

Företagare eller politiker?

Företagare eller politiker?

En studie av styrelsearbete i kommunala bostadsbolag

Oskar Svärd

Avhandling för avläggande av filosofie doktorsexamen
Förvaltningshögskolan
Göteborgs universitet

Distribution
Förvaltningshögskolan
Göteborgs universitet
Box 172
405 30 Göteborg
www.spa.gu.se
978-91-628-9752-9.

Företagare eller politiker?
En studie av styrelsearbete i kommunala bostadsbolag
ISBN: 978-91-628-9752-9
© Oskar Svärd
Omslag: Christian Lindholm Thorsén
Tryck: Ineko AB, Göteborg 2016

Förord

Först av allt vill jag tacka min huvudhandledare Björn Rombach som under hela avhandlingsprocessen har intresserat sig för projektet och kommit med skarpa och klargörande påpekanden på mina utkast. Handledningarna har alltid varit konstruktiva och framåtblickande. Att ha en handledare som är uppriktig, tålmodig och noggrann ger trygghet i skrivandet, och det har definitivt gjort avhandlingen bättre. Björn, nu är avhandlingen färdig och du har en stor del i det. För det vill rikta dig ett stort jag TACK!

Mina biträdande handledare, Hans Bengtsson och Gustaf Kastberg, har jag också mycket att tacka för. Hans har varit med på hela min akademiska vandring från de första dagarna som nybliven student till denna avhandlings färdigställande. Det var Hans som väckte tanken om att söka in till forskarutbildningen, och därigenom göra något av mitt intresse för kommunala bolag. Tack för det Hans, och tack för alla givande samtal om vetenskap, utbildning och politik genom åren! Gustaf kom in i mitt avhandlingsskrivande när jag behövde nya perspektiv, och satte med klarsynta analyser fingret på vad som kunde utvecklas och förbättras. Då upprepades budskapet: ”kill your darlings”, och idag svarar jag: ”let's kill em all”. Tack Gustaf, du hjälpte mig till en bättre avhandling.

En avhandling skrivs visserligen oftast på kontoret, men något egentlig ensamarbete är det inte. En god akademisk miljö är en stor tillgång när en doktorsavhandling ska författas och Förvaltningshögskolan är definitivt en sådan. Tack till alla kollegor som genom åren har kommenterat mina texter och lyssnat till presentationer. Tack för att jag har fått vara del av en inspirerande miljö, och en fantastisk arbetsplats. Särskilt stort tack till David Karlsson som med sitt genuina intresse för kommunalpolitik inspirerar till fortsatta uppslag och diskussioner, och som alltid tar sig tid att lyssna på lösa tankar, kommentera texter och läsa utkast. Jag vill också tacka Patrik Zapata för arbetet med forskarutbildningen och för hjälp och stöd i avhandlingens slutskede. Tack också till Malgorzata Erikson som från första stund har gett mig möjlighet att utvecklas inom undervisningen. Att få kombinera forskning och undervisning har för mig varit en nyckel till att utvecklas inom ämnet offentlig förvaltning. Tack också till Anna Cregård och Anders Sandoff för klargörande och konstruktiva kommentarer på mitt slutseminarium.

Under mina år som doktorand har jag haft förmånen att spendera tiden tillsammans med ett stort antal doktorandkollegor. Gemenskapen med

doktoranderna har skänkt trygghet och samhörighet och definitivt gjort att dessa år blivit rikare på alla plan. Ett stort tack till er alla, gamla som nya! I synnerhet vill jag tacka Petra Svensson och Louise Skoog för trevliga och upplysande fikastunder, kloka råd och uppmuntran. Och tack för allt stöd i slutfasen. Det var ovärderligt. Jag har haft den stora förmånen att få vara verksam vid två olika lärosäten. Vid sidan av Förvaltningshögskolan har jag också varit en del av statsvetargruppen vid Högskolan i Halmstad, och lärarkollegiet i programmet för samhällsanalys och kommunikation. Där har jag från första stund känt stort förtroende och givits möjlighet att utvecklas i såväl undervisning som administration. Tack till hela kollegiet. Och tack Anders Urbas, för glödande engagemang i vår gemensamma undervisning och för stödet i arbetet som studierektor. Det har alltid varit lätt att dela kurser, seminariegrupper och uppsatshandledning med dig. Jag kommer snart ner till HH så att vi kan ”klippa en Java”.

Jag vill också tacka er som gjort denna studie praktiskt möjlig att genomföra. Tack till Halmstads Fastighets AB och Högskolan i Halmstad som var med och finansierade avhandlingsarbetet de första åren. Även ett stort tack (ja på sitt sätt det största tacket av alla) vill jag rikta till styrelseledamöter och tjänstemän som låtit sig observeras och intervjuas. Tack för lärorika möten och för att ni hjälpte mig att öppna den ”svarta lådan”.

Jag vill också passa på att tacka alla som stått vid sidan av och stöttat och hejat. Tack mina syskon för att ni tror på det gör jag, och framförallt mina föräldrar för att ni alltid har uppmuntrat mig att göra det jag tycker är roligt – allt från att spela fotboll och ägna mig åt långdistanslöpning till att skriva vetenskapliga böcker och observera bolagsstyrelser. Mina svärföräldrar och min svägerska Solaleh förtjänar också ett stort tack för en aldrig sinande vilja att hjälpa och stötta med allt från stort till smått.

Mitt största tack vill jag rikta till er Nakisa och Adelin, min älskade familj. Adelin, varje dag har du gett mig välbehövlig distans till avhandlingsskrivandet och förgyllt livet på alla sätt. Att tillsammans med dig, efter en dag vid skrivbordet, få dansa till ”Sjörövarfabbe” eller sjunga ut i ”Studsasom en boll” har gett precis all den där uppslupna glädjen som avhandlingsskrivande inte ger. Och du – nu ska vi leka dagarna i ända! Slutligen, Nakisa. Du har mer än någon annan följt arbetet som resulterat i denna avhandling och ditt stöd har bidragit till att den nu är färdig. Utan dig hade det inte blivit någon avhandling. Tack för dina kloka ord, ditt outtröttliga tålamod, din uppmuntran och din kärlek. Tack för glädjen i vår vardag!

Oskar, Almedal i mars 2016

Innehåll

1 STYRELSELEDAMÖTER I KOMMUNALA BOLAG, FÖRETAGARE ELLER POLITIKER?	7
Varken kommunala nämnder eller privata bolagsstyrelser	9
Företagare eller politiker?	10
Syfte och frågeställningar	16
Disposition	20
2 FORSKNINGSPROCESSEN – ANSATS OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	23
En processbaserad metodologisk ansats	23
Urval – de studerade bolagsstyrelserna	25
Insamling och bearbetning av material	31
3 TIDIGARE FORSKNING OM POLITIKER OCH STYRELSEARBETE I OFFENTLIG SEKTOR	43
Input-output-studier av styrelseeffektivitet	44
Styrelsefunktioner	50
Styrelseprocesser	53
Sammanfattning av tidigare forskning	57
4 INSTITUTIONELL LOGIK, STYRELSEFUNKTIONER OCH STRATEGIER FÖR ATT HANTERA KRITIK OCH KRAV	59
Institutionell logik	59
Styrelsefunktioner	77
Strategier för att hantera kritik och krav	92
5 INSTITUTIONELLA LOGIKER I KUSTHEM OCH STRANDBOSTÄDER	101
Den institutionella logiken i Kusthems styrelse	101
Den institutionella logiken i Strandbostädens styrelse	132
6 STYRELSEFUNKTIONER I KUSTHEM	159
Styrelsens strategiarbete - att konfirmera tjänstemännens strategier ..	159
Styrelsens funktion gentemot omgivningen	
– att agera påtryckande	176
Styrelsens funktion i relation till tjänstemännen	
– ingen kontroll men rådgivning	179
7 STYRELSEFUNKTIONER I STRANDBOSTÄDER	193
Styrelsens strategiarbete – att konfirmera andras strategier	193
Styrelsens funktion gentemot omgivningen	
– att agera påtryckare	200
Styrelsens funktioner i relation till tjänstemännen	
– både kontroll och rådgivning	204

8 HANTERING AV KRITIK OCH KRAV FRÅN OMGIVNINGEN	215
Kusthems styrelses hantering av kritik och krav.....	215
Strandbostäders styrelses hantering av kritik och krav	223
9 STYRELSEARBETE I KOMMUNALA BOLAG	233
Vilken institutionell logik styr agerandet hos ledamöter i Kusthem och Strandbostäder?	233
Vilka funktioner utför styrelserna i Kusthem och Strandbostäder, och varför?	248
Vilka strategier använder styrelserna i Kusthem och Strandbostäder för att hantera kritik och krav från omgivningen, och varför?	266
10 STUDIENS BIDRAG OCH FORTSATT FORSKNING	275
Hur agerar styrelseledamöter i offentliga bolagsstyrelser?	276
Vad gör styrelseledamöter i offentliga bolagsstyrelser?	278
Varför gör styrelseledamöter i offentliga bolagsstyrelser det som de gör?	284
Att öppna den "svarta lådan"	289
Fortsatt forskning om styrelsearbete i offentlig sektor	291
Avhandlingens resultat i skenet av en pågående samhällsdebatt	295
 SUMMARY	 301
REFERENSER.....	309
BILAGA 1. FÖRTECKNING ÖVER EMPIRISKT MATERIAL.....	322
BILAGA 2. INTERVJUGUIDE, STYRELSELEDAMÖTER.....	325
BILAGA 3. INTERVJUGUIDE, ÄGARREPRESENTANTER.....	327
BILAGA 4. INTERVJUGUIDE, TJÄNSTEMÄN.....	328

Tabeller

Tabell 1. Institutionella logiker – karaktärsdrag och empiriska indikatorer.....	75
Tabell 2. Strategier för att hantera kritik och krav från omgivningen	97

1

Styrelseledamöter i kommunala bolag, företagare eller politiker?

Kommunala bolag är i dag en etablerad del av de svenska kommunernas organisation. När invånarna möter kommunen är det inte sällan genom kontakten med ett kommunalt bolag. När invånarna ska söka bostad, hyra en parkeringsplats, få hjälp med att starta upp ett eget företag, värma sin bostad, ta sig till arbetet med lokaltrafiken eller besöka ett evenemang är det allt som oftast ett kommunalt bolag som möter invånarna. De kommunala bolagens verksamheter täcker allt från energi, vatten och bostäder till evenemang, arenor, hamnar och flygplatser. Verksamheterna i kommunala bolag har blivit en viktig del av kommunorganisationen och påverkar centrala delar av kommuninvånarnas liv och vardag.

I dag finns det över 1700 kommunala bolag i Sverige och antalet har stigit kontinuerligt under de senaste decennierna. I början av 1985 fanns det drygt 1200 bolag, tio år senare hade antalet stigit till 1450 och år 2005 var siffran uppe i 1500 bolag (Statistiska Centralbyrån 2015). Bolagsformens popularitet kan spåras i de motiv som kommunerna runt om i Sverige har angett för att förlägga kommunal verksamhet i bolagsform. Bolagsformen har valts för att den på ett bättre sätt än nämndformen ansetts ändamålsenlig i hanterandet av kapitalintensiva verksamheter, för att den har bedömts öka handlingsfrihet, skapar snabbare och tydligare beslutsprocesser samt generera redovisningsmässig transparens och konkurrensneutralitet (Hallgren & Helleryd 2007).

Tillväxten i den kommunala bolagssektorn har inte skett utan kritik. Från det privata näringslivet och från företrädare för svenskt näringsliv har de kommunala bolagen kritiserats för att de snedvrider

konkurrensen med det privata näringslivet, antingen genom att kommunerna stödjer bolagen med skatteintäkter eller genom att kommunerna har för låga avkastningskrav på sina bolag. Enligt dessa kritiker ska inte kommunerna ägna sig åt verksamhet som marknadens intressenter kan tillhandahålla (Lundbäck & Daunfeldt 2013, Laurent 2007).

Från annat håll har kritik riktats mot kommunala bolag som tar ut för höga avgifter för sina tjänster. Kritiska röster har riktats mot att det är fel att de som bor i allmännyttiga bostäder eller får sin el via det kommunala energibolaget ska utsättas för en ”dubbel beskattning” genom att bidra till att kommunala tjänster genererar vinst. Kritik har också riktats mot att bolagen inte är tillräckligt öppna i sin ärendehantering och att handlingar och beslutsunderlag sekretessbeläggs på felaktiga grunder, samt att bolagen har blivit så autonoma att den folkliga kontrollen och den demokratiska förankringen har förlorats. Men trots att den kommunala bolagsformen har mött kritik har bolagsformen stått sig stark och antalet kommunala bolag har fortsatt öka.

De kommunala bolagen blir inte bara fler, de blir också allt viktigare för kommunerna och deras ekonomiska utveckling. Stora ekonomiska värden återfinns i dag i den kommunala bolagssektorn. De samlade tillgångarna inom den kommunala bolagssektorn uppgår till 1100 miljarder kronor och trots att många av bolagen helt saknar ett uttalat vinstsyfte nådde avkastningen på eget kapital år 2014 över 6,9 procent. Utöver de ekonomiska tillgångarna i de kommunala bolagen är de också en viktig arbetsgivare då de sammanlagt har 47 000 anställda (Statistiska Centralbyrån 2015).

Kommunala bolag är med andra ord viktiga i många olika avseenden. De är många, de är ekonomiskt betydelsefulla, de har många anställda och de tillhandahåller mycket av den service som kommunernas invånare dagligen kommer i kontakt med. Att förstå vad som sker inom denna del av den kommunala organisationen är därmed en angelägen forskningsuppgift.

Som en följd av de kommunala bolagens betydelse har intresset för denna sektor också successivt börjat öka, inte minst i massmedia. Fokus har då antingen riktats mot ägarsidan och hur kommunerna kan förbättra styrningen av bolagen och öka kontrollen över verksamheterna, eller mot verksamhetssidan och om tjänstemännen i bolagen bedriver verksamheten på ett för kommunerna gynnsamt sätt och om verksamheten genomsyras av rättssäkerhet och öppenhet.

Betydligt mindre intresse har ägnats åt dem som i förlängningen, och enligt lagstiftningen, har till uppgift att leda verksamheten och

tillse att den bedrivs på ett ändamålsenligt sätt, det vill säga politikererna i bolagsstyrelserna. Detta är något förvånande då styrelserna utgör länken mellan ägare och verksamhet. Oavsett om vi undrar över väljarnas demokratiska inflytande över de bolag de själva äger, eller om vi ställer frågor kring varför verksamheten har en viss inriktning, är styrelsen betydelsefull. Styrelsen är en central del av styrkedjan av bolagen, inplacerad mellan ägare och verksamhetens representanter. Vill vi veta hur de kommunala bolagen leds, vem som har inflytande över verksamheten och hur samspelet mellan väljarna, kommunerna och deras bolag fungerar, är styrelsen en viktig utgångspunkt.

Från akademiskt håll har intresset också varit svalt. Frågorna om vad bolagsstyrelserna i offentlig sektor gör, hur de gör det som de gör och varför de gör som de gör väntar fortfarande på att besvaras, trots att detta påpekats sedan 1990-talet (Hinna, De Nito & Mangia 2010, Cornforth 2006, Cornforth & Edwards 1999, Hodges, Wright & Keasey 1996).

Att det saknas kunskaper om styrelsearbetet i bolag i offentlig sektor blir extra tydligt i jämförelse med litteraturen som fokuserar på styrningen av privatägda bolag. Där har det inom forskningen under lång tid ställts frågor om hur företagsstyrelser arbetar, deras egentliga funktion, och på vilket sätt de bidrar till företagets prestationer på marknaden. Frågorna om vad, hur och varför styrelser agerar på olika sätt har varit föremål för omfattande forskning och olika teoretiska förklaringsmodeller har använts. Även om resultaten från forskningen inte är samstämmiga (Gabrielsson & Huse 2004) är insikterna om styrelsearbetet inom den privata sektorn betydligt större än för styrelserna i offentlig sektor (Cornforth 2003).

Varken kommunala nämnder eller privata bolagsstyrelser

Det finns också tveksamheter kring om de teorier och de resultat som återfinns i forskningen på privata företag verkligen är möjliga att överföra till den offentliga sektorn (Cornforth 2003). Den offentliga sektorns förutsättningar skiljer sig i många avseenden från den privata sektorn vilket gör att styrelsearbetets förutsättningar skiljer sig mellan de två sektorerna.

Vill vi förstå styrelsearbetet i bolag i offentlig sektor måste vi ta hänsyn till den kontext som detta styrelsearbete sker inom. En viktig del av denna kontext är att de kommunala bolagen är offentligt ägda, men samtidigt också just bolag som bedriver sin verksamhet via

marknaden. Detta föranleder oss att fråga hur denna kontext påverkar styrelsearbetet i dessa bolag och vad som sker i styrelserna när kommuner upprättar bolag inom den egna organisationen. När allt fler av de kommunala verksamheterna förläggs i bolagsform är det inte bara verksamheten som bolagiseras. När kommunerna upprättar bolag ändras också organiseringen av den politiska representationen och frågan som uppstår är hur detta påverkar dem som är satta att leda verksamheten, politikerna i styrelsen.

Vid sidan om bolagsstämman är det i styrelserummet som det offentliga ägarskapet är tänkt att komma till uttryck och förverkligas. Men bolagsstyrelser är inga nämnder och agerar inte endast under den offentliga sektorns lagrum och logik. Bolagsstyrelsernas arbete regleras av aktiebolagslagen och är kopplade till marknaden då de kommunala bolagen är just bolag. Detta verkar skapa motsägelsefulla förutsättningar som bolagsstyrelserna behöver hantera, förutsättningar som skiljer styrelsearbetet i kommunala bolag från arbetet i nämnder och i privata bolagsstyrelser. Den kommunala bolagsformen gör att det finns två olika uppsättningar av värden, två olika logiker, utifrån vilka styrelsens funktioner kan genomföras (Thomasson 2013 och 2009). Att det finns två olika uppsättningar av värden som styrelseledamöterna behöver förhålla sig till gör att vi inte på förhand kan säga oss veta utifrån vilken av dem politikerna agerar och hur det påverkar vad de gör i styrelserummen.

Företagare eller politiker?

Kopplingarna till kommunen och faktumet att många av de kommunala bolagens styrelseledamöter sitter som politiker i nämnder och andra sammanhang öppnar upp för att de också i sina styrelseuppdrag agerar som politiker. Samtidigt utförs styrelseuppdraget i ett bolag och uppdraget regleras bland annat av aktiebolagslagen. Det talar istället för att styrelseledamöterna ser sig som företagare och agerar enligt en företagslogik. Som en följd av att de kommunala bolagen befinner sig inom den kommunala organisationen men samtidigt är just bolag finns det således minst två olika sätt som styrelseledamöterna kan agera på och som kan uppfattas som legitima, antingen en politisk logik eller en företagslogik. Det är möjligt att styrelserna i de kommunala bolagen antingen ser på sina uppdrag, och utför dem, som politiker eller som styrelseledamöter i privatägda företag.

I forskning om privata bolagsstyrelser framförs vanligtvis att en styrelse har tre huvudsakliga funktioner: 1) vara inblandad i strategisk

planering och verksamhetsutveckling för att uppnå ägarens målsättningar 2) kontrollera hur tjänstemännen i företagsledningen bedriver verksamheten, och 3) tillhandahålla service genom att ge råd och vägledning till företagsledningen samt genom att upprätthålla kontakter med intressenter i företaget omvärld (Zahra & Pearce 1989). Styrelsens funktioner utförs i relation till ägaren, intressenter i omgivningen och tjänstemännen i företagsledningen. Den kommunala bolagsformen skapar speciella förutsättningar för alla de tre relationerna, och beroende på hur styrelseledamöterna uppfattar sina uppdrag är det troligt att de kommer hantera dem på olika sätt.

Styrelsens relation till intressenter i omgivningen

En första funktion som styrelser har är att upprätthålla kontakter med intressenter i företaget omvärld (Zahra & Pearce 1989), men till skillnad från politiska nämnder och privata bolagsstyrelser är det oklart vem eller vilka som ska anses vara de kommunala bolagens viktigaste intressenter och vem styrelseledamöterna lyssnar till. De kommunala bolagen har intressenter i sin omgivning som kommer från olika sektorer och som har olika åsikter om hur bolagets verksamhet ska bedrivas. Marknadens intressenter drivs enligt en logik, den offentliga sektorns intressenter enligt en annan, och styrelsen och bolaget bör balansera mellan dessa olika intressen för att upprätthålla goda kontakter med omgivningen (Pfeffer & Salancik 1978:257).

Som en del av den kommunala organisationen möter de kommunala bolagsstyrelserna intressenter som riktar krav och förväntningar mot bolagen som de privata bolagsstyrelserna inte möts av. Olika väljargrupper har olika åsikter om bolagets verksamhet. Vissa vill att bolaget ska bidra till att uppnå sociala och ekologiska målsättningar och förbättra kommuninvånarnas livsvillkor medan andra väljargrupper hellre ser att bolagen drivs på ett sådant sätt att deras intäkter bidrar till att stärka kommunens ekonomi. Ytterligare andra vill att bolagen avvecklas helt eller säljs till privata ägare. Utöver väljarna framför de lokala partiorganisationerna krav på lojalitet gentemot partilinjerna, massmedia ställer krav på öppenhet och kommunala nämnder framhåller krav på samarbete. De kommunala bolagen är utsatta för krav som hänger samman med att de är en del av den kommunala organisationen och därför förväntas agera i enlighet med den offentliga sektorns värden.

Samtidigt är de kommunala bolagen en marknadsaktör och kommer i kontakt med intressen och krav från intressenter som skiljer sig

från dem som de kommunala nämnderna kommer i kontakt med. Krav på konkurrensneutralitet lyfts från konkurrenter, revisorerna granskar bland annat att verksamhet och redovisning sker enligt aktiebolagslagens och redovisningslagens föreskrifter, lagstiftaren ställer krav på att verksamheten drivs affärsmässigt och kommunfullmäktige intar rollen som ägare gentemot bolagen och ställer i denna roll ofta kravet på ekonomisk avkastning, något som kommunala nämnder inte utsätts för. Inom offentlig sektor är förekomsten av flera och motstridiga målsättningar vanligt förekommande. I denna bemärkelse skiljer sig inte de kommunala bolagen från andra kommunala verksamheter. Vad som dock är utmärkande är att de kommunala bolagen också möts av krav från intressenter som vanligtvis inte återfinns i den kommunala sektorn.

Den dubbla uppsättningen intressenter och intressen som möter de kommunala bolagen resulterar i en svår styrelsesituation. Vilka intressenter är styrelseledamöterna ansvariga inför? Om styrelseledamöterna uppfattar sitt styrelseuppdrag som politiskt är det troligt att de i första hand kommer att lyssna till, och agera gentemot, de intressenter som är knutna till kommunorganisationen, så som partirepresentanter och väljare, men om ledamöterna istället uppfattar sig som företagare och agerar enligt en företagsorienterad logik är det troligare att de förhåller sig till marknadens aktörer. Att de kommunala bolagen är i kontakt med intressenter från såväl den offentliga sektorn som från marknaden medför oklarheter kring vilka intressenter som de kommunala bolagen är ansvariga inför och därigenom också kring vem som styrelserna ska upprätthålla kontakt med (Rhenman & Stymne 1974).

Styrelsens relation till ägaren

Den andra relation som styrelser har att hantera är relationen till överordnade politiska nivåer. Litteraturen lyfter att styrelserna har en verkställande funktion att utföra i relationen till ägaren, alternativt en autonom roll som ska användas för att fatta strategiska beslut (Cornforth 2003, Zahra & Pearce 1989). Men till följd av de kommunala bolagens är en del av den kommunala organisationen men samtidigt bedriver verksamheten via marknaden kan styrelsen antingen agera som politiker och verkställa politiska beslut och anta strategier som ligger i linje med politiska visioner eller så kan de fatta strategiska beslut grundade i en företagsorienterad logik med inriktning mot till exempel affärsutveckling.

Att de kommunala bolagen är offentligt ägda bolag påverkar också styrelsens möjlighet att utföra de olika funktionerna i relation till ägaren. Till skillnad från såväl privata bolagsstyrelser som kommunala nämnder är styrelsens relation i de kommunala bolagen till överordnade organisatoriska nivåer oklar. När bolag upprättas inom den kommunala organisationen skapas det en oklar relation mellan styrelsen i dessa bolag och de organisatoriska nivåer som finns ovanför denna, och det är mötet mellan å ena sidan företagsformens betoning av styrelsens autonomi och å andra sidan den politiska organisationsformens betoning av följsamhet gentemot väljare, parti och överordnade politiska nivåer som skapar denna oklarhet.

Över bolagens styrelser finns flera politiska nivåer, och i enlighet med den demokratiska styrkedjans logik ska väljarnas intressen omvandlas till politiska beslut på alla nivåer. Utgångspunkten är att underordnad nivå följer beslut fattade av en överordnad nivå. Den enskilda bolagsstyrelsen är den lägsta nivån i den kommunala bolagsorganisationen. Överst finner vi kommunfullmäktige som fattar de mest övergripande och principiellt viktigaste besluten gällande bolaget. Därefter finns (ofta) det kommunalägda moderbolaget som fungerar som formell ägare av dotterbolagen. I moderbolagets styrelse sitter oftast de mest inflytelserika kommunalråden. Dessa fattar alla viktigare beslut för koncernen som helhet, däribland ekonomiskt viktiga beslut om vinstutdelning och koncernbidrag.

Under koncernbolagets styrelse återfinns sedan bolagsstämman bestående av moderbolagets representanter. Det är bolagsstämman som utser styrelseledamöter och andra viktiga representanter i dotterbolagets ledning, till exempel revisorerna. Först därunder finns styrelsen i respektive bolag. Frågan är vilken politisk roll denna styrelse ska fylla. Har inte de ekonomiskt och principiellt viktiga besluten redan fattats på de högre politiska nivåerna? Utrymmet att agera politiskt och delta i strategiskt beslutsfattande synes begränsat. Detta talar för att styrelserna i dotterbolagen intar en förvaltande funktion där de verkställer beslut som är fattade på högre nivåer i den kommunala organisationen. Om styrelseledamöterna uppfattar sig ha ett politiskt uppdrag är det också lättare att se hur de skulle kunna infinna sig i den demokratiska styrkedjan och utföra en mer verkställande funktion.

Samtidigt är ett av de viktigaste motiven till upprättande av kommunala bolag att skapa autonomi och flexibilitet i den kommunala verksamheten. Genom upprättandet av bolag är förhoppningen att styrelsen i respektive bolag kan anpassa verksamheten till de förhål-

landen som råder inom respektive verksamhetssektor (Ringkjøb, Aars & Vabo 2008:18f). Bolagen ska fungera som relativt självständiga enheter inom den kommunala organisationen. Denna förhoppning talar för att politikerna i bolagens styrelser aktivt beslutar om verksamhetens inriktning, målsättningar och strategier. Frågan är bara om styrelsen kan inta denna autonoma roll så länge som de ingår i den kommunala organisationen och har denna stora uppsättning organisatoriska nivåer ovanför sig, nivåer som enligt den demokratiska styrkedjans logik ska besluta om sådant som direkt inverkar på styrelsens autonomi. Uppfattar styrelseledamöterna sina uppdrag utifrån en företagsorienterad logik är det troligare att de betonar styrelsens autonomi och intar en mer fristående roll gentemot överordnade politiska nivåer.

Styrelsens relation till tjänstemännen

Den tredje relationen som styrelsen har att hantera är gentemot tjänstemännen i bolagsledningarna. Litteraturen föreskriver att styrelserna både har en granskande och rådgivande funktion att utföra i relationen till företagsledningarna (Cornforth 2003, Zahra & Pearce 1989). Men till följd av de kommunala bolagen är just bolag men offentligt ägda är det oklart om det är politiska råd eller råd grundade i en företagsorienterad logik som styrelseledamöterna ger, och det samma gäller den kontrollerande funktionen. Följer de upp verksamheten utifrån politiska målsättningar eller utifrån ett företagsperspektiv? Att de kommunala bolagen befinner sig mellan två sektorer gör också att styrelsens relation till tjänstemännen blir oklar, en oklarhet som hänger samman med grunderna för hur styrelseledamöterna rekryteras.

För att kunna utföra de uppgifter som aktiebolagslagen föreskriver har rekryteringen av styrelseledamöter till bolag av motsvarande storlek inom det privata näringslivet i allt större utsträckning professionaliserats och vid rekrytering till styrelser har kandidaternas erfarenheter och kunskaper kommit att betonas i allt större utsträckning. Ett uttryck för professionaliseringen är att tidigare erfarenheter som vd har kommit att värderas allt högre vid rekryteringen av nya ledamöter. Den bärande tanken är att rekrytera styrelseledamöter som både kan bistå tjänstemännen med råd och erfarenheter men också kontrollera och följa upp hur dessa utför sitt arbete (Sjöstrand & Petrelius Karlberg 2002:59).

Eftersom de kommunala bolagen är företag kan de i likhet med andra företag beskrivas som handlingsorganisationer där verksamheten syftar till att uppnå organisationens målsättningar genom ska-

pandet av koordinerat handlande. I ett företag kan detta beskrivas som att de koordinerade handlingarna syftar till att skapa ägarnytta genom produktion av varor eller tjänster. Koordinerat handlande underlättas om organisationens medlemmar, styrelseledamöterna, är överens om vad som ska göras och hur det ska göras. Rekryteringen betonar därför enighet och att ledamöterna delar ägarens mål med verksamheten. Att rekrytera medlemmar som inte delar organisationsledningens intressen skulle försvåra organisationens förmåga till gemensam handling. Koordinerad handling gynnas av att medlemmarna är överens och inte ägnar sig åt att förspilla tid, kraft eller andra resurser på att delta i, och lösa, konflikter sinsemellan (Brunsson 1986:22ff).

Nu är dock inte de kommunala bolagen privatägda och detta skapar andra förutsättningar för såväl rekrytering som styrelseledamöternas möjligheter att ge råd till tjänstemännen och bidra med erfarenheter till verksamheten. Som en följd av att de kommunala bolagen har en kommun som ägare tillsätts styrelseledamöterna av kommunfullmäktige (SFS 1991:900 kap. 3 17§) och de är i första hand rekryterade för att de företräder ett politiskt parti. Styrelseledamöterna är politiker och åsikterna de företräder. Som politiker förväntas de inte agera som experter utan som folkets representanter, och deras främsta bidrag är att avspegla väljarkårens åsikter (Brunsson 1986 och 1994).

Att styrelseledamöter rekryteras på detta sätt ger andra förutsättningar för hur styrelsen kan agera gentemot tjänstemännen. Från forskning om politiska organisationer vet vi att politikernas förutsättningar att styra tjänstemän begränsas av att politikerna är lekmän medan tjänstemännen är utbildade specialister, att politiker har mindre tid än tjänstemännen att lägga på enskilda ärenden och att politiker har många verksamheter att fokusera på medan tjänstemännen huvudsakligen ägnar sig åt den verksamhet de arbetar inom (Brunsson & Jönsson 1979). Möjligheterna att komma med råd till tjänstemännen och vägleda dem är till följd av detta begränsade. Istället för en aktiv roll där styrelsen samarbetar med tjänstemännen och följer upp verksamheten talar den offentliga sektorstillhörigheten för att styrelseledamöterna kommer att hamna i en beroendeställning till tjänstemännen. Ledamöterna i kommunala bolag är således rekryterade enligt en politisk logik där de förväntas avspegla åsikter, men de ska på samma gång agera enligt det företagsorienterade idealet att utifrån kunskap och erfarenheter inta en aktiv roll där de vägleder tjänstemännen och följer upp hur verksamheten bedrivs. Samtidigt verkar förutsättningarna för att kunna agera på ett sådant sätt vara begränsade.

Syfte och frågeställningar

Mot bakgrund av att kommuner har drivit bolag i över ett sekel och med tanke på att bolagen blir såväl fler, som ekonomiskt starkare, är det underligt att forskningen inte har ägnat mer kraft åt att förstå hur styrelsearbetet fungerar i dessa bolag. När allt mer kommunal verksamhet bedrivs i bolagsform är det inte bara själva verksamheten som sådan som förläggs i en alternativ organisationsform utan också kanalerna för demokratiskt ansvarsutkrävande. Det är genom styrelserna i bolagen som det offentliga ägandets intentioner ska komma till uttryck och förverkligas. Vad styrelseledamöterna gör, hur de gör det som de gör, och varför de utför de funktioner som de utför blir avgörande för den demokratiska styrningen av bolagen.

Utifrån diskussionen ovan kan det konstateras att de kommunala bolagen agerar under förhållanden som skiljer dem från såväl kommunala nämnder som privatägda bolag, men det har endast i begränsad utsträckning genomförts empiriska studier av styrelsearbete som sker under dessa förhållanden. Eftersom bolagsstyrelser i offentlig sektor agerar under andra förutsättningarna än styrelser i privat sektor kan inte resultat från forskningen om privata styrelser direkt överföras till styrelser i den offentliga sektorn. Förståelsen av styrelsearbetet i de kommunala bolagen måste utgå från de förutsättningar som finns hos dessa organisationer, i deras kontext som bolag i offentlig sektor. I avhandlingen kommer styrelsearbetet i denna kontext att studeras genom fallstudier av styrelser i två kommunala bostadsbolag. Kommunala bostadsbolag är en del av den kommunala organisationen, men samtidigt bedrivs verksamheten i bolagsform vilket gör att det finns en dubbel uppsättning värden som bolagens styrelser kan, och behöver förhålla sig till. Bostadsbolagen är en del av den kommunala organisationen och har till uppgift att tillhandahålla en av de mest grundläggande välfärdstjänsterna, bostäder, åt kommunen och dess invånare. Samtidigt tillhandahålls verksamheten i öppen konkurrens och verksamheterna finansieras via intäkter från marknaden. Genom att studera styrelsearbete i kommunala bostadsbolag kan vi förstå mer om styrelsearbete i den offentliga bolagssektorn.

Syftet med avhandlingen är att vidareutveckla begrepp och teorier inom fältet för styrelsearbete i offentlig sektor genom att öka kunskapen om hur politiker utför sina styrelseuppdrag, vilka funktioner de utför och varför de utför dessa funktioner.

Avhandlingens syfte är såväl explorativt som teoriutvecklande. Explorativt syftar avhandlingen dels till att öka kunskapen om hur, eller på vilka grunder, politiker agerar i styrelser och dels till att öka kunskapen om vilka funktioner de utför i sina styrelseuppdrag. Den teoriutvecklande delen av syftet består i att förklara varför styrelser utför sina funktioner på det sätt som de gör.

För att nå fram till avhandlingens syfte kommer tre övergripande frågeställningar att besvaras. Den första frågeställningen rör hur styrelseledamöterna agerar i styrelser i offentlig sektor, det vill säga vilka föreställningar om ett lämpligt agerande de arbetar efter när de sitter i kommunala bolagsstyrelser. Den första frågeställningen lyder: *Vilken institutionell logik styr agerandet hos ledamöter i kommunala bolagsstyrelser?*

Som en följd av att de kommunala bolagen, och styrelserna, både är en del av den kommunala organisationen och samtidigt bedriver verksamheten i bolagsform finns det minst två olika sätt som ledamöterna kan agera på och som kan uppfattas som legitima. Det är möjligt att styrelserna i de kommunala bolagen antingen ser på sina uppdrag, och utför dem, som politiker eller som styrelseledamöter i företag. En tredje möjlighet är att styrelseledamöterna kombinerar inslag från båda logikerna och därigenom skapar ett lämpligt sätt att agera som blandar inslag från de två renodlade logikerna, det vill säga någon form av blandform av institutionell logik. Ett fjärde möjligt utfall är istället att kommunala bolagsstyrelser varken agerar utifrån den företagsorienterade eller den politiskt orienterade institutionella logiken, och har inte heller kombinerat dem till en hybrid logik. Istället kan de ha utvecklat en ny institutionell logik som avviker från de två andra institutionella logikerna, men som samtidigt inte heller är en blandning av de båda.

Studier av styrelsearbete i offentligt ägda bolag har i princip förbiset frågan om på vilka grunder politiker agerar när de sitter i bolagsstyrelser. Det har tagits för givet att politiker agerar som just politiker när de sitter i bolagsstyrelser och att de är lojala med den som har utsett dem, till exempel deras partier. Det har vidare antagits att politiskt kopplade ledamöter eftersträvar politiska målsättningar och att de driver verksamheten för att maximera rösterna i nästkommande val (Calabarò, Torchia & Ranalli 2013, Menozzi, Urtiga & Vannoni 2011, Gnan, Hinna, Scarozza & Montaduro 2010). Som en följd av detta har styrelserna i offentligt ägda bolag vidare antagits agera för att uppnå kortsiktiga politiska målsättningar på bekostnad av vad som är det

långsiktigt bästa för bolaget, något som gör att de antagits ta stora ekonomiska risker och velat öka antalet anställda i företagen (Menozzi, Urtiga & Vannoni 2011). Dessa antaganden har dock inte studerats empiriskt och utifrån resonemanget om de kommunala bolagen är just bolag men offentligt ägda finns det skäl att ifrågasätta dessa antaganden. Det är möjligt att styrelseledamöterna agerar som politiker men de kan lika gärna agera som företagare eller enligt en blandad institutionell logik.

I avhandlingens andra frågeställning flyttas fokus från styrelsernas institutionella logik till vad de gör i styrelserummen, det vill säga vilka funktioner de utför i styrelsearbetet. Avhandlingens andra frågeställning lyder: *Vilka funktioner utför ledamöter i kommunala bolagsstyrelser?*

I forskning om privata bolagsstyrelser framställs och föreskrivs ett flertal funktioner som styrelser har till uppgift att utföra. Den vanligaste indelningen är att styrelser ska utföra tre huvudsakliga funktioner: 1) vara inblandad i *strategisk* planering och verksamhetsutveckling, 2) *kontrollera* hur tjänstemännen i företagsledningen bedriver verksamheten, och 3) tillhandahålla *service* genom att ge råd och vägledning till företagsledningen samt genom att upprätthålla kontakter med intressenter i företags omvärld (Zahra & Pearce 1989). En stor del av styrelseforskningen om privata företag har uppehållit sig kring frågan om vad styrelser gör, men utifrån diskussionen om att kommunala bolagsstyrelser agerar under andra förutsättningar än privata så är det relevant att ställa frågan vilka av dessa funktioner som styrelsen i de kommunala bolagen utför.

Forskningen om vad styrelser i offentlig sektor gör har varit ytterst begränsad och de studier som har gjorts har huvudsakligen bedrivits på styrelser i statligt ägda bolag. Dessutom visar dessa studier på motstridiga resultat. Enligt vissa studier har styrelserna en strategisk funktion (Parra & Filho 2012) medan andra finner stöd för motsatsen (Sponbergs 2007). Ytterligare studier visar att styrelserna huvudsakligen ägnar sig åt kontroll av verksamheten och tjänstemännen (Simpson 2012, Schwartz-Ziv & Weisbach 2012), medan andra menar att de inte utför en sådan funktion (Parra & Filho 2012, Sponbergs 2007). Ytterligare andra har funnit stöd för att styrelser i offentligt ägda företag har en länkande funktion (Parra & Filho 2012), eller fungerar som en arena för att lösa politiska konflikter som egentligen ligger hos ägaren (Collin & Tagesson 2010). Slutligen har det också funnits studier som visat att styrelser i bolag i offentlig sektor ger råd

till tjänstemännen (Simpson 2012). De motstridiga resultaten kan bero på att man i olika studier har intresserat sig för olika delar av styrelsearbetet. Men de kan också bero på att tidigare studier inte har beaktat de motstridiga förhållanden som skapas för styrelserna i dessa bolag. Vilka funktioner som styrelserna utför kan tänkas påverkas av vilken institutionell logik som driver deras agerande (det vill säga de svar som ges på avhandlingens första frågeställning). En styrelse bestående av ledamöter som agerar i enlighet med den företagsorienterade institutionella logiken utför sannolikt sina uppgifter på andra sätt än en styrelse som agerar enligt en politisk institutionell logik. Detta behöver beaktas i analysen av vad styrelser i offentligt ägda bolag gör, och då detta inte har beaktats av tidigare forskning kan en del av de motstridiga resultaten stå att finna i detta.

I avhandlingens tredje frågeställning är intresset fortsatt riktat mot vad styrelseledamöterna gör när de agerar i styrelser, men här är fokuseras mer specifikt hur styrelseledamöterna hanterar krav och kritik som riktas mot bolaget. Om det föreligger motsättning mellan de politiskt orienterade och företagsorienterade institutionella logikerna är det av intresse att förstå hur de kommunala bolagsstyrelserna arbetar gentemot de intressenter som inte bär upp samma föreställningar om vad som är ett lämpligt agerande i en bolagsstyrelse. Agerar styrelserna i enlighet med en företagsorienterad logik finns risken att de tappar legitimitet hos den offentliga sektorns intressenter och vice versa. Agerar styrelserna enligt någon form av blandad logik finns risk att intressenter från båda sektorerna uppfattar styrelsen som illegitim och det samma gäller om den inte agerar alls. I samtliga dessa fall behöver styrelsen förhålla sig till de ”otillfredsställda” intressenterna och den tredje frågeställningen handlar om hur detta går till. Avhandlingens tredje frågeställning lyder: *Vilka strategier använder ledamöter i kommunala bolagsstyrelser för att hantera kritik och krav från omgivningen?* Även om den tredje frågeställningen hanteras separat ska den ses som en styrelsefunktion, styrelsernas kritikhanterande funktion, och ryms inom den del av syftet som avser att öka kunskaperna om vad styrelseledamöter i offentligt ägda bolag gör.

När väl vi har fått ett svar på dessa tre frågor kommer vi att veta *hur* styrelseledamöter i kommunala bolag agerar i sina uppdrag (frågeställning 1) och *vad* de gör i dessa uppdrag (frågeställning 2 och 3). På det sättet uppnås avhandlingens explorativa syfte. För att därefter nå fram till avhandlingens teoriutvecklande syfte behöver vi veta *varför* styrelserna utför dessa funktioner eller använder vissa strategier. För

att kunna nå fram till den delen av syftet kommer svaret på den första frågeställningen föras samman med svaren på frågeställning två och tre. Genom att analysera hur de institutionella logikerna påverkar vilka funktioner och strategier som ledamöter i kommunala bolag utför, respektive använder, kommer vi förhoppningsvis få en ökad förståelse av hur olika begrepp förhåller sig till varandra och därmed uppnås avhandlingens teoriutvecklande syfte.

Kunskaperna om varför styrelserna i offentligt ägda bolag gör det som de gör är begränsade. De studier som här bedrivits kan betecknas som strukturellt inriktade. Den bärande tanken i denna inriktning har varit att styrelsers agerande kan förklaras utifrån deras sammansättning. Är styrelsen sammansatt på ett visst sätt antas den agera därefter, och agerandet kommer att vara det samma i alla styrelser med en given sammansättning. Att ta del av sådant som styrelsernas storlek, statens eller kommunens ägarandel, dess mångfald samt ledamöternas kompetensnivå har ansetts tillräckligt för att förklara varför styrelser gör som de gör. Resultaten från studierna har dock varit motsägelsefulla, både avseende styrelsesammansättningens påverkan på styrelsernas förmåga att utföra olika funktioner, företagets verksamhet och företagets prestationer (Menozzi, Urutiaga & Vannoni 2011, Gnan, Hinna, Scorzza & Montaduro 2010)

En förklaring till detta kan vara att inte själva styrelsearbetet har analyserats. För att kunna förklara varför styrelser gör det som de gör i offentligt ägda bolag behöver vi veta mer om vad som sker i styrelserummen, och genom att analyseras styrelsernas funktioner och deras strategier för att hantera kritik och krav från omgivningen utifrån deras institutionella logik är förhoppningen att vi ska kunna få en uppfattning om hur styrelsens interna dynamik påverkar vad de gör.

Disposition

I detta inledande kapitel har jag haft för avsikt att introducera avhandlingens ämne, syfte och frågeställningar. I det kommande kapitlet presenteras avhandlingens material, metod och genomförande samt de två fallen, styrelserna i AB Kusthem och Strandbostäder AB. I kapitel tre presenteras tidigare styrelseforskning och vad vi vet om politiker när de sitter i styrelser i bolag i offentlig sektor. Kapitel fyra är avhandlingens teorikapitel och där går avhandlingens teoretiska ramverk igenom med fokus på institutionella logiker, styrelsefunktioner och strategier för att hantera kritik och krav från omgivningen.

Därefter följer fyra empiriska kapitel. I kapitel fem presenteras de empiriska resultaten för avhandlingens första frågeställning, de två styrelsernas institutionella logik. I kapitel sex och kapitel sju presenteras de empiriska resultaten för avhandlingens andra frågeställning, det vill säga vilka styrelsefunktioner som utförs i de två fallen. I kapitel åtta är det de empiriska resultaten för avhandlingens tredje frågeställning som går igenom då de två styrelsernas strategier för att hantera kritik och krav från omgivningen presenteras. I kapitel nio analyseras de empiriska resultaten utifrån avhandlingens teoretiska ramverk och de tre frågeställningarna besvaras. I detta kapitel analyseras också varför styrelserna utför de funktioner som de utför och varför de vidtar vissa strategier när de ska hantera kritik från omgivningen. I kapitel tio förs en diskussion om avhandlingens bidrag till forskningen om styrelsearbete i offentlig sektor, och om möjliga empiriska, teoretiska och metodologiska vägar framåt för fortsatt forskning. Kapitlet avslutas med en diskussion där avhandlingens resultat förs in i ett vidare sammanhang och relateras till den pågående samhällsdebatten kring hur kommunala bolagsstyrelser bör organiseras och utvecklas.

2

Forskningsprocessen – ansats och tillvägagångssätt

Kommunala bolagsstyrelser kan studeras på många olika sätt och utifrån olika material och med olika metoder. Valet av angreppssätt styrs av vad den enskilde forskaren ställt för frågor och hur han eller hon tror att dessa på bästa sätt kan besvaras utifrån de förutsättningar som står till buds. I detta kapitel följer en redovisning av hur jag har tagit mig an denna studie, vilka utgångspunkter som har styrt materialinsamlingen samt hur denna har gått till i praktiken.

En processbaserad metodologisk ansats

I denna avhandling står tre frågor i centrum; vilken institutionell logik som styrelseledamöterna agerar efter, vilka funktioner de utför samt hur de hanterar kritik och krav från omgivningen. Valet av angreppssätt och materialinsamlingsmetod för att besvara dessa frågor har gjorts utifrån tre metodologiska utgångspunkter.

Den första utgångspunkten är uppfattningen att styrelsearbete bäst förstås om styrelseledamöternas faktiska *agerande* studeras, det vill säga hur de agerar när de utför sina uppdrag. För att besvara avhandlingens frågeställningar räcker det inte att fråga ledamöterna vad de gör utan materialinsamlingen behöver ske på ett sådant sätt att deras agerande kan studeras.

Den andra metodologiska utgångspunkten berör frågan om kontext. Eftersom jag intresserar mig för de kommunala bolagsstyrelsernas kontext och hur styrelsearbetet bedrivs i den offentliga sektorn behöver materialet avspegla situationer där styrelseledamöterna agerar i just denna *kontext*. Det är i styrelserummen som ledamöterna agerar, det är där de agerar som grupp (det vill säga som styrelse) och det är i styrelserummet de motstridiga förutsättningarna för styrelsearbetet ska

hanteras. Styrelseledamöterna agerar naturligtvis också i andra sammanhang, men inte som samlad styrelse och inte i sammanhang där de ska utföra sina styrelsefunktioner eller balansera mellan olika krav.

Den tredje utgångspunkten för studiens genomförande är att styrelser måste ses som ett *kollektiv* som agerar gemensamt och som påverkar varandras logik, varandras funktioner och varandras sätt att hantera kritik och krav från omgivningen. Materialet behöver visa hur ledamöterna påverkas av föreställningar inom gruppen, samspelet mellan ledamöterna och mellan ledamöterna och tjänstemännen.

Ovanstående utgångspunkter är inte unika utan några som jag delar med den grupp av styrelseforskare vars forskning betecknas som *processbaserad styrelseforskning*. Inom detta perspektiv ryms forskare som har olika inriktning och olika intressen, men som har interaktionen och beteendet hos styrelseledamöterna som gemensam utgångspunkt för sina studier. Styrelseledamöternas kollektiva samspel och förhållningssätt gentemot varandra anses avgörande för styrelsens arbete och hur den utför sina funktioner varandra (LeBlanc & Schwartz 2007, Huse 2005, Daily, Dalton & Cannella 2003).

Forskningen om styrelseprocesser förhåller sig kritisk till hur tidigare forskning på fältet bedrivits och dess ensidiga fokus på strukturella förklaringsmodeller. Ända sedan fältets uppkomst har en stor del av styrelseforskningen ägnat sig åt frågan om vilken sorts styrelse som är mest effektiv sett till företagets ekonomiska resultat. Det är sambandet mellan styrelsens sammansättning och företagets ekonomiska prestationer (till exempel bokfört värde, aktievärde eller graden av lånefinansiering) som varit i fokus för analyserna (Murphy, McIntyre & Mitchell 2007). Frågor som har väckt forskarnas intresse är exempelvis om en större styrelse är mer effektiv än en mindre, om ett företags ekonomiska avkastning blir större om styrelsen består av externa ledamöter eller om det bokförda värdet ökar om företagets verkställande direktör också sitter som ordförande i styrelsen. Även om dessa studier har genererat många svar avseende relationen mellan styrelsers demografiska sammansättning och företagets ekonomiska prestationer så har de endast i begränsad utsträckning bidragit till förståelsen av vad som egentligen sker i styrelserummen, vilka funktioner som styrelsen de facto utför och vilka processer som leder fram till styrelseledamöternas agerande (Van Ees, Gabrielsson & Huse 2009, Pettigrew 1992).

Styrelsearbetet har gjorts till en ”svart låda” inplacerad som ett mellansteg mellan demografiska inputvariabler och företagets pre-

stationsvariabler (LeBlanc & Schwartz 2007, Samara-Fredricks 2000a). Jag delar den kritik som hävdar att om vi vill veta vad en styrelse gör så måste vi studera styrelsen, inte förlita oss på förenklade antaganden om att styrelsens sammansättning kan avslöja hur den arbetar (Huse & Gabrielsson 2005). Styrelser är grupper och som sådana påverkas deras agerande av de enskilda ledamöternas beteenden och den ömse-sidiga interaktionen inom gruppen. Daniel Forbes och Frances Milliken, förespråkare av mer processinriktade styrelsestudier, lyfter fram dessa utgångspunkter på ett tydligt sätt: *“the effectiveness of boards is likely to depend heavily on social-psychological processes, particularly those pertaining to group participation, and interaction, the exchange of information, and critical discussion.”* (Forbes & Milliken 1999:492)

Styrelseforskningen behöver med andra ord uppmärksamma olika delar av de gruppprocesser som utspelar sig i styrelserummen. Det är först om forskningen tar hänsyn till styrelseprocesser som den verkligen kan säga något om vad som gör styrelser effektiva och hur styrelserna kan påverka företagens resultat och verksamhet (Forbes & Milliken 1999:492, Van Ees, Gabrielsson & Huse 2009).

Det processinriktade perspektivet och de tre metodologiska utgångspunkterna har varit vägledande för urval, materialinsamling och analys i denna avhandling. Till detta ska vi nu vända oss.

Urval – de studerade bolagsstyrelserna

I denna avhandling studeras styrelsearbetet i kommunala bolag, ett fenomen som hittills varit relativt outforskat (Cornforth 2003). I Sverige finns det över 1700 kommunalt ägda bolag med sin egen historia, sin egna unika kontext och inte minst med en unik uppsättning styrelseledamöter. De kommunalt ägda bolagen är helt enkelt olika i många avseenden. Samtidigt är dessa bolag mycket lika och har flera drag som gör att de påminner om varandra. Som forskare med ett intresse av att kunna säga något om fler styrelser än de som valts ut för studien är ett sätt att utgå ifrån vad som brukar benämnas typiska fall), det vill säga fall som inte på ett utmärkande sätt skiljer sig från andra fall inom gruppen (Yin 2009).

I avhandlingens inledning diskuterades hur de kommunala bolagen, som en följd av att de är just offentligt ägda bolag, möter förväntningar och värden från såväl den offentliga sektorn som marknaden. Detta skapar en situation där styrelserna i dessa bolag både kan förväntas agera enligt en politisk logik och en företagsorienterad lo-

gik. En typ av kommunala bolag som befinner sig i denna situation, och som dessutom är mycket vanliga i de svenska kommunerna, är de kommunala bostadsbolagen. Precis som andra kommunala bolag möter bostadsbolagen förväntningar och värden från två olika sektorer. Bostadsbolagen har till uppgift att tillhandahålla en av de mest grundläggande välfärdstjänsterna, bostäder, åt befolkningen och är ett av redskapen som kommuner kan använda för att klara bostadsförsörjningen. Kopplingarna till den offentliga sektorn är med andra ord tydliga. Samtidigt tillhandahålls verksamheten i öppen konkurrens och finansieras till fullo via intäkter från marknaden.

Motstridigheten mellan den offentliga sektorns värden och marknadens värden är till och med inbyggd i själva lagstiftningen för kommunala bostadsbolag. 2011 trädde en ny lagstiftning i kraft (SFS 2010:879), och den nya lagen (ofta kallad ”Allvill”) slår fast att kommunala bostadsaktiebolags huvudsakliga uppgift är att i allmännyttigt syfte förvalta fastigheter med hyresrätter, främja bostadsförsörjningen i kommunen och erbjuda hyresgästerna inflytande (SFS 2010:879 § 1). Samtidigt ska verksamheten drivas enligt affärsmässiga principer med normala avkastningskrav (SFS 2010:879 § 2). De motstridiga förhållanden som finns för styrelsearbete i den kommunala bolagssektorn återfinns med andra ord hos de kommunala bostadsbolagen, och i detta avseende avviker de inte från andra kommunala bolag. Vill vi förstå mer om hur styrelser i offentligt ägda bolag förhåller sig till värden från såväl den offentliga sektorn som marknaden verkar kommunala bostadsbolag vara bra fall att studera. De två fallen som ingår i denna studie är båda kommunala bostadsbolag. Därutöver valdes styrelserna i de två bolagen för att de är typiska i följande avseenden:

1. Styrelserna i de två bolagen består enbart av politiker och av arbetstagarrepresentanter. Detta innebär samtidigt att styrelserna består av lekmän och inte styrelseproffs.
2. Styrelserna sitter i bolag som ägs av en kommun, inte av privata ägare.
3. Styrelserna sitter i bolag som endast har en kommun som ägare, det vill säga att de inte ägs av flera kommuner.
4. Styrelserna sitter i bolag som inte befinner sig i någon form av kris. Detta medför att styrelsernas agerande inte begränsas av extraordinära situationer.
5. Styrelserna är etablerade avseende att ledamöterna inte är nytillträdda.

Eftersom de två fallen uppvisar ovanstående egenskaper är resultaten från studien också relevanta för styrelser i andra bolag med samma egenskaper, vilket är de flesta kommunala bolagsstyrelser i Sverige. Som synes har inte de två fallen valts genom ett teoretiskt strategiskt urval, det vill säga ett urval där fallen väljs för att de uppvisar vissa särskilda egenskaper och där de två fallen är lika varandra i alla avseenden utan ett eller ett fåtal där de skiljer sig åt (Yin 2009). Ett sådant urval var inte möjligt eftersom det hade krävts att jag på förhand kände till några av de förhållanden som jag har för avsikt att studera, till exempel styrelsernas institutionella logik. För att uttrycka det hela i variabeltermer så var värdet på såväl de oberoende (styrelseledamöternas institutionella logik) som beroende variablerna (styrelsens funktioner och strategier för att hantera kritik och motstridiga krav) okända. Därmed kunde inte ett teoretiskt strategiskt urval göras.

Vad får då valet av typiska fall för konsekvenser för avhandlingens resultat? Den största fördelen är att resultatet speglar hur styrelsearbetet bedrivs under de förutsättningar som hänger samman med offentlig sektor, och inte går att härleda till extraordinära omständigheter i den unika kontexten. Jag är intresserad av att studera styrelser där deras institutionella logik, funktioner och strategier för att hantera kritik och krav från omgivningen framträder och där det faktiskt är relevant att ställa sig frågan om styrelserna agerar när de både förhåller sig till värden från den offentliga och privata sektorn. Hade jag istället studerat styrelser som befunnit sig i en extrem situation eller där omständigheterna varit kritiska hade de studerade styrelsernas institutionella logik, funktion och strategier varit alltför påverkade av dessa omständigheter för att anses överförbara till styrelser där dessa förutsättningar inte föreligger. En sådan omständighet skulle kunna vara att styrelserna varit nytillträdde och därmed inte hunnit utarbeta gemensamma värden och beteenden (en gemensam institutionell logik). Nya ledamöter är sannolikt präglade av att tidigare ha befunnit sig i andra styrelser eller organisationer och studiet av sådana ledamöter hade i realiteten varit studier av den logik som de bar upp i dessa andra sammanhang, och inte en studie av de institutionella logiker, som råder i en offentlig bolagsstyrelse. Att studera typiska fall medför därmed att jag kan studera styrelser som haft möjlighet att etablera sig och där styrelsearbetet påverkas av omständigheten av att befinna sig i en styrelse som både behöver förhålla sig till den offentliga och privata sektorns värden.

De valda fallen är också typiska i fråga om att styrelserna enbart består av politiker och därmed är att betrakta som lekmän. Hela 92 procent av alla styrelseledamöter i kommunala bolag är rekryterade från de politiska partierna (SOU 2015:24 s.344), och därmed avviker inte styrelserna som studeras i avhandlingen från andra styrelser i detta avseende. Det gör att vi inte på förhand kan anta att de är mer, eller mindre, benägna att agera som politiker i styrelsearbetet. Vi kan inte heller på förhand anta att de, till följd av att de är lekmän, har svårare att agera i styrelserna än andra styrelser i kommunala bolag. Hade det varit vanligare med styrelseproffs i de kommunala bolagen hade urvalet kunnat ifrågasättas på denna grund, men så är nu inte fallet. Styrelser i kommunala bolag är lekmän, så även styrelserna i denna avhandling.

Genom att studera typiska fall har jag också försökt att välja fall som inte befinner sig i ekonomiskt pressade situationer. Effekten av ett sådant urval hade även här varit att dessa omständigheter hade försvårat möjligheterna se vilka institutionella logiker som styr ledamöterna, vilka funktioner de utför eller vilka strategier de använder för att hantera kritik och krav från omgivningen. I sådana bolag är styrelsen tvingad att agera på ett visst sätt och därmed hade bilden av deras logik, funktioner eller strategier inte varit rättvisande för de kommunala bolagsstyrelser som inte befinner sig i sådana situationer. Urvalet av typiska fall har således medfört att jag i så stor utsträckning som möjligt kan studera styrelser som inte befinner sig i en situation där deras institutionella logik, funktioner eller strategier påverkas av omständigheter som inte härrör från faktumet att styrelserna både behöver förhålla sig till den offentliga och privata sektorns värden.

Att inte fler än två styrelser har inkluderats i denna studie beror på strävan efter att uppnå detaljkännedom och mer djupgående förståelse för det studerade fenomenet, det vill säga styrelserna, därmed är fallstudiemetoden att föredra framför andra tillvägagångssätt. Ett andra skäl till att antalet styrelser som ingår i studien är avhandlingens explorativa karaktär (Yin 2009). Därutöver förutsätter de tre ovan diskuterade metodologiska utgångspunkterna att antalet fall inte är för många. Om vi ska kunna förstå hur styrelsearbete bedrivs i offentligt ägda bolag måste vi studera styrelsernas agerande (utgångspunkt 1), i den kontext där agerandet sker (utgångspunkt 2) och som en kollektiv aktivitet (utgångspunkt 3). Detta gör att det bör ske någon form av observation av styrelsearbetet och intervjuer med ledamöterna. Först då kan vi förstå styrelsernas institutionella logik, vilka funktioner de

utför och vilka strategier de faktiskt använder för att hantera kritik och krav från omgivningen. Inom styrelseforskningen har fåfallsstudier framhållits som det lämpligaste angreppssättet om vi vill förstå styrelsernas gruppdynamik, beslutsprocesser och relationer mellan ledamöterna (Clarke 1998).

Direktobservationer och intervjuer är dock tidskrävande uppgifter vilket bidragit till att begränsa antalet fall. Det har helt enkelt inte varit möjligt att studera fler än två fall. Samtidigt möjliggör urvalet av två fall att jag kunnat se om de mönster som framträdde i det första fallet också återfinns i det andra fallet.

Då styrelseledamöterna i studien har utlovats anonymitet är både de två fallen och respondenterna anonymiserade. Att utlova anonymiteten har varit betydelsefullt för att styrelseledamöterna inte ska uppleva att de lämnar ut information som ligger inom affärssekretessen. Av denna anledning utelämnas också detaljerad information om ekonomiska förhållanden och underlag för köp eller försäljning av fastigheter i avhandlingens resultatbeskrivning. På de ställen som ekonomisk information behöver presenteras för att den utgör en viktig del i avhandlingens resultat kommer de beskrivas i mindre preciserade termer.

Styrelsen i AB Kusthem

Det första fallet som ingår i denna studie är styrelsen i AB Kusthem. Bolagets huvudsakliga verksamhet är hyresbostäder, och bolaget förvaltar i dag cirka 5000 bostäder. Därutöver förvaltas ett hundratal affärs- och kontorslokaler och parkeringsplatser. Bolaget är verksamt i en expansiv kommun med stor befolkningsökning och efterfrågan på bostäder är hög. Bolaget har inga vakanser i beståndet och ekonomin är, bland annat som en följd av detta, god.

Den politiska majoriteten i kommunen utgörs av den borgerliga alliansen och har gjort så under lång tid. Organisatoriskt har kommunen valt att upprätta ett koncernbolag, Kusten Stadshus AB, och i koncernen ingår totalt ett tiotal bolag. Förekomsten av en koncern aktualiserar frågan om hur denna organisering påverkar styrelsearbetet i Kusthem. Förekomsten av ett moderbolag aktualiserar också frågan om övriga kommunala bolags betydelse för styrelsearbetet. Kommunstyrelsens ledamöter utgör till stora delar också moderbolagets styrelse, och några av dessa sitter också med i Kusthems styrelse.

Styrelsen i Kusthem består av sju ordinarie ledamöter, fem av dem är politiskt tillsatta och två representanter arbetstagarna. Av de poli-

tiskt tillsatta ledamöterna är alliansen i majoritet med två moderater och en representant från Centerpartiet. Minoriteten representeras av två socialdemokrater. Varje ordinarie ledamot har inte en individuell ersättare utan majoriteten har en liberal och en moderat som ersättare medan minoriteten har en socialdemokrat som ersättare. Totalt består styrelsen således av 10 ledamöter.

Styrelsen i Strandbostäder AB

Det andra fallet som ingår i studien ut är styrelsen i Strandbostäder AB. Bolaget har valts eftersom det är tillräckligt likt Kusthem för att de två fallen ska kunna fungera som komplement till varandra. Samtidigt skiljer sig styrelsen i Strandbostäder från Kusthem i vissa avseenden vilket gör att de båda fallen tillför något i studien.

En skillnad gentemot Kusthem är att styrelsen i Strandbostäder fungerar som styrelse för två bolag, både kommunens fastighets- och bostadsbolag. Fastighetsbolaget fungerar som moderbolag, bostadsbolaget som dotterbolag. Förutom att de båda bolagen har samma styrelse delar de också samma personal. I realiteten finns således bara de två bolagen på papper (och i juridiskt avseende), men det hålls separata styrelsemöten för de två bolagen.

Denna konstruktion får till följd att bolagets styrelse både ansvarar för att förvalta kommunens 1200 hyresbostäder, men också för förvaltningen av samtliga kommunala verksamhetsfastigheter. I beståndet ingår alltifrån kommunens grundskolor, trygghetsboenden, förskolor och äldreboenden till kommunhuset och förvaltningarnas lokaler. Eftersom de kommunala förvaltningarna hyr in sig hos bolaget är kommunen i praktiken både ägare och kund till verksamheten. Bolagets ekonomi är stabil, men inte lika god som i Kusthem. Bolaget har inga outhyrda bostäder vilket kan förklaras av att kommunen har en årlig befolkningstillväxt och är en inflyttningssort.

En annan skillnad mellan de två fallen är att Strandbostäder är verksam i en kommun som inte styrs av en traditionell höger- eller vänstermajoritet utan istället av en koalition mellan Centerpartiet, Socialdemokraterna, Liberalerna och Miljöpartiet. Ordförandeposten innehas av en centerpartist med lång erfarenhet av kommunpolitik och han har bland annat tidigare varit kommunstyrelsens ordförande. Ordförandeposten i bostadsbolaget har han innehaft sedan valet 2010. Moderaterna är kommunens största parti men ingår inte i majoriteten. Utöver majoritetens och moderaternas representanter har också ett lokalt parti en representant i bolagsstyrelsen.

Styrelsen är ovanligt stor och består av nio ordinarie politiskt tillsatta ledamöter, och två representanter från arbetstagarerna. Majoriteten representeras av två socialdemokrater, en centerpartist, en liberal och en miljöpartist. Minoriteten består av tre moderata ledamöter och en representant för det lokala partiet. Utöver de nio ordinarie (politiskt tillsatta) ledamöterna består styrelsen av lika många ersättare. Totalt har således styrelsen 20 ledamöter men flera av ersättarna är vanligtvis inte närvarande vid mötena.

Insamling och bearbetning av material

Materialet som ligger till grund för denna avhandling har samlats in på tre olika sätt. Dels har jag genomfört direktobservationer av styrelsemöten i de två bolagen, dels har jag genomfört intervjuer med styrelseledamöter, tjänstemän och ägarrepresentanter. Observationerna och intervjuerna har genomförts parallellt under två år. Därutöver består materialet av beslutshandlingar från styrelsemöten och Powerpointpresentationer som gjorts av föredragande tjänstemän under styrelsemötena. Nedan presenteras hur materialet har samlats in och hur det har sammanställts och bearbetats.

Observationernas genomförande och sammanställning

För att genomföra observationer krävs vissa förberedelser. När det handlade om observationerna i denna avhandling utgjordes det första steget i förberedelseprocessen av att få tillträde till styrelsemötena och möjlighet att genomföra observationerna. I inledningen av detta kapitel diskuterades styrelseforskningens ”svarta låda” och det faktum att forskning om styrelser i allt väsentligt har grundat sig på förgivettagna föreställningar om styrelsers agerande. Många studier av styrelser har grundats på information som finns tillgänglig utanför styrelserummet (LeBlanc & Gillies 2005:25ff). En av anledningarna till att den ”svarta lådan” fortfarande inte är öppnad är att det är svårt att få tillträde till styrelsemöten, i synnerhet inom det privata näringslivet. Styrelsemöten utgör inga offentliga tillställningar till vilka omgivningen bjuds in för att aktivt ta del av vad som sägs och görs. Privata företag har en begränsad öppenhet kring sitt beslutsfattande, och eftersom näst intill all styrelseforskning är gjord på privata styrelser så har forskningen kommit att domineras av studier där resultaten grundar sig på material som är tillgängligt utanför styrelserummet. Forskarna har fått förlita sig till årsredovisningar, pressmeddelanden och inte minst ledamöternas egna utsagor i enkätundersökningar (LeBlanc & Gillies 2005:25ff).

Problemet med att få tillträde har i denna avhandling dessbättre varit begränsat. I båda fallen har jag fått tillträde och styrelserna har varit tillmötesgående. Den inledande kontakten med de två bolagen togs med respektive bolags vd som fick möjlighet att presentera bolagens verksamheter, organisation och aktuella frågor. Under dessa två samtal fick jag också möjlighet att presentera mina intentioner och hur jag hade tänkt genomföra min materialinsamling. Jag berättade att jag hade tänkt genomföra observationer och intervjuer med både styrelseledamöter och tjänstemän. I båda fallen fick jag vd:s godkännande att genomföra studien hos dem. Dessa inledande samtal hölls på bolagens huvudkontor och respektive vd visade mig runt i lokalerna och presenterade mig för de anställda. Vd berättade vad jag gjorde där, och då ingen i personalen hade några invändningar mot detta var tillträdet på tjänstemannasidan säkerställt.

Därefter återstod att få styrelsernas godkännande. Efter våra inledande samtal tog de båda direktörerna upp frågan med styrelserna på de nästkommande styrelsemötena och i båda fallen fattades positiva beslut om mitt tillträde. Jag bjöds sedan in till de därpå följande styrelsemötena och fick möjlighet att presentera mig och min studie. Därefter togs ytterligare ett beslut i varje styrelse om att jag kunde närvara under möten och genomföra intervjuer. På så sätt hade jag också fått styrelsernas godkännande. Inför varje styrelsemöte fick jag sedan åter förnyat tillträde genom att ordföranden frågade styrelsen om de ansåg det lämpligt att jag satt med under det aktuella mötet. I samtliga fall har detta gått bra och inte någon gång har jag nekats att sitta med.

När jag hade fått tillträde till styrelsemötena bestod nästa steg i förberedelserna av observationerna att planera för vad som skulle observeras när jag väl var på plats. Frågor om vad som ska observeras på fältet kan besvaras på två olika sätt. Dels kan observatören välja att observera ”allt” som händer i den kontext där observationen utförs. Fördelarna med ett sådant förfarande är att observatören inte tar något för givet utan förhåller sig undrande inför hela sammanhanget, och därigenom undviker att på förhand exkludera sådant som är av betydelse för att besvara frågeställningarna. Att hantera allt som händer som potentiellt underlag för en analys gör att analysen kan avslöja sådant om organisationen som andra, till exempel organisationsmedlemmarna själva, inte är medvetna om eftersom de håller detta som självklart. Nackdelarna är dock att det är svårt att observera ”allt” som händer och att vara på flera platser samtidigt. Att tillmäta allt som sker

potentiell betydelse medför också att materialet blir omfattande och det kan uppstå svårigheter i att skilja det väsentliga från det oväsentliga. Att inte ta något för givet och att hålla sig öppen för att ”allt” kan vara av betydelse renderar i en oförsvarligt stor mängd empiriskt material där risken finns att missa mönster (Neyland 2008:4ff).

Ett andra förfarande är istället att på förhand bestämma vad som ska observeras. Observatören kan välja ut vilka beteenden och ageranden som är av betydelse och därefter styra observationen genom att endast iakttä dessa. Fördelarna med ett sådant förfarande är att det begränsar det empiriska materialet och ökar möjligheten att få svar på. Nackdelarna är naturligtvis att observatören förbiser sådant som på förhand inte ansågs vara betydelsefullt men som faktiskt skulle kunna utgöra en viktig beståndsdel i materialet (Neyland 2008:4ff).

I denna studie hanterades balansgången mellan att observera tillräckligt mycket för att kunna säga något om det som jag intresserade mig för och samtidigt undvika att materialet blev för omfattande genom att låta på förhand uppsätta kategorier vägleda mig i observationerna. Jag valde att utgå från referensramen och upprättade observationsschema som innehöll tre teman.

Det första temat utgjordes av beteenden och utsagor som gav uttryck för ledamöternas institutionella logik. Utifrån teorienomgången av institutionell logik konstruerades två idealtyper av institutionella logiker. Olika beteenden och utsagor under styrelsemötena noterades därefter som antingen tillhörades den första eller den andra idealtypen. Det andra temat i observationsschemat fokuserade på avhandlingens andra frågeställning och frågan om vilka funktioner som styrelserna utför. Då jag i avhandlingen är jag intresserad av styrelsearbete i offentlig sektor, och då vi inte vet om resultaten från tidigare forskning (som i huvudsak baserats på styrelser i privat sektor) kan överföras till fältet för de offentliga bolagsstyrelserna, valde jag att utgå från de styrelsefunktioner som identifierats för privata bolagsstyrelser och låta dessa vägleda i observationerna. Från var och en av de fem styrelsefunktionerna som lyfts av styrelseforskningen härleddes fem kategorier (vilka jag återkommer till i kapitel fyra). Varje kategori innehåller en uppsättning beteenden och utsagor som kan kopplas till utförandet av var och en av de fem styrelsefunktionerna. Det tredje temat i observationsschemat var kopplat till frågan om hur styrelseledamöterna hanterar kritik och krav från omgivningen. Ur teoriramen härleddes i detta avseende ett antal kategorier för olika typer av strategier som beteendet kunde observeras utifrån.

För samtliga tre teman i observationsschemat upprättades således på förhand uppsatta kategorier som styrelseledamöternas agerande under mötena kunde stämmas av emot. Samtidigt förhöll jag mig öppen till att det skulle kunna uppstå situationer eller ageranden som inte gick att klassificera in i någon av dessa tre kategorier. Då noterades agerandet och fördes in i en ny kategori som sedan fylldes på med ytterligare observationer när sådana uppstod. Denna design gav därmed utrymme för att upprätta nya kategorier. Balansgången mellan att inte exkludera väsentliga delar av styrelsearbetet och att samtidigt undvika att få ett alltför stort empiriskt underlag löstes således genom att avgränsa observationerna till styrelsemötena och utgå från på förhand uppsatta kategorier.

När jag väl fått tillträde till styrelsemötena och fattat beslutet om vad som skulle observeras inleddes observationerna i februari 2013 och pågick till maj 2014. Under denna period observerades totalt 19 möten i Strandbostäder och 10 möten i Kusthem. Ambitionen var att följa de båda styrelserna i samtliga av deras officiella möten under ett drygt verksamhetsår, det vill säga möten som det skickades ut en kallelse till och som samtliga styrelseledamöter förväntades delta i. Dessa möten bestod av de ordinarie styrelsemötena och av strategikonferenser. I Strandbostäder observerades dessutom bolagets bolagsstämma och en extra bolagsstämma. Vid båda dessa tillfällen var styrelsen närvarande men ledamöterna var inte en del av själva stämman. Men eftersom bolagsstämman är bolagets högsta beslutande organ och ett av de formella sammanhang genom vilket aktieägarna (kommunens moderbolag) kan påverka bolagets förvaltning (SFS 2005:551 kap. 7 § 1 & 2) och besluta om styrelsens ansvarsfrihet ansåg jag det vara viktigt att även observera dessa tillfällen. I Kusthem genomfördes årsstämman per capsulam, det vill säga utan att ett fysiskt möte ägde rum. Därmed var det inte aktuellt att observera bolagsstämman i Kusthem.

Anledningen till att antalet observationer av Strandbostäders styrelse är fler jämfört med Kusthem beror på att styrelsen i Strandbostäder, som tidigare nämnts, är styrelse i både kommunens bostadsbolag och fastighetsbolag. De håller därför två styrelsemöten direkt efter varandra, ett möte för vardera bolaget. Att båda mötena observerades beror på att det som framkommer under fastighetsbolagets möten har en direkt påverkan på vad som sker under bostadsbolagets möten. Frågor och diskussioner som ligger under det ena bolaget övergår ibland till att handla om det andra bolaget och styrelsens agerande går

att utläsa i båda bolagssammanhangen. Frågor om relationen mellan styrelseledamöterna, till ägaren, hyresgäster, konkurrenter och tjänstemännen är desamma för båda bolagen och därmed av betydelse för styrelsens arbete. Av dessa anledningar observerades både bostadsbolagets och fastighetsbolagets styrelsemöten. Hur de observerade mötena fördelar sig mellan de två bolagsstyrelserna framgår av källförteckningen.

Dokumentationen av styrelsemötena skedde på tre sätt. För det första tog jag fältanteckningar där konversationerna mellan styrelseledamöterna antecknades så ordagrant som möjligt. Naturligtvis har fältanteckningarna inte kunna föras på ett sådant sätt att de ordagrant avspeglar innehållet i mötena. De är ingen exakt återgivning av vad som sagts och gjorts. Däremot har såväl innehållet i konversationerna som samspelet mellan ledamöterna och tjänstemännen kunnat fångas. Detta beror på att styrelsemöten är ett tacksamt observationsobjekt eftersom det är lätt för observatören att följa med i vad som sägs och görs. Styrelsemöten är strukturerade tillställningar som följer en på förhand uppsatt dagordning och där interaktionen mellan individerna är strukturerad i enlighet med gängse mötesteknik och talarordning. Risken att observatören missar vad som sägs och görs är därmed liten. Det pågår helt enkelt inga parallella samtal och ledamöterna talar inte i munnen på varandra. Att det endast är en scen som utspelar sig samtidigt, och på ett ställe, gör det förhållandevis enkelt att skriva ner vad som sägs och vad som beslutas. Till följd av att styrelsemöten utspelar sig på en och samma plats har anteckningarna kunnat göras direkt i datorn.

Under styrelsemötena använde jag mig av det observationsschema med teoretiskt härledda kategorier som diskuterades ovan. För varje kategori var olika beteenden och utsagor listade som återspeglar ledamöternas logik, funktion och strategier. De olika beteendena och utsagorna var placerade som rader i observationsschemat. I kolumnerna återfanns namnen på styrelseledamöterna. Under mötena kunde jag därför föra in en notering i schemat när en ledamot agerade i enlighet med någon logik, funktion eller strategi. Eftersom styrelsemötena hade ett lugnt tempo fanns det goda möjligheter att göra dessa noteringar i arken, framförallt i tidsluckan mellan olika ärenden på dagordningen.

Efter styrelsemötenas avslutande sammanställdes omedelbart en observationsberättelse där fältanteckningarna sammanfördes med noteringarna i observationsschemat. På detta sätt skapades en text från

varje möte som kunde underställas analys och kodning utifrån avhandlingens teoretiska kategorier. I Strandbostäder fick jag styrelsens tillåtelse att göra ljudupptagningar av mötena vilket gjorde att jag vid sidan av min observationsberättelse kunnat lyssna till mötena i efterhand. I Kusthem fick jag inte denna möjlighet utan där har jag fått förlita mig på mina observationsberättelser.

Intervjuernas genomförande och sammanställning

Observationerna har utgjort denna avhandlings huvudmaterial och då har samtliga medverkande styrelseledamöter, såväl ordinarie som ersättare, observerats. Avhandlingens material utgörs utöver observationerna också av intervjuer. Från början var ambitionen att intervjua samtliga politiskt tillsatta ordinarie styrelseledamöter i de båda bolagen, vilket också har gjorts. Därutöver har ersättare i de båda styrelserna intervjuats under förutsättning att de har varit närvarande på styrelsemötena under det aktuella verksamhetsåret och därutöver velat medverka i en intervju.

Eftersom styrelsens funktioner utövas gentemot, eller tillsammans med, representanter från ägare och företagsledningen, valde jag att vid sidan om politikerna i styrelserna också intervjua eller föra samtal med tjänstemän och ägarrepresentanter. Detta för att få med dessa aktörers beskrivning av styrelsens arbete. På så vis sätts styrelsernas arbete i ett större sammanhang vilket innebär att förståelsen för deras arbete ökar. Det har dock hela tiden varit styrelserna som varit i fokus, även i intervjuerna med ägarrepresentanterna och företagsledningarna.

Från ägarsidan genomfördes intervjuer med kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande i båda kommunerna. Dessa två positioner är de som på en mer kontinuerlig basis har kontakt med styrelserna och de är de högsta politiska representanterna för majoriteten respektive minoriteten. Detta gör att de kan ge en bild av hur styrelseledamöterna påverkas av arbetet i partigrupperna, en potentiellt viktig intressentgrupp i sammanhanget. Därutöver innehar kommunstyrelsens ordförande och vice ordföranden ordförandeposten och vice ordförandeposten i moderbolagets styrelse i AB Kusthem, vilket gör att de har god insyn i verksamheten.

Bland tjänstemännen i företagsledningen genomfördes intervjuer med båda bolagens vd. Att vd skulle intervjuas var självklart på grund av vd:s ledande ställning enligt aktiebolagslagen. Vd intar därutöver en framträdande position under styrelsemöten, framförallt som föredragande men också som delaktig i mötesförberedelser. I Strandbostä-

der fungerar vd också som mötessekreterare. Även om ekonomicheferna inte har en lika framträdande roll under mötena som vd är de alltid närvarande som föredragande och har genom sin befattning goda insikter i styrelsernas och bolagens verksamheter. I Kusthem genomfördes en intervju med ekonomichefen, medan behovet av en formaliserad intervju med ekonomichefen i Strandbostäder var litet. Det berodde på att jag hade möjlighet att ställa frågor till ekonomichefen vid varje styrelsemöte där han informerade om hur han såg på olika aktuella frågor och styrelsens arbete. Samtalen med ekonomichefen gav just de perspektiv på styrelsens arbete som intervjun var tänkt att ge, och då det är styrelserna som står i fokus för studien och inte tjänstemännen, bedömdes det inte som nödvändigt att intervjua ekonomichefen i Strandbostäder.

Det totala antalet intervjuer i studien uppgår till 24 stycken. Längden på intervjuerna varierade något, men i genomsnitt pågick de under en timme. De flesta av intervjuerna genomfördes genom ett personligt möte mellan mig och den intervjuade, men några genomfördes över telefon.

Alla intervjuer hade en semistrukturerad karaktär där tre på förhand uppställda frågeområden utgjorde utgångspunkten. De tre frågeområdena utgick från avhandlingens tre frågeställningar. I det första temat kretsade frågorna kring vilka föreställningar och värderingar som styrelseledamöternas bär upp i sitt arbete i styrelsen, det vill säga vilken logik som styr deras agerande. Ledamöterna fick besvara frågor om identitet, synen på uppdraget, målsättningar, representation och vilket agerande de ansåg vara lämpligt i olika situationer. Det andra temat under intervjuerna fokuserade på frågan om vilka styrelsefunktioner ledamöterna utför. Eftersom styrelsefunktionerna som föreskrivs av de etablerade teoribildningarna inom fältet fokuserar på tre relationer (styrelsens relation till ägaren, till intressenter i omgivningen och till tjänstemännen i företagsledningen) kretsade frågorna kring hur ledamöterna hanterar dessa relationer. Intervjuernas tredje tema riktade in sig mot hur ledamöterna hanterar kritik och krav som finns på bolaget. Ledamöterna fick beskriva vilka strategier de använde för att hantera kritik och krav som strider mot den logik som ligger till grund för deras arbete i styrelsen.

Då respondenterna i sina intervjusvar självfallet förde resonemang om flera olika aspekter av styrelsearbetet samtidigt behövde inte samma frågor ställas vid varje intervju, utan det viktigaste för min del var att alla de tre frågeområdena berördes under intervjuerna. Utöver

de tre frågeområdena tog jag också upp situationer och händelser från styrelsemötena under intervjuerna. Ledamöterna fick precisera sådant som jag inte hade förstått eller utveckla och motivera sitt agerande i olika situationer. Under hela materialinsamlingen fanns således ett samspel mellan intervjuerna och observationerna. Naturligtvis blev det lättare att göra återkopplingar till möten ju senare i materialinsamlingsprocessen som intervjuerna låg.

Intervjuerna med tjänstemännen och med ägarrepresentanterna följde ungefär samma teman där de fick beskriva hur de upplever hur styrelserna ser på sina uppdrag och hur de utför olika funktioner. I intervjuerna med ägarrepresentanterna ställdes dessutom frågor om ägarnas syn på bolagets uppdrag, om styrningen av bolaget och hur uppföljningen av verksamhet sker från ägarens sida. I intervjuerna med tjänstemännen ställdes frågor utöver ovanstående också frågor om hur de bereder ärenden och underlag inför styrelsemötena. Alla intervjuer har spelats in och transkriberats. Materialet, texterna, analyserades därefter utifrån olika koder, härledda ur avhandlingens teoretiska ramverk.

Avstämningssamtal med vd och styrelseordförande

Vid sidan om de ovan presenterade intervjuerna har jag i samband med de flesta observationerna av styrelsemötena haft möjlighet att föra samtal med vd, styrelseordförandena och ibland även med ekonomichefen i respektive bolag. Detta var inte några strukturerade intervjuer utan ett informellt samtal. Dessa möten var dock i flera fall goda tillfällen att stämna av om jag hade uppfattat diskussionerna under styrelsemötena på rätt sätt, det vill säga om jag förstått ärendenas innehåll, vem som har initierat dem och hur de har hanterats mellan mötena. Dessa samtal varierade i tid men vanligtvis pågick de mellan 30 minuter och en timme.

Dokumentationen av dessa samtal skedde genom att jag direkt efter samtalen satte mig ner och gjorde en anteckning av erfarenheterna från samtalet med vd, ordförande eller ekonomichefen.

Ett exempel på hur samtalen efter styrelsemöten bidrog till min förståelse av observationen kan hämtas från ett av styrelsemötena i Kusthem. Under ett möte diskuterades hur styrelsen skulle ställa sig till att en fastighetsförsäljning till ett av systerbolagen hade avbrutits av systerbolags styrelse, trots att affären länge såg ut att bli av och trots att kommunstyrelsen hade initierat och godkänt affären. Under diskussionen var styrelseledamöterna mycket frustrerade över att affä-

ren inte skulle bli av, men under hela samtalet aktualiserades aldrig frågan om att styrelsen skulle vända sig till kommunstyrelsen för att få den att agera och se till att affären som kommunens ledande politiker initierat skulle bli av. Istället valde styrelsen att bordlägga frågan. Jag förstod inte varför styrelsen agerade på detta sätt och i samtalet med vd och ekonomichefen efter styrelsemötet ställde jag frågan om hur de såg på reaktionen hos styrelsen. Vd berättade då att frustrationen hos styrelsen endast till dels berodde på att affären avbrutits men att styrelsen och han själv mest irriterade sig på att det var styrelsen i det aktuella systerbolaget som avbrutit affären eftersom den till stora delar utgjordes av kommunstyrelsens ledamöter. Ledamöterna i kommunstyrelsen hade med andra ord gett sig själva i uppdrag att genomföra en affär med Kusthem som de sedan själva i nästa styrelseuppdrag valts att avbryta. Detta var huvudkällan till frustrationen och anledningen till varför styrelsen inte valde att gå vidare till kommunstyrelsen för att få denna att agera gentemot systerbolaget för att få till stånd en affär. Som en följd av avstämningsmötet med vd och ekonomichef kunde denna information föras till observationsberättelsen och som därmed gav en mig bättre förståelse av vad jag observerat under det aktuella mötet. På detta sätt har avstämningsamtalen efter observationerna flera gånger spelat en viktig roll för min förståelse av vad som skedde på styrelsemötena.

Möteshandlingar och Powerpoint-bilder

Vid sidan av observationerna och intervjuerna har också styrelsemötenas beslutshandlingar samlats in. I Kusthems styrelse använder sig de föredragande sig dessutom av Powerpoint-presentationer, och i de fall där jag behövde dessa för att få en bra bild av ett ärende samlades också dessa in. I Strandbostädens styrelse används också storbildsskärm under mötena men där är det i regel endast att-satserna från möteshandlingarna som visas på skärmen. Att jag valt att integrera möteshandlingar och Powerpoint-presentationer i avhandlingen beror på att såväl handlingarna som Powerpoint-presentationerna utgör viktiga delar av styrelsemötena och för att de ger en klar bild av styrelsens institutionella logik och deras funktion.

Till varje möte får styrelsen utskickat ett material på cirka 50 – 100 sidor där frågorna på dagordningen presenteras. Det kan handla om allt från ett utkast till miljöpolicy till kalkylunderlaget för en utförsäljning av en fastighet. Under styrelsemötena refereras det till materialet och beslut fattas antingen i motstånd till, eller i linje med, vad

som står i handlingarna. Därför har detta material fungerat som ett underlag för att förstå styrelsernas arbete. Powerpoint-presentatio- nerna är viktiga då de dels återger vad som står i handlingarna men också eftersom de innehåller de föredragandes (det vill säga vd:s eller ekonomichefens) syn på en aktuell fråga.

Handlingarna och Powerpoint-bilderna har analyserats på två sätt. Först har innehållet analyserats utifrån vilka värden som betonas och om styrelserna samtycker eller motsätter sig dessa värden under sty- relsemöten. På detta sätt har handlingarna och presentationerna funge- rat som en del i analysen av styrelsernas institutionella logik och be- roende på hur styrelserna väljer att bemöta handlingarna och presen- tationerna kan också deras strategier för att hantera kritik och krav från omgivningen som inte ligger i linje med styrelsens egen logik uttolkas. Därutöver har handlingarna och presentationerna analyserats utifrån vilken styrelsefunktion som ledamöterna behöver utföra för att hantera underlaget. Det kan till exempel vara fråga om handlingar som avser uppföljning av verksamheten eller handlingar som utgör grun- den för att fatta ett långsiktigt strategiskt beslut. Genom att analysera underlagen och presentationerna på detta sätt har det varit möjligt att göra en analys av vilka funktioner styrelserna utför.

Hur hanteras motstridigheter i materialet?

Eftersom materialet i denna avhandling är sprunget ur tre olika infor- mationskällor (observationer, intervjuer, dokument) väcktes tidigt i materialinsamlingsprocessen frågan om hur eventuella motstridigheter i materialet skulle hanteras. Framförallt rörde denna fråga de even- tuella skillnaderna mellan intervjuutsagor och observerat beteende. Det föreföll inte som orimligt att politikerna i vissa avseenden under intervjuerna skulle säga att de i sitt styrelsearbete agerade på ett sätt men att det sedan skulle visa sig att de under observationerna faktiskt agerade på ett annat sätt, eller att de under mötena gav uttryck för andra värderingar än de som framfördes under intervjuerna. Skälen till en sådan diskrepans skulle kunna vara allt från glömska till viljan att framstå som lämplig och kompetent för styrelseuppdraget.

Under materialinsamlingsprocessen visade det sig att diskrepansen mellan intervjuutsagor och observerat agerande inte var särskilt stora. Endast i undantagsfall fanns det en skillnad mellan vad som sades och vad som gjordes. Den gäller framförallt avhandlingens andra fråge- ställning om vilka funktioner som styrelseledamöterna utför. Där gav några av respondenterna uttryck för att de har en kontrollfunktion

under styrelsemötena och att de ställer kritiska frågor för att se hur vd och ekonomichef motiverar sina beredningsunderlag och ställningstaganden. Under de observerade styrelsemötena visade det sig dock att samma ledamöter inte ställde några frågor över huvud taget, varken kritiska eller okritiska. I denna och liknande situationer har det observerade beteendet konsekvent fått företräde framför intervjuutsagorna. Det är frågan om vad som sker i styrelserummet som står i centrum för avhandlingen och det medför att det observerade agerandet går före en utsaga om detsamma.

Att jag valt att göra på detta sätt går tillbaka till de tre metodologiska utgångspunkterna som styr materialinsamlingen, det vill säga att jag anser att styrelsearbete bäst förstås om materialet speglar 1) det faktiska agerandet, 2) i den specifika kontexten och 3) det kollektiva samspelet mellan ledamöterna. Under styrelsemöten observeras styrelsearbetet utifrån samtliga dessa utgångspunkter. Intervjuerna fungerar som ett komplement till observationerna och ger möjligheten till att mer djupgående förstå varför styrelseledamöterna gör som de gör.

3

Tidigare forskning om politiker och styrelsearbete i offentlig sektor

Styrelseforskningen har sedan fältets uppkomst under 1930-talet kommit att ha privata företag som huvudsakligt intresse. Med tiden har forskningen också kommit att intressera sig för offentliga organisationer, men då har intresset huvudsakligen inte varit riktat mot styrelser i offentlig ägda bolag utan mot styrelser i andra organisationer inom den offentliga sektorn, till exempel styrelser i myndigheter, skolor och museer (Cornforth 2003). Det kunskaper vi har om hur politiker agerar i bolagsstyrelser härrör antingen från studier av politiker som agerar i privatägda bolag, eller från studier av styrelsearbete i offentligt ägda bolag men där styrelserna inte alltid består av politiker.

De studier som det kommer refereras till nedan är i möjligaste mån sådana som handlar om styrelser i offentligt ägda bolag. Men även forskning om privata styrelser kommer inkluderas i de fall där denna fokuserar på hur politiker agerar i bolagsstyrelser, vad som brukar betecknas politiskt kopplade ledamöter (Faccio 2006, Vishny & Shleifer 1994). Med politiskt kopplade styrelser avses styrelser där ledamöterna: *”currently holding a seat in parliament or in the municipal, provincial, or regional government or held one in the past, and also, more generally, directors affiliated to a political party and those whose relationship with political parties is well known”* (Menozzi, Urtiaga & Vannoni 2011).

Presentationen kommer att göras i tre avsnitt, där det första diskuterar forskningen som har studerat sambanden mellan olika strukturella karaktäristiska hos styrelser och företags ekonomiska resultat, så kallade input-output-studier. Dessa studier lyfts fram här då det inom dessa studier har gjorts antaganden om hur politiker agerar när de

sitter i bolagsstyrelser, och varför de gör som de gör. I det andra avsnittet presenteras den del av fältet som huvudsakligen ägnat sig åt att försöka beskriva och förklara vilka funktioner som utförs av offentliga bolagsstyrelser, oavsett om de består av politiker eller ej. Det tredje avsnittet uppehåller sig kring den del av fältet som menar att frågorna om vad styrelser gör och varför de gör det bäst kan förstås om hänsyn tas till de processer som pågår inne i styrelserummen.

Input-output-studier av styrelseeffektivitet

En övervägande del av styrelseforskningen om privata företag kan klassas som effektstudier i den mening att forskarna har intresserat sig för hur olika faktorer i styrelsens strukturella sammansättning påverkar företagets prestationer, till exempel deras effektivitet, produktivitet och ekonomiska resultat. I en litteraturöversikt (Gabrielsson & Huse 2004) visas att de vanligaste förklaringsvariablerna till företagets prestationer har varit antalet internt respektive externt rekryterade styrelseledamöter, antalet ägare och förekomsten av en vd som också är styrelseordförande. Den strukturella styrelseforskningen har oftast haft en kvantitativ och hypotestestande ansats och baserats på stora empiriska urval.

Resultaten från studierna är inte samstämmiga och har inte renderat i en ökad förståelse över vilken styrelsesammansättning som är mest optimal för att generera goda företagsprestationer (Leblanc & Gillies 2005:2ff). Vissa studier har visat att en oberoende styrelse bestående av externt rekryterade ledamöter är positivt för företagets ekonomiska resultat (Hossain, Prevost & Rao 2001, Denis & Sarin 1999, Rosenstein & Wyatt 1997). Andra har istället funnit att andelen externt rekryterade ledamöter inte har någon effekt alls på företagets resultat (Nahar Abdullah 2004, Bhagat & Black 1998, Agrawal & Knoeber 1996). Ytterligare andra har funnit ett negativt samband mellan samma variabler (Chin, Vos & Casey 2003, Daily & Dalton 1992). Liknande motsägelser gäller också för andra variabelers påverkan på företagets resultat, till exempel styrelsens storlek och styrelsesammansättning (se genomgång i Reddy, Locke & Scrimgeur 2011).

Politiskt kopplade styrelseledamöter i offentligt ägda bolag

Empiriska studier av styrelser i offentligt ägda bolag är ovanliga. Den forskning som har genomförts har i huvudsak haft samma strukturella ansats som forskning om privatägda bolag, och i huvudsak har studierna gjorts på styrelser i statligt ägda bolag. Precis som är fallet med

de strukturellt inriktade studierna på privatägda bolag har forskarna i studierna av de offentligt ägda bolagen framförallt velat se hur olika styrelsesammansättningar påverkar företagens prestationer. Men till skillnad från forskningen om styrelser i privatägda bolag har denna del av fältet riktat intresset mot hur politisk kopplade styrelseledamöter påverkar företagens prestationer. Forskarna har frågat sig vilken betydelse som politiskt kopplade styrelseledamöter, utsedda av en offentlig ägare, har för företagens prestationer.

Resultaten från denna del av forskningsfältet har huvudsakligen påvisat negativa samband mellan andelen politiskt kopplade ledamöter och företagens prestationer, det vill säga att fler politiskt kopplade ledamöter leder till sämre företagsprestationer.

I en studie av delvis privatiserade och börsnoterade kinesiska, statligt ägda, bolag visas att bolag vars styrelser har starka kopplingar till den kinesiska regeringen har ett lägre aktievärde och gör sämre investeringar jämfört med bolag som saknar politiska kopplingar (Hung, Wong & Zhang 2008:33). En styrelse med politiska kopplingar definierades i studien som styrelser där ordförande eller vd är, eller har varit, ledande regeringstjänsteman eller anställd i den lokala förvaltningen eller inom militären. Att styrelser med kopplingar till regeringen presterade sämre på marknaden antas av författarna bero på att dessa styrelser prioriterar politiska mål istället för att se till vad som är bäst för företagens ekonomiska utveckling (Hung, Wong & Zang 2008:2). Huruvida ledamöterna med kopplingar till regeringen faktiskt eftersträvar politiska mål eller om de har tillräckligt med inflytande i styrelsen för att kunna få bolaget att agera på detta sätt studeras dock inte.

I likhet med resultaten från studien av de kinesiska bolagsstyrelserna visar resultaten från en studie på kanadensiska statliga bolag att styrelser med fler politiskt kopplade ledamöter är mindre effektiva i att hantera tekniska utmaningar än styrelser med färre politiska kopplade ledamöter (Bozec & Dia 2007).

En lägre andel politisk kopplade ledamöter, och en högre andel ledamöter utan politiska kopplingar, har också visats sig vara positivt för företagens entreprenörskap. I en studie på svenska kommunalt ägda vatten- och avfallshanteringsbolag visar Elin Smith (2012) att en högre andel externa ledamöter i styrelsen, definierat som andel ledamöter som inte är aktiva politiker, leder till att företagen är mer innovativa i produktutveckling, mer risktagande och mer proaktiva. Detta antas bero på att politiker har sämre branschkunskaper än externt re-

kryterade ledamöter och att de är rekryterade för att driva politiska frågor i styrelsen (Smith 2012:177). Men dessa tolkningar av resultaten studeras inte empiriskt vilket gör att vi inte kan vara säkra på att politikerna saknar tillräckliga kunskaper eller att kunskaperna hos ledamöter utan politiska kopplingar är tillräckliga eller adekvata för företagets verksamhet. Inte heller vet vi om de politiskt rekryterade ledamöterna arbetar politiskt i styrelsearbetet.

Även om resultaten huvudsakligen har visat ett negativt samband mellan politiskt kopplade ledamöter och företagsprestationer i offentligt ägda bolag finns det studier som nyanserar bilden. En studie på italienska vattenbolag visar att bolag med politiskt kopplade ledamöter inte presterar sämre (definierat som storleken på företagets vinster) än företag som saknar dessa kopplingar (Romano & Guerrini 2014). Däremot visar studien att en högre andel av politiskt kopplade styrelseledamöter underlättar för företagen att knyta till sig extern finansiering, detta oavsett om bolagen ägs av kommuner, privata ägare eller en blandning av de båda. Författarna tolkar resultaten som ett uttryck för att de politiskt kopplade ledamöterna spelar en avgörande roll i arbetet med att knyta viktiga resurser till företagen. Om de politiskt kopplade ledamöterna verkligen agerar för att knyta resurser till bolagen studeras, precis som i andra styrelsestudier med en strukturell förklaringsansats, dock inte. Men författarna konstaterar att det inte går att bortse från den politiska dimensionen i de offentligt ägda bolagens verksamhet (Romano & Guerrini 2014:24f).

I en studie av en svensk kommun och styrningen av dess kommunala bolag (Erlingsson m.fl. 2015) bekräftas vissa av resultaten ovan, men inte alla. Även om den aktuella studien inte är intresserad av att studera sambandet mellan styrelsernas sammansättning och företagets prestationer, återfinns flera resultat som visar vad styrelser i kommunala bolag gör och vad de inte gör. Genom en enkät-, dokument- och intervjustudie konstateras det att politiker i de kommunala bolagsstyrelserna själva uppfattar sig ha kunskap för att kunna göra självständiga bedömningar i styrelsearbetet, men att kunskapen kan höjas ytterligare. Huruvida kunskaperna kommer till användning i styrelsearbete studeras dock inte i den aktuella studien. Vidare visar studien att många av politikerna inte har en kontinuerlig kontakt med sina partier för att diskutera bolagsfrågor. I studien konstateras det också att det inom de politiska partierna finns ett missnöje med hur styrelseledamöterna tillsätts, inte minst från ledamöter i kommunfullmäktige som själva inte sitter i bolagsstyrelser.

Något motstridiga resultat påvisas i en studie av kommunala bolag i Norge (Ringkjøb, Aars & Vabo 2008). Styrelseledamöterna upplever sig ha tillräckliga kunskaper och de uppger att de har en viktig funktion att utföra i styrelserna genom sin koppling till de politiska partierna. Kopplingen till partierna använder de för att agera för gennemot partierna och ägaren för att därigenom underlätta för bolagets verksamhet. Samtidigt anger politikerna att de inte agerar som politiker och att de inte anser uppdragen i de kommunala bolagen vara politiska i bemärkelsen att de ska driva partipolitiska frågor i dessa sammanhang (Ringkjøb, Aars & Vabo 2008:95ff).

Politiskt kopplade styrelseledamöter i privatägda bolag

Till skillnad från det begränsade antalet studier om politiskt kopplade ledamöter i offentligt ägda bolag finns det betydligt fler studier om betydelsen av sådana ledamöter i privatägda bolag. Intresset i dessa studier har i stora stycken varit samma som i studierna om styrelser i offentligt ägda bolag, och den huvudsakliga frågan har varit vilken betydelse som politiskt kopplade styrelseledamöter har för företags prestationer. Resultaten från studierna har inte lika entydigt visat att politiskt kopplade styrelseledamöter har en negativ påverkan på företagens prestationer, utan resultaten är motstridiga.

Vissa studier har funnit positiva samband mellan andelen ledamöter och företags prestationer. Det har bland annat påvisats att företag med politiskt kopplade ledamöter har en bättre avkastning på aktier (Goldman, Rocholl & So 2009), bättre resultat i redovisningen (Niessen and Ruenzi 2010) och högre aktievärde (Niessen & Ruenzi 2010, Faccio 2006) än företag som saknar politiska kopplingar genom styrelsen.

Resultaten har huvudsakligen antagits bero på två olika faktorer. Den vanligaste tolkningen har varit att politiskt kopplade ledamöter bidrar med viktiga *kontakter* som andra företag saknar, och att dessa kontakter i sin tur påverkar företagens ekonomiska prestationer positivt. Företag med politiskt kopplade ledamöter har till exempel visat sig ha lättare för att låna kapital hos statligt ägda banker, något som har antagits bero på att dessa ledamöter har goda kontakter med andra politiska aktörer på nationell nivå vilket gör att deras företag lättare beviljas medel hos bankerna (Li, Meng, Wang & Zhou 2008, Khwaja & Mian 2005, Agrawal and Knoeber 2001).

Den andra tolkning har varit att politiker, som en följd av att de inte är rekryterade inifrån från företag de sitter i, bidrar med obe-

roende analyser och tillför nya perspektiv på företagens utveckling. De politiskt kopplade ledamöternas oberoende och deras nya perspektiv på verksamheten medför att styrelserna de sitter i fattar bättre beslut jämfört med styrelser som saknar sådana kopplingar. Politikerna bidrar i denna tolkning med *kunskaper* och *erfarenheter* som andra styrelseledamöter saknar. Framförallt har det antagits att politiskt kopplade ledamöter har kunskaper om, och erfarenheter av, politiska processer som påverkar företagen (Goldman, Rocholl & So 2009, Claessens, Feijen & Laeven 2008, Faccio 2006, Khwaja & Mian 2005, Agrawal & Knoeber 2001).

En viktig invändning mot dessa tolkningar är att de inte har studerats empiriskt. Om ledamöterna med politiska kopplingar använder sina kontakter eller sina kunskaper och erfarenheter studeras inte. Vi vet inte om politikerna använder kontakterna, kunskaperna eller erfarenheterna för att förbättra för företagen de är verksamma inom. I tolkningarna av de positiva sambanden mellan politiskt kopplade ledamöter och företagsprestationer förutsätts de politiskt kopplade ledamöterna använda sina kontakter och insikter för att gynna företagets prestationer. De antas agera för företagets bästa och vilja förbättra företagets prestationer, men eftersom den strukturellt inriktade styrelseforskningen inte har tagit del av styrelseledamöternas agerande, eller deras motiv, så vet vi inte om de använder sina kontakter, kunskaper eller erfarenheter på detta sätt.

Resultaten från studier om relationen mellan politiskt kopplade ledamöter och företagsprestationer i privatägda bolag har dock inte endast påvisat positiva samband. Det finns också studier som har visat motsatsen, att företag med politiskt kopplade styrelseledamöter gör sämre prestationer än företag som saknar dessa kopplingar. Det har visats att bolag med politisk kopplade styrelseledamöter gör sämre resultat i sina redovisningar (Boubakri, Cosset & Saffar 2008), har lägre avkastning (Faccio 2010) och har ett lägre aktievärde än företag som saknar politisk kopplade styrelseledamöter (Faccio 2010, Hung, Wong & Zhang 2008).

De negativa sambanden mellan politiskt kopplade styrelseledamöter och företagets prestationer har framförallt tolkats bero på att ledamöter med politiska kopplingar är *lojala* med den som utser dem och att de därför agerar i enlighet med huvudmannens politiska intressen. De antas därför inte vara tillräckligt oberoende för att kunna utföra sina funktioner på ett framgångsrikt sätt och att de därmed i förlängningen inte kan värna bolagets ekonomiska utveckling (Calabrò,

Torchia & Ranalli 2013, Menozzi, Urtiaga & Vannoni 2011, Gnan, Hinna, Scarozza & Montaduro 2010). Politiskt kopplade ledamöter påverkar i denna tolkning företagets prestationer negativt eftersom de vill maximera rösterna i nästkommande val (antingen för sig själva eller huvudmannen) och att de därför vill öka antalet anställda i de företag som de sitter i. Fler anställda anses öka populariteten i väljarkåren, men på bekostnad av vad som är det långsiktigt bästa för bolaget som anställer fler medarbetare än vad som är optimalt för verksamheten, vilket i sin tur försämrar företagets prestationer. De politiskt kopplade ledamöternas *kortsiktiga politiska målsättningar* prioriteras således på bekostnad av vad som är det långsiktigt bästa för företaget (Menozzi, Urtiaga & Vannoni 2011, Shleifer & Vishny 1994). Eftersom ledamöter med politiska kopplingar har antagits arbeta för att uppnå politiska mål så har det vidare antagits att de är beredda att ta ekonomiska risker i styrelsearbetet. De sätter helt enkelt sina politiska mål före företagets ekonomiska välmående (Menozzi, Urtega & Vannoni 2011, Gnan, Hinna, Scarozza & Montaduro 2010).

De negativa sambanden mellan politiskt kopplade styrelseledamöter och företagsprestationer har också tolkats som ett uttryck för att dessa ledamöter *saknar tillräcklig kompetens* för att kunna utföra sina funktioner. De förutsätts vara rekryterade på politiska grunder, inte utifrån kompetens eller erfarenheter (Gnan, Hinna, Scarozza & Montaduro 2010).

Ingen av de två tolkningarna av hur de politiskt kopplade ledamöterna påverkar företagets prestationer negativt har prövats empiriskt, och precis som med tolkningarna av hur politiskt kopplade ledamöter påverkar företags prestationer positivt vet vi inte om dessa ledamöter verkligen arbetar för att uppnå politiska målsättningar, och inte heller om de saknar tillräckliga kunskaper. Det tas för givet att en politiskt rekryterad styrelseledamot är lojal mot med sin uppdragsgivare och att den arbetar för politiska målsättningar i styrelsen.

Som synes finns det flera olika tolkningar, såväl positiva som negativa, av hur politiskt kopplade ledamöter påverkar företagsprestationer, men till följd av att tolkningarna inte har undersökts empiriskt vet vi egentligen inte om dessa tolkningar stämmer. Det har ansetts tillräckligt att ta del av styrelsens sammansättning för att kunna förklara hur styrelsen utför sina funktioner och i förlängningen bidrar till företagets framgångar. Häri kan en förklaring till de motsägelsefulla resultaten från fältet ligga. Tolkningarna av hur de politiskt kopplade ledamöterna gynnar eller missgynnar företagsprestationer

kan vara riktiga, men det vet vi först om vi studerat ledamöternas agerande i styrelserna. En förklaring till input-output studiernas motstridiga resultat kan således stå att finna i att de studerade variablerna inte säger något om vad som sker inne i styrelserummet, och att de variabler som används för att studera sambanden kan visa sig vara dåliga indikatorer på vad en styrelse gör, varför den gör det och på vilket sätt den därigenom påverkar företagets verksamhet och effektivitet (Zona & Zattoni 2007, Forbes & Milliken 1999).

För att utröna vilken betydelse som politiskt kopplade ledamöter har behöver vi studera vad de gör i styrelserummen, vi behöver studera deras funktioner. Den andra större delen av styrelseforskningen har intresserat sig för just detta, styrelsens funktioner. Låt oss se närmre på denna del av fältet.

Styrelsefunktioner

Den andra stora delen av forskningsfältet har varit inriktad på frågan om vilka funktioner som en styrelse utför. Inte heller inom denna del av fältet är resultaten samstämmiga. Vissa studier på styrelser i statligt och kommunalt ägda bolag har visat att styrelserna utför en *strategisk* funktion (Parra & Filho 2012) medan andra finner stöd för motsatsen (Sponbergs 2007). Ytterligare studier visar att styrelserna huvudsakligen ägnar sig åt *kontroll* av verksamheten och tjänstemännen (Simpson 2012, Schwartz-Ziv & Weisbach 2012), medan andra menar att de inte utför en sådan funktion (Parra & Filho 2012, Sponbergs 2007). Ytterligare andra har funnit stöd för att styrelser i offentligt ägda företag har en *länkande* funktion till ägaren (Parra & Filho 2012) och *rådgivning* till tjänstemännen i företagsledningarna (Simpson 2012).

I en studie av kommunala vattenbolag i Finland konstateras det som en av flera slutsatser att styrelserna inte har tillräcklig kompetens för att kunna fungera som annat än en *politisk* länk till sina respektive väljar- och partigrupper (Vinnari & Näsi 2013). Studien fokuserar på kommunala styrelseledamöters ekonomiska och tekniska kompetens och vilka faktorer som förklarar förekomsten av sådan kompetens. Studien genomfördes genom en enkätundersökning bland 354 styrelseledamöter, både politiskt och icke-politiskt tillsatta. Studien visar att de kommunala styrelseledamöterna har låg finansiell kompetens då de flesta saknar såväl en universitetsutbildning i ekonomi som yrkeserfarenheter från relevanta områden, och att styrelseledamöterna själva uppfattar sin kompetens som begränsad. Studien visar därutöver att styrelseledamöters tekniska kompetens är begränsad och att kompe-

tensnivån kan förklaras med rekryteringen av styrelseledamöterna. Författarna finner ett samband mellan politisk tillsättning och kompetensnivå på så vis att de politiskt tillsatta ledamöterna hade lägre kompetensnivå än de externt rekryterade. Slutsatsen i studien är att politiskt tillsatta ledamöter i bästa fall kan fungera som en *länk* till politiska intressenter i kommunen medan de externt rekryterade ledamöterna kan inta en mer rådgivande funktion eftersom deras kompetens är tillräcklig. Om styrelseledamöterna utför någon av dessa två funktioner studeras dock inte. Studiens material möjliggör inte någon sådan analys, framförallt på grund av att materialet är insamlat utanför styrelserummet där sådana funktioner skulle ha utförts.

En politisk funktion har också fastslagits av andra studier. I en studie av ägarstrategier för kommunala bolag studeras hur en kommun styr sina sju helägda bolag och vilka ägarstyrningsinstrument som används för att få bolagen att uppnå kommunens ambitioner. Fokus är riktat mot ägaren, inte mot bolagen, men styrelsen utgör ett av de potentiella styrinstrumenten och som sådant inkluderas det i studien. Det konstateras att styrelserna i bolagen är politiskt tillsatta och författarna gör därför antagandet att de i första hand är till för att balansera mellan olika politiska viljor snarare än att verkställa ägarens intentioner. Politikerna i styrelsen är i första hand till för att lösa olika konflikter mellan partier, och endast i mindre utsträckning till för att underlätta relationen mellan ägaren och bolaget och därigenom bidra till att ägarens strategier förverkligas. Studien visar dock att styrelsen kan bli ett viktigt instrument i detta avseende om ägaren väljer att agera och tillsätta ledande politiker från kommunen i bolagens styrelser. Då blir följsamheten bättre och styrelsens funktion går från konfliktlösande till verkställande (Collin & Tagesson 2010).

I en studie av tre kommunala bolag som ägs av flera kommuner och som är verksamma i olika branscher i Sverige inkluderar Anna Thomasson (2009) styrelserna som en del i analysen av hur dessa bolag hanterar motstridiga krav från omvärlden. I fråga om styrelsernas funktion finner Thomasson stöd för att vissa av de studerade styrelserna är lojala med ägarna och fungerar som en kanal för ägaren att förverkliga ägarstrategier. Detta gäller dock inte alla styrelser. En av de studerade styrelserna har istället ett nära samarbete med de ledande tjänstemännen och här har styrelsen en större delaktighet i strategiarbete. Thomassons studie visar att styrelser i kommunala bolag *inte agerar partipolitiskt*, men i två av bolagen föreligger det konflikter mellan styrelseledamöterna som en följd av att de är rekryterade från

olika kommuner som har olika förväntningar på bolagen och styrelserna. Thomasson finner vidare att styrelserna har en mindre framträdande funktion i fråga om att hantera motstridiga krav från bolagens omgivningar. Istället är det vd i de kommunala bolagen som bäst hanterar kraven från omgivningen. I den positionen är möjligheterna goda att balansera kraven från externa intressenter med det interna arbetet i bolagen (Thomasson 2009).

Att det finns en diskrepans i forskningsresultaten av vad en styrelse har för funktion i offentlig sektor framgår också i en litteraturöversikt av offentliga organisationer. I översikten ingår dock inte några studier av bolagsstyrelser i kommunal sektor (Hinna, De Nito & Mangia 2010). Författarna till översikten konstateras att styrelser enligt vissa studier utför en strategisk funktion (Jørgensen 1999), andra att de huvudsakligen ägnar sig åt kontroll av verksamheten och tjänstemännen (Smith & Beazley 2000, Considine 2000, Midttun & Kamfjord 1999) och ytterligare andra att de främst intar en nätverkande roll (Klijn & Skelcher 2007, Lowneds & Wilson 2003).

Vi behöver ett bredare material och teoretisk pluralism

En förklaring till varför studierna om styrelsefunktioner i bolag i offentlig sektor uppvisar olika funktioner kan stå att finna i att dessa studier huvudsakligen grundar sig på styrelseledamöternas egna utsagor, så som minnesanteckningar (Schwartz-Ziv & Weisbach 2012), intervjuer (Simpson 2012, Parra & Filho 2012, Collin & Tagesson 2010), enkäter (Smith 2012, Vinnari & Näsi 2013) självskattningsformulär (Simpson 2012, Sponbergs 2007) eller på annat material som finns tillgängligt utanför styrelserummet, så som dokument (Simpson 2012), ledamöternas meritförteckningar (Calabarò, Torchia & Ranalli 2013). Material av detta slag lämpar sig väl för att besvara frågor om uppfattningar, motiv och hur politiskt kopplade ledamöter resonerar kring sina uppdrag. Däremot säger materialet som använts i tidigare forskning om styrelsefunktioner lite om vad som sker inne i styrelserummet, och därför ger det inte heller en bra bild av vad styrelser gör – det vill säga deras funktioner. Styrelsefunktioner har fått uttolkas från material som egentligen inte handlar om funktioner. I denna avhandling har jag haft möjlighet att delta under styrelsemötena och därmed haft möjlighet att studera styrelseledamöterna när de agerar och utför sina funktioner. Jag har därmed inte behövt förlita mig på ledamöternas utsagor eller annat material som finns tillgängligt utanför styrelserummen.

En annan förklaring till varför forskningen hittills har funnit så pass många, och delvis motstridiga, funktioner hos styrelser i offentligt ägda bolag kan vara att de oftast endast har använt en teoretisk ansatts ansatser. Den övervägande majoriteten av studier som uttryckligen intresserar sig för styrelsefunktioner i offentligt ägda bolag har endast använt principal-agentteoretiska utgångspunkter, vars huvudsakliga fokus är riktat mot styrelsens kontrollerande funktion och dess möjligheter att följa upp företagsledningarnas arbete utifrån ägarnas intentioner (Calabrò, Torchia & Ranalli 2013, Gnan, Hinna, Scarozza & Montaduro 2010, Simpson 2012). Det finns också studier som helt saknar teoretiska utgångspunkter och som mer har karaktären av utvärderingar där styrelsefunktionen utläses utifrån någon form av standard för hur styrelsearbete bör bedrivas (Sponbergs 2007).

Det finns undantag, och i dessa studier har det pluralistiska teoretiska angreppssättet varit framgångsrikt i att fånga in fler delar av styrelsens arbete. Med utgångspunkt i ett teoretiskt ramverk bestående av stakeholderteorin, agentteorin, stewardshipteorin och resursberoendeteorin kan Anna Thomasson (2009) förklara att olika delar av de kommunala bolagen, ägare, styrelse och tjänstemän, har olika funktioner i de kommunala bolagens hantering av motstridiga intressen från omgivningen.

I en studie av styrelsefunktioner av statligt ägda bolag i Brasilien används ett teoretiskt ramverk bestående av sex olika teorier, och med hjälp av detta kan det konstatera att styrelser i statligt ägda bolag både stödjer tjänstemännen i deras arbete och fungerar som en länk mellan bolag och ägare. Det pluralistiska teoretiska angreppssättet möjliggjorde analyser av flera styrrelationer, till exempel mellan styrelse och tjänstemän, mellan styrelse och ägare och mellan styrelse och intressenter i omgivningen (Parra & Filho 2012)

För att öka förståelsen av styrelsearbetets alla delar behövs det studier som, precis som nyss nämnda studier, tar avstamp i flera olika teoribildningar. Först då kan vi få en mer heltäckande av den till synes komplexa situation som styrelser har att förhålla sig till (Cornforth 2003:7ff och 2001).

Styrelseprocesser

För att få svar på frågorna om vad en styrelse gör, varför den utför vissa funktioner men inte andra och för att därigenom förklara hur den påverkar företagens resultat har en inriktning inom styrelseforskningen sökt sig bort från de förenklade och statiska antaganden om

styrelseledamöters agerande som finns inom den strukturella styrelseforskningen, och istället försökt använda material inifrån styrelserummen för att förklara vad styrelser gör och hur de gör det. Inom denna del av fältet har man genomfört mer närgående studier grundade på empirisk data som i första hand studerar beteenden, processer och styrelsens interna dynamik (McIntyre, Murphys & Mitchell 2007, Samara-Fredericks 2000a och 2000b, McNulty & Pettigrew 1999, 1995).

Avgörande för hur styrelsen utför sina uppgifter är enligt den processbaserade styrelseforskningen inte dess strukturella sammansättning utan ledamöternas samspel med varandra (Gabrielsson & Huse 2004). Styrelser är grupper och som sådana påverkas deras prestationer av de enskilda ledamöternas beteenden och den ömsesidiga interaktionen inom gruppen. Styrelseforskningen behöver ta sig in i styrelserummen och grunda sina resultat på material från sammanhang där styrelsen utför sitt arbete. Det är först om forskningen tar hänsyn till styrelseprocesser som den verkligen kan säga något om vad som gör styrelser effektiva och varför de utför vissa uppgifter men inte andra (Gabrielsson & Huse 2004:25, Forbes & Milliken 1999:492).

Forskningen om styrelseprocesser har intresserat sig för olika delar av grupprocesser och ledamöternas interaktion, men vid närmre betraktande går det att urskilja tre huvudsakliga grupprocesser som denna forskning har fört fram som förklaringar till välfungerande styrelser och vad som avgör styrelsens framgång i att genomföra sina uppgifter.

Konfliktnivå

Den första av dessa styrelseprocesser är graden av konflikt, det vill säga i vilken utsträckning som styrelseledamöterna är överens om verksamhetens innehåll. Som en följd av att styrelsearbete är en komplex verksamhet där olika alternativ står till buds kan ledamöterna vara oense om verksamheten och till följd av ledamöters idéer, åsikter och kunskaper kan de uppfatta situationer och frågor på olika sätt (Van Ees, Gabrielsson & Huse 2009, Minichilli, Zona & Zattoni 2009, Zona & Zattoni 2007, Forbes & Milliken 1999).

Ett visst mått av oenighet mellan styrelseledamöterna antas vara positivt för samtliga av de föreskrivna styrelsefunktionerna (Forbes & Milliken 1999). När alla i gruppen inte tycker samma sak blir diskussionerna mer undersökande och olika handlingsalternativ kan väga mot varandra. Argument behöver preciseras och handlingar motiveras.

I en numera klassisk studie betonar Myles Mace (1971) att oenighet dock inte enkom är positivt för styrelsearbetet. Råder det konflikt i styrelserummet så riskeras gruppens sammanhållning, och oenighet antas medföra att de enskilda ledamöterna upplever obehag och minskad tillfredsställelse med att sitta i styrelsen. Detta ger i sin tur upphov i en ovilja att engagera sig i styrelsearbetet vilket försämrar styrelsens möjligheter att utföra någon av sina uppgifter; en oengagerad styrelse är en svag styrelse. Den stora utmaningen ligger i att hålla graden av konflikt på en sådan nivå att grupptänk och likformighet undviks samtidigt som den inte resulterar i en oengagerad och splittrad styrelse. En alltför hög konfliktnivå talar således för att styrelsen tappar i inflytande och dess huvudfunktion reduceras till att bli symbolisk.

Styrelsens normer om beteende och ansträngning

Forskningen om styrelseprocesser har, vid sidan om graden av konflikt också studerat hur styrelsens normer om ansträngning påverkar dess arbete och funktion. Den bärande tanken är att de styrelsefunktioner som en styrelse intar påverkas av de normer om styrelsebeteende som finns i styrelsen. Styrelsens normer påverkar inte bara vad styrelsen gör, utan innehåller också förväntningar om ledamöternas arbetsinsats. Forbes och Milliken (1999) för fram normernas betydelse för ledamöternas arbetsinsats, både avseende förberedelser och agerandet under själva mötena. Om det i en styrelse finns uttalade normer kring vad som förväntas av varje enskild ledamot i styrelsen, och om dessa normer dessutom är högt ställda, så antas detta vara positivt för samtliga styrelsens uppgifter. Om en ledamot förväntas delta aktivt under presentationer i styrelsen, ta anteckningar, ställa frågor till tjänstemän och göra egna efterforskningar inför möten är det svårt att avvika från sådana normer. Gruppen får den enskilde individen att anpassa sitt agerande efter gruppens normer (Babic, Nikolić & Erić 2011, Zona & Zattoni 2007).

Kunskapsanvändning och gruppdynamik

Den tredje styrelseprocessen som lyfts fram som en viktig förklaring till ett effektivt styrelsearbete och avgörande för hur styrelsen kan utföra sina uppgifter är styrelsens kompetens och kunskapsanvändning. Medan styrelsens konfliktnivå handlar om vilken funktion styrelsen vill ha, avser kunskapsanvändningen istället styrelsens förmåga att omvandla denna vilja (viljor) till handling (Forbes & Milliken, 1999). För att styrelsen ska kunna inta olika funktioner så krävs det både all-

männa kunskaper i styrelsearbete (redovisning, marknadsföring, nätverksbyggande etc.) och kunskaper om det enskilda företagets verksamhet. Här spelar också tillgången till information en väsentlig roll (Pettigrew och McNulty 1995).

Det är dock inte endast närvaron av ledamöter med olika kunskaper i styrelsen som är avgörande för hur den utför sina uppgifter. Av vikt är också om kunskaperna används i styrelsearbetet. För att styrelsens samlade kunskaper ska kunna användas krävs att olika ledamöters kompetenser kommer till uttryck och koordineras med varandra. Tillit och respekt inför varje ledamöts expertområde är centralt i detta avseende (Forbes & Milliken, 1999). Om ledamöterna har den erforderliga kompetensen, och använder denna på ett koordinerat sätt, antas det påverka styrelsens arbete positivt (Babic, Nikolić & Erić 2011, Forbes & Milliken 1999).

I en omfattande studie, grundad på observationer och intervjuer med styrelseledamöter i 29 företag (såväl offentliga som privata), studerar Richard LeBlanc och James Gillies (2005) sambandet mellan enskilda ledamöters beteenden och påverkan på gruppens dynamik och funktion. I studien finner de att ledamöterna kan delas in i funktionella respektive dysfunktionella ledamöter beroende på hur ledamöterna beter sig. Funktionella ledamöter har en positiv inverkan på gruppen genom deras förmåga att bygga relationer, kommunicera, ha förståelse för andra ledamöters behov och förmågan att samarbeta med individer från olika bakgrunder. Vidare har den funktionelle ledamöten också förmågan att övertyga andra om sin sak och skapa trovärdighet i omgivningen.

Dysfunktionella styrelseledamöter är raka motsatsen. De är missnöjda och kritiserar andra utan någon egentlig anledning eller motiv. Vidare saknar dessa styrelseledamöter också ofta en egen åsikt och bidrar därmed inte till styrelsearbetet. En styrelses möjligheter att koordinera sina kunskaper och därmed förverkliga sina ambitioner ökar om styrelseposterna innehas av funktionella ledamöter, och minskar om de istället innehas av dysfunktionella ledamöter. Konstruktiva ledamöter medför således att kunskapskoordineringen i styrelsen ökar vilket i sin tur kan förklara varför styrelser utför vissa uppgifter och inte andra. De områdena där det är möjligt att koordinera kunskapen är det lättare att få genomslag för sina ambitioner. Genom att observera styrelseledamöter när de utför sitt arbete och genom att inte göra förenklade antaganden om ledamöterna baserade på deras karak-

täristika kommer LeBlanc och Gilles ett steg längre i analysen om varför styrelser gör som de gör.

Det finns en begränsad forskning med processinriktning om styrelser inom offentlig sektor, men dessa studier är inte genomförda på styrelser i offentliga bolag utan på andra offentliga organisationer. I en studie av styrelserna i en skola, ett college, en nationell myndighet och i en frivilligorganisation bekräftas till stor del resultaten från studierna om styrelser i privata bolag. Det konstateras att det avgörande för vad en styrelse gör och dess inflytande över verksamheten och tjänstemännen är ledamöternas kompetensnivå och hur den kan komma till uttryck i samarbetet mellan ledamöterna (Cornforth & Edwards 1999).

Sammanfattning av tidigare forskning

Ovan har det presenterats hur kunskapsläget ser ut vad det gäller styrelser i bolag i offentlig sektor och vad politiskt kopplade ledamöter gör i privata bolagsstyrelser. Genomgången av kunskapsläget på fältet har bland annat visat följande:

- Det är oklart på vilka grunder som politiker agerar när de sitter i styrelser. Forskningen om politiker bygger på antaganden om att politiker agerar som just politiker när de arbetar i styrelser. Men eftersom dessa antaganden inte har underställts empiriska studier så vet vi inte om de stämmer. Det är möjligt att politiker agerar som politiker, men eftersom styrelserna sitter i bolag finns det också andra grunder som ledamöterna kan agera efter. I synnerhet erbjuder företagsformen en möjlighet att agera som företagare och inte politiker. Frågan om vilka grunder som politiskt utsedda ledamöter agerar efter väntar fortfarande på att besvaras.
- Det finns ett behov av studier som utgår från flera teoretiska perspektiv samtidigt. Var för sig beskriver de dominerande teorierna på fältet endast en begränsad del av styrelsearbetet. Används endast en teoretisk utgångspunkt finns risken att någon av de relationer som styrelsen arbetar gentemot, ägaren, intressenter i omvärlden eller tjänstemännen, förbises. Vi vet en del om vilka funktioner som utförs av styrelser i offentligt ägda bolag, men vi behöver i detta avseende veta mer.

- Forskningen om politiker och offentliga bolagsstyrelser har hittills hanterat styrelsearbetet som en svart låda och har framförallt intresserat sig från hur olika demografiska sammansättningar av styrelser påverkar bolagens ekonomiska prestationer. Kunskap, information och kontakter har av olika studier antagits förklara varför styrelser utför sina funktioner på ett framgångsrikt sätt, och därmed bidragit till bolagens framgångar. Huruvida styrelseledamöter använder kunskapen och kontakterna för att utföra de olika funktioner som tillskrivs styrelser vet vi inte. Det finns med andra ord ett behov av studier som studerar hur, och på vilket sätt, som ledamöters kunskaper, informationstillgång och kontakter används och kommer till uttryck i styrelsearbetet. I styrelseforskning på styrelser i privatägda bolag har flera processbaserade studier börjat genomföras, och de har visat att styrelsers sätt att agera gentemot varandra påverkar styrelsers framgång. Liknande studier har inte genomförts på styrelser i offentligt ägda bolag, utan där finns fortfarande ett behov av studier som väger in styrelseprocesserna i analysen.
- En övervägande del av styrelseforskningen om bolagsstyrelser i offentlig sektor har grundat sig på empirisk data som återfinns utanför styrelserummet. Vill vi veta vad styrelser gör, när de faktiskt gör det, behöver analyserna utgå från data inifrån styrelserummen.

I avhandlingen har jag för avsikt att försöka möta de ovan listade behoven. Det kommer att göras med utgångspunkt i ett teoretiskt ramverk bestående av tre delar, en del om institutionella logiker som svarar upp mot frågan hur styrelserna i denna avhandling agerar, en del om styrelsefunktioner som används för att besvara frågan om vad styrelserna gör och slutligen en del om strategier som kommer utgöra grunden för analysen om hur styrelserna hanterar krav från omgivningen. Dessa tre teoridelar presenteras i nästa kapitel.

4

Institutionell logik, styrelsefunktioner och strategier för att hantera kritik och krav

I detta kapitel presenteras avhandlingens teoriram. Kapitlet är indelat i tre delar. Först presenteras de teoretiska utgångspunkter som används för att förstå och analysera styrelsernas institutionella logik. Därefter följer en framställning av de styrelsefunktioner som tidigare styrelseforskning har lanserat för att förstå vad en styrelse gör. Slutligen presenteras de teoretiska utgångspunkter som kommer att användas för att analysera hur styrelser i kommunala bolag hanterar kritik och krav som riktas mot dem.

Institutionell logik

Avhandlingens första frågeställning riktad mot de föreställningar om vad som är ett lämpligt agerande i styrelsearbetet. Eftersom de kommunala bolagsstyrelserna befinner sig i en verksamhet som är offentligt ägd men som samtidigt bedrivs i bolagsform finns det åtminstone två olika föreställningar om vad som är ett lämpligt agerande i styrelsen och vad som förväntas av varje styrelsemedlem. Ställd inför varje given situation i styrelserummet kan styrelsen antingen agera som politiker eller företagare. Att styrelseledamöterna är politiker och rekryterade genom de allmänna valen gör att de skulle kunna agera i enlighet med en politiskt orienterad institutionell logik, men eftersom styrelsen sitter i ett bolag och inte en nämnd skulle det dock kunna vara lika naturligt för styrelsens ledamöter att betrakta sig som företagsledare och därmed ta sig an samma situationer och frågeställningar som sådana. Vad vi har att göra med här är två olika institutionella logiker, två olika uppsättningar med antaganden, värde-

ringar, övertygelser och regler genom vilka styrelseledamöterna producerar sin existens, organiserar sig och skapar mening i sitt sociala sammanhang (Thornton & Ocasio 1999). Varje institutionell logik består av en uppsättning antaganden och värden över hur organisationens verklighet ska tolkas, vad som kan ses som lämpligt beteende och hur organisationen ska lyckas (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:7ff).

Begreppet institutionell logik introducerades av Roger Friedland och Robert Alford i ett försök att återinföra "samhället" i analysen av organisationer. I sin artikel "*Bringing Society Back in*" kritiserade de teoribildningar som helt grundar sina analyser av vad som sker i en organisation på aktörsförklaringar, utan att ta hänsyn till de institutionella ordningar som deras agerande återfinns i. De tog avstånd från rationella aktörsteorier, så som public-choice och principal-agent. Friedland och Alford menade att ensidig fokusering på individernas överlagda och rationella val i syfte att maximera sin egen nytta förbiser de institutionella ordningar som skapar individernas preferenser och värderingar (Friedland & Alford 1991:232ff).

Samtidigt menade de att aktörernas inflytande över sitt handlande inte helt kan räknas bort. Friedland och Alford hävdade att nyinstitutionella teorier fungerade så länge som det handlar om att förklara likheter mellan organisationer genom isoforma processer där organisationer inom samma fält blir alltmer likformiga till följd av anpassning till institutionellt tryck och strävan efter legitimitet. Men när det handlar om att förklara organisatoriska olikheter saknar nyinstitutionella teoretiker helt enkelt verktygen (Friedland & Alford 1991:243ff). De menade att individer och organisationer som befinner sig i samma institutionella omgivningar inte alltid agerar på samma sätt. Aktörernas preferenser måste utgöra en del av förklaringen till varför organisationer beter sig som de gör. Friedland och Alford argumenterade för att aktörer alltid förhåller sig till olika institutionella ordningar och kan välja hur de ska förhålla sig till dessa. De kan inte agera utanför de institutionella ordningarna, men förhålla sig till dem på olika sätt.

Friedland och Alford ville därför hitta ett sätt att tillskriva både aktörerna och institutionerna betydelse i analysen av varför individer och organisationer agerar som de gör. De ville både kunna förklara likheter och olikheter. Det är i detta sammanhang de lyfter fram tanken om institutionella logiker. Friedland och Alford hävdade att det i varje institutionell ordning finns en central logik som vägleder organisering och individuellt agerande genom att den formar identiteter och mål-

sättningar, tillhandahåller medel för hur målsättningarna ska uppnås samt skapar motiv för agerande (Friedland & Alford 1991:251). De definierade institutionell logik som: ”en uppsättning materiella praktiker och symboliska konstruktioner som konstituerar dess organisationsprinciper och som är möjliga för organisationer och individer att bearbeta. En institutionell logik är det sätt på vilken en viss social värld fungerar (Friedland & Alford 1991:248). Baserat på Friedland och Alford's definition framförde Patricia Thornton och William Ocasio en liknande definition, och det är deras definition som ligger till grund för analysen i denna avhandling. Thornton och Ocasio betraktar institutionella logiker som:

... socialt konstruerade, historiska mönster av materiella praktiker, antaganden, värderingar, övertygelser och regler genom vilka individer producerar och reproducerar sin materiella existens, organiserar tid och rum samt skapar mening i sin sociala verklighet. Institutionella logiker är både materiella och symboliska, de tillhandahåller såväl formella som informella regler för agerande, interagerande och tolkningar som vägleder och begränsar beslutsfattare i deras strävan att utföra organisationens uppgifter, erhålla social status, tilltro och belöningar i processen. Dessa regler består av en uppsättning antaganden och värden (vanligen implicita) över hur organisationens verklighet ska tolkas, vad som kan ses som lämpligt beteende och hur organisationen ska lyckas. (Thornton & Ocasio 1999:804)

Varje institutionell ordning präglas av en unik uppsättning organisationsprinciper, praktiker och symboler som influerar beteendet hos såväl individer som organisationer. Institutionella logiker fungerar som referensramar och villkorar aktörernas meningsskapande, hur de formulerar och motiverar sina ageranden och uppfattar sig själva och sina identiteter. Principerna, praktikerna och symbolerna i varje institutionell ordning skapar aktörernas sätt att tänka och vad de uppfattar som ett lämpligt agerande. Vilken institutionell logik som kommer att *aktiveras* avgörs genom en matchning mellan logikens innehåll och de olika situationer individerna befinner sig inom. I vissa situationer kommer individerna agera enligt vissa institutionella logiker, medan de i situationer som de uppfattar på ett annat sätt kommer att agera enligt andra logiker. (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:92ff).

Institutionella logiker påverkar genom fem mekanismer

De institutionella logikerna tillhandahåller riktlinjer för agerande i varje enskild situation. Återstår då att beskriva hur de institutionella ordningarna faktiskt påverkar individuellt och organisatoriskt handlande. Forskning på området har visat att kopplingen mellan de institutionella ordningarna och det faktiska agerandet sker genom fyra olika mekanismer.

En första mekanism genom vilken de institutionella logikerna påverkar individuellt och organisatoriskt agerande är genom att de tillhandahåller *kollektiva identiteter* (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:85f, Thornton & Ocasio 2008:111). Kollektiva identiteter svarar på människors frågor om vilka de är och var de hör hemma, men talar också om vilka de inte är och var de inte hör hemma. En individ identifierar sig med olika karakteristika som knyter henne eller honom till en viss gruppering där övriga individer har anknytning till samma markörer. Dessa kopplingar till gemensamma karaktäristika som ger individen känslor av tillhörighet till ett eller flera kollektiv hjälper individen att bättre förstå sin plats i världen och hur den ska agera i olika situationer, både som individ och som del i ett kollektiv:

Collective identity describes imagined as well as concrete communities, involves an act of perception and construction as well as the discovery of preexisting bonds, interests, and boundaries. It is fluid and relational, emerging out of interactions with a number of different audiences (bystanders, allies, opponents, news media, state authorities), rather than fixed. It channels words and actions, enabling some claims and deeds but delegitimizing others. It provides categories by which individuals divide up and make sense of the social world. (Polletta & Jasper 2001:298).

De kollektiva identiteterna kan vara kopplade till en grupp (etnisk, religiös, kulturell etc.), en profession (jurist, läkare etc.), en organisation (företag, nämnd, etc.) eller bransch (byggbranschen, välfärdspolitik etc.) (Thornton & Ocasio 2008:113).

En andra mekanism genom vilken de institutionella logikerna påverkar individuellt och organisatoriskt agerande är genom att de tillhandahåller individerna olika *målsättningar* (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:86f). Olika målsättningar är inbäddade i olika institutionella ordningar och individerna eftersträvar att uppnå de mål som föreskrivs inom respektive ordning. Kontentan är att olika målsättningar kommer att anses eftersträvansvärda i olika institutionella

ordningar, inte i enlighet med vad som är rationellt utan vad som är lämpligt i varje ordning (Marsch & Olsen 1989). På detta sätt kommer individer som befinner sig i olika institutionella ordningar eftersträva olika mål. De institutionella logikerna ger individerna svar på frågan: ”Jag identifierar mig som X, vad förväntas jag då eftersträva?”

De institutionella logikerna styr inte bara individernas identitet och deras målsättningar, utan också vilka situationer som ska uppmärksammas och hur de ska *hanteras*. Den institutionella ordningen besvarar frågan: ”Jag identifierar mig som X och befinner mig i situation Y. Hur förväntas jag då lösa/agera i den här situationen?”. I varje institutionell ordning finns det en tillgänglig uppsättning med lämpliga lösningar och svar på de situationer som uppstår. Alla lösningar är inte tillgängliga i alla institutionella ordningar. Vissa lösningar får inte användas, andra anses olämpliga medan ytterligare andra helt enkelt inte noteras av aktörerna (Thornton & Ocasio 1999:806, Ocasio 1997:189).

De målsättningar och lösningar som kommer eftersträvas och användas i respektive logik hänger i sin tur samman med grunden för uppmärksamhet. De institutionella ordningarna talar om för individerna inom dem vilka värden de ska rikta sin *uppmärksamhet* mot. Inom varje institutionell ordning riktas uppmärksamheten mot vissa frågor medan andra situationer kommer att passera utan att individerna noterar dem, allt beroende på vilka grundläggande värden som finns inom ordningen (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:89f, Thornton & Ocasio 2008:113, Thornton & Ocasio 1999:806, Ocasio 1997:189). De institutionella logikerna besvarar frågan: ”Jag identifierar mig som X, i vilka situationer förväntas jag då agera?”

För styrelserna i kommunala bostadsbolag kan vi tänka oss att de ledamöter som har en företagsorienterad institutionell logik kommer vara lyhörda mot ägarens uttalade intentioner medan det är mer sannolikt att partiernas eller väljarnas preferenser och åsikter kommer uppmärksammas av dem som identifierar sig som politiker.

Genom att individernas självuppfattning styr deras uppfattningar om varför ett agerande är nödvändigt, lämpligt och naturligt påverkas också deras uppfattning om vem som har inflytande i en given situation och organisation. De institutionella ordningarna reglerar relationerna mellan individerna i en organisation och avgör vem som har *auktoritet* att avgöra hur en situation ska hanteras. Givet de problem och lösningar som finns tillgängliga i en uppkommen situation avgör den institutionella ordningen vem eller vilka som kan utöva inflytande

över situationen och avgöra hur situationen ska hanteras. Inom olika institutionella ordningar föreskrivs olika auktoritetsgrunder (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:64f, Thornton & Ocasio 1999:806, Ocasio 1997:189). De institutionella ordningarna besvarar frågan: ”Jag identifierar mig som X och befinner mig i situation Y. Situationen kan hanteras med lösning Z. Vem bör då avgöra hur vi ska agera?”

För styrelser i de kommunala bostadsbolagen kan vi här tänka oss att det i styrelser där ledamöternas identitet är knuten till en företagsorienterad institutionell ordning uppmärksammas situationer som påverkar företagets utveckling och fortlevnad. Detta medför att inflytandet över organisationens agerande ligger hos de individer som bäst förstår marknadens förutsättningar och som bäst kan hantera de lösningar som står till buds, det vill säga aktörer med kompetens och kännedom om den aktuella branschen, ekonomi, finans och juridik. Om istället ledamöternas identitet är knuten till en politiskt orienterad institutionell ordning ökar istället inflytandet för de individer som bäst kan hantera väljaropinioner, partiorganisationer och de politiska organen i den kommunala organisationen, till exempel kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige.

Två idealtyper – operationalisering av institutionell logik

I denna avhandling kommer analysen av de institutionella logikerna göras utifrån två idealtyper mot vilka det insamlade materialet kommer att ställas. Det har länge varit vanligt att använda idealtyper vid analysen av institutionella logiker. Redan i sin första artikel om institutionella logiker från 1991 lyfte Alford och Friedland fram idealtyper som en möjlig väg till förståelse för hur olika institutionella logiker påverkar organisatoriskt och individuellt agerande. Alford och Friedland menade att de fem dominerande institutionella ordningarna i västvärlden; marknaden, den statliga byråkratin, demokratin, familjen och kristendomen alla hade sin centrala logik som påverkade aktörernas handlande (Friedland och Alford 1991:248ff).

Friedland och Alford resonerade kring dessa institutionella ordningar på ett övergripande plan, men genomförde inte någon empirisk studie med dessa idealtyper som grund. Deras idealtyper har därför modifierats och gjorts användbara för empiriska studier i efterföljande forskning. Patricia Thornton och William Ocasio (1999) var bland de första att genom idealtyper operationalisera Friedland och Alfords tankar om institutionella logiker. I sin studie om organiseringen av det akademiska publiceringssystemet använde de sig av marknaden och

professionen som idealtyper för institutionella ordningar och delade in dem i nio olika dimensioner som tillsammans avgöra den institutionella logiken. De nio dimensionerna var: organisationens karaktärsdrag, aktörernas organisatoriska identitet, legitimitetsgrund, strukturer för auktoritet, aktörernas och organisationens huvudsakliga målsättning/uppdrag, uppmärksamhetsfokus, aktörernas strategier, grunden för investeringar samt regler för att nyrekrytering (Thornton och Ocasio 1999:809).

I en studie om organisatoriska förändringar inom branscherna för redovisning, arkitektur och förlagsverksamhet använder Patricia Thornton, Candace Jones och Kenneth Kury nio liknande indikatorer som ett mått på institutionella logiker: ekonomiskt system, identitetsgrund, legitimitetsgrund, auktoritetsgrund, målsättning, uppmärksamhetsgrund, grunden för strategiskt agerande, investeringslogik samt styremekanismer (Thornton, Jones & Kury 2005:135).

I sin bok *The Institutional Logics Perspektiv: A New Approach to Culture, Structure and Process* (2012) sammanfattar Patricia Thornton, William Ocasio och Michael Lounsbury hur Friedlands och Alford's idealtyper har modifieras i senare forskning. Det är deras sammanställning som idealtyperna i denna avhandling vilar på. Varje idealtyp representerar en institutionell ordning och de karaktärsdrag som är utmärkande för varje ordning. Varje idealtyp består av fem karaktärsdrag:

1. aktörernas identitet
2. aktörernas målsättningar
3. aktörernas strategier – principer för interaktionen och beslutsfattande i gruppen
4. grunden för uppmärksamhet
5. grunden för auktoritet

Genom att studera vad styrelseledamöterna i denna avhandling uppfattar vara deras identiteter, deras huvudsakliga målsättningar och hur de vill uppnå dess målsättningar, vilka problem och lösningar de uppmärksammar (och ignorerar) samt grunden för auktoritet kan de institutionella logikerna synliggöras.

Att studera uppfattningar kan naturligtvis göras på många olika sätt. För att svara upp mot behovet av att öppna ”den svarta lådan” och faktiskt studera vad styrelser gör i styrelserummet kommer jag i avhandlingen studera hur de fem karaktärsdragen kommer till uttryck un-

der styrelsemötena. Genom att studera hur ledamöterna resonerar, motiverar och agerar i de situationer de ställs inför i sitt arbete framträder vilken eller vilka logiker de drivs av.

Som en följd av att de kommunala bolagen återfinns i den kommunala organisationen men samtidigt är just bolag, kan deras styrelser förväntas agera i enlighet med (åtminstone) de lämplighetslogiker som återfinns i två olika institutionella former för organisering; företaget och politiken. Låt oss först se närmre på organiseringen inom två institutionella ordningar innan vi utifrån dem härleder två idealtypiska lämplighetslogiker med vilkas hjälp ledamöternas agerande kommer studeras.

Företaget och den politiska organisationen

Inom organisationsteoretisk forskning har det gjorts olika försök att dela in olika organisationsmodeller utifrån institutionella karaktärsdrag. En vanlig indelning är att skilja mellan tre olika typer av institutioner som motsvarar organiseringen inom politiken, på marknaden och i den civila sektorn. Olika teoretiker har betecknat de tre modellerna på olika sätt, men en vanlig benämning är att kalla dem för den politiska organisationen, företaget och föreningen (Premfors 2000, Brunsson 1994, Ahrne 1994, Sjöstrand 1985). Då intresset i avhandlingen är riktat mot styrelser i offentligt ägda bolag är det den politiska organisationsmodellen och företaget som är relevanta i denna studie. Låt oss se närmre på dessa.

Företaget – hierarkisk organisering baserad på ägande

Inom såväl företaget (Sjöstrand 1985:15ff) som den politiska organisationen (Ahrne 2014:28, Sjöstrand 1985:15ff) är organiseringen och koordineringen mellan människor hierarkiskt ordnad. Den viktigaste skillnaden mellan dem är att grunderna för hierarkin skiljer sig åt. I företaget är det ägande som utgör basen för hierarkin, medan det är medborgarskapet och demokratiska rättigheter som utgör basen i den politiska (demokratiska) institutionen.

I företaget bestäms huvudmannskapet utifrån *ägande*, något som bland annat kommer till uttryck i den svenska aktiebolagslagens skrivningar om olika bolagsorgans kompetens och rättigheter (SFS 2005:551, 7 och 8 kap.).

Det är ägandet som avgör den hierarkiska ordningen mellan de olika aktörerna inom organisationen (Adrell & Moldén 2015:55, Kastberg 2015:229). Ägandets storlek avgör graden av (formellt)

inflytande (Sjöstrand 1985:178f, Ahrne 1994:62f). Ägaren har i sin roll som huvudman ett särskilt starkt intresse av att företaget når sina målsättningar (Sjöstrand 1985:184). Som en följd av att ägarna tillfört kapital till företaget utan säkerhet om att verksamheten ger avkastning på detta kapital tar ägarna risker som andra intressenter i och kring företaget inte tar. Genom att ägarna på detta sätt tar risker har de också rätten att ytterst besluta om företagens verksamhet och tillsätta företagets styrelse. Det är ägaren som har kontrollrättigheter, det vill säga ensamrätt på att tillsätta och avsätta styrelseledamöter, och styrelsen agerar därför på ägarens mandat (Sjöstrand 1985:182, Ahrne 1994:62f). I företagshierarkin är ägaren huvudman, styrelsen fungerar som ägarens företrädare, dess valda exekutiv, och tjänstemännen är att betrakta som det professionella exekutivet (Sjöstrand 1985:92, Lundgren 1981:10 och 1982:7f, Abrahamsson 1975:26).

Företag kan betecknas som handlingsorganisationer då det övergripande målet är *gemensamt handlande* (Brunsson 1994:326), det vill säga att genom samordnade handlingar skapa varor eller tjänster utifrån ägarens målsättningar och efterfrågan på marknaden. Av detta följer att medlemmarna rekryteras till företaget för att de är *eniga* om vad som ska göras och för att de delar ägarens målsättningar. Att rekrytera medlemmar som inte delar ägarnas målsättningar skulle försvåra företagets förmåga till gemensam handling och därigenom blir det svårare att uppnå företagets mål. Koordinerat arbete gynnas av att medlemmarna är överens och inte ägnar sig åt att förspilla tid, kraft eller andra resurser på att delta i, och lösa, konflikter sinsemellan. Rekrytering av medlemmar som inte delar ägarens intressen, utan som istället arbetar efter andra målsättningar, försvårar gemensam handling. Företag tenderar därför att ha *en stark organisationsideologi* där medlemmarna delar samma uppfattningar om organisationen, dess mål och omgivning. En gemensam organisationsideologi underlättar koordinerat handlande eftersom nya situationer och händelser som organisationen möter tolkas på samma sätt (Brunsson 1994 och 1986:22f).

Enighet som grundläggande värde är inte endast vägledande vid rekryteringen av nya medlemmar till utan också för det fortsatta arbetet och vid beslutsfattande. I ett företag är besluten inriktade på handling, och handling är lättare att få till om besluten fattas med enighet. Besluten föregås därför inte av diskussioner där olika alternativ vägs mot varandra utan medlemmarna är i stora drag överens om vad som ska göras, hur det ska göras och med vilka motiv (Brunsson 1986:22f).

Enigheten i företaget tar sig också uttryck i dess utflöde. För att inte riskera förmågan att handla försöker företag, som handlingsorganisationer, undvika att släppa in omgivningen i organisationen. Slutenhet snarare än öppenhet är grunden för utflödet. Den information och de beslut som överhuvudtaget kommuniceras ut från organisationen är *konsistent* och ger i möjligaste mån intrycket av att organisationens medlemmar är eniga (Brunsson 1986:21ff).

Den politiska organisationen – hierarkisk organisering utifrån demokrati

I likhet med företaget är också den politiska organisationen hierarkiskt ordnad, men till skillnad från företaget där ägarskap utgör grunden för hierarkin är det istället medborgarskapet och demokratiska rättigheter som utgör basen för hierarkin (Ahrne 1994:60f, Brunsson 1994:325, Sjöstrand 1985:178f). Den politiska organisationen finns till för medborgarna och för att utföra de uppgifter som dessa tillskriver organisationen. Organisationen är därmed inte ett mål i sig själv utan ett medel för att uppnå medborgarnas önskemål (Brunsson 1994:325). Hierarkin i den politiska organisationen följer på detta sätt den demokratiska styrkedjan, från medborgare via partier till valda församlingar och ner till förvaltningen. Det valda exekutivet utses genom val (direkt eller indirekt) där nomineringarna till uppdragen görs av de politiska partierna och platserna i styrelsen tillsätts utifrån partiernas resultat i de allmänna valen (Sjöstrand 1985:192f).

En följd av att hierarkin i vilar på medborgarnas åsikter är att det finns många olika och motstridiga föreställningar om vad organisationen ska göra. Medborgarna har olika förväntningar på de politiska organisationerna och därför vilar legitimiteten i dessa organisationer inte på förmågan att uppnå gemensam handling för att producera de varor eller tjänster som ägaren eller marknaden efterfrågar, utan på förmågan att *avspegla* åsikterna som finns i det geografiska område som organisationen styr över. En politisk organisation som inte avspeglar väljarnas åsikter tappar snabbt sin legitimitet. Detta får till följd att medlemmarna i det valda exekutivet i en politisk organisation rekryteras utifrån tanken om *oenighet* (Brunsson 1994:326f, Brunsson 1981).

Oenighet är inte endast vägledande för rekryteringen i den politiska organisationsformen utan också grunden för det fortsatta arbetet och för beslutsfattandet. För att bibehålla legitimiteten hos väljarna behöver ledamöterna nämligen också kunna uppvisa att de företräder olika grupper och avspeglar olika åsikter. Därför ägnar styrelseledamöterna

sig åt att upprätta tekniker som manifesterar oenighet och *konflikt*. Debatter, voteringar, reservationer och att formera sig i majoriteter och minoriteter är alla exempel på sådana tekniker för att manifestera olikhet och konflikt. Interaktionen mellan de olika grupperna förläggs ofta till arenor där konflikten bli tydlig, medan andra former av interaktion där konflikter inte är lika tydliga begränsas (Brunsson 1986, Brunsson 1994:327). Oenigheten och konflikten medför att det i politiska organisationer finns *flera olika organisationsideologier*, det vill säga det finns flera olika uppfattningar om vad organisationen ska göra, hur den ska göra det och varför den ska göra det.

Till skillnad från handlingsorganisationer är inte utflödet från den politiska organisationen produkter eller tjänster. Istället består utflödet av prat och beslut. För politiska organisationer är prat viktigt, inte bara för den inre kommunikationen i organisationen utan framförallt för att visa för omvärlden att organisationens medlemmar är oeniga. Även beslut är viktiga, och lämpliga, i detta avseende. Genom att kommunicera ut vad som har beslutats och vem som har stått bakom besluten kan organisationens medlemmar påvisa sina olikheter och avspegla olika politiska uppfattningar. Av detta följer att *öppenhet* är viktig för politiska organisationer och att utflödet är *inkonsistent* (Brunsson 1986 och 1994:326ff).

Två institutionella logiker – den företagsorienterade och den politiskt orienterade

Utifrån hur företaget och den politiska organisationen har beskrivits ovan, och utifrån de fem karaktärsdragen som enligt Thornton, Ocasio och Lounsbury utgör en institutionell logik, kan två idealtyper av institutionella logiker utarbetas, den företagsorienterade och den politiskt orienterade.

Den företagsorienterade institutionella logiken

I företaget bestäms huvudmannaskapet utifrån ägande, och det är ägandet som avgör den hierarkiska ordningen mellan de olika aktörerna inom organisationen. Det är endast ägaren som har rätt att tillsätta och avsätta styrelseledamöter, och därför kan styrelsen sägas agera på ägarens mandat. En följd av huvudmannaskapet i ett företag baseras på ägande är att styrelseledamöternas identitet i den företagsorienterade institutionella logiken är kopplad till ägaren, och av detta följer i sin tur att ledamöterna i den företagsorienterade institutionella logiken identifierar sig som *ägarens representanter*. Forskning om hur

styrelseledamöter i privatägda bolag uppfattar sina mandat har visat att det uppfattade mandatet kan skilja sig mellan ledamöter. Vissa uppfattar sig vara direkt utsedda av vissa ägargrupper, medan andra ser sig som utsedda av ägarna vid bolagsstämman. Ledamöter kan med andra ord förankra sin identitet hos olika delar av den hierarkiska styrningskedjan i företaget, men gemensamt för dem alla är att de antingen direkt eller indirekt har utsetts av ägaren och har sin identitet förankrat hos denna (Blom & Kärreman 2014:4, Kärreman 1999:262ff).

Att ägaren är huvudman till verksamheten medför också att styrelsens strävar efter att uppnå ägarens målsättningar i den företagsorienterade logiken. Ägaren kan ha olika motiv till sitt ägande och företagets verksamhet är en produkt av ägarens målsättningar. Oftast föreställer vi oss att ägarens främsta målsättningar är ekonomisk avkastning men detta behöver inte alltid vara fallet. Andra målsättningar, så som att verksamheten ska fortleva eller att företaget ska bidra till samhällsutvecklingen eller till bevarandet av miljön, kan vara andra motiv bakom ägandet. Oavsett vilka målsättningar som ägaren har med verksamheten är styrelsens roll i företaget att bidra till att ägarens mål uppnås och att verksamheten bedrivs i linje med ägarens intentioner. I den företagsorienterade institutionella logiken är därför styrelsens målsättning *ägarnytta*, så som ägaren definierar denna.

I framställningen av företagets institutionella karaktärsdrag beskrivs företag som handlingsorganisationer som syftar till att uppnå gemensam handling, till exempel produktion av en tjänst eller vara. Sett ur detta perspektiv kommer styrelsens agerande och beslutsfattande att grunda sig på *enighet*. Sannolikheten att uppnå det övergripande målet ägarnytta genom koordinerat handlande ökar om styrelsen är överens om hur verksamheten ska bedrivas och vad organisationen ska uppnå (Brunsson 1986:23, Sjöstrand 1985:192f). En vanligt framskrivna skillnad mellan styrelsearbete i affärsdrivande verksamhet och i politiska organisationer är just att enighet är grunden för interaktionen i den första, medan konflikt är grunden i den andra (Lundgren & Broman 1985:4f).

Att hierarkin i ett företag baseras på ägande påverkar också ledamöternas uppmärksamhet i den företagsorienterade institutionella logiken. Styrelsens uppmärksamhet utgår från vad ägaren vill med verksamheten och ledamöterna intresserar sig för problem, lösningar, situationer och information som påverkar ägarnyttan. Uppstår det situationer där förutsättningarna för att nå ägarens målsättningar för-

sämras uppmärksammar styrelsen detta och agerar därefter. Det samma gäller om det uppstår möjligheter att agera på ett sådant sätt att det gynnar ägarens intressen. Under, och inför, styrelsemöten läser styrelsen handlingar, tar del av presentationer, diskuterar åtgärder och fattar beslut, och i allt detta arbete har styrelsen en *ägarfokuserad* uppmärksamhet.

Att huvudmannskapet utgår från ägande i företagsformen påverkar också auktoriteten i den företagsorienterade institutionella logiken. I företag är inflytande kopplat till ägarskap och det är kapitalinnehav som ger röstkraft på bolagsstämman. Auktoriteten ligger hos ägaren och då styrelsen företräder ägaren är ledamöternas auktoritet knuten till hur väl de företräder ägaren. De ledamöter som har bäst kontakt med ägaren har störst förutsättningar att uttolka dennes intentioner och därmed störst inflytande i styrelsen. Auktoriteten är med andra ord knuten till de aktörer som representerar ägaren och som har insikter i vad ägarens vill med verksamheten, samt till dem som har kunskaper om hur framgång skapas för att generera största möjliga ägarnytta (Sjöstrand 1985:192f).

Den politiskt orienterade institutionella logiken

Ett av den politiska organisationens institutionella särdrag är att hierarkin grundas på medborgarskap och demokratiska rättigheter. Det är medborgarna som är huvudmän till verksamheten och genom den demokratiska styrkedjan utövar väljarna sitt inflytande genom val av politiska partier. Av detta följer att ledamöterna i den politiskt orienterade institutionella logiken huvudsakligen har en politisk identitet, även om vi från forskning om politisk representation vet vi att politiker ser olika på vem de representerar i sina uppdrag. Vissa betonar att de representerar väljarna medan andra huvudsakligen ser sig som företrädare för sina partier. En tredje grupp politiker anser sig istället ha en friare form av mandat, och ser sig som politiska förtroendemän som hålls tills svars för sitt agerande i efterhand i samband med nästa val (Giljam, Karlsson & Sundell 2010, Bäck 2000, Eulau 1962). Oavsett var tyngdpunkten i representationen ligger så har alla det gemensamt att de betecknar sitt uppdrag som politiska och att mandatet vilar på väljarnas vilja, så som den kommer till uttryck i de allmänna valen. I en politiskt orienterad institutionell logik identifierar ledamöterna sig således som *politiker*, oavsett i vilken del av den demokratiska styrkedjan som deras identitet vilar. Av detta följer att såväl ledamöter

som identifierar sig med väljare, partier och som politiska förtroendemän ryms inom den politiskt orienterade institutionella logiken.

En följd av att medlemmar till det valda exekutivet i politiska organisationen rekryteras genom de allmänna valen är ledamöternas målsättningar i den politiskt orienterade institutionella logiken inte att handla utan att avspegla väljarnas åsikter (Brunsson 1986:26) och arbeta för att verksamheten ska uppnå de målsättningar som ryms inom det politiska mandatet. Olika partier och väljargrupper eftersträvar olika politiska målsättningar, uppfattningar och behov vilket medför att styrelseledamöterna i den politiska institutionella logiken eftersträvar att uppnå *politiska målsättningar* hos partiet eller väljarna.

Som en konsekvens av att styrelseledamöternas målsättningar är förankrade i den egna väljargruppens eller det egna partiets politik är uppmärksamheten i styrelsearbetet riktad mot problem, lösningar, situationer och information som påverkar den politik man vill föra. Ligger ett förslag i linje med den egna väljargruppens eller det egna partiets uppfattas det som positiv, och tvärt om. I den politiskt orienterade institutionella logiken utför styrelseledamöterna sina uppdrag med en *väljar-* eller *partifokuserad* uppmärksamhet.

I den politiska organisationsformen rekryteras ledamöterna utifrån tanken att de bär upp olika föreställningar om vad som ska göras och hur verksamheten ska bedrivas. Det förväntas finnas en åsiktsskillnad mellan ledamöterna i olika sakfrågor (Skoog & Karlsson 2015:120f, Karlsson & Skoog 2014:192f). I beskrivningen av den politiska organisationsmodellens institutionella karaktärsdrag beskrevs det som att det finns flera motstridiga organisationsideologier i denna organisationsmodell. En effekt av detta är att *konflikt*, inte enighet, är grunden för agerande och beslutsfattande i styrelsen (Brunsson 1994:327).

Ledamöterna knyts till styrelsen därför att de ska avspegla olika uppfattningar i väljarkåren. Konflikt är inte endast grund för rekryteringen till den politiska organisationsformen utan också grunden för det fortsatta arbetet i styrelsen. För att bibehålla legitimiteten hos väljarna behöver ledamöterna nämligen också kunna uppvisa att de företräder den egna gruppen och de avspeglar dess åsikter. Därför ägnar styrelseledamöterna sig åt att upprätta tekniker som manifesterar oenighet och konflikt. Det är viktigt att visa att man inte är överens. Ett sätt att manifestera olikheter på är att formera sig i majoriteter och minoriteter. Minoritetens främsta uppgift är att kritisera majoriteten och det blir tydligt att de två sidorna inte är överens. Vidare förläggs interaktionen mellan de olika grupperna till arenor där konflikten bli

tydlig, till exempel politiska debatter, medan andra former av interaktion där konflikter inte är lika tydliga begränsas. De regelbundna kontakterna hålls alltså inte mellan styrelsemedlemmarna utan mellan enskilda medlemmar och partiet eller andra grupper som är ideologiskt endimensionella. Detta är ett sätt att manifesteras att den egentliga lojaliteten ligger hos partiet eller väljarna, inte hos organisationen till vilken representanten har rekryterats (Brunsson 1979:12f, Brunsson 1986:27f). Interaktionen i den politiskt orienterade institutionella logiken grundar sig på ett *konfliktbeteende* (Skoog & Karlsson 2015:120f, Karlsson & Skoog 2014:192f).

Då verksamheten i den politiska organisationen ytterst vilar på ett väljarmandat, kanaliserat genom de politiska partierna, är auktoriteten knuten till den som bäst kan företräda väljarna intressen. Förankring i respektive parti och väljargrupp är här av betydelse för att kunna företräda den egna väljargruppens intressen och eftersträva det egna partiets målsättningar. Då majoritetsregeln oftast gäller som huvudregel vid beslut i en politisk organisation är auktoriteten i den politiska institutionella logiken således knuten till den som *företräder majoriteten* och därmed kan visa att de har samlat flest väljare bakom den egna linjen (Sjöstrand 1985:92f).

I tabellen nedan sammanfattas de två idealtypernas karaktärsdrag och där det också framgår vilka indikatorer som har använts för att avgöra om styrelseledamöternas agerande i de två studerade styrelserna klassificeras som hemmahörande i den företagsorienterade eller politiskt orienterade institutionella logiken.

Idealtyperna kommer i ett första steg att användas för att besvara avhandlingens första frågeställning, det vill säga för att klassificera styrelseledamöternas institutionella logik. När väl ledamöternas institutionella logik har analyserats kommer utfallet av den analysen att användas för att förklara varför styrelserna utför vissa funktioner men inte andra (frågeställning 2), och varför de använder vissa strategier för att hantera kritik från omvärlden, men inte andra. De institutionella logikerna är handlingsregler som anger för ledamöterna hur de ska agera i olika situationer, och när vi har identifierat vilka handlingsregler som uppfattas som lämpliga att följa i de två styrelserna kommer vi kunna förstå varför, och hur, ledamöterna utför olika funktioner. Analysen kommer således göras utifrån utfallet på de fem mekanismer som presenterades tidigare i detta kapitel och som var och en utgör en handlingsregel i varje institutionell logik:

- ledamöternas identitetsgrund
- ledamöternas målsättningar
- ledamöternas strategier
- grunden för uppmärksamhet i varje styrelse
- grunden för auktoritet i varje styrelse

Genom att ledamöterna agerar efter vissa handlingsregler kommer styrelserna utföra vissa styrelsefunktioner och vidta vissa, och då på ett visst sätt, medan andra styrelsefunktioner och strategier inte kommer att kunna utföras till följd av att de strider mot ledamöternas handlingsregler.

**Tabell 1. Institutionella logiker –
karaktärsdrag och empiriska indikatorer**

	Den politiskt orienterade institutionella logiken	Den företagsorienterade institutionella logiken
Identitetsgrund	<p>Styrelseledamoten är ägarrepresentant.</p> <p><u>Indikator:</u></p> <p>Beskriver sig som företagare och talar om sig själv som representant för ägaren.</p>	<p>Styrelseledamoten är politiker/partimedlem.</p> <p><u>Indikator:</u></p> <p>Beskriver sig som politiker och talar om sig själv som representant för partiet.</p>
Aktörernas målsättningar	<p>Målet är att skapa ägarnytta.</p> <p><u>Indikatorer:</u></p> <p>a) Motiverar sina ställningstaganden utifrån vad som gynnar ägaren.</p> <p>b) Hänvisar till ägardirektiv, bolagsordning och andra styrdokument från ägaren.</p>	<p>Målet är att skapa parti- och väljarnytta.</p> <p><u>Indikatorer:</u></p> <p>a) Motiverar sina ställningstaganden utifrån vad som ligger i partiets intressen.</p> <p>b) Hänvisar till i parti-program, principprogram, bostadspolitiska plattformar, och partiets ställningstaganden i enskilda frågor.</p>
Aktörernas strategier (Styrelsens beslut grundas på)	<p>Ledamöterna söker enighet för att underlätta handling och att uppnå ägarens målsättningar</p> <p><u>Indikatorer:</u></p> <p>a) För fram förslag som är grundade i ägarens målsättningar.</p> <p>b) För dialog med ägarens representanter om vilka beslut som ska fattas.</p> <p>c) Försöker skapa enighet i styrelsen och visar inte utåt upp oenighet i styrelsen.</p>	<p>Ledamöterna söker konflikt för att tydliggöra skillnader mellan partierna och för att uppnå partiets målsättningar</p> <p><u>Indikatorer:</u></p> <p>a) För fram förslag som är grundade i partiets målsättningar.</p> <p>b) Reserverar sig mot beslut som inte gynnar partiets målsättningar.</p> <p>c) För dialog med partiets representanter om vilka beslut som ska fattas.</p>

		<p>d) Söker konflikt som visas upp utåt för att kunna uppvisa politiska olikheter och företräderskap.</p> <p>e) Försöker skapa majoriteter för att kunna driva igenom sin politik i styrelsen.</p> <p>f) Begär voteringar.</p>
Grunden för uppmärksamhet	<p>Ledamöterna uppmärksammar ägarens bästa.</p> <p><u>Indikatorer:</u></p> <p>a) Reagerar positivt på initiativ, förslag eller information som anses gynna ägaren.</p> <p>b) Reagerar negativt på initiativ, förslag eller information som anses missgynna ägaren.</p> <p>c) Uppmärksammar möjligheter och situationer och initierar själva förslag till beslut om det gynnar ägarens målsättningar.</p>	<p>Ledamöterna uppmärksammar partiets bästa.</p> <p><u>Indikatorer:</u></p> <p>a) Reagerar positivt på initiativ, förslag eller information som anses gynna partiet.</p> <p>b) Reagerar negativt på initiativ, förslag eller information som anses missgynna partiet.</p> <p>c) Uppmärksammar möjligheter och situationer och initierar själva förslag till beslut om det gynnar partiets målsättningar.</p>
Grunden för auktoritet	<p>Auktoriteten utgår från företagshierarki</p> <p><u>Indikatorer:</u></p> <p>a) Inflytande för den som kan motivera besluten utifrån ägarnytta har inflytande över besluten.</p> <p>b) Inflytande för den som har kunskap, erfarenheter, kontakter som kan bidra till uppfyllandet av ägarens målsättningar har inflytande över besluten.</p>	<p>Auktoriteten utgår från demokratisk hierarki.</p> <p><u>Indikatorer:</u></p> <p>a) Inflytande för den som kan samla en majoritet av rösterna i styrelsen.</p> <p>b) Inflytande för den som har kunskap, erfarenheter, kontakter som kan bidra till uppfyllandet av partiernas målsättningar.</p>

Styrelsefunktioner

Som det har beskrivits ovan syftar det första steget i denna avhandling till att analysera vilken institutionell logik som styrelseledamöterna agerar efter i deras styrelsearbete. Avhandlingens andra frågeställning handlar om *funktioner*. I forskning om privata bolagsstyrelser framställs och föreskrivs ett flertal funktioner som styrelser har till uppgift att utföra.

Men eftersom styrelserna i offentligt ägda bolag befinner sig i ett sammanhang där två olika institutionella logiker kan antas vara närvarande är det rimligt att anta att också funktionerna kan utföras på två olika sätt.

En stor del av styrelseforskningen om privatägda bolag har uppehållit sig kring frågan om vad en styrelse gör men eftersom kommunala bolagsstyrelser agerar under andra förutsättningar än privata så är det relevant att ställa frågan vilka av dessa funktioner som styrelsen i de kommunala bolagen utför. Nedan kommer styrelsefunktionerna hos vart och ett av de vanligast förekommande teoretiska perspektiven inom styrelseforskningen att presenteras. Fokus kommer att riktas mot hur de olika perspektiven framställer styrelsens huvudsakliga uppgifter, och vilka förutsättningar som brukar framhållas inom varje teori-bildning förstå varför styrelser utför de olika funktionerna. Framställningen avslutas med en precisering av hur de olika funktionerna, och förutsättningarna kommer att studeras i denna avhandling.

Principal-agentteorin

Den utan konkurrens största, och mest inflytelserika, teoribildningen inom styrelseforskningen är vad som brukar betecknas principal-agentteorin (hädanefter betecknad agentteorin).

Agentteoretikernas syn på styrelsens funktion utgår ifrån deras antaganden om risk och riskhantering. Under 1960- och 1970 talet började ekonomer intressera sig för risk och riskhantering mellan individer och grupper (se till exempel Williamson 1971 och 1973, Arrow 1971). Denna litteratur intresserade sig för den problematiska situation när de samarbetande parterna har olika inställning till risk. Agentteorin breddade denna litteratur genom att inkludera så kallade agentproblem, problem som uppstår när de samarbetande parterna har olika mål med samarbetet och samtidigt olika riskbenägenhet till följd av att de har olika mycket att förlora om verksamheten inte går som planerat (Jensen & Meckling 1976).

I synnerhet intresserar sig agentteoretiker för uppdelningen mellan ägande och kontroll, mellan de som har investerat (kapital) i verksamheten och de som har till uppdrag att utföra den (Fama & Jensen 1983a och 1983b, Jensen & Meckling 1976). Agentteorin bygger på några grundläggande antaganden om hur aktörer agerar i företag:

- individer är nyttomaximerande aktörer och drivs av egenintresse
- ägarna (principalerna) och tjänstemän (agenterna) har olika intressen om hur verksamheten ska bedrivas.
- aktörerna har begränsad rationalitet (Eisenhardt, 1989)

De ovan listade antagandena förväntas leda till problem, vanligen kallade agentproblem. Ett första agentproblem som uppstår är att principalen har svårt att observera alla agentens handlingar. Problemet uppstår som en följd av agentens informationsövertag. Principalen kan omöjligen ha insikt om allt som agenten gör i sitt dagliga arbete vilket resulterar i ett ständigt informationsövertag för agenten, och genom detta övertag kan agenten välja vilken information om verksamheten som principalen ska få del av. Problemet med ”dold information” uppstår. Detta gör det svårt för principalen att styra agenten och därmed verksamheten i önskad riktning (Eisenhart 1989:58).

Agentens informationsövertag hänger samman med ett andra agentproblem som brukar framhållas av agentteoretiker, nämligen frågan om dold handling. Resultatet av en agents handlande är inte enbart utfallet av dennes eget agerande utan också av andra aktörers handlande som agenten är beroende av, till exempel kollegor. Problemet för principalen är att det är svårt att bedöma i vilken utsträckning som resultatet faktiskt beror på agentens handlande eller av någon annans handlingar eller andra omständigheter. Agenten kan ha utfört uppdraget på ett så effektivt och önskvärt sätt som principalen förväntar sig, men ändå kan utfallet vara bristfälligt. Även det omvända gäller. Agenten kan agera på ett undermåligt sätt men verksamheten kan ändå göra goda resultat på grund av andra gynnsamma omständigheter som inte hänger samman med agentens handlande. Principalen har med andra ord svårt att observera agentens handlingar och därmed vidta åtgärder om det skulle behövas (Eisenhart 1989:58).

Som en förlängning av problemen med dold information och dold handling kan det uppstå situationer där agenten börjar agera på ett sätt som gynnar honom/henne snarare än företaget. Detta brukar kallas för

moralisk risk. I en situation där agenten har tillgång till mer information om verksamheten än principalen och därför kan agera utan insyn från principalen, samtidigt som han eller hon dessutom inte delar principalens intressen finns det risk för att agenten söker gynna sig själv och sina egna intressen. I slutänden handlar problematiken om att principalen inte kan ta för givet att agenten utför sitt uppdrag på det sätt som parterna från början kom överens om.

Styrelsens kontrollerande funktion

Styrelsens funktion i ett agentteoretiskt resonemang härleds ur de ovan beskrivna agentproblemen. Styrelsen befinner sig i en position där den både är i kontakt med ägare och företagsledning vilket enligt agentteoretiker gör den till den bästa och viktigaste interna kontrollmekanismen för att garantera att tjänstemännen arbetar för att uppnå ägarnas intressen (Fama & Jensen 1983a och 1983b, Mizuchi 1983:432f).

För att en organisation ska undvika den (för agentteoretiker) problematiska uppdelningen mellan ägande och utförande behöver genomförande- och uppföljningsfunktionerna i en organisation delas upp (Fama & Jensen 1983a:301f). Eugene Fama och Michel Jensen beskriver denna uppdelning mellan utförande och kontroll genom en uppdelning av ett företags beslutsprocess i fyra steg:

1. Initiering – generering av förslag.
2. Ratificering – val av förslag som ska implementeras.
3. Implementering – genomförande av ratificerat förslag.
4. Övervakning – mätning av beslutens utfall och implementering av belöning.

I denna beslutsprocess åvilar det tjänstemännen att initiera och genomföra förslagen medan styrelsen ansvarar för ratificering och övervakning. Om det inte görs en uppdelning mellan dessa funktioner kommer de ledande tjänstemännen att ta för stora risker och kontrollera såväl besluten som genomförandet av dem. Detta anses vara problematiskt i alla större organisationer där tjänstemännen inte får ta några större konsekvenser av sitt agerande om något går fel (Fama & Jensen 1983a:302ff)

För att minska tjänstemännens inflytande förespråkar Fama och Jensen upprättandet av formella beslutshierarkier, där lägre nivåers handlingsfrihet regleras av överordnade nivåer. De övre nivåerna ska

besluta om delegation och därefter kontrollera och följa upp att lägre nivåer agerar i enlighet med delegationen. Ytterst vilar ansvaret för delegation och kontroll på styrelsen:

The common apex of the decision control systems of organizations, large and small, in which decision agents do not bear a major share of the wealth effects of their decisions is a board of directors (trustees, managing partners, etc.) that ratifies and monitors important decisions and chooses, dismisses, and rewards important decision agents. Such multiple-member boards make collusion between top-level decision management and control agents more difficult, and they are the mechanism that allows separation of the management and control of the organization's most important decisions. (Fama & Jensen 1983a:311)

Styrelsen ska fungera som en garant för att ägarens ambitioner blir genomförda genom kontroll av tjänstemännen. Styrelsen bör ansvara för rekrytering och uppsägning av ledande tjänstemän, besluta om incitamentsystem och ersättningar samt ha monopol på att ratificera och ingå avtal med andra organisationer. Bristfällig kontroll och frånvaro av en noggrant granskande styrelse leder till att ägarnas resurser inte kommer att användas på ett optimalt sätt. Problemen med dold information, dolt agerande och moralisk risk kommer att få genomslag i verksamheten (Fama & Jensen 1983a:311). Med grund i Fama och Jensens resonemang tillskrivs således styrelsen inom agentteorin en *kontrollerande* funktion. Styrelsens främsta uppgift är att begränsa möjligheterna för tjänstemännen att agera på ett sätt som skadar företaget.

I avhandlingen kommer styrelsens kontrollerande funktion studeras genom en kodning av styrelsemedlemmarnas intervjuutsagor och agerande under styrelsemötena. I avhandlingen anläggs ett processbaserat perspektiv på styrelsearbete vilket betyder att styrelsefunktioner bäst förstås om styrelsens faktiska agerande studeras. Det betyder att den kontrollerande funktionen inte kan utläsas ur styrelsens sammansättning utan ur vad den gör. Det betyder att styrelserna behöver agera för att de i denna avhandling ska tillskrivas en kontrollerande funktion. Utsagorna och agerandena i intervjuer och under styrelsemöten kommer att klassificeras som kontrollerande om de ger uttryck för att styrelseledamöterna:

- ställer kritiska frågor till tjänstemännen.
- återremitterar förslag från tjänstemännen och ber dem återkomma med nya eller förbättrade beslutsunderlag.
- deltar i uppföljningen av verksamheten.
- kontinuerligt utvärderar tjänstemännens arbete och ser att de följer policys och arbetar för att nå ägarens övergripande målsättningarna med företaget.
- utser, befordrar, kompenserar och avskedar personer i företagsledningen.

I avhandlingen kommer agentteorin inte endast att användas i analysen av styrelsens funktioner utan också i analysen av *varför* styrelserna agerar som de gör. Inom agentteorin uttrycks, som visades ovan, också vissa förutsättningar för att styrelsen ska kunna utföra sina styrelsefunktioner och dessa kan därför användas för att förstå varför styrelser utför vissa funktioner. Den viktigaste av dessa förutsättningar är styrelsens *oberoende* från tjänstemännen, inte minst vad det gäller information och kunskaper.

Då jag i avhandlingen anlägger ett processbaserat perspektiv tar jag avstånd ifrån input-output studiernas förenklade antaganden om att ledamöternas förmåga att kontrollera tjänstemännen kan förklaras med på förhand utläsbara karaktäristika. Därför tror jag till exempel inte att styrelsens kontroll kan utläsas ur andelen ledamöter som är externt rekryterade (alltså ledamöter som inte har en anställning i det aktuella bolaget) vilket är ett vanligt mått på oberoende och i förlängningen av kontrollfunktionen (Hillman & Daziel 2003, Eisenhart 1989). Att använda andelen externt rekryterade ledamöter vore dessutom helt fruktlöst i fråga om ledamöterna i denna studie eftersom samtliga är rekryterade utanför bolaget. Men det säger inget om de verkligen är oberoende tjänstemännen i styrelsearbetet.

Utifrån ett agentteoretiskt perspektivet kommer ledamöternas utsagor och ageranden att tolkas som att styrelsen är oberoende om ledamöterna ger uttryck för att den inte helt är avhängig tjänstemännen vid deras beslutsfattande och agerande i styrelsen. Det kan till exempel handla om att de har tillgång till annan information under mötena än den som kommer från tjänstemännen och om de vid behov inhämtar information eller underlag från oberoende parter.

Stewardshipteorin

Agentteorin har stått sig fortsatt stark inom fältet för styrelseforskningen men det har vid sidan om denna skolbildning också vuxit fram ett flertal konkurrerande teoretiska skolbildningar som ifrågasätter olika delar av agentteorins beskrivningar av företag och relationen mellan ägare, styrelse och tjänstemän. Detta har medfört att dessa teoribildningar dragit andra slutsatser vad det gäller styrelsens funktion. En av de teoribildningar som tydligast har utmanat agentteorins förställningar om styrelsefunktionen är den så kallade stewardshipteorin.

Stewardshipteoris grundläggande antaganden har sina rötter i sociologi och psykologi, och uppstod i mångt och mycket som en motreaktion till agentteoretikernas förenklade antaganden om den rationella och nyttomaximerande aktören. Mänskligt agerande och beslutsfattande anses av stewardshipteoretiker vara betydligt mer komplext än vad det framställs i agentteorin (Donaldson 1990). Det är just i de grundläggande antagandena om aktörers motivation och drivkrafter som vi finner skiljelinjen mellan agentteorin och stewardshipteorin (Nicholson & Kiel 2007, Tosi, Brownlee, Silva & Katz 2003). Medan agentteoretiker betraktar aktörernas agerande som resultatet av självcentrerade och opportunistiska kalkyler ses individerna inom stewardshipteorin som altruistiska och intresserade av att agera för att uppnå gemensamma angelägenheter. Motivationen hos en aktör ligger i att agera i kollektivets intressen, inte individens:

Students of human behavior have identified a much larger range of human motives, including needs for achievement, responsibility, recognition, as well as altruism, belief, respect for authority, and the intrinsic motivation of an inherently satisfying task (Wood & Bandura, 1989). In addition, psychologists and sociologists point out that human behavior is often produced without conscious thought, that is, thought habit, emotion, taken-for-granted custom conditioned reflex, unconditioned reflex, posthypnotic suggestion, and unconscious desires. Although these variegated causations of human behavior are not all as equally salient to the analysis of regard to positive and negative rewards, nevertheless, the account of human motivation offered by organizational economics is a narrow one relative to preexisting motivation theory in organization behavior. (Donaldson 1990:372)

Till förgrundsgestalterna på området hör bland andra Lex Donaldson och James Davis som i flera för inriktningen betydelsefulla artiklar beskriver stewardshipteorins grundläggande antaganden (Donaldson 1990, Donaldson & Davis 1991 och 1994, Davis, Schoorman & Donaldsson 1997). I dessa artiklar för de tydligt fram skillnaderna mellan stewardshipteorin och agentteorin. Framförallt beskriver de skillnaderna genom att rikta in sig på tjänstemännens egenskaper och agerande.

Att tjänstemännen antas vara autonoma och inflytelserika ser Donaldson och Davis som en tillgång, inte som ett hot i enlighet med agentteorin. Tjänstemännen använder autonomin och sina kunskaper för att arbeta för företagets bästa och tillfredsställa ägarnas intressen. Det finns ingen intressemotsättning mellan dem och därför inte heller något problematiskt i uppdelningen mellan ägande och kontroll. Tjänstemännen beskrivs som intresserade av att uppnå gemensamma mål, och bär upp egenskaper som plikt känsla, arbetsetik, lojalitet och respekt för överordnande. Tjänstemännen liknas vid lagspelare som drivs av att uppnå ägarens intressen och av att lyckas leda företaget till uppfyllandet av gemensamma målsättningar. Erkännande och uppskattning är viktiga drivkrafter för tjänstemän:

They are essentially good stewards of corporate assets, loyal to the company. Stewardship theory holds that a manager, when confronted with a course of action seen as personally unrewarding, may comply based on a sense of duty and identification with the organization. (Muth & Donaldson 1998:6)

Som synes motsätter sig stewardshipteorin själva grunden i agentteorin och dess beskrivning av uppdelningen mellan ägande och kontroll som problematisk. Ägare och företagsledning har inte olika intressen i verksamheten. Istället betonas att tjänstemännen i företagsledningen kan anförtros ansvar och därför behöver inte styrelsen inta en kontrollerande funktion. Tjänstemännens handlingsutrymme anses vara positivt. En alltför stark kontroll av tjänstemännen kan till och med vara kontraproduktiv eftersom det kan leda till att de mister motivationen. Istället framhäver stewardshipteoretiker vikten av att skapa organisatoriska strukturer som motiverar tjänstemännen att agera i företagets intressen. I detta avseende blir autonomi och handlingsutrymme viktiga aspekter i organisationsstrukturen eftersom de antas leda till ökad motivation (Donaldson & Davis 1991).

Styrelsens funktion – strategiskt beslutsfattande och stödjande

Stewardshipsteorins syn på styrelsens funktion inom företaget hänger samman med teorins antaganden om att tjänstemännen i grunden är motiverade att göra ett gott arbete och intresserade av att arbeta efter styrelsens och ägarens intentioner.

Eftersom tjänstemännens autonomi inte anses vara ett problem behöver inte styrelsen inta den kontrollerande och reglerande funktion som lyfts fram inom agentteorin. Agentteorins betoning av en självständig styrelse som kontrollerar tjänstemännen kommer enligt stewardshipteorin endast leda till förtroendeproblem och skada relationen mellan styrelse och tjänstemän. Istället anses det viktigt att föra tjänstemännen och styrelsen närmre varandra, och relationen mellan styrelse och tjänstemän har i stewardshipteorin kommit att beskrivas som grundad i samarbete (Cornforth 2003:15, Cornforth & Edwards 1999:249). Om styrelsen samarbetar med tjänstemännen kommer de kunna ta del av tjänstemännens information och kompetens och på så sätt fatta bättre och mer initierade beslut (Muth & Donaldson 1998:6f).

En direkt effekt av antagandet om tjänstemännens lojalitet är med andra ord att styrelsen kan engagera sig i företagets framtid och rikta in sig på att anta övergripande policys och fatta strategiska beslut (Donaldson 1998). För att styrelsen ska kunna fatta bra beslut anses det enligt stewardshipteorin viktigt att ledamöterna rekryteras efter sin kompetens och lämplighet. På så sätt ökar förutsättningarna att de ska kunna bidra till verksamheten (Donaldson & Davis 1994, Cornforth, 2006:8). Vissa teoretiker inom skolan betonar vikten av kompetens såpass mycket att de förespråkar en hög grad av internt rekryterade ledamöter till styrelser (s.k. inside directors) (Muth & Donaldson 1998:5f).

En aktiv styrelse som är engagerad och involverad i beslutsfattande gör också att tjänstemännen behöver ägna mer kraft åt att ta fram välgrundade förslag av god kvalitet, och från tid till annan också förbättra och förändra sina analyser. En aktiv styrelse leder med andra ord till en förbättrad besluts kvalitet genom att besluten grundar sig på en bredare och mer nyanserad diskussion mellan styrelseledamöter och tjänstemän. Sammantaget ses styrelsen i stewardshipteorin som en arena för strategiskt beslutsfattande (Cornforth 2004:15, Cornforth & Edwards 1999:249, Edwards & Cornforth 2003:78f, Muth & Donaldson 1998:6). Detta har fått vissa att beskriva teorins syn på styrelsen som framtidsorienterad (Hung, 1998).

Även om strategibegreppet inom styrelseforskningen har hanterats på olika sätt är det vanligt att just betona att det har att göra med framtidsorienterade diskussioner och beslut. Avhandlingen sluter an till denna uppfattning och den strategiska funktionen definieras som ”*aktivt deltagande i diskussioner och beslut som kretsar kring företagets samlade resurser, dess styrkor och svagheter i relation till målsättningarna, samt vilka möjligheter och prioriteringar som ska göras för företagets framtida framgång*” (Edwards & Cornforth 2003:79).

I linje med avhandlingens processbaserade angreppssätt krävs det att styrelsen agerar och deltar i strategiutformningen för att den ska kunna tillskrivas en strategisk funktion. Av detta följer att det inte räcker med att studera om det till exempel finns en strategisk plan för nyproduktion i de aktuella bolagen eftersom en sådan kan ha tillkommit utan styrelsens delaktighet. Styrelsen kommer tillskrivas en *strategisk* funktion om styrelsemedlemmarnas intervjuutsagor och agerande under styrelsemötena ger uttryck för att styrelsen:

- initierar, diskuterar och beslutar om företagets vision och huvuduppdrag, värdegrund samt långsiktiga och kortsiktiga målsättningar.
- initierar, diskuterar och beslutar om vilka åtgärder som behöver vidtas för att uppnå företagets långsiktiga målsättningar.
- initierar, diskuterar och beslutar om allokeringen av resurser för att nå företagets långsiktiga mål.

Eftersom stewardshipteorin också föreskriver att styrelsen besitter goda kunskaper och eftersom tjänstemännen i företagsledningen är att lita på kan styrelsen utöver den strategiska funktionen också inta en stödjande funktion och ge råd och vägledning till tjänstemännen i deras arbete med att leda verksamheten. Styrelserna som studeras i avhandlingen kommer att tillskrivas en stödjande funktion om de under styrelsemötena:

- ger företagsledningen råd i ekonomiska frågor
- ger företagsledningen råd i organisatoriska frågor
- ger företagsledningen råd i tekniska frågor
- ger företagsledningen råd i branschrelaterade frågor
- ger företagsledningen råd om hur en fråga bör hanteras politiskt
- delar med sig av information från sammanhang utanför bolaget

Precis som är fallet med agentteorin lyfts det också inom stewardship-teorin fram olika förutsättningar som styrelser behöver ha för att utföra vissa funktioner, i detta fall strategiskt beslutsfattande och rådgivning. Därför kommer stewardship-teorin också att användas för att analysera *varför* styrelserna i avhandlingen utför en strategisk och rådgivande funktion eller inte. Framförallt framhåller stewardship-teorin, som visades ovan, styrelsens *kunskapsnivå* som en viktig förutsättning till dess möjligheter att fatta strategiska beslut och att ge råd. Då jag har ett processbaserat perspektiv i avhandlingen kommer jag inte på förhand att försöka lyfta fram olika kunskapsnivåer (t.ex. utbildningsnivå) som indikatorer på styrelserna förmåga att besluta om strategier och ge råd. Men utsagorna och ageranden i styrelserna kommer att tolkas som att ledamöterna har tillräcklig kunskap om de aktivt *använder* erfarenheter, information eller kunskaper i sitt styrelsearbete. Ledamöternas kunskapsnivåer är viktiga, men för att vara nyttiga för styrelsen måste de användas i styrelsearbetet. För att styrelsens samlade kunskaper ska kunna användas krävs att olika ledamöters kompetenser kommer till uttryck och koordineras med varandra (Forbes & Milliken, 1999).

Tjänstemannahegemoni

Den positiva bild av relationen mellan styrelsen och tjänstemännen i företagsledningen som målas upp av stewardship-teorins företrädare delas inte av dem som återfinns inom vad som brukar kallas för teorin om tjänstemannahegemoni (eng. managerial hegemony theory). Denna teoribildning tar avstånd från tanken om att ett företags styrelse kan inta en strategisk funktion och utöva inflytande över verksamheten. Styrelsens formella makt överensstämmer inte med dess reella funktion. Det är inte styrelsen utan tjänstemännen i företags toppskikt, framförallt vd, som kontrollerar verksamheten. Styrelsens möjlighet att agera strategiskt är enligt denna teoribildning ytterst begränsad (Lorsch & McIver 1989, Whisler 1984, Mace 1971).

Teorin om tjänstemannahegemoni delar agentteoretikernas behov av kontroll och uppföljning, men där agentteoretiker drar slutsatsen att det är möjligt att upprätta interna kontrollsystem för att styra tjänstemännen ser forskare med tjänstemannahegemoniska utgångspunkter istället att en sådan kontroll inte är möjlig. Styrelsens försök att kontrollera tjänstemännen kommer inte påverka de sistnämndas inflytande över verksamheten (Hung 1998:108).

Redan i Adolf Berle och Gardiner Means klassiska verk ”*The Modern Corporation and Private Property*” (1932) lyftes förekomsten av tjänstemannadominans fram. De två författarna menade att ägarna till stora amerikanska företag hade förlorat kontrollen över verksamheten. Även om aktieägarna, och deras ställföreträdare i styrelsen, hade den legala rätten att styra och besluta om verksamheten så var detta endast en chimär. Det egentliga inflytandet över verksamheten hade glidit över i en ny professionell tjänstemannaklass.

Ett flertal förklaringar har lanserats till varför kontrollen över företagets verksamhet i slutänden hamnar i tjänstemännens händer. För det första har de ojämna tidsresurserna lyfts fram. Som heltidsanställda har tjänstemännen mer tid att sätta sig in i verksamheten och olika frågor och ärenden. Styrelseledamöterna är däremot sysselsatta inom styrelser i andra bolag om de är styrelseproffs eller har ett arbete att gå till vid sidan om styrelseuppdraget om de inte är avlönade styrelseledamöter, och därför har de inte samma möjligheter som tjänstemännens att sätta sig in i verksamheten. Styrelseledamöterna begränsade tidsresurser resulterar i att de har svårt att:

- sätta sig in i det underlag tjänstemännen presenterar för styrelsen, till exempel finansiella underlag.
- begrunda företagets problem eller möjligheter och göra djupare undersökningar om enskilda ärendens förutsättningar.
- följa konkurrenternas arbete.
- upprätthålla kontakten med viktiga intressenter i omgivningen, till exempel besöka leverantörer eller samarbetspartners (Mace 1971).

Problemet med den ojämlika tidstillgången resulterar i att tjänstemännen har mer information om verksamheten och företaget. Det råder ett stort informationsgap mellan tjänstemän och styrelseledamöter. Problemet är extra stort i större företag, eller i företag med komplex och diversifierad verksamhet. Desto större och mer komplex verksamheten är, desto mer information behövs för att styra och leda den (Wolfson 1984, Herman 1981, Bacon & Brown 1975, Mace 1971). Till skillnad från styrelseledamöterna är tjänstemännen också tränade och utbildade för att utföra centrala uppgifter inom verksamheten. Lägg därtill deras dagliga kontakt med verksamheten så uppstår ett kunskapsövertag gentemot styrelsen som ger dem möjlighet att forma verksamheten (Lorsch & MacIver 1989).

Styrelsens funktion – symboliskt beslutsfattande

Teorin om tjänstemannahegemoni tar, som ovan vistats, tydligt avstånd från såväl agentteorins betonande av styrelsens kontrollerande funktion som stewardshipteorins framhållande av styrelsens som strategisk beslutsfattare. Styrelsen har inga möjligheter att inta någon av dessa två funktioner. Istället beskrivs styrelsen som en betydelselös institution som, sin formella status till trots, domineras av tjänstemännen i företagsledningen.

Styrelsens svaga ställning gentemot tjänstemännen har fått forskare inom teorin för tjänstemannahegemonin att beteckna styrelsen och dess ledamöter som ”rubber stamps” (Mace 1971), en grupp aktörer som endast fastställer sådant som redan i allt väsentligt är beslutat av andra. Enligt Myles Mace är den vanliga ordningen att tjänstemännen använder styrelsens beslutsfattande för att legitimera de beslut som redan har fattats av tjänstemännen. Denna beskrivning har sedermera bekräftats av bland andra Jay Lorsch och Elisabeth MacIver (1989). Så länge som verksamheten befinner sig i ett normaltillstånd har styrelsen liten påverkan på verksamheten. Det är endast om företaget hamnar i någon form av kris som den tillskrivs en viss strategisk funktion (Boulton 1978, Cleindenin 1972, Mace 1971). Styrelsens ceremoniella och betydelselösa funktion summeras på ett tydligt sätt av en av teoribildningens ledande namn, Edward Herman:

In sum, directors in large mainstream corporations normally tend to play a passive role, as invited guests, characteristically tied to the inside hosts by some sort of personal business relationship. Outside director power is, in consequence, typically latent at best, activated mainly in response to serious economic or political setbacks to the company ... (Herman 1981:48)

I avhandlingen kommer styrelsens *ceremoniella* funktion studeras genom en kodning av styrelsemedlemmarnas intervjuutsagor och agerande under styrelsemötena. Utsagorna och agerandena kommer att klassificeras som symboliska om de ger uttryck för att styrelsen:

- genom sina beslut endast konfirmerar sådant som ägarna eller tjänstemännen redan i praktiken har fattat beslut om. Besluten föregås inte av diskussioner eller av att ledamöterna ställer frågor om innehållet.
- inte initierar några frågor i styrelsen
- inte fattar några beslut i styrelsen

- inte ger några råd till tjänstemännen under styrelsemöten
- inte försöker skapa förbindelser till grupper och deras resurser utanför bolaget
- inte arbetar för att underlätta bolagets verksamhet i andra forum eller grupperingar

I avhandlingen kommer teorin om tjänstemannastyre inte endast att användas i analysen av styrelsens funktioner utan också i samband med analysen av *varför* styrelserna agerar som de gör. Inom teorin uttrycks, som visades ovan, också vissa förklaringar till varför styrelsen inte kan utföra sina funktioner. Styrelsen saknar kunskap, tid och information för att kunna vara annat än symboliska beslutsfattare. I princip kan denna teori sägas utgöra alla de övriga funktionernas motsats och dess förklaringar är därför mer eller mindre giltiga i varje funktion som styrelserna inte utför. Den processbaserade utgångspunkten i avhandlingen gör att jag i detta avseende inte kommer att använda en viss mängd kunskap, tid eller information som indikatorer för att styrelserna befinner sig i underläge gentemot tjänstemännen. Istället kommer utsagorna och ageranden i styrelserna stå i fokus och om dessa ger uttryck för att styrelserna i olika situationer inte har tillräcklig information, kunskap, tid eller liknande för att utföra olika funktioner, kommer styrelsens agerande förklaras med teorin om tjänstemannahegemoni.

Resursberoende

Agentteorin, stewardshipteorin och teorin om tjänstemannahegemoni sätter alla tre de interna relationerna mellan ägare, styrelse och tjänstemän i centrum för sina analyser (Hung 1998:105). Världen utanför företaget ägnas mindre uppmärksamhet. I samband med att Jeffrey Pfeffer och Gerald Salancik utkom med sitt numera klassiska verk *The External Control of Organizations* (1978) kom också de externa relationerna att sättas i fokus för analysen av styrelsens funktion.

Utgångspunkten i *The External Control of Organizations* är att organisationer är beroende av sin omvärld. För att överleva behöver organisationer resurser, såväl monetära som icke-monetära. En organisation besitter dock inte dessa resurser på egen hand, utan måste vända sig till omgivningen för att få tillgång till dessa. Ekonomiska resurser förvärvas via transaktioner med kunder eller genom lån från banker. Legitimitet kan erhållas från massmedia eller betydelsefulla intresseorganisationer och nödvändig kunskap kan inhämtas från uni-

versitet och högskolor. En organisations överlevnad kan förklaras med dess möjligheter att hantera omgivningen (Pfeffer & Salancik 1978:258ff). Pfeffer och Salancik menade att organisationer utgör koalitioner av grupper och intressen där varje grupp försöker skaffa sig något (en resurs) från koalitionen genom att samverka med övriga grupper. Varje grupp har sina egna intressen och motiv för att medverka i utbytet inom koalitionen. Resultatet av utbytena och samverkansprocesserna inom koalitionen utgör organisationen. Organisationer utgör således ett kollektiv inom vilket olika intressen förhandlas fortlöpande mellan de intressen och grupper som ingår i koalitionen. De olika grupperna kan välja att fortsätta delta i intressekoalitionen eller lämna den. Det betyder att en organisations verksamhet bestäms av relationerna mellan intressena i var givet ögonblick. Pfeffer och Salancik såg därmed organisationer som föränderliga eftersom intressen är det (Pfeffer & Salancik 1978:24ff).

En följd av att organisationerna inte kan garantera sina egna resurser utan måste vända sig till omgivningen för att förvärva dem är att de också är beroende av varandra. Pfeffer och Salancik menar att det ömsesidiga beroendet finns i alla sociala system så länge som en aktör inte till fullo kontrollerar alla de förutsättningar som krävs för att kunna genomföra något. Detta gäller också för organisationer. Organisationernas ömsesidiga beroende är viktigt att förstå menar Pfeffer och Salancik, eftersom det påverkar varje enskild organisations möjlighet att uppnå sina mål och bedriva sin verksamhet.

Styrelsens funktion – att länka till omgivningen för att säkra resurser

Pfeffer och Salanciks grundläggande teoretiska resonemang har kommit att utgöra grundbultarna för styrelseforskning som intresserar sig för omvärldens betydelse för styrelsearbetet.

Till följd av omgivningens starka påverkan på organisationernas utveckling och överlevnad tillskrivs styrelsen en mycket betydelsefull funktion i resursberoendeteorin. Styrelsens främsta uppgift är att hantera de intressen som riktas mot företaget, och skapa goda kontakter till omgivningen för att därigenom säkra nödvändiga resurser. Styrelsen ska hantera omvärldsberoenden (Boyd 1990, Pfeffer 1972)

Eftersom styrelsen ska länka företaget med omgivningen blir rekryterandet av styrelseledamöter centralt (Hillman, Cannella Jr & Paetzold 2000). Utöver analytiskt omdöme, ledarskapsförmågor och allmänna erfarenheter så bidrar varje enskild styrelseledamot också med egna unika egenskaper och erfarenheter som gör att de är viktiga

för företagets överlevnad. En styrelses påverkan på verksamhetens framgång hänger samman med dess sammansättning och inom resursberoendeteorin bör rekryteringen av ledamöter därför vara noggrann:

Firms interested in improving growth and return to shareholders should avoid large, bureaucratic boards dominated by insiders. Instead, careful attention should be paid to the selection of 'resource-rich' outsiders-individuals who can provide invaluable environmental linkages. (Boyd 1990:42)

Internt rekryterade ledamöter bidrar med företags- och branschspecifika kunskaper medan externt rekryterade ledamöter bidrar med kanaler för kommunikation till omgivningen, legitimitet, stöd samt tillförsäkrar hjälp från viktiga aktörer i omgivningen (Westphal & Zajac 1997, Hambrick & Mason 1984, Pfeffer & Salancik 1978). Inte sällan hänger ledamöternas möjligheter till att länka samman företaget med omgivningen ihop med deras yrkestillhörighet och de erfarenheter och kontakter som härrör från yrkeslivet (Hillman, Cannella Jr & Paetzold 2000, Baysinger & Butler 1985). Inom resursberoendeteorin har ledamöter som rekryteras till ett styrelseuppdrag antagits som lojala med det uppdraget och ser som sin roll att tillförsäkra styrelsen och bolaget de resurser som den länkar till:

When an organization appoints an individual to a board, it expects the individual will come to support the organization, will concern itself with its problems, will favorably present it to others, and will try to aid it. (Pfeffer & Salancik 1978:163)

För att sammanfatta: den länkande styrelsefunktionen inom resursberoendeteorin är en direkt följd av företagets omvärldsberoende. Styrelseledamöterna ska först och främst minska företagets omvärldsberoende, minska dess osäkerhet och garantera tillgången på nödvändiga resurser. Styrelsen är länken mellan omvärlden och företaget (Daily & Dalton 1994, Boyd 1990, Zahra & Pearce 1989).

I linje med avhandlingens processbaserade ansats kommer styrelsen behöva använda sina kontakter med omvärlden i styrelsearbetet för att det ska uppfattas som att den har en *länkande* funktion. Själva förekomsten av en koppling, en kontakt, med intressenter i omgivningen är inte tillräckligt för att tillskriva styrelsen en länkande funktion då det inte säger något om länken faktiskt används. Det krävs således en aktiv handling i styrelsen för att den ska kunna tillskrivas

en länkande funktion. Utsagorna och ageranden i styrelsearbetet kommer att klassificeras som länkande om de ger uttryck för att styrelsen:

- försöker skapa förbindelser till grupper och deras resurser utanför bolaget
- arbetar för att underlätta bolagets verksamhet i andra forum eller grupperingar

I avhandlingen kommer resursberoendeteorin inte endast att användas i analysen av styrelsens funktioner utan också i samband med analysen av *varför* styrelserna agerar som de gör. Inom resursberoendeteorin uttrycks, som visades ovan, att styrelserna behöver just besitta *kontakter* för att kunna utföra en länkande funktion.

Då jag i avhandlingen anlägger ett processbaserat perspektiv, kommer jag inte att utgå från att styrelserna har en länkande funktion på bara för att ledamöterna har kontakter med omgivningen. Kontakterna måste användas. Utsagor och ageranden i empirin kommer således att tolkas som att styrelsen har kontakter, och använder dessa, om de i något avseende använder dessa under styrelsemötena. Själva förekomsten av kontakter är viktig, med det innebär inte att kontakterna faktiskt används i styrelsearbetet.

Strategier för att hantera kritik och krav

Som det diskuterades tidigare i detta kapitel tillhandahåller varje institutionell ordning en sammanhållen uppsättning riktlinjer för hur individer och organisationer ska agera, dess institutionella logik. Men om det föreligger en motsättning mellan den politiskt orienterade och företagsorienterade institutionella logiken så är det av intresse att förstå hur de kommunala bolagsstyrelserna arbetar för att upprätthålla legitimitet gentemot de intressenter som inte bär upp samma föreställningar om vad som är ett lämpligt agerande i en bolagsstyrelse. Agerar styrelserna i enlighet med en företagsorienterad institutionell logik finns risken att de tappar legitimitet hos den offentliga sektorns intressenter och vice versa. Agerar styrelserna enligt någon form av blandad institutionell logik finns risk att intressenter tillhörande båda sektorerna uppfattar styrelsen som illegitim och det samma gäller om den inte agerar alls. I samtliga dessa fall behöver de ”otillfredsställda” intressenterna hanteras och den tredje frågeställningen i avhandlingen handlar om hur detta går till.

I forskningen har det studerats hur såväl individer som organisationer responderar på motsägelsefullt institutionellt tryck från omgivningen, och resultatet har visat att såväl individer (Pache & Santos 2013, Pratt & Foreman 2007) som organisationer (Pache & Santos 2010) som befinner sig i situationer med motsägelsefullt institutionellt tryck använder en stor uppsättning strategier för att hantera dessa situationer. Vad som är intressant att fråga är vilken roll en styrelse spelar i upprättandet och utförandet av dessa strategier. Går det att tala om att styrelser, utöver de styrelsefunktioner som beskrivs av agentteorin, stewardshipteorin, resursberoendeteorin och teorin om tjänstemannahegemoni, också utför en kritikhanterande funktion?

I en modell över hur organisationer kan svara på motsägelsefulla krav från omvärlden lanserar Christine Oliver (1991) fem huvudstrategier: samtycke, kompromiss, undvikande, trotsande samt manipulation. Samtycke avser att en organisation anpassar sig till de krav som ställs på organisationen. Samtycket kan tas sig olika uttryck. Genom *vana* anpassar sig organisationen till kraven genom omedveten efterlevnad av förgivettagna föreställningar och beteenden. Genom *vana* reproducerar organisationen de krav och normer om lämpligt beteende som finns i dess omgivning och normerna får formen av social fakta. En andra samtyckesstrategi är att organisationen svarar på institutionellt tryck genom att *härma* andra organisationer inom samma organisatoriska fält. Genom att antingen medvetet eller omedvetet imitera framgångsrika organisationer inom samma verksamhetsområde (organisatoriska fält), lyssna till råden från organisationskonsulter eller professionella grupper kan organisationen anpassa sig till förväntningarna på den och erhålla legitimitet. En tredje samtyckesstrategi är att organisationen *anpassar* sig efter kraven från omgivningen. Anpassning avser en strategi där medveten efterlevnad och anpassning till värden, normer eller förväntningar som omgivningen har på organisationen. Anpassning är en mer aktiv strategi än *vana* och *härmande* eftersom organisationen medvetet och strategiskt väljer att anpassa sig i ett egennyttigt syfte, till exempel för att erhålla stöd eller för att få tillgång till nödvändiga ekonomiska resurser (Oliver 1991:152f).

Med tanke på att kommunala bolagsstyrelser befinner sig i ett sammanhang där de möter oförenliga krav från omgivningen är samtyckesstrategierna inte alltid möjliga att använda. I dessa situationer är det istället möjligt för organisationen att kompromissa med intressena i omgivningen. I likhet med samtyckesstrategierna innebär även kompromisser att organisationen anpassar sig till omgivningens krav, men

i kompromisstrategier är organisationen betydligt mer aktiv och söker endast anpassa sig till vissa delar av de krav som riktas mot den. En första kompromisstrategi är att organisationen försöker *balansera* motstridiga krav genom att tillgodose kraven men i en modifierad form. En annan tillgänglig kompromisstrategi är att organisationen istället anpassar sig till en miniminivå av kraven men därutöver försöker *pacificera* de kvarvarande kraven hos intressenten. Ett sådant exempel är att ett bostadsbolag trots kritik från allmänheten fortsätter att bebygga ett område men anpassar sig till kraven på att ta miljöhänsyn genom att förändra husens utformning så att de i mindre utsträckning förstör grönska i området. Bolaget har inte anpassat sig till kravet på att stoppa byggnationen men däremot till allmänhetens intresse av att minska miljöpåverkan genom att rita om husen och därigenom pacificera kravet. En tredje kompromisstrategi är *förhandling*, där organisationen förhandlar om innehållet i kraven med de intressenter som ställer dessa. En kompromiss mellan det kommunala bostadsbolaget och moderbolaget gällande storleken på bolagets avkastning skulle vara ett exempel på denna kompromisstrategi i de kommunala bolagens kontext (Oliver 1991:152f).

Såväl samtyckes- som kompromisstrategierna innebär, om än i olika omfattning, att organisationen anpassar sig till intressena i omgivningen. Det finns också strategier som på ett eller annat sätt handlar om att organisationen försöker undvika att anpassa sig till omgivningens intressen och krav.

Till dessa strategier hör undvikandestrategierna och refererar till strategier där organisationen försöker att stänga ute vissa eller alla krav som ställs på den och därigenom undvika anpassning. En första undvikandestrategi är *gömma* handlande eller verksamheter som avviker från omgivningens krav bakom en ”fasad” av anpassning. Symboliskt viktiga handlingar kan vidtas för att visa att organisationen anpassar sig till kraven, men i själva verket fortgår verksamheten som vanligt utan egentlig anpassning. Att upprätta policys eller kontrollsystem som organisationen inte har för avsikt att verkställa hör till denna typ av strategier. En närliggande undvikandestrategi är att organisationen *skyddar* verksamheten från omvärldens möjligheter till kontroll och granskning. Genom att särkoppla organisationen kan en del av organisationen ansvara för kontakten med omgivningen och visa upp den sida av organisationen som avspeglar omgivningens krav, medan andra delar av organisationen fortsätter att bedriva verksamheten utan anpassning till omgivningen. På detta sätt upprätthålls

såväl verksamhet som legitimitet. De sidor av verksamheten som organisationen inte vill visa upp göms helt enkelt undan från omgivningens insyn. En mer radikal undvikandestrategi är att organisationen *flyr* från de sammanhang där omgivningens tryck är stort och kraven svåra att tillmötesgå, eller ger upp de mål, verksamheter och aktiviteter som gör att organisationen uppfattas som illegitim (Oliver 1991:154f).

Vid sidan om undvikandestrategierna är trotsande en fjärde grupp av strategier där en organisation aktivt försöker undvika att anpassa sig till omgivningens krav. Trotsande avser strategier där en organisation uttryckligen bemöter de krav som ställs mot den genom aktivt avståndstagande från kraven. Det kan ta sig uttryck i att organisationen *ignorerar* vissa intressenters anspråk på verksamheten, i synnerhet kan denna strategi användas i situationer där konsekvenserna av att ignorera kravet bedöms som ringa. Är omgivningens krav och förväntningar dessutom grundade på värden som ligger långt ifrån organisationens kärnvärden är det lättare för organisationen att inte lyssna till kraven och avfärda omgivningens anspråk som illegitima. En andra trotsandestrategi är att organisationen *utmanar* innebörden i omgivningens krav och det rimliga i att kravet ställs överhuvudtaget. En tredje motståndstaktik är *anfall* och innebär att organisationen på ett mycket kraftfullt sätt strävar efter att kritisera, förringa eller fördöma värderingar och krav i omgivningen och de intressenter som uttrycker dem (Oliver 1991:156f).

Den grupp av strategier där en organisation är som mest aktiv i sina försök att undvika omgivningens krav är manipulation. Denna strategi refererar till organisationens försök att påverka själva innehållet i de krav som riktas mot den och att ta kontrollen över de intressenter som företräder kraven. En första manipulationstaktik är *kooptering* där organisationen försöker införliva själva intressenten som företräder kraven i den egna organisationen. Själva syftet med kooptringen är att neutralisera kraven och öka legitimiteten. Det kan till exempel göras genom att organisationen rekryterar in en konkurrents vd i den egna styrelsen. En andra manipulationsstrategi är att organisationen försöker *influera* intressenterna och få dessa att ändra sina krav så att de överensstämmer med organisationens verksamhet, till exempel genom lobbying mot lagstiftare eller informationsinsatser. En mer dramatisk taktik är att organisationen, om det är möjligt, försöker *kontrollera* och dominera intressenterna som riktar kraven den. Kontroll är en mer aggressiv respons på institutionellt tryck än såväl kooptring

som influerande eftersom kontroll handlar om att dominera snarare än att omforma eller neutralisera omgivningens krav (Oliver 1991:157ff). I de kommunala bostadsbolagens fall skulle kontroll kunna vara att bolaget tar kontrollen över vilka kriterier som ska användas för att utvärdera deras verksamhet.

Operationalisering av strategier för att hantera kritik och krav

I avhandlingen kommer jag att studera dessa strategier genom att se hur styrelserna hanterar frågor eller information som explicit innehåller krav på anpassning från omgivningen eller kritik från aktörer utanför bolaget. I enlighet med strategierna som presenterats ovan finns det tre olika sätt som en styrelse kan reagera på. Styrelsen kan tycka att kravet är 1) rimligt, 2) orimligt eller, 3) så förhåller sig styrelsen neutral till det.

Hur styrelserna förhåller sig till de olika kraven kommer att avgöras genom hur de diskuterar innebörden av kravet under styrelsemötet, hur de fattar beslut i frågan och vilka åtgärder de enas kring att vidta. Kraven som ställs mot styrelsen kan både röra hur varje enskild individ ska agera i sin styrelseroll och vilka åtgärder som intressenten vill att bolaget ska vidta i sin verksamhet.

Tycker styrelsen att kravet är rimligt kommer det att analyseras utifrån de strategier som finns inom "samverkan" eller "kompromiss". De är någon av dessa två grupper som inrymmer strategier där styrelserna förhåller sig positiva till kravet (helt eller delvis) eller anser sig tvingade att följa det. Styrelsernas agerande för vart och ett av kraven har sedan analyserats utifrån strategierna som återfinns inom dessa två grupper. Om styrelserna istället ger uttryck för att de inte samtycker med kravet så har styrelsernas agerande analyserats enligt strategier inom någon av de tre övriga grupperna av strategier, det vill säga "undvikande", "trotsande" eller "manipulation". Samtliga dessa strategier är uttryck för strategier där styrelserna inte delar kravet som riktats mot dem. Om styrelserna slutligen förhåller sig neutrala till kravet och inte reagerar på det kommer det att klassificeras utifrån strategin "vana". En styrelse som tar ett krav för givet reagerar inte på det, varken positivt eller negativt och därav denna klassificering. Om ledamöterna har olika åsikter om hur ett krav ska hanteras kommer det slutgiltiga beslutet (formellt eller informellt) att avgöra klassificeringen. Exempel på de indikatorer som används för att klassificera de olika strategierna återfinns i tabell 2.

Tabell 2. Strategier för att hantera kritik och krav från omgivningen

TYP AV STRATEGI	EMPIRISKA INDIKATORER
Samtycke	<p>Styrelsen förhåller sig neutral till ett krav från omgivningen och fattar:</p> <p><i>Vana</i></p> <p>a) omedvetna beslut om att anpassa sig till kravet utan att reflektera att de gör det.</p> <p>b) Styrelsen ger uttryck för att ett krav från omgivningen är riktigt till sitt innehåll, eller nödvändigt att följa och anpassar sig till dess innehåll genom att:</p> <p><i>Härma:</i></p> <p>a) medvetet eller omedvetet hänvisa till att andra bolag/styrelser tillgodosett kravet.</p> <p><i>Anpassa:</i></p> <p>a) medvetet reflektera över kravet, diskutera dess innehåll och beslutar om att följa kravet, till exempel välja att följa kommunens miljöpolicy.</p>
Kompromiss	<p>Styrelsen uttrycker att kraven från omgivningen är riktiga till sitt innehåll men att de behöver ändras till viss del. Styrelsen vidtar därför handling gentemot de som ställt kraven för att förändra deras innehåll genom att:</p> <p><i>Balansera:</i></p> <p>a) beslutar om att få olika kravställare att samtala och förhandla med varandra så att bolaget kan tillgodose samtliga krav.</p> <p>b) beslutar om, eller deltar själv i, informationsinsatser med olika innehåll som riktar sig mot olika kravställare för att visa att bolaget tillgodoser alla kraven.</p> <p><i>Pacificera</i></p> <p>a) beslutar om att anpassa sig till ett minimum av kravets innehåll och att därutöver förstora upp anpassningen så att kravställaren uppfattar kravet som uppfyllt.</p> <p><i>Förhandla:</i></p> <p>a) beslutar om att en representant från företaget ska föra samtal med den som ställt kravet och förhandla om dess innehåll, till exempel med ägarens representanter om avkastningskravet på företaget kan ändras.</p> <p>b) en eller flera av ledamöterna själva för samtal med den som ställt kravet och förhandlar om dess innehåll.</p>

<p>Undvikande</p>	<p>Styrelsen ger uttryck för att ett krav från omgivningen är felaktigt och vidtar handling genom att:</p> <p><i>Gömma:</i></p> <p>a) besluta om att inte anpassa sig till kravet men samtidigt ge skenet av handling genom att till exempel upprätta handlingsplaner, policys eller symboliskt hålla en styrelseutbildning som de inte avser att verkställas.</p> <p><i>Skydda:</i></p> <p>a) besluta om att undanhålla information, verksamheter eller aktiviteter i styrelsen för den som ställer kravet, eller för den som kan komma att ställa kravet, inte ska kunna rikta det mot dessa delar.</p> <p><i>Fly:</i></p> <p>a) besluta om att inte delta i sammanhang eller samarbeten där ledamöterna eller organisationen utsätts för kravet.</p> <p>b) besluta om att låta andra aktörer, till exempel tjänstemännen, delta i sammanhang där styrelsen inte kan eller vill delta på grund av kravets innehåll.</p> <p>c) den enskilde ledamoten beslutar sig för att lämna uppdraget som ledamot i bolaget.</p> <p>d) den enskilde ledamoten beslutar sig för säga upp sitt partimedlemskap.</p> <p>e) den enskilde ledamoten beslutar sig för att inte delta i andra nämnder eller styrelser.</p>
<p>Trotsande</p>	<p>Styrelsen ger uttryck för att ett krav från omgivningen är felaktigt och vidtar handling genom att:</p> <p><i>Ignorera:</i></p> <p>a) besluta sig för att inte lyssna till kravet och att inte vidta någon åtgärd för att tillfredsställa kravställaren.</p> <p><i>Utmana:</i></p> <p>a) besluta om att ifrågasätta kravet, dess innebörd, rimlighet och saklighet, till exempel i massmedia, gentemot kreditgivare eller i kommunfullmäktige.</p> <p><i>Anfalla:</i></p> <p>a) besluta sig för att ifrågasätta kravet, dess innebörd, rimlighet och saklighet och att vidta kraftfulla åtgärder mot kravställaren. Till exempel genom att inleda en juridisk process gentemot kravställaren.</p>

Manipulation Styrelsen ger uttryck för att ett krav från omgivningen är felaktigt och vidtar handling gentemot den som ställt kravet genom att:

Kooptera:

a) rekrytera in en representant från den grupp som ställer kravet i styrelsen.

Influera:

a) besluta om informationsinsatser som avser att bemöta kravet eller att förekomma kravet.

b) bedriva aktiv lobbying gentemot formell beslutsfattare, till exempel kommunstyrelsen, kommunfullmäktige eller lagstiftare för att få den att ändra reglerna, lagarna etc.

c) försöka påverka nomineringsförfarandet till styrelsen genom att aktivt verka för att få in personer i styrelsen som inte företräder kravet.

Kontrollera:

a) försöka få en eller flera av ledamöterna representerade hos den grupp eller organisation som ställt kravet, eller som kan komma att ställa kravet i framtiden.

b) styrelsen eller andra representanter i förebyggande syfte ska initiera de formella processer som påverkar bolaget, till exempel skriva fram bolagets ägardirektiv.

5

Institutionella logiker i Kusthem och Strandbostäder

Detta kapitel består i två delar som tar upp de två styrelsernas institutionella logik. I den första delen är det styrelsen i Kusthem som står i fokus för framställningen medan den andra delen istället tar upp den institutionella logiken i Strandbostäder. Framställningarna för det två fallen följer de fem dimensionerna som presenterades i föregående kapitel, och som tillsammans utgör den institutionella logiken i vardera fallet.

Den institutionella logiken i Kusthems styrelse

För att läsaren ska få en bättre inblick i de observationsberättelser och intervjuutsagor som ligger till grund för framställningen av Kusthems styrelses institutionella logik är det på sin plats att lite mer ingående introducera styrelsens ledamöter och hur ett vanligt styrelsemöte är organiserat i Kusthem. I Kusthems styrelse sitter fem ordinarie ledamöter och tre suppleanter. Av de ordinarie ledamöterna är två rekryterade från Moderaterna, två från Socialdemokraterna och en från Centerpartiet. Ordförandeposten innehas av en moderat medan vice ordförande är Socialdemokrat. Bland ersättarna finns en ledamot från Moderaterna, Socialdemokraterna och Liberalerna vardera.

Utöver dessa åtta politiskt tillsatta ledamöter ingår också två arbetstagarrepresentanter i styrelsen, en från fackförbundet Vision och en från Fastighets. Därutöver är alltid bolagets vd och economichef med som föredragande under styrelsemötena och economichefen innehar dessutom rollen som sekreterare. Utöver dessa aktörer tillkommer ibland ytterligare tjänstemän som föredragande under någon punkt på dagordningen.

Mötesrutinerna är standardiserade och dagordningen följer alltid samma struktur. De första minuterna ägnas åt mötesformalia, så som

fastställande av dagordning och utnämning av justerare. Därefter följer det som vanligtvis utgör mötets huvudpunkt, vd-rapporten. Denna punkt upptar oftast den största delen av mötestiden och består som namnet antyder helt enkelt av att vd informerar styrelsen om vad som är på gång i bolaget och vad som hänt sedan förra mötet. Innehållet i rapporten varierar kraftigt men innehåller alltid information om bolagets nybyggnation. Därutöver kan alla typer av informationsärenden dyka upp, information som vd anser vara viktig att styrelseledamöterna känner till. Efter vd-rapporten följer alltid en ekonomirapport där ekonomichefen redogör för bolagets ekonomiska situation och föredrar information från ekonomiredovisningen, till exempel kvartalsrapporter och delårsbokslut. Ekonomirapporten brukar vara något kortare än vd-rapporten men betydligt längre än de beslutsärenden som vanligtvis följer på dagordningen efter ekonomirapporten. Dessa ärenden är oftast mycket korta och beslut fattas utan att någon större diskussion eller längre föredragning från tjänstemännen har skett. I vissa beslut är dock diskussionen längre. Om någon ledamot har fört upp önskemål om att diskutera en övriga fråga som inte på förhand var med på dagordningen görs detta i slutet av mötet.

Ledamöternas identitet

Att ledamöterna i Kusthem är sitta i en styrelse i ett kommunalt bolag gör att det finns två olika identitetsgrunder till vilka varje ledamot, och gruppen som helhet, kan knyta sitt uppdrag. Att ledamöterna är politiskt tillsatta, rekryterade från de lokala partiorganisationerna och att flera av dem sitter i kommunala nämnder där de representerar sina respektive partier talar för att ledamöternas identitet är knuten till politiken och att de uppfattar sig som politiker. Samtidigt innehar de sitt styrelseuppdrag i ett bolag och som sådant finns möjligheten att styrelseledamöterna identifierar sig som företagsledare och representanter för ägaren.

Inte politiker...

I Kusthem ger styrelseledamöterna en tydlig beskrivning av vilka de anser sig vara och vilka de är lojala med, men framförallt är de mycket tydliga med att markera vilka de inte uppfattar sig vara – de anser sig inte vara politiker. Under intervjuerna framträder en bild av att styrelseledamöterna i bolaget inte uppfattar att de sitter på ett partimandat i styrelsen. Avståndstagandet från partipolitiken och rollen som politi-

ker är tydligt. En av moderaternas ledamöter i styrelsen beskriver detta på följande sätt:

... vi propagerar mycket för det att när man är i de här bolagen är det bolagskepsen som du ska ha på dig i första hand. Du kan inte sitta och partipolitiskt representera Centern, Moderaterna eller Socialdemokraterna utan vi ska ju titta på bolaget som helhet ... När jag sitter i bolaget då är det bolaget som jag representerar, sen när jag sitter hemma och har partigruppsmöte då kan jag tycka vad som helst om det. Men den åsikten ska du inte ha när du sitter i styrelsen. Då ska du titta på bolagets akuta problem, eller de problem som vi har att relatera till bolaget. Då kan jag tycka vad som helst. Jag kan tycka att vi ska bygga höghus på landsbygden till exempel, men det är inte lönsamt för bolaget. **(Ledamot 1)**

Han fortsätter resonemanget genom att precisera att han inte anser att partipolitik hör hemma i bolagsstyrelserna utan i nämnderna, och när han ska beskriva hur han anser att styrelsearbetet i den kommunala bolagssektorn bör utvecklas svarar han att:

Vi bör inte demokratisera styrelserna, för det tror jag inte på. Då ska man inte driva dem i företagsform utan som förvaltningar. Då kan jag köpa det om man har förvaltningar och nämnder. Alltså, är det företag så är det företag som vi driver och inget annat. Och därmed tycker jag väl i och för sig att man ska höja kompetensen på styrelsemedlemmarna. Men det som jag definitivt inte tycker att man ska göra är att driva partipolitik i kommunala bolagsstyrelser. Det tycker jag inte. För jag tror inte att någon vinner på det. **(Ledamot 1)**

Ledamoten betonar att det är företagsverksamhet som han bedriver, inte partipolitik, och han motiverar sitt agerande i styrelserummet utifrån ett företagsorienterat perspektiv. Det är till och med så att det är själva företagandet i sig som motiverar ledamoten, inte bostadsbranschen eller verksamheten i sig. Han fortsätter sitt resonemang:

Det som är bevekelsegrunden för det som jag gör är att hitta en lösning på det som jag tycker är viktigt. Och det är inte partipolitik. Och det är väl det som kanske skiljer mig från många andra politiker. Jag är inte i första hand intresserad av partiet. Jag tycker att detta är kul, det är som jag sa innan att om vi säljer tandborstar eller bygger hus det är egalt, det är samma typ av problematik. Vi driver företag, vi ska lösa problem, och det är kul. **(Ledamot 1)**

En annan ledamot, en socialdemokrat, delar denna uppfattning om att det i första hand är företagsverksamhet som de bedriver i styrelsen:

Det är inte socialdemokratisk eller högerpolitik eller något sådant som gäller, utan det är bolaget. Det måste man tänka på hela tiden, att det inte ska vara så mycket politik. Utan alla vill att bolaget ska gå bra. Jag har väldigt jämn syn med Moderaterna om hur ett företag ska skötas. Ett företag är för företagets bästa och det är många som inte förstår det. **(Ledamot 2)**

En annan av ledamöterna (S) beskriver hur hon grundar sina ställningstaganden innan beslut fattas:

Även om jag är politiskt vald är mitt uppdrag att sitta i styrelsen för företagets bästa och min politiska färg ska inte påverka det arbetet. I styrelsearbetet representerar jag därför inte väljargrupper och för inte fram politiska åsikter heller, för det ingår inte i mitt uppdrag som styrelsesuppleant ... Man får vara väldigt uppmärksam själv på det för det är väldigt lätt att falla i att man inte tänker på ett förslag utifrån affärsrämsighet utan utifrån en politisk linje. Man måste hela tiden vara medveten: ”okej varför är jag kritisk nu?” är det för att det är emot en ideologi som jag står för eller är det för att det inte är affärsrämsigt? Det kräver en del av medlemmarna om man jämför med en styrelse som är vald utifrån bransch eller affär, och som inte har den här politiska anknytningen. Sedan har de också flera perspektiv att förhålla sig till, egna intressen, erfarenheter och historik och så. Men det kan absolut bli, inte konstigt, men man får vara medveten och hjälpa varandra att vara medvetna. **(Ledamot 6)**

Att ledamöternas är lojala med bolaget snarare än partierna framgår också av hur de beskriver relationen till sina respektive partigrupper. När ledamöterna har att ta ställning till olika förslag så förankrar de inte sina ställningstaganden hos den egna partigruppen före styrelsemötena, något som är vanligt i nämndsammanhang. Styrelseledamöterna uppger att de kan informera partiet om vad som händer i bolaget, men aldrig rätta sina åsikter eller ställningstaganden i styrelsearbetet efter vad den lokala partigruppen tycker.

När ledamöterna deltar i de lokala partiorganisationernas planeringsmöten med övriga förtroendevalda i partiet för att lägga upp hur partiet ska agera under den kommande månaden i kommunala nämnder och bolagsstyrelser ser de sig snarare som bolagets representanter gentemot partigruppen. Detta gäller alla styrelsens ledamöter, oavsett

partitillhörighet. Kommunstyrelsens vice ordförande beskriver bolagspolitikerna som självständiga gentemot partiet och att deras lojalitet ligger hos bolaget snarare än hos partiet:

Jag upplever att de är väldigt mycket bolagets representant gentemot partiet när de är hos oss. Så känner jag. Väldigt mycket är det så hos allt vårt bolagsfolk ... Det här beror mycket på aktiebolagslagen och hela den biten. Den lagen blir själva symbolen för det här. De upplever att de ska vara neutrala i sitt arbete, men det finns inte en enda i en nämnd som skulle säga samma sak. Aldrig någonsin. Så vi i partiet har ett pedagogiskt problem att hantera här. Vi har kommit en bit på vägen men uppenbarligen inte tillräckligt långt. **(Kommunstyrelsens vice ordförande)**

..., men inte heller ägarens representanter

Den politiska lojaliteten saknas hos styrelseledamöterna när de agerar i styrelsen. I valet mellan att grunda sina ställningstaganden och ageranden i partiets åsikter eller hos bolagets intressen så faller valet på det senare. I relation till partierna är styrelseledamöterna bolagsrepresentanter. Uppfattningen att ledamöterna är som bolagsrepresentanter framträder också när de ska beskriva hur de ser på sig själva i relation till ägarna, det vill säga den lojalitet som föreskrivs i den företagsorienterade logiken.

Ledamöterna beskriver sig som ägarens representanter och att deras uppdrag är att värna ägarens intressen och få dessa att genomsyra bolagets verksamhet, men endast så länge som ägarna vill att styrelsen ska genomföra sådant som ledamöterna uppfattar ligga i bolagets intresse. Om ägaren vill att bolaget genomför något som styrelsen inte uppfattar gynna bolaget ser ledamöterna som sin skyldighet att representera bolaget gentemot ägaren. Styrelsens vice ordförande förklarar:

Det kan skära sig med kommunstyrelsen som är densamma som koncernstyrelsen när de gör i ordning vissa policyer. Att det inte stämmer överens med bolaget. Alltså inte som allmännyttigt bolag utan som ett bolag överhuvudtaget. Det kan kollidera med aktiebolagslagen och till och med ägardirektiven, det kan vara så illa. Politikerna i kommunstyrelsen är så inne i nämndsvärden att vi ibland kan behöva ta en ordentlig diskussion med partikollegorna ... Jag får tänka utifrån bolaget och om det gagnar bolaget eller om det står i direkt strid mot det. **(Vice ordföranden)**

Att ledamöterna är lojala med bolaget, och inte med ägarna, är något som blir uppenbart i de fall där en styrelseledamot också sitter med i

något av ägarens organ (moderbolagets styrelse, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige). Dessa ledamöter befinner sig i en situation där de på samma gång är ägare till, och verkställare av, bolagets verksamhet vilket aktualiserar frågan om vilken lojalitet ledamöterna har och vem de anser sig representera. Kusthems ordförande är en av de ledamöter som både sitter i kommunfullmäktige och i bolagsstyrelsen. Hon beskriver hur hon i första hand ser sig som ordförande när ägarintresset och bolagsintresset inte går att förena:

Det finns en annan problematik också, att man sitter som ordförande i ett aktiebolag under det systemet men så sitter man också som kommunfullmäktigeledamot, och det gör jag. Och då ska man ha det allmänna intresset och alla medborgare. Medborgarna vill ha många bostäder, billiga bostäder och bostäder överallt, men det kan man inte som ordförande i Kusthem tillfredsställa. För det går emot allt annat. **(Ordföranden)**

Ordföranden utvecklar resonemanget genom att berätta hur hon tänker agera under den kommande bostadspolitiska debatt som är utlyst i kommunfullmäktige. Hon berättar att hon i kommunfullmäktige kommer agera som just ordförande för bostadsbolaget, inte som moderat politiker. Hon tänker inte framföra de partipolitiska ståndpunkterna, utan den politiska argumentationen kommer hon överlåta till kommunstyrelsens ordförande som också är moderat. Ordföranden ser istället som sin uppgift att presentera hur bolaget arbetar:

Kommunalrådet, han får ta det här övergripande och vad vi tycker i Alliansen. Jag kan prata utifrån ... presentera att så här tänker vi, det här gör vi och det här håller vi på med. Där kan jag inte prata ... Alltså jag vill inte lägga mig i en bostadspolitisk debatt utan jag vill hålla mig till att jag som ordförande för bostadsbolaget vill presentera, att här står bostadsbolaget. Sedan tycker jag att det blir väldigt svårt och hoppa in i allmänt prat, att jag tycker att vi ska bygga hit och dit och fram och tillbaka. Det kan jag tycka men det blir väldigt konstigt. Det får någon annan prata om. **(Ordföranden)**

Ordföranden ger flera exempel på när hon uppfattat att det finns en motsättning mellan hur hon borde agerat som representant för ägaren i kommunfullmäktige och som ordförande för bolaget i styrelsen. När hon behöver välja mellan att antingen representera sin politiska övertygelse och sitt parti eller bolaget och dess intressen, så är det i första hand bolaget hon anser sig företräda. En sådan situation uppstod när

kommunen valde att upprätta den kommunkoncern som numera alla kommunens bolag ingår i. Där var hon mycket kritisk till koncernen ur ett bolagsperspektiv eftersom hon inte såg vinsterna med att delta i ett samarbete med de andra bolagen. Slutligen gick hon med på att rösta för kommunkoncernen efter att ha blivit förvissad om att det inte skulle påverka bolaget utan att det endast var fråga om en organisatorisk lösning där intäkter som annars skulle ha beskattats av staten nu kunde stanna kvar inom kommunen.

Ordföranden beskriver svårigheten att representera ett parti i kommunfullmäktige och bolaget i styrelsearbetet som såpass problematisk att hon vid ett tillfälle valde att inte delta i ett kommunfullmäktigesammanträde när det där skulle fattas beslut om en kommunövergripande konkurrenspolicy. Policyn syftar till att möjliggöra att all kommunal verksamhet, även bolagens, kan utmanas av privata utförare och om någon utförare på ett bättre sätt kan utföra en kommunal uppgift (till exempel uthyrningsfunktionen på bostadsbolaget) så ska uppgiften efter beslut från kommunen tillfalla den privata utföraren.

Ordföranden berättar att hon varit mycket kritisk till policyn eftersom det inte ligger i bolagets intresse att riskera att bli utmanat, och att bolaget redan bedriver sin verksamhet på en konkurrensutsatt marknad och att det därför inte borde få direktiv om hur de ska bedriva verksamheten i detta avseende. Hon beskriver att inga privata bolag har detta krav på sig och då borde inte heller Kusthem få dessa påtryckningar från sin ägare. Inför kommunfullmäktigesammanträdet tog ordföranden kontakt med moderaternas gruppleddare och berättade att hon inte hade för avsikt att delta på mötet då hon inte kunde vara med och fatta ett beslut som går emot bolagets intresse. Hon valde därför att lämna över sin plats till partiets ersättare i kommunfullmäktige som inte hade några kopplingar till bolaget och som därför inte behövde vara lojal mot bolaget vid beslutet om konkurrenspolicy. Här är det uppenbart att ordföranden i första hand ser sig som representant för bolaget och grundar sitt agerande på vad som uppfattas som bäst för bolaget.

Sammanfattningsvis ser sig styrelseledamöterna i Kusthem inte som politiker utan som bolagets representanter. Så länge som ägarens och bolagets intressen inte kolliderar med varandra anser de sig företräda ägaren, men om en intressekonflikt uppstår är det bolagets intresse som ledamöterna försöker värna.

Ledamöternas målsättningar

Vilka målsättningar har då Kusthems styrelseledamöter i sitt arbete? Får lojaliteten med bolaget också uttryck i vilka målsättningar som de sätter upp för verksamheten?

Affärsmässighet för bolagets bästa

Helt i linje med styrelseledamöternas identitet som bolagsrepresentanter så beskriver de att det övergripande målet med verksamheten är att uppnå vad som är bäst för bolaget – att de ska arbeta för bolagets bästa. Styrelsens vice ordförande beskriver att bolagets bästa är det övergripande perspektivet när hon fattar beslut i styrelsen:

Nu har det inte riktigt varit ett skarpt läge men om det skulle uppstå så skulle jag säga att om något skulle gynna bolaget så skulle det vara okej, men om något ur min synvinkel inte skulle gynna bolaget då skulle jag säga ifrån och säga att ”det här gillar jag inte”. Man får ganska ofta förklara för sitt parti vad som är bolagets intentioner i olika frågor. **(Vice ordföranden)**

I styrelsen har ledamöterna inte diskuterat innebörden i begreppet men under intervjuerna beskriver samtliga ledamöter att ”bolagets bästa” är likställt med att värna bolagets ekonomiska ställning och att fatta affärsmässiga beslut. Affärsmässighet uppfattas inte som vinstmaximering, snarare som att styrelsen inte får fatta beslut med vetskapen om att det aktuella beslutet medför ekonomiska förluster för bolaget. Varje projekt måste ge intäkter, men inte nödvändigtvis maximera dem.

Ordföranden i styrelsen beskriver att ett agerande för bolagets bästa är ett agerande där styrelsen arbetar för att bolaget ska ha en stark ekonomi och inte fattar beslut som äventyrar bolagets framtida överlevnad:

Ja det ska vara affärsmässigt gångbart. Några kanske tycker att det är lönsamhet från år två medan andra kanske kan tycka att det är lönsamhet från år tio ... **(Ordföranden)**

En annan ledamot formulerar bolagets bästa i snarlika termer, och att det är fråga om en affärsmässig målsättning:

Bolagets bästa är att utifrån ägardirektiven ha en långsiktighet och utifrån den långsiktigheten ha en verksamhet och sedan ska den verksamheten också vara affärsmässig ... **(Ledamot 5)**

I Kusthems styrelse är ”bolagets bästa” således likställt med att agera affärsmässigt. Efter exakt hur lång tid ett projekt ska kunna ”räknas hem” och börja ge avkastning för att anses vara affärsmässigt är inget som styrelsen har fattat ett beslut om utan det beror på förutsättningarna i varje projekt. Däremot är styrelsen överens om bolagets syn på affärsmässighet har blivit skarpare, i bemärkelsen att en nyinvestering måste betala sig fortare, sedan den nya lagen för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (Allvill) trädde i kraft 2011. Ledamöterna upplever att bostadsbolaget tidigare kunde vara mer allmännyttigt, i bemärkelsen längre avkastningstid, men numera anser ledamöterna att de inte får fatta beslut om projekt som har för långa avkastningstider. Samtidigt betonar flera i styrelsen att investeringarna inte måste betala sig i så korta perspektiv som privata fastighetsbolag har, utan de anser att bolaget befinner sig någonstans mellan den traditionella allmännyttan och de privata fastighetsägarna i synen på när en investering ska börja ge avkastning. Men att varje investering ska ge avkastning råder det enligt ledamöterna inga tvivel om.

Allmännytta är också viktigt men det är underordnat bolagets bästa

Som kommunalt bostadsbolag aktualiseras ledamöternas avvägning mellan affärsnytta och allmännytta, inte minst sedan lagen om kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag trädde i kraft och reglerar de kommunala bostadsbolagens verksamhet och som slår fast att de kommunala bostadsbolagen både ska vara allmän- och affärsnyttiga. Ledamöterna i Kusthems syn på affärsmässighet har presenterats ovan, men hur ser de på sitt allmännyttiga uppdrag?

I Kusthems styrelse har ledamöterna svårt att precisera vad allmännytta innebär för dem i sin verksamhet och de saknar en klar bild av vad de anser att det innebär att arbeta utifrån ett allmännyttigt perspektiv. Ordförande berättar att hon ser allmännytta som en fråga om avkastningstid på investeringar och att bolaget har längre avkastningstid än privata bolag:

Vad som är allmännyttigt för alla medborgare i kommunen kanske inte är affärsmässigt hållbart. För att det ska bli en nybyggnation försöker vi känna av vilken hyra vi kan ta ut, ta in anbud vid rätt tidpunkt och allt det där, och sedan se om det är 1500 kronor per kvadratmeter eller är det

1700, eller vad landar vi på. På ett av de sista projekten så var det 1500 och enligt kalkylen så är det lönsamt efter tio år. Det är där någonstans som allmännyttan kommer in. En vanlig fastighetsägare bygger inte om det inte blir lönsamt på tre eller fem år. De bygger inte om det blir lönsamt först efter tio eller 20 år. Det är kanske så som vi tänker, att vi får hålla ut längre. **(Ordföranden)**

En annan ledamot beskriver allmännytta som att bolaget ska ta ett större socialt ansvar än privata hyresvärdar genom att ha lägre uthyrningskrav:

[Allmännytta] är att vi har ett högre socialt ansvar än vad en privat fastighetsägare har. En privat fastighetsägare väljer alltid sina hyresgäster själv. Det är som en arbetsgivare, du är suverän den gången som du anställer någon. Likadant som fastighetsägare, den är suverän varje gång som den hyr ut sin fastighet. Jag kan vägra dig på vilken grund som helst egentligen utan att jag säger det rakt ut. Det går att göra och sådan är verkligheten egentligen. Men vi har som sagt ett större socialt ansvar, på ett annat sätt, i det som vi gör. **(Ledamot 1)**

Ledamöterna uppfattar således att de har ett utökat socialt ansvar jämfört med privatägda bostadsbolag och att det går att göra satsningar som också gynnar andra perspektiv än affärsnyttan. Vad som inte uppfattas som lämpligt eller tillåtet är att tillgodose andra perspektiv på bekostnad av affärsnyttan, eller som styrelsens vice ordförande beskriver det: *”Den här allmännyttan då, om vi kan räkna hem den, så är den okej att genomföra”* (Vice ordföranden). På frågan om styrelsen diskuterat hur de ser på relationen mellan affärsnytta och allmännytta svarar en av ledamöterna:

Nej. Vi ser till byggets bästa, hyresgästernas bästa och företagets bästa. Jag menar om det kommer något annat utifrån att vi ska göra si eller så med bygget istället, att vi till exempel ska ta mindre betalt då går jag inte med på det ... Är man lite inne i det här med företag så är det så. Företag måste ha pengar. De kan inte gå back för då får man begära pengar någon annanstans ifrån. Antingen får man låna eller fråga kommunen, och det är lika fel att fråga kommunen. [Om] vi äskar från kommunen som sätter in pengar, jag då kommer Bygg-Bengt och säger att om Kusthem får det då ska jag också ha det. **(Ledamot 2)**

Eftersom ledamöterna i styrelsen ser sig som bolagets representanter och anser att de har som främsta uppgift att tillvarata bolagets intressen väljer de att agera affärsmässigt om situationer uppstår där de måste välja mellan affärsmässighet och allmännyttan. Allmännyttan värnar de så länge den inte står i motsättning till affärsmässigheten. Detta blir tydligt om fokus riktas om vilka frågor och perspektiv som ledamöterna uppmärksammar i sitt styrelsearbete.

Ledamöternas strategier

Att den främsta målsättningen med verksamheten är att värna bolagets bästa och att ledamöterna lägger en affärsmässig innebörd i detta begrepp får också betydelse för hur de anser att de ska agera mot varandra i styrelserummet. Hade ledamöterna lagt en partipolitisk innebörd i begreppet bolagets bästa hade det funnits utrymme för olika tolkningar om vad som är det bästa för bolaget och hur dessa målsättningar skulle kunna uppnås, tolkningar som grundar sig i olika ideologiska synsätt på bostadspolitiken. I enlighet med den politiska logiken hade oenighet och politisk konflikt om bolagets målsättningar kunnat förekomma och ledamöterna hade varit intresserade av att avspegla sina respektive partiers åsikter i styrelserummet. Att bete sig på detta sätt anses dock vara olämpligt i styrelsen.

Ledamöterna i Kusthem ser inte "bolagets bästa" utifrån en politisk horisont utan utifrån vad som är ekonomiskt gynnsamt för bolaget, och med detta följer att det är enighet, snarare än oenighet, som är det överordnade sättet genom vilket beslut fattas och det är handling som ska prägla agerandet, inte avspeglning av politiska åsikter. Kusthems ordförande förklarar synen på enighet så här:

S driver ingen egen politik i styrelsearbetet. De för fram sina idéer och då resonerar vi om det eller och vi säger vad vi tycker, men det är inte de och vi utan det är mer styrelsen som resonerar. **(Ordföranden)**

Vice ordförande resonerar i liknande ordalag. Hon beskriver att ledamöterna förvisso tillhör olika partier, men att detta inte är något som märks när styrelsen sammanträder:

Det är klart att våra ideologiska uppfattningar är fullkomligt olika, men det har inte varit en störning i styrelsearbetet. Jag tror att om vi ska vara till för bolagets och medborgarnas bästa så är det nog väldigt bra att vi är väldigt eniga i styrelsen. Att vi kan enas och hitta de vägarna som krävs

för att det inte ska bli så här [*hon knyter händerna och slår dem mot varandra som ett tecken på konfrontation*]. **(Vice ordföranden)**

Att enighet är det överordnade tillvägagångssättet för beslutsfattande hänger samman med att bolagets bästa ges en affärsmässig innebörd. Affärsmässighet är något som kan beräknas i kalkyler och även om det skulle gå att ha olika syn på vad som är en lämplig kalkyl för nybyggnation, utförsäljning eller något annat ärende så anser inte styrelsen att det finns något större utrymme för olika tolkningar som det sedan går att föra diskussioner kring. Aktiebolagslagen föreskriver enligt ledamöterna att de ska arbeta för bolagets bästa och därför finns det inget utrymme för andra tolkningar än vad kalkylerna visar. Styrelsens vice ordförande förklarar hur hon ser på enigheten i styrelsen och att den är resultatet av aktiebolagslagen och av tolkningen att lagen förskriver att affärsmässigheten ska gälla i varje enskilt projekt:

Jag har svårt att föreställa mig vilken fråga som skulle behövas köras så långt som till votering. Vi kan flytta frågan framför oss och lägga den till ett senare möte för att vi behöver diskutera den lite mera, istället för att vara oeniga. Det hade varit [*annorlunda*] om vi hade drivit någonting, men vi kan inte driva något mot bolagslagen. Det går inte, vi är bundna trots allt. Vi sitter med i en bolagsstyrelse och måste hantera frågorna därefter. Visst skulle det kunna vara så att vi skulle vilja bygga på en viss ort, men vi kan inte på grund av ekonomiska skäl, och då får vi gå tillbaka till våra partier och förklara saken där, att vi inte kan. **(Vice ordföranden)**

Hon fortsätter med att förklara att det hade sett annorlunda ut om frågorna hade legat i en nämnd istället, då hade ledamöterna inte varit bundna av aktiebolagslagen och av affärsmässigheten:

Nämnderna lever i en annan värld, de hanterar skattepengar men det gör inte vi. Om man skulle gå tillbaka i tiden, och om man ser hur allmännyttan kom till, så ur den synvinkeln kan jag se att det kanske skulle kunna gagna medborgarna. Att man skulle kunna bygga mer om man inte behövde ekonomiskt gå i land med varje projekt, alltså kanske inte ge vinst direkt utan på väldigt lång sikt. Vi är lite beroende av det här att ”hur länge” ... Vi kan inte längre vänta 50 år innan ett projekt börjar ge vinst om man säger så. Det vore naturligtvis bra om vi skulle kunna gå lite plus redan första året men nu kanske vi behöver vänta i tio år. Men det är just det att varje projekt ska bära sig. **(Vice ordföranden)**

Att agera i enlighet med affärsmissiga kalkyler uppfattas som att agera för bolagets bästa och detta medför att enighet är grunden för beslutsfattandet. Enigheten är så total att ingen av ledamöterna kan dra sig till minnes att någon ledamot någonsin har reserverat sig mot något beslut eller velat få en avvikande uppfattning fördd till protokollet. Inte heller kan någon minnas att det har hållits någon votering i styrelsen:

Konfrontationerna i Kusthem har varit noll vill jag påstå. Om du jämför med att sitta i en nämnd så är det en oerhörd skillnad. Jag är rätt tydlig med det också, och jag har påpekat vid flertalet tillfällen att nu sitter vi i en bolagsstyrelse och inte i en nämnd. **(Ledamot 1)**

Enigheten är så pass central för vad som anses vara ett lämpligt agerande i styrelsen att flera av ledamöterna ger uttryck för att det är viktigare att vara överens inom styrelsen än att fatta beslut. Reservationer och voteringar ses som hemmahörande i politiska sammanträdesrum och eftersom ledamöterna inte ser sig som politiker så är ett sådant beteende olämpligt. En av ledamöterna beskriver att om styrelsen börjar votera eller lämna in reservationer så bryter den mot tanken om varför kommunen driver verksamheten i bolagsform, och att detta skulle vara skadligt för möjligheten att få till en välfungerande verksamhet. Verksamheten och möjligheten till koordinerad handling, något som är typiskt för den företagsorienterade logiken, är viktigare än avspeglning av politiska åsikter:

Då blandar man in politiken för mycket i bolaget. Då kan man lika gärna bedriva det som en nämnd. Jag tycker att det är det som är vitsen. Detta är en sådan verksamhet som nästan kräver, för att nå framgångar eller för att nå framåt på ett vettigt sätt, att de verkställande känner att styrelsen står bakom det här. Då behöver de inte stå och fundera att nu var det två som gick emot det här beslutet och tre var för, hur går det nästa gång? Får jag backa nästa gång? Vågar jag driva det här? Vad händer? Jag tror att det är väldigt viktigt annars så stannar det på något vis. **(Ledamot 3)**

Ytterligare ett uttryck för enigheten i styrelsen är att ledamöterna anser det vara olämpligt att dela upp styrelsen i mindre grupper, i kommittéer eller att ge ledamöterna specifika ansvarsområden inom styrelsen. Ledamöterna är rädda för att sådana uppdelningar ska splittra styrelsen, och vissa av ledamöterna tycker inte ens att det är lämpligt med ett presidium. De anser det vara än mer olämpligt att ha förmöten

där majoritetens och minoritetens företrädare förbereder sig var för sig för att samordna sitt handlande.

Enighet, inte konflikt, utgör med andra ord en central del i Kusthems institutionella logik. Styrelsens fokusering på kalkyler underlättar enighet, något som i sin tur är en förutsättning för att få till en välfungerande verksamhet. Av detta följer att det är också olämpligt att avspegla olika politiska åsikter. Det skadar bolagets verksamhet och försvårar för tjänstemännen att verkställa styrelsens beslut.

Ledamöternas uppmärksamhet

Att styrelseledamöterna i Kusthem uppfattar sig som bolagets representanter och eftersträvar att uppnå bolagets bästa avspeglas i vilka frågor och situationer de uppmärksammar under styrelsemötena. Uppmärksamhet kan dels förstås som vilka frågor som ledamöterna överhuvudtaget har uppe för diskussion under styrelsemöten, dels hur de resonerar i varje sådan fråga. I Kusthems styrelse framträder ett mönster som visar att de frågor som hanteras på dagordningen och som ledamöterna reagerar på är frågor som antingen gynnar eller missgynnar bolagets affärsmässighet. Styrelsen förhåller sig positiv till initiativ, förslag eller information som anses gynna bolagets bästa medan initiativ, förslag eller information som verkar missgynna bolagets affärsmässighet möts med negativa reaktioner. I båda fallen är det fråga om att styrelsen utgår från vad de anser vara bäst för bolaget, inte för kommunen som ägare eller vad som ligger i olika partier eller väljargrupperns intressen.

Under det aktuella verksamhetsåret hanterar styrelsen flera frågor där det framkommer att deras uppmärksamhet är riktad mot vad som gynnar bolagets affärsmässighet. En sådan fråga är frågan om nybyggnation på landsbygden.

Nybyggnation på landsbygden – ett hot mot bolagets bästa

Kommunen har ett mycket gynnsamt geografiskt läge och befinner sig i en av landets starkaste tillväxtregioner. Arbetsmarknaden, såväl lokalt som regionalt, är god och kommunikationerna är väl utbyggda. De goda kommunikationerna och höga bostadspriser i andra delar av regionen har medfört att kommunens befolkning ökat varje år under de senaste decennierna. De flesta av dem som vill flytta till kommunen vill flytta till kommunens centralort med följderna att trycket på bostadsmarknaden har blivit högt och alla former av boenden efterfrågas, såväl villor som hyres- och bostadsrätter, och Kusthems bostads-

kö är i genomsnitt åtta år. Det är inte bara centralorten som har utvecklats utan även på landsbygden, och i de mindre tätorterna runt om i kommunen, har befolkningsutvecklingen varit positiv.

Utvecklingen på landsbygden har dock varit svagare än i centralorten och från de politiska partierna finns det en uttrycklig önskan att hela kommunen ska utvecklas. Inte minst har Centerpartiet varit drivande i frågan, men även andra partier har betonat vikten av nybyggnation i alla kommunens delar. Att få till nybyggnation på landsbygden finns uttryckt i såväl kommunens utvecklingsstrategi för landsbygden som dess bebyggelsestrategi, båda antagna av kommunfullmäktige. I båda strategierna lyfts Kusthem fram som en av aktörerna som ska *initiera* nyproduktion av bostäder. Eftersom bostadsmarknaden på landsbygden huvudsakligen består av villor vill kommunen att det byggs fler hyresrätter där för att få till en bättre blandning av boendeformer och invånare.

Det finns som synes både en uttrycklig partipolitisk vilja (främst hos Centerpartiet) och en vilja hos Kusthems ägare att Kusthem ska bygga nya lägenheter på landsbygden. Därutöver har även kommuninvånarna i vissa av orterna på landsbygden organiserat sig i byalag som kontinuerligt gör påtryckningar mot bolagets styrelse, tjänstemän och enskilda kommunalråd om att bolaget ska bygga på landsbygden.

Hos tjänstemännen på bostadsbolaget är uppfattningen att byggnation på landsbygden är ett politiskt intresse som inte gynnar bolaget. Företagsledningen vill istället att bolagets nybyggnation ska ske i centralorten där efterfrågan är större och där de ekonomiska riskerna är mindre. Både vd och bolagets ekonomichef är tveksamma till om den positiva utvecklingen på landsbygden med en fortsatt efterfrågan på bostäder ska hålla i sig. Affärsmässigt vore det mycket bättre att bygga i centralorten, men eftersom ägaren genom sina landsbygdsutvecklings- och bostadspolitiska strategier samt genom kontinuerliga påstötningar mot bolagsledningen har uttryckt att de gärna ser nyproduktion på landsbygden står bolaget ständigt inför frågan om hur de ska hantera landsbygden. Ska de producera nya lägenheter? Var ska de i sådana fall byggas, och hur många ska produceras?

Landsbygdsfrågan uppkommer vid flera styrelsemöten under året och aktualiserar vid varje sådant tillfälle styrelsens vägval mellan att å ena sidan uppmärksamma partiernas och ägarnas intressen och å andra sidan se till bolagets bästa och dess affärsmässighet. Styrelsen uppfattar frågan som problematisk eftersom nyproduktion på landsbygden inte antas vara affärsmässigt möjlig och att det därför inte uppfattas

som det bästa för bolaget att producera där. Ledamöterna anser inte att det som är ekonomiskt bäst för bolaget är detsamma som det som ägarna har uttryckt vara det bästa för kommunen. En av ledamöterna beskriver hur hon ser på frågan:

När det handlar om kringområden som ligger utanför tätorten ... där finns det flera perspektiv. Att hålla landsbygden levande jämfört med affärsmässighet till exempel. För vi har ett samhällsansvar att tillhandahålla bostäder i hela kommunen, men hur långt kan vi gå utan att kompromissa med affärsmässigheten? Hur långt vill ägarna? Är de beredda ... Det är där vi har haft mest diskussioner också och det har varit svårt för oss.

Har ni kunnat enas kring någon inriktning?

Vi har en inriktning, det har vi. En inriktning om att det i mån av möjlighet och efterfrågan, och om vi med ganska så stor säkerhet kan bygga några lägenheter i en serviceort, och om vi kan vara ganska eller väldigt säkra på att få dem uthyrda då kan vi satsa. Men är vi inte säkra på efterfrågan så kan vi inte satsa. Det är väl inriktningen just nu, ganska tydligt.

Så affärsmässigheten måste ni räkna hem först då?

Ja, och risken måste vara väldigt låg. **(Ledamot 5)**

Helst vill både styrelsen och företagsledningen få bort frågan från dagordningen och inte bygga på landsbygden. Inte minst tjänstemännen är tydliga med detta. På ett styrelsemöte, dagen efter det att styrelsens presidium, vd och ekonomichef har träffat de ledande kommunalråden för en ägardialog, presenterar vd för styrelsen vad bolagsledningen framförde under ägardialogen. Han berättar för styrelsen att frågan om landsbygden kommit upp och vad han ansåg vara bolagets hållning i frågan. Han ställer sig framför styrelsen i ena körtändan av styrelsebordet. Bakom sig har han ett bildspel som sammanfattar vad han säger. Han inleder:

Vd: Här har vi frågan som tar upp väldigt mycket av vår tid, med mycket möten och diskussioner. Och vi har varit mycket noga med att inte lova något eftersom man inte ska lova något man inte kan hålla. Vi är alla medvetna om att det finns ett väldigt starkt tryck på oss att vi ska göra något utanför centralorten.

Ordföranden: Eller vänd på det istället. Det är ägarna, i form av kommunstyrelsen som satt där igår, som har ett stort tryck på sig från medborgarna att agera, medan vi bara är ett bolag som de äger. Men de har ambitionen att allt inte ska göras av oss. Så vad vi är inne på är att ägarna ska få bekänna lite färg här nu.

Vd: Men vad händer då om vi skulle göra som för sex sju år sedan när vi tog fram ett av projekten för landsbygden, det vill säga att vi bygger cirka 75 lägenheter på egen mark. Då blir väl allt som vanligt? Nej, för det är då vi måste börja beakta en massa saker och det är då vi får det här nedskrivningsbehovet på 26 eller 27 miljoner i testkalkylen. Det krockar direkt med ägardirektivet så ägaren kan inte säga att ”bygg det här” i Torp. Det krockar sannolikt också med Allvillagen även om man kan fråga sig om det är vi eller ägaren som ska tolka lagen. Det krockar nog också med aktiebolagslagen. Får man göra så dåliga affärer? Man kan göra dåliga affärer i ett aktiebolag men frågan är om man får göra dåliga affärer som man vet om i förväg? Att medvetet göra dåliga affärer i ett aktiebolag med tanken på det personliga betalningsansvaret, jag är inte säker på att det fungerar. Och enligt årsredovisningslagen blir det nedskrivningar. Sedan är det en rent moralisk fråga också. Hur ska vi hantera hyresgästerna som ska betala det här bygget? Vi har ingen penningsjö att ösa ur, utan det är de andra hyresgästerna som ska betala det här.

Ordföranden: Riktigt så här berättade du inte för kommunstyrelsen igår eftersom vi hade kommit överens om att du inte skulle hålla ett försvarstal. Därför sa du att detta är vad vi har att förhålla oss till: Allvillagen, aktiebolagslagen, redovisningslagen och sedan gick du bara vidare.

Vd: Nej, men jag berättar detta nu här i styrelserummet eftersom det är viktigt att tänka på detta också, och på den här bilden.

Vd betonar att det är såväl omoraliskt, men sannolikt också olagligt, att styrelsen fattar ett beslut om nybyggnation på landsbygden som inte är affärsmässigt. Vd går vidare i sin presentation och trycker fram en bild på storbildsskärmen med en kalkyl som visar att bolaget skulle göra stora förluster om de skulle bygga på landsbygden. Styrelsen tittar på skärmen utan att komma med några frågor eller kommentarer. Vid sidan om vd sitter ekonomichefen som börjar ändra i kalkylen för att visa vad som krävs för att kalkylen ska gå ihop och för att bolaget ska kunna få avkastning på projektet. Bland annat skulle det krävas höjda hyror, som Hyresgästföreningen sannolikt skulle motsätta sig, eller att bolagets räntekostnader minskar. Ekonomichefen poängterar att det inte spelar så stor roll eftersom det ändå inte är troligt att bolaget skulle kunna göra en affär som är förenlig med lagstiftningens betoning av affärsmässighet. Vd tar åter ordet och lägger fram en strategi för hur bolaget kan hantera situationen och det faktum att ägaren ändå, trots kalkylen, vill att bolaget ska bygga:

Vd: Men eftersom ägaren vill att vi ska vara kreativa så måste vi ändå tänka i nya banor och därför har vi nu tagit fram ett förslag på hur vi kan gå vidare. Vi har föreslagit att vi startar ett projekt som de håller i, men som vi gemensamt kan delta i. För hur funkar det att bygga ett hus i den här kommunen? Sist vi pratade med ägaren om att bygga ute i Kyrkbyn ville de ha passivhus, solceller på taken och att det skulle ligga naturskönt så det skulle vara en lång, lång infartsväg. Om man resonerar så förstår man inte fastighetsekonomi överhuvudtaget. Ska vi bygga ute i Kyrkbyn så måste det vara till så låg kostnad som möjligt, vi ska få köpa marken där för en spänn och husen ska ligga kloss an till befintlig väg så att vi inte ska behöva dra en väg som ska slingra sig fram. Sedan ska det vara självförvaltning och så ska vi ha markindelningen klar från början så att vi kan sälja och därigenom minimera våra förluster. Det har jag sagt till samordningsgruppen.

Ordföranden: Sedan sa vi att det är viktigt att det är kommunen som gör planerna och att de sedan läggs ut så att alla kan bygga där. Så att inte vi får höra att det är vi som får alla bra projekt.

Vd: Och kan vi hitta de rätta ingångsvärderna i kalkylen så kanske vi, och jag säger kanske, kan fatta ett beslut i styrelsen om att inleda ett testprojekt någonstans på landsbygden. Två parhus eller liknande. För att sedan utvärdera om det gick eller inte. Kanske. Det är ett sätt att komma vidare.

Som framgår av vd:s presentation är företagsledningen inte intresserad av att bygga på landsbygden, men om bolaget blir tvunget att göra det ska det vara till så låga kostnader som möjligt och med liten ekonomisk risk. Dessutom ska det vara tydligt att det är kommunen som driver projektet, inte bolaget.

Vd är angelägen om att få med styrelsen på denna linje. Genom att han hänvisar till lagstiftning, moral, ekonomiska kalkyler som är svåra att få ihop och inte minst till ledamöternas personliga betalningsansvar opponerar sig ingen mot vd:s syn i landsbygdsfrågan. Eftersom frågan är ett informationsärende fattas inte något beslut, men diskussionen avslutas med att styrelsen ger stöd för vd:s hållning att det inte ligger i bolagets intresse att bygga på landsbygden.

Under året fortsätter frågan om byggnation på landsbygden att diskuteras och hållningen är densamma som tidigare. Under den årliga styrelsekonferensen diskuteras bolagets utveckling och som en del i denna diskussion initierar åter vd frågan om byggnation på landsbygden. Vd framhåller återigen att han inte tycker att bolaget borde bygga lägenheter i de delar av kommunen där den ekonomiska risken för nyproduktion är så stor:

Vd: Här har vi en framtidsfråga som var uppe på kommunfullmäktige igår. Det är en fråga som vi måste behandla. Hur ska vi tänka? Uppdrag, ekonomi och så vidare. Den stora utmaningen är testkalkylen. Om vi bygger i Torp i två huskroppar, 35 lägenheter då får vi en nedskrivning på över 26 miljoner. Om vi bygger som vi alltid har gjort sumpar vi alltså 26 miljoner kronor, är vi beredda att göra det för 35 lägenheter i Torp? Kan vi bygga på något annat sätt? Men här är frågan hur mycket är vi beredda att slarva bort? Hur dåliga affärer får vi göra inom ramen för ägardirektiv, lagstiftning och andra ekonomiska villkor?

Ordföranden tar ordet och hennes inlägg i diskussionen visar att styrelsens uppmärksamhet just är riktad mot hur kalkylen för nybyggnation på landsbygden ser ut:

Ordföranden: Vi kanske kan komma tillbaka till detta senare men nu var vi några stycken som var uppe på SABO¹-konferensen och där var de många som sa att de kunde bygga. Nu fick vi inte se kalkylerna men de sa att de inte bygger på landsbygden om det inte går plus eller får till en plus-minus-noll-affär på ett år. Och då tänker jag att hur gör de? Det presenterades inte i detalj. Men man byggde mycket.

Vd: Det är precis den frågan vi alla ställer oss. Jag tycker att jag har ganska bra koll på branschen, jag brukar berömma byggnadschefen också. Jag har jobbat väldigt mycket med byggprojekt genom åren. Jag säger att ge mig hela kalkylen så att jag kan räkna genom den och sätta in den i vårt system. Väldigt vanligt idag är att man svänger till kalkylen. Man har börjat tumma på energivärden och underhåll. Många har noll de första tio åren, fastigheten kostar ju ingenting! Istället plussar man på kostnaderna längre fram, för det är alltid de första åren man fokuserar på i kalkylen, och då ser allt lite bättre ut. Sedan kan man alltid räkna upp hyran, ”fyra procent kommer vi säkert få”. Sedan är det räntan och markvärdet som man kan skriva om. Jag tycker att man ska visa hela kalkylen. Den dagen jag får se hela kalkylen är jag beredd att diskutera. Men jag råkar faktiskt vara utbildad ekonom vid Lunds universitet och du (vd pekar på ekonomichefen) är från Handelshögskolan, och jag vågar säga att vi vet vad vi pratar om. Men jag kan ha fel? Jag tror också du (vd pekar på byggnadschefen) vet hur man bygger.

¹ SABO är en förkortning för Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, en samarbetsorganisation för de allmännyttiga bostadsbolagen i Sverige.

Att styrelsens uppmärksamhet är riktad mot bolagets bästa och inte mot kommunnyttan eller den politiska nyttan i denna fråga understyrks av att styrelsen inte reagerar på vd:s framställning utan delar vd:s syn på frågan. Även styrelseledamöterna uppmärksammar de ekonomiska perspektiven i diskussionen. En av ledamöterna kommenterar den bostadskö som finns i bolagets bestånd på landsbygden och är orolig över om det faktiskt finns ett underlag att bygga där eller om kön endast är så lång för att de nuvarande hyrorna är för låga och att intresset kommer försvinna vid en eventuell nyproduktion då denna innebär högre hyror.

Ordföranden uppmärksammar också de affärsmässiga aspekterna av frågan. Utifrån kalkylen anser hon att det finns två sätt att få till en nybyggnation på landsbygden. Det första är om en ökad nyproduktion på landsbygden skulle innebära att det lockade till sig nya invånare från kommuner där de redan har en högre boendekostnad än i Kommunen, och att detta sedan skulle kunna höja fastigheternas marknadsvärde:

Ordföranden: Om vi skulle uppföra ett hus i Torp skulle det vara intressant att se om huset fylls med människor från Storstan och Mellanstan och folk som pendlar till Kommunen. Inte en enda människa från Torp skulle flytta in i huset, utan det skulle vara folk som tycker att de skulle tjäna på att flytta dit och som redan är vana med den här hyresnivån för den är ungefär vad den ligger på där de bor nu. Det skulle vara intressant om Kusthem kan dra in nya invånare och skattebetalare till Kommunen. Men då bygger vi inte för dem som bor i Torp idag.

Vd: En av frågeställningarna är det här med långsiktigheten i vår bransch. Tänk om vi för tio år sedan hade fått möjligheten att köpa all mark i Närort (en stadsdel som under det senaste decenniet har växt ihop med tätorten) då hade alla sagt att det ligger för långt ifrån stan. Men det ligger inte långt från stan längre. Så där kan det finnas en livlina, att vi kan få marknadsmässigt mervärde genom att få in andra människor, att hitta en större tidslinje i kalkylen. Men den här strikta kalkylen, den är inte lätt att få ihop. Vi är en samhällsaktör, men var går gränserna för uppdraget?

Den andra möjligheten som ordföranden ser till nyproduktion på landsbygden är att bolaget får möjlighet att bygga på mer attraktiv mark i tätorten. Hon föreslår att bolaget ska använda sig av ”omvänd dubbel markanvisning”, det vill säga att bolaget använder kommunfullmäktiges nyss antagna policy om dubbel markanvisning (att en exploatör som får mark tilldelad i tätorten också måste bygga på

landsbygden) ska gälla fast i omvänd ordning. På så sätt kan affärs-
mässigheten klaras:

Ordföranden: Det var någon igår på kommunfullmäktige som var uppe och pratade om det här med dubbel markanvisning och vände på steken. Att om någon säger att ”okej, om jag tar och bygger i Säterdalen då får jag också den attraktiva marken i centrum”. Då kan man tänka så här att om vi nu bygger i Lilleby och Torp, att vi slår till med bägge två, så får vi också mark i centralt läge.

Vd: Gud vad du sabbar mitt upplägg. Det är en väldigt bra spaning. Det är det.

Ordföranden: Det är att tänka ekonomi, fast tvärtom.

Vd: Det är klart att vi kan vara med och tjäna landsbygden i Kommunen. Men då kan vi inte bara tappa pengar utan vi måste tjäna pengar också. Vi har balansräkning, tänk på det.

Efter diskussionen om nyproduktion på landsbygden inleds ett pass om ekonomi och hur Kusthem gör sina fastighetskalkyler vid nybyggnation. I genomgången hänvisar ekonomichefen flera gånger till frågan om nyproduktion på landsbygden och varför den inte är möjlig att genomföra utifrån ett affärsmässigt perspektiv. Vd gör flera inspel och förtydliganden under presentationen och understryker att fastighetskalkylerna måste ta hänsyn till marknadsvärdet. Eftersom fastighetsmarknaden är en spekulationsmarknad ska bolaget inte bygga nya lägenheter i områden där ökningen av marknadsvärdet är begränsad eller där den kommer att falla, till exempel i Torp:

Vd: Detta är själva essensen i fastighetsekonomi, detta är så långt ifrån budget man kan komma och det är så långt ifrån kommunalekonomi man kan komma. Detta är också hela förklaringen till varför en privat fastighetsägare kan säga så här att ”om jag bara får tillgång till billig central mark så kan jag bygga jättebilligt till nästan ingen hyra alls. Jag hyr ut jättebilligt för jag driver marknadsvärdet och blir multimiljonär på tio års sikt”. Det är detta det handlar om. Det handlar inte om kostnader och intäkter. Fastighetsmarknaden är en spekulationsmarknad. Detta är själva essensen i fastighetsekonomi och varför man kan bygga billigt och hyra ut billigt. Förstår ni själva grejen med marknadsvärderingar, procentsatser och hur det hänger ihop? Och detta får vi inte ihop vad det gäller Torp, det kan jag säga redan nu.

Efter ekonomipasset går styrelsen över till andra frågeställningar och frågan om nybyggnation lämnas. Tjänstemännen tar på sig uppdraget att sammanställa diskussionen och lägga fram ett förslag till fastighetsstrategi till nästkommande styrelsemöte.

Till styrelsemötet efter strategikonferensen har företagsledningen sammanställt ett bildspel som visar hur de uppfattar att styrelsen förhåller sig till de frågor som diskuterades under styrelsekonferensen, däribland produktion på landsbygden. I bildspelet som föredras av vd står det under rubriken ”Bygga på Landet” att bolaget är berett att gå in i mindre försöksprojekt, men att kommunen då måste anvisa mark i acceptabelt läge och till rimliga villkor. Projektet måste föregås av en konsekvensanalys och motivering samt vara möjligt att sälja till ekonomiskt rimliga villkor. Bolaget har också förslagit att de då helst vill bygga i Lillhem och om detta faller väl ut kan de också tänka sig att bygga i Rotaby. Ett problem är dock att bolaget inte äger någon mark på den aktuella orten så därför måste kommunen först anvisa mark till bolaget, och då ska bolaget samtidigt få tillgång till mer attraktiv mark i tätorten, det vill säga att den ”omvända dubbla markanvisningen” det talades om under styrelsekonferensen ska tillämpas. Styrelsens reagerar inte på den del av bildspelet som handlar om nyproduktion på landsbygden utan beslutar att detta är bolagets hållning i frågan.

Vad säger då landsbygdsfrågan om styrelsens uppmärksamhet? Till att börja med framgår det att ledamöterna varken väljer att uppmärksamma ägarens intressen eller partipolitiska aspekter av frågan. Styrelseledamöterna hade kunnat uppmärksamma ägarens intresse genom att utgå från bebyggelse- och landsbygdsstrategierna som antagits av kommunfullmäktige, eller betrakta frågan utifrån ett partipolitiskt perspektiv och välja att uppmärksamma partiernas hållning. Framförallt hade Centerpartiets ledamot vars parti tydligt driver frågan om landsbygdens utveckling i kommunen kunnat uppmärksamma landsbygdens utveckling och följa partiets linje i styrelserummet, men det väljer han att inte göra. Styrelsen uppmärksammar således varken ägarens eller partiernas intressen. Det är bolagets bästa, definierat som affärsmässighet och riskminimering, som eftersträvas och affärsmässigheten är det perspektiv som beaktas vid beslutet. Presentationen visar också att styrelsens uppmärksamhet i stor utsträckning är präglad av vad vd och ekonomichefen tycker är ett lämpligt förhållningssätt i frågan. Deras uppmärksamhet är riktad mot affärsmässigheten och därmed riktas också styrelsens uppmärksamhet riktas åt detta håll.

Grunden för auktoritet

En följd av att styrelsen i Kusthem tillskriver bolagets bästa en affärsmässig innebörd är att ekonomiska analyser anses vara grunden på vilka besluten i styrelserummet ska fattas. Detta innebär i sin tur att förmågan att genomföra ekonomiska analyser och förmågan att motivera sina ställningstaganden utifrån vad som anses gynna bolagets ekonomiska ställning och affärsmässighet blir central.

Att bli tagen på allvar i en diskussion i styrelserummet och att bli lyssnad på kräver att argumenten kan visa hur ett ställningstagande gynnar företaget och auktoritetsgrunden i styrelserummet ligger i huvudsak hos de personer som har den bästa förmågan att genomföra ekonomiska analyser, nämligen tjänstemännen.

Ett illustrerande exempel på hur det kan låta i styrelserummet när beslut ska fattas, och som visar att auktoritetsgrunden ligger hos dem som har kunskaper att uttolka vad som är ekonomiskt bäst för bolaget (alltså tjänstemännen), är framtagandet av Kusthems finansieringspolicy.

Finansieringspolicyn

Styrelsen träffas varje år under två eller tre dagar för att hålla en strategikonferens och där diskutera mer långsiktiga utmaningar för verksamheten och hur dessa ska hanteras. Detta år har presidiet, vd och ekonomichefen bestämt att styrelsen bland annat behöver diskutera bolagets ekonomiska strategier, dess finansieringspolicy. Bakgrunden till att just denna fråga har valts ut för diskussion är att Kusthem under lång tid har haft en ekonomisk situation där bolaget har haft låga intäkter från hyror. Bolaget har regionens lägsta hyror och ligger klart under riksgenomsnittet. Det finns flera anledningar till den låga hyresnivån. Dels har Hyresgästföreningen på orten varit mycket framgångsrik i sina hyresförhandlingar med bolaget under lång tid, dels var bolaget under 1990-talets ekonomiska kris tvungen att införa hyresrabatter i vissa delar av beståndet för att inte få vakanser. Dessa rabatter har sedermera permanentats när konjunkturen vänt uppåt. Dessutom berättar både de styrelseledamöter som varit med under en längre tid i bolaget och vd och ekonomichefen att den tidigare företagsledningen var inriktad på att förvalta och konsolidera bolaget snarare än att blicka framåt och försöka utveckla bolaget. Den förre vd:n, som lämnade bolaget för några år sedan, beskrivs som en förvaltare och som en person som inte tog ekonomiska risker. När bolaget sedan rekryte-

rade ny vd ville styrelsen få in en mer utvecklingsinriktad person som kunde öka andelen nyproduktion i företagets bestånd.

De låga hyrorna uppfattas som mycket problematiska eftersom det försvårar för bolaget att producera nya lägenheter. Att höja hyrorna anses av både företagsledning och styrelse som nödvändigt för att kunna bygga nytt utan att äventyra affärsmässigheten. Men en höjning av hyrorna är inte lätt att få till eftersom Kusthem i enlighet med den svenska hyresmodellen måste förhandla hyrorna med Hyresgästföreningen, och den lokala Hyresgästföreningen anser inte att det nödvändigt med en hyreshöjning. De menar istället att nyproduktionen kan finansieras utan hyreshöjningar eftersom bolaget har en stark soliditet (runt 40 procent) och dessutom årligen levererar en avkastning runt 20 miljoner kronor till sin ägare. Genom en lägre avkastning och en lägre soliditet kan bolaget bygga utan att höja hyrorna menar Hyresgästföreningen. Att Hyresgästföreningen argumenterar på detta sätt har gett upphov till upprörda känslor i styrelsen och hos tjänstemännen och situationen i de årliga hyresförhandlingarna är så pass låst att parterna inte har kommit överens utan hyrorna har fått bestämmas av hyresnämnden i Stockholm.

En hyreshöjning är också problematisk eftersom bolaget då inte bara riskerar att få kritik från Hyresgästföreningen utan också från bolagets hyresgäster i allmänhet. Kusthem har idag mycket nöjda hyresgäster och nyligen vann bolaget en tävling i kategorin ”nöjda hyresgäster”. Över 90 procent av hyresgästerna är nöjda med bolaget. I bolaget görs bedömningen att en del av dessa fina siffror kan förklaras med den låga hyresnivån. Eftersom hyresgästerna dessutom utgör en del av väljarkåren i kommunen riskerar också partierna att förlora röster i kommunalvalen och styrelsen mötas av kritik från väljarkåren.

Den här situationen har satt bolaget, och framförallt styrelsen, i en besvärlig situation och de står inför ett vägval. Antingen väljer de att försöka uppnå den del av ägardirektivet som förskriver nyproduktion och att verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder, eller så sätter de boendekvaliteten och de bostadssociala målsättningarna i ägardirektivet högst. I det första fallet bör hyran höjas och användas till att producera nya lägenheter och samtidigt uppnå ägardirektivets ekonomiska krav. I det andra fallet bör hyran hållas låg så att ett boende åt alla i enlighet med allmännyttans traditionella innebörd kan värnas. Om hyran ska höjas bör höjningen användas för underhåll och ökad boendekvalitet.

Strategidagen inleds med att vd presenterar hur dagarna är planerade och sedan tar ekonomichefen över för att beskriva hur bolagets ekonomiska situation ser ut och bakgrunden till den uppkomna situationen. I sin introduktion understryker ekonomichefen att han anser att bolaget har en problematisk situation på intäktssidan och att detta försvårar för bolaget att inleda nya byggprojekt. Med hjälp av några diagram som visas på en storbildsskärm visar han att bolaget har lyckats att komma till rätta med kostnadssidan som tidigare också har varit problematisk. Han visar också att bolagets driftskostnader har minskat men att underhållskostnaderna, framförallt inne i lägenheterna, ökat. Han går vidare med en fördjupad analys av intäktssidan och konstaterar att bolagets tidigare ledning inte varit tillräckligt aktiv i att försöka höja hyrorna. Han tar fram ett citat ur årsredovisningen från 1999 där bolaget i sin verksamhetsberättelse konstaterar att hyrorna är för låga för nyproduktion, men han konstaterar samtidigt att de inte gjorde något för att förändra situationen. Han fortsätter:

Ekonomichefen: Intäktssidan är inte lika lätt för vi har inte alla verktygen, vi har en motpart. Hyresgästföreningen hävdar att vi har en god ekonomi. Detta får effekten att om bolag bedrivs dåligt så har de lättare att få igenom sina krav, tvärt om när bolagen går bra och har en bra ekonomi. I år fick vi dra detta till doms i Stockholm. Och nu fick vi högst påslag i hela regionen. Vi fick drygt två procent men Hyresgästföreningen tänkte sig noll eller en procent.

Ledamot 1: Men det är för att de tror att det är kommunen som skjuter till pengar för att vi ska bygga. Men tyvärr kommer vi inte ikapp SABO-snittet. Det skulle ta 100 år för oss att komma ikapp med årets påslag.

Ekonomichefen: Under 2000-talet har vi bara fått över SABO-snittet fyra gånger. Skillnaden i kvadratmeterhyra mellan oss och SABO-snittet har därför ökat från 9 till 13 procent sedan år 2000. Men intäktssidan är problematisk för Hyresgästföreningen har alla verktyg att fördröja. De vill ha många möten utan att komma någon vart.

Arbetstagare 1: Men är antalet möten ett självändamål för dem?

Vd: Ja, de vill ha långa förhandlingar för att få hyreshöjningen senare under året.

Ledamot 1: Men Hyresgästföreningen måste också ha ekonomer. Som kan förstå det här?

Ekonomichefen: Jo säkert, men jag har inte träffat någon som förstår det här i alla fall. 2005 hade vi en tanke om att nöjda hyresgäster ger en bättre ekonomi, men det stämmer inte för oss. Vi vinner inget på att ha nöjda hyresgäster. Detta var feltänkt.

Ekonomichefen går vidare i sin presentation och säger att ägarens avkastningskrav på bolaget är fyra procent och att detta motsvarar att 60 kronor av kvadratmeterhyran varje år går till ägaren, men att Hyresgästföreningen varken förstår eller accepterar detta som ett argument. En ledamot undrar vad genomsnittet ligger på i Sverige, och vd tar då till orda för att besvara frågan:

Vd: Jag jämför bara med de som är bäst, för vi vill inte vara ett genomsnittligt bolag. Men då hade vi behövt tjäna 100 kronor per kvadratmeter och år, det skulle väl ge 50-60 miljoner per år. För att klara vårt uppdrag så är det viktigt att tjäna pengar, mycket och konstant. Över 20 miljoner i avkastning är inte mycket pengar, hade vi varit privata hade vi haft 7-8 procent i avkastningskrav. Med våra intäkter hade vi inte klarat avkastningskravet om vi fått en kall vinter!

Ekonomichefen fortsätter sin redovisning och går igenom intäkter och utgifter för varje fastighet i beståndet. Han konstaterar att vissa fastigheter går väldigt bra, men att andra går riktigt dåligt, i synnerhet på landsbygden:

Ekonomichefen: Ta Torp som exempel. Där backar en av fastigheterna med 136 kronor per kvadratmeter och år. I Åkersby backar vi med 386 kronor per kvadratmeter.

Ekonomichefen visar ett nytt citat från årsredovisningen 1999 på skärmen. Där det står: ”Hyresnivån för lägenheterna i Torp justeras nedåt med ca 10 % och de nya hyrorna ligger bland de lägsta i Regionen”.

Ekonomichefen: Och detta tyckte man var något bra! Men det är detta vi ser på Lillebys förlust idag. Ja, detta var nog hela analysen. Vad säger ni?

Ledamot 4: Detta var bekymmersamt.

Ledamot 2: Ja, mycket bekymmersamt.

Ekonomichefen har i sin analys belyst att bolaget behöver göra något åt såväl intäkts- som kostnadssidan för att klara det ekonomiska uppdraget och för att få till nyproduktion. Han har, genom sina kalkyler, visat att en möjlig väg att gå är att minska det invändiga underhållet i lägenheterna som bolaget tidigare har prioriterat eftersom det inte ger bättre utdelning i hyresförhandlingarna. Ekonomichefens problembeskrivning, och lösningar, ska snart visa sig prägla styrelsens beslut om

finansieringspolicy. Efter ekonomichefens presentation håller vd en presentation där även han ger förslag på vad som kan göras för att komma till rätta med den ekonomiska situationen. Han börjar med att presentera att en lösning som både kan öka intäkterna och minska kostnaderna är att bolaget kan sälja lägenheter som inte är lönsamma. Sedan fortsätter också vd att diskutera underhållet:

Vd: Vi har gjort stora underhåll, men mycket återstår. Det har varit fel att underhålla insidan först. Det gjorde vi för att få nöjda kunder. Men vi måste vara fastighetskillar också och skydda vårt ekonomiska resultat, detta är det primära. Vi måste skydda vårt fastighetsbestånd.

Efter vd:s föredragning delar tjänstemännen ut ett papper till varje styrelseledamot med en analys av fastighetsbeståndets intäkter och utgifter. Ekonomichefen ber styrelsen dela upp sig i mindre grupper under en halvtimme för att analysera siffrorna och sedan återkomma med förslag på vilken nivå som bolaget bör ha avseende lägenhetsunderhåll, vilket målet bör vara för driftskostnaderna och vilken resultatnivå som krävs för att klara nyproduktionen. Innan ledamöterna går för att sätta sig i grupperna avslutar han med att säga: *”Det ska bli spännande att höra vad ni kommer fram till. När ni kommer tillbaka ska ni få se facit.”*

Styrelsen delar därefter upp sig i mindre grupper för att diskutera sig fram till hur situationen kan hanteras och intäkterna öka. I en av grupperna sitter styrelsens vice ordförande och ytterligare två ledamöter. Samtalet de inleder kretsar helt kring det papper med fastighetsanalysen som tjänstemännen delade ut och kring ekonomichefens analys av att den framtida ekonomiska strategin borde baseras på ökade intäkter, till exempel genom utförsäljningar, och minskade underhållskostnader.

Vice ordföranden inleder med att säga att hon ser situationen som svår. Hon tycker att det är tydligt att bolaget ur ett intäktsperspektiv inte kan ha kvar en del av det gamla beståndet eftersom det kostar för mycket för bolaget och hon tycker att det borde säljas av. Hon refererar till de röda siffror som ekonomichefen visade på storbildsskärmen och att det vore lämpligt att i ett första skede sälja av dessa fastigheter. Problemet är bara att de flesta av dessa fastigheter ligger på landsbygden och att sälja dem skulle möta ett politiskt motstånd i kommunstyrelsen och i kommunfullmäktige. En av de andra ledamöterna fortsätter resonemanget och menar att de är klämda eftersom de samtidigt inte kan sälja de fastigheter som går plus eftersom det är dessa fastig-

heter som genererar intäkter till bolaget. Den tredje ledamoten tar nu till orda och framför att de ska tänka på vad som är bäst för bolaget och att fastigheterna på landsbygden och i småorterna runt om i kommunen därför borde säljas. Detta skulle också medföra att organisationen kan effektiviseras och kostnaderna minska. Därutöver tycker han, helt i linje med ekonomichefens presentation, att bolagets kostnader måste minska genom minskat lägenhetsunderhåll och genom en effektivisering av organisationen:

Ledamot 4: Jag tycker att det är bättre att vi säljer av hela beståndet i Åkersby än att oस्थ्यvla på flera ställen. Det skulle vi kunna tjäna på. Måste Kusthem verkligen finnas på alla småorter?

Vice ordföranden: Det är allmänheten som vill att vi ska finnas i hela kommunen.

Ledamot 4: Jo, men det står väl inte i våra ägardirektiv att vi måste finnas i varje småort?

Ledamot 6: Nej, det måste vi inte.

Vice ordföranden: Nej det står inget om det i ägardirektiven.

Ledamot 4: Lägenhetsunderhållet tycker jag också att vi ska minska. Vi har varit för snälla och för bra hittills. Jag tycker inte att vi ska vara bättre än genomsnittet. Men fastighetsunderhållet tycker jag att vi ska öka. Det är det viktigaste i hela fastighetsbranschen. Vi behöver ha underhållsplaner annars måste vi sälja fastigheterna. Sedan tycker jag också att vi har lagt alldeles för mycket pengar på trädgårdar. Vi behöver effektivisera verksamheten.

Vice ordföranden: Så då behöver vi minska driftsunderhållet menar du?

Ledamot 4: Ja. Sedan är jag emot att ett bolag inte får tjäna pengar. Det måste vi. Därför vill jag sälja ut.

Vice ordföranden: Jo, men vi har ett samhällsperspektiv också. Fast jag håller med om att vi måste kunna tjäna pengar. Det finns andra hål som kommunen kan lägga sina pengar på, så därför tycker jag att vi ska bära våra egna kostnader.

Ledamot 6: Medborgarna tror att vi har en hemlig skattkista hos kommunen.

Ledamot 4: Vi kommer aldrig få Hyresgästföreningen att förstå detta. Så vi måste få invånarna att förstå detta istället. Vi måste få en debatt kring detta. Det är Hyresgästföreningen som gör så att vi inte kan bygga.

Vice ordföranden: Men om vi går tillbaka till pappret så att vi har något att komma med i gruppen sen. Hur ska vi göra tycker ni?

Ledamot 4: Men detta är svårt, det kan inte vara meningen att vi ska gå igenom alla fastigheter på 30 minuter.

Vice ordföranden: Men vi kan ju säga vilka poster som kan öka eller minska.

Ledamot: Övergripande tycker jag att vi kan förändra bolagets ekonomi på tre sätt. Först så kan vi påverka internbanken så att vi får bättre räntor. Sedan kan vi sälja av vissa av våra fastigheter och sedan kan vi höja hyrorna.

Gruppen kommer överens om att det är dessa tre förändringar som de ska presentera för resten av styrelsen som förslag på bolagets ekonomiska strategi. Efter en halvtimme återsamlas hela styrelsen för att komma fram till ett gemensamt förhållningssätt.

Vid återsamlingen diskuterar styrelsen konkret hur den ekonomiska strategin ska se ut för de närmaste åren för att sedan enas kring ett utkast till förslag som tjänstemännen sammanfattar. De argument och förslag som kommer fram under diskussionen är präglade av den ekonomiska framställning som ekonomichefen gjorde i början av passet. Styrelsen har tagit fasta på att det framförallt är intäktssidan som måste förbättras och de första förslagen som styrelsen vill ha med i finansieringspolicyn är att se över möjligheten att sälja vissa av bolagets fastigheter och försöka höja hyrorna i de ordinarie förhandlingarna.

Mot bakgrund av ekonomichefens framställning av att hyrorna inte går att påverka då Hyresgästföreningen gör motstånd bestämmer styrelsen sig istället för att försöka öka intäkterna genom att se över möjligheterna att sälja ut vissa fastigheter, eller att omvandla dem till bostadsrätter. Detta trots att det kan vara politiskt känsligt. Det är åter vd som för upp utförsäljning som ett alternativ:

Vd: Att sälja i en småort är enkelt ur ett företagsekonomiskt perspektiv och det är också enkelt ur ett politiskt perspektiv. Skulle det vara möjligt att omvandla delar av Hagen till bostadsrätter?

Ledamot 4: Ja, det vore en god idé.

Vice ordförande: Vi i Socialdemokraterna har knackat dörr i Hagen och det är inte någon där som vill köpa sin lägenhet.

Ledamot 1: Jag har hört annorlunda. Jag tycker att det inte bara vore företagsekonomiskt intressant utan också intressant att blanda upplåtelseformer.

Vd: Skulle det vara möjligt att sälja till någon annan?

Ordföranden: Ja, men vem skulle det vara?

Vd: En privat värd kan var hårdare gentemot mot hyresgästerna, mindre underhåll och ökade hyror. De kan kapa i kostnaderna och minska standarden och därför tjäna pengar där.

Ledamot 1: Jag tror att det är lättare, och bättre, att omvandla till bostadsrätt. Då höjer vi hela området och därigenom kan vi kanske också få bättre marknadsvärdering på de lägenheter vi har kvar. Om vi säljer till en oseriös fastighetsaktör så sänker det området istället.

Vd: Jag håller med, jag tror inte heller riktigt på att sälja till någon annan.

Ledamot 1: Jag skulle vilja sälja i Närort också.

Vd: Vad säger ni om Lilleby?

Vice ordföranden: Det tror jag inte på. Säljer vi där så tror jag att vi kommer få kravet på att bygga nytt igen.

Vd: Det är sant. Hade vi inte sålt ute på landsbygden så kanske vi hade sluppit diskussionen om byggnation på landsbygden nu.

Ledamot 1: Men om vi ska titta på detta ur ett företagsekonomiskt perspektiv så är det de fastigheterna som fortfarande går med vinst men som är på väg ut som vi ska sälja. Jag vill sälja ett hus som går med vinst nu för att kunna få in ekonomi och sedan bygga fler hyresrätter. Men det är svårt att förklara detta för allmänheten.

Ekonomichefen för upp förslaget om utförsäljning på tavlan som ett av de förslag som tjänstemännen ska ta med sig när de skriver fram finansieringspolicyn. Ekonomichefen skriver också upp tilläggen att behålla fastigheter som genererar intäkter och att bolaget ska försöka sälja fastigheter som är i nedgångsfasen men som fortfarande inbringar intäkter. Som ett första steg i denna process beslutar styrelsen att en del av beståndet i stadsdelen Hagen kan bli aktuellt för ombildning till bostadsrätter.

Diskussionen övergår till att handla om bolagets kostnader. Här tar styrelsen fasta på ekonomichefens betoning av att Kusthems höga lägenhetsunderhåll inte genererar ökade intäkter och att styrelsen därför borde överväga att minska lägenhetsunderhållet. Till de övriga förslagen förs därför förslaget om minskat lägenhetsunderhåll men med bibehållet underhåll utvändigt. Det sista förslaget togs med efter det att vd hade understrukt vikten av att inte eftersätta fastighetsunderhållet då detta är mycket kapitalförstörande. Diskussionen avslutas därefter och styrelsen ger vd och ekonomichefen i uppdrag att sammanställa diskussionen och det som styrelsen enats kring för att därefter återkomma med ett konkret förslag på finansieringspolicy till nästa styrelsemöte.

Exemplet ovan visar att en central del i den institutionella logiken i Kusthem är att beslut fattas utifrån ekonomiska kunskaper och att tjänstemännens tolkning av den situation som bolaget befinner sig i är avgörande för de beslut som styrelsen sedan fattar. I fråga om finansieringspolicyn är vd och ekonomichefen med och bestämmer vad strategidagen ska handla om, det är de som förbereder underlaget för diskussionen om finansieringspolicy, de håller i föredragningarna och väljer vilket material som gruppdiskussionerna ska utgå ifrån. I samtliga dessa delar av framtagandet av finansieringspolicyn är argumentationen inriktad på att gynna bolaget, och ytterst är det finansiella kalkyler som ligger bakom motiven till finansieringspolicyns utformning och därmed i förlängningen sådant som utförsäljning och hyreshöjningar. För politikerna återstår att komma med inspel på den verklighetsbeskrivning de får från tjänstemännen. Men då denna tydligt pekar ut riktningen för finansieringspolicyn (minska kostnaderna och öka intäkterna), så har styrelsen egentligen som sin enda uppgift att bekräfta tjänstemännens syn på finansieringspolicyn.

Med en annan institutionell logik där affärsmässighet och bolagets bästa inte utgjort de främsta målsättningarna med verksamheten hade det funnits andra sätt att resonera kring dessa frågor. Med nuvarande institutionella logik anses det lämpligt att den som kan räkna fram affärsmässigheten har auktoritet och inflytande över besluten, inte den som har folklig förankring, och eftersom tjänstemännen är professionella och styrelseledamöterna lekmän är det tjänstemännen som får inflytande över verksamheten. För att styrelseledamöterna skulle få inflytande över finansieringspolicyn, och liknande beslut, krävs det att de kan argumentera utifrån vad som är bäst för bolaget ur ett ekonomiskt perspektiv och att kunna visa hur bolaget affärsmässigt tjänar på att göra på det ena eller andra sättet.

Ett ökat inflytande för styrelseledamöterna hade krävt en annan auktoritetsgrund och att den institutionella logiken hade förskrivit andra grunder för inflytande än ekonomiska sakkunskaper. Det är möjligt att ifrågasätta utförsäljning av fastigheter och höjda hyror utifrån olika ideologiska perspektiv, men inte så länge som det affärsmässigt bästa för bolaget utgör det grundläggande värdet för verksamheten och inte så länge som det anses olämpligt att företräda sina partier i styrelserummet.

Den institutionella logiken i Strandbostäders styrelse

För att skapa en bättre inblick i de observationsberättelser och intervjuutsagor som utgör grunden för framställningen av den institutionella logiken i Strandbostäders styrelse behöver styrelsens ledamöter, och de vanliga mötesrutinerna, presenteras.

I Strandbostäders styrelse sitter nio ordinarie ledamöter och lika många ersättare. Ordförandeposten innehas av en ledamot rekryterad från Centerpartiet medan vice ordföranden är Socialdemokrat. Styrelsen har också en andre vice ordförande från Moderaterna, och ingår tillsammans med ordföranden och vice ordföranden i styrelsens presidium. Av övriga ordinarie ledamöter är två rekryterade från Moderaterna, en från Socialdemokraterna, en från Miljöpartiet, en från Lokalpartiet och en från Liberalerna. Av ersättarna är tre ledamöter från Moderaterna och två från Socialdemokraterna, medan Liberalerna, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Miljöpartiet har var sin ersättare. Vanligtvis brukar dock de flesta av ersättarna inte närvara under mötena.

Utöver de politiskt tillsatta ledamöterna deltar också en arbetstagarrepresentant i styrelsen. Därutöver är alltid bolagets vd, ekonomischef och bolagets chef för byggprojekt med som föredragande under styrelsemötena och vd innehar dessutom rollen som mötessekreterare.

Mötesrutinerna i Strandbostäder skiljer sig till viss del från gängse ordning eftersom styrelsen formellt är styrelse för såväl kommunens bostadsbolag och som dess fastighetsbolag. Detta medför att det vid varje sammanträdesdag hålls två möten direkt efter varandra. Först ägnar sig styrelsen åt bostadsbolaget för att efter det mötets avslutande ta en kortare paus innan ledamöterna intar rollen som styrelse i fastighetsbolaget.

Dagordningen är standardiserad, består av tre delar, och följer alltid samma struktur. De första minuterna ägnas åt mötesformalia, så som fastställande av dagordning och utnämning av justerare. Därefter följer den andra delen av mötet där olika beslutsärenden hanteras. Dessa ärenden föredras oftast av vd, men även någon av de andra två närvarande tjänstemännen kan vara föredragande om det är så att beslutet rör de delar av verksamheten som de är ansvariga för. Antalet beslutsärenden varierar från möte till möte men är vanligtvis mellan tre till sju stycken. Efter beslutsärendena hanteras olika rapporter och informationsärenden. Denna del av dagordningen upptar ungefär lika mycket tid som beslutsärendena.

Styrelseledamöternas identitet

Till skillnad från hur situationen ser ut i Kusthem där ledamöterna i styrelsen ger uttryck för en gemensam institutionell logik, den bolagsorienterade, ser situationen annorlunda ut i Strandbostäders styrelse. Där agerar inte hela styrelsen utifrån en gemensam logik utan styrelsen kan delas in i två olika grupper som agerar enligt olika logiker. Den ena gruppen baserar sitt agerande i styrelsen på en politiskt orienterad logik medan den andra gruppen agerar utifrån en bolagsorienterad logik.

Ett första uttryck för att det finns två konkurrerande institutionella logiker i styrelsen för Strandbostäder är att ledamöterna har olika identiteter. Den ena grupperingen i styrelsen utgörs av Socialdemokraternas ledamöter. Identiteten hos dessa ledamöter ligger hos det egna partiet och hos kommuninvånarna. Socialdemokraternas ledamöter anser att det är närvaron av ledamöter som identifierar sig på detta sätt som motiverar det kommunala ägandet och som skiljer de kommunala bostadsbolagen från de privatägda. En av Socialdemokraternas ledamöter i styrelsen beskriver sin identitet på följande sätt:

Den [identiteten] ligger hos kommunen och medborgarna. Det är därför som vi har ett kommunalt bostadsbolag överhuvudtaget. Att det som tidigare var allmännyttan tar det här samhällsansvaret och ser till att det finns bostäder för dem som bor i vår kommun. **(Ledamot 1)**

Vidare beskriver hon hur hon själv aktivt arbetade inom sitt parti för att få sitta med i bostadsbolagets styrelse just för att få driva bostadspolitik, inte för att driva bolagsfrågor. Med tiden har hon kommit att tappa lite av denna vilja men önskar att styrelsemötena skulle bli mer politiska och att politiska diskussioner skulle få tid och utrymme på dagordningen.

Utöver identiteten som medborgarnas företrädare i allmänhet resonerar de socialdemokratiska ledamöterna att de också är representanter för sitt parti. De anser att det är lämpligt att deras ideologiska hållning avspeglas i hur de agerar i styrelserummet. Styrelsens vice ordförande, som är socialdemokrat, beskriver hur hon har med sig ideologin i styrelsearbetet och att tanken att ledamöterna ska värna bolagets bästa inte får tränga undan ledamöternas ideologiska hållning:

Visst måste vår ideologi färga av sig när vi sitter i styrelsen, självklart är det så ... Det finns väl där i lagarna att man sitter som enskild person,

men i bakgrunden måste man ha ideologin och partipolitiken med sig. Och det har väl säkert allihop ... Så skulle det komma något ideologiskt förslag uppifrån som jag inte skulle tycka om då skulle jag fundera på att avgå. **(Vice ordföranden)**

Dessa ledamöter ser samtidigt att det finns en konflikt mellan identiteten som politiker och identiteten som företagare och att de två identiteterna är svåra att förena, men de ser den politiska identiteten som den viktigare av de två. Styrelsens vice ordförande beskriver detta på följande sätt:

Det är två roller, som politiker och att man sitter i företag. Och om man sitter i företag så försöker man utifrån den inriktning som partiet har, till exempel när det gäller hyresrätter, alltid föra fram och tjata om det. Sedan måste man ta hänsyn till hur det går att genomföra i företaget med ekonomi och planering ... **(Vice ordföranden)**

Att dessa ledamöter anser sig representera partiet framgår också av hur de beskriver relationen till sin partigrupp. När ledamöterna har att ta ställning till olika förslag så förankrar de sina ställningstaganden hos den egna partigruppen före styrelsemötena. De beskriver att de i partigruppen får veta vad partiet vill att bolaget ska göra, och att styrelseledamöterna där har möjlighet att påverka hur partiet ska förhålla sig till frågor i styrelsen. Partigruppens hållning försöker de sedan driva i styrelsen:

Ja, det hör man hela tiden. Att ”nu måste ni bygga fler hyresbostäder” och ”nu måste ni göra någonting” eller ”varför gör ni ingenting?”. Den diskussionen finns och att man inte tycker att det sker tillräckligt snabbt. Jag brukar säga till dem att vi tjatar och tjatar, och försöker och försöker. Sedan måste man väga in att det är så höga hyror, det är det som är problemet nu. Vi skulle gärna bygga tvårumslägenheter där ungdomarna kan flytta in, eller äldre, men det gäller att det blir överkomliga hyror och som det är nu så är hyresbyggnationen inte gynnad av regler och lagar. Det är märkligt att bostadsrätter och villor ... att det är mycket enklare där. **(Vice ordföranden)**

Det sker inga förmöten mellan ledamöter från partierna i majoriteten (Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna) men däremot förbereder sig Socialdemokraternas ledamöter tillsammans så

att de har samma hållning under mötena, ett uttryck för att kopplingen till partiidentiteten är viktig.

Identifikationen med kommunens medborgare och med det egna partiet delas inte av hela styrelsen. Övriga ledamöter intar vad som skulle kunna beskrivas som en bolagsorienterad identitet. De ser sig själva som bolagsrepresentanter när de arbetar i styrelsen och de vill inte blanda in sina ideologiska eller partipolitiska ställningstaganden i styrelsearbetet. De menar att det finns en skillnad på aktiebolag och nämnder i den kommunala organisationen och att det i nämnder är legitimt att se sig som representant för sitt parti men att arbetet i bolagsstyrelsen sker som bolagsrepresentant. Liberalernas ledamot är tydlig med denna hållning:

Jag känner mig inte som politiker, kommer inte från ett ungdomsförbund och har inte gjort en politisk karriär eller något sådant. Detta är en politiskt tillsatt styrelse, och det måste nog vara så har jag kommit fram till. Men det är lätt att de som sitter här inte förstår att de sitter i en bolagsstyrelse utan uppträder som om de satt i en nämnd, vilket är två skilda saker. När jag sitter i en bolagsstyrelse så lyder jag i första hand under aktiebolagslagen och i viss mån bokföringslagen, inte under kommunallagen. Det gör att mitt fokus ska vara bolagets bästa. De politiska diskussionerna får vi ta när vi går in i kommunstyrelsesalen i kommunhuset, eller i fullmäktige. Där ska vi lägga in de politiska värderingarna, men här sitter vi för att värna vårt bolag. **(Ledamot 3)**

En av moderaternas ledamöter i styrelsen betonar att hans identitet i första hand ligger hos bolaget:

Jag känner ingen politisk identitet. Min identitet den är fokuserad på bolaget ... **(Ledamot 2)**

Ytterligare en moderat styrelseledamot understryker att han inte anser sig ha ett politiskt uppdrag:

Visst jag är vald på de grunderna. Men jag tycker inte att det är det som är mitt uppdrag ... Jag måste göra det som känns rätt för mig. Annars skall inte jag sitta i styrelsen. **(Ledamot 7)**

Styrelsens ordförande, från Centerpartiet, tillhör också de ledamöter som ser sig som en bolagsrepresentant, inte som politiker. Han är

noggrann med att hålla isär sina politiska uppfattningar och uppdraget som ordförande i bolaget:

Den största utmaningen som jag tycker att man har i de här rollerna det är att separera. Det får inte finnas politik i styrelsen. Det är lätt att säga det, men det får inte göra det. För då har jag misslyckats. Får vi en politisk diskussion i styrelsen så har den hamnat på fel ställe, för det är inte här den ska föras. Det är den svåraste frågan. För får man in ledamöter som gärna vill föra in politik i styrelsen då är det inte så lätt. Kritiken finns när det gäller vårt energibolag, att det har politiserats. Det kritiserar de för. Jag tror att har man inte förmågan att skilja ut det här så måste man ifrågasätta sin roll, både som ledamot och ordförande för då har man inget här att göra. Om man använder sig av politik. Och jag hade inte så klart för mig när jag i början av 80-talet kom med i den politiska ledningen, att de som satt i styrelsen var så tydliga med detta. Jag tyckte att de politiserade mer. Men jag tror att vi har fått lärt oss en del inom den kommunala styrelsehanteringen att ”det här får ni se upp med”. Att det är lätt att halka över och in på fel spår. Vi ska agera utifrån att vi är en styrelse som agerar precis som alla andra styrelser gör. Vi får vår information och våra ägardirektiv och så följer vi dem. **(Ordföranden)**

Den bolagsorienterade identiteten avspeglas också i att relationen till det egna partiet skiljer sig från dem som ser sig som partiernas representanter. En av moderaternas ledamöter, och tillika andre vice ordförande i styrelsen, beskriver att partikamraterna ofta har åsikter om vad de tycker att bolaget ska göra. Men till skillnad från Socialdemokraternas ledamöter menar hon att hon inte tar med synpunkterna från partiet in i styrelsearbetet utan istället försöker vara noggrann med att markera för partikamraterna att hon sitter som privatperson i styrelsen:

Ja absolut så, men jag har fått säga ifrån många gånger. För här i styrelsen sitter jag som ”jag” och inte som någon politiker. De har valt mig hit och jag kan berätta vad som händer men här sitter jag som ”jag”. Så känner jag. De kan inte komma och säga ”si och så”. Jag måste tänka på bolaget när jag sitter här. **(Andre vice ordföranden)**

Hållningen i citatet skiljer sig från den som uttrycks av de ledamöter som företräder medborgarnas och som hämtar in synpunkter från sin partigrupp. Några förmöten mellan minoritetens ledamöter, eller inom de enskilda partiernas, förekommer inte heller. Identiteten som bolagets representant är överordnad identiteten som politiker.

Ledamöternas målsättningar

Att det finns två olika institutionella logiker i styrelsen i Strandbostäder syns också i vilka målsättningar som ledamöterna har med verksamheten. I den grupp som huvudsakligen ser sig som representanter för kommunens invånare och partiet är målsättningarna kopplade till den partipolitiska uppfattningen, även om de också i detta avseende ser att det finns en konflikt mellan de två logikerna. I den andra gruppen av ledamöter, de som ser sig som representanter för bolaget, är istället bolagets ekonomiska ställning det primära målet med verksamheten.

Allmännyttan – fler hyresrätter och låga hyror

Hos de socialdemokratiska ledamöterna definieras det huvudsakliga målet med verksamheten som att driva bolaget i enlighet med ett allmännyttigt förhållningssätt. Denna grupp anser att ägandet endast är motiverat så länge som kommunen aktivt försöker styra bostadsmarknaden genom bolaget, och så länge som bolaget tar ett större ansvar för bostadsförsörjningen än vad de privata hyresvärdarna gör. Om inte bostadsbolaget producerar bostäder och ser till att det finns ett hyresbestånd i kommunen tycker dessa ledamöter att bolagets verksamhet lika gärna kan avvecklas. Styrelsens vice ordförande förklarar att hon inte ser ”bolagets bästa” som någon ekonomisk målsättning utan snarare som att det är en term som fångar in bolagets allmännyttiga ansvar:

Företagets bästa är egentligen ... alltså företaget är ett allmännyttigt bolag och det har man egentligen bara för att kommunen ska kunna ha hyresboende och att det ska finnas en allmännytta. Annars ... gör man inte det så finns det ingen grund för att ha det kvar. Bostadsbolag har man, vad jag förstår, för att klara kommunens bostadsförsörjning och att hjälpa till. För det är det enda bostadsbolag som vi kan bestämma över, kommunalt alltså. Man kan alltid ge förutsättningar för privata bolag, men man kan aldrig styra dem. **(Vice ordföranden)**

Det allmännyttiga förhållningssättet delar dessa ledamöter i två målsättningar som de vill uppnå i sitt arbete. Den första, och detta beskrivs som det primära målet, är att det ska produceras fler lägenheter. Det andra målet med verksamheten är att hålla nere hyrorna så att alla invånare har råd att bo i bolagets lägenheter:

Jag tänker inte så när jag sitter här att det handlar om att maximera vinsten utan att det ska vara ett bolag som finns som gör att man kan styra lite över bostadsmarknaden och att det går att vara med i hyresförhandlingar. Även om man tänker på att bolaget ska ha ekonomi så måste man ha förståelse för hyresgästernas möjligheter att hyra. Jag tror att det är i Socialdemokraternas intresse att det finns ett kommunalt bostadsbolag, en allmännytta, för annars är man helt i händerna på marknaden. Så det är ett sätt att styra, och då får man handskas lite försiktigt med instrumentet så att det lever vidare och har en bra ställning. Att det håller ekonomiskt och att arbetet fungerar. **(Ledamot 1)**

Låga hyror är dock underordnat målet om nya lägenheter. Kan hyrorna i nyproduktionen hållas nere anses det vara bra, men låga hyror får inte stå i vägen för nyproduktion av hyreslägenheter:

Jag tycker att det är bra om vi bygger även om hyrorna blir ganska höga, vilket jag tycker är väldigt tråkigt eftersom vi vet att det är väldigt många som inte har råd att flytta in där. Men som vi också har nämnt under mötena flera gånger så känns det som att bara vi bygger så blir det faktiskt också en viss rotation på bostäder. Det kanske är en gammal dam som vill flytta ifrån sin villa och känner att hon tycker att det är okej att lägga de här pengarna på hyra istället så kan ett yngre par som är på väg att skaffa barn flytta in i hennes hus. Då blir det den här cirkulationen, så bara att vi bygger är jag oerhört nöjd med, när vi väl bygger. Egentligen vad vi än bygger höll jag på att säga, men även att vi kan hålla nere ... jag tycker faktiskt inte att hyrorna är rimliga. Det tycker jag inte och vi kan hålla nere dem så att de inte blir förskräckligt dyra. Det är väl där någonstans som man får se det. Jag tycker att det är för dyrt, jag tycker att det är synd att inte en ungdom kan flytta in i det här nybyggda och få det här fräscha och få den här känslan att nu har de byggt för mig. Det tycker jag är synd, och jag skulle vilja ha mer så och att man känner att alla har möjlighet, men det är väl där någonstans också som man utifrån erfarenheterna av att ha suttit ett tag inser att det är svårt just nu. Det hade varit trevligt att sitta med då det fanns de här subventionerna från regeringen. Bara bygga, bygga, bygga. Det hade varit en skön känsla. **(Ledamot 1)**

De Socialdemokratiska ledamöternas målsättningar är således att bedriva bolaget i enlighet med allmännyttiga principer och få till en ökad hyresrättsproduktion till så låga hyror som möjligt. Dessa målsättningar delas inte av de ledamöter som ser sig som bolagsrepresentanter.

Bolagets bästa – ekonomisk utveckling och riskundvikande

Hos de ledamöter som i första hand ser sig som bolagsrepresentanter beskrivs målsättningen med verksamheten bäst med termen ”bolagets bästa”, något som uteslutande beskrivs som att värna bolagets ekonomiska intressen. Det är inte fråga om vinstmaximering utan målet för dessa ledamöter är istället att skydda bolaget från ekonomisk risk. Bolagets ordförande beskriver detta på följande sätt:

Bolagets bästa är att man ska ha kapitaltillväxt. Jag är inte så sugen på att vi gör stora vinster, det är inte intressant. Men det ska inte vara någon kapitalförlust. Det ägande vi har i ett paket ska över tid stiga. Sedan kan det komma en kris i bostadsbranschen, och då åker värdet på fastigheter ner. Men det ska vara en differens mellan marknadsvärdet och de lån vi har tagit upp. Jag gillar inte att vi producerar fastigheter som inte håller sitt värde. Långsiktig liten tillväxt tycker jag är det väsentliga. Sedan om det blir ett eller annat år där det inte går runt, det får man ta men inte att det hela tiden tappar värde. **(Ordföranden)**

Liberalernas ledamot tycker också att ekonomisk stabilitet och riskminimering är det övergripande målet, men att det kanske till och med har gått för långt. Anledningen till detta är att han anser att ordföranden har en väldigt försiktig hållning och är mycket mån om att minimera risker:

Bolaget ska ge en avkastning, och det ska vara ekonomiskt stabilt. Och i ett kommunalt bolag ... om du och jag hade suttit i ett privat bolag så kan vi lägga risken på en annan nivå. I ett kommunalt bolag, som ägs av skattebetalarna, så måste du vara försiktigare med risknivåer. Men det gäller ändå att man balanserar det här, och ibland kan jag tycka att, i diskussionen, att vissa blir lite för fega. Vi har haft de här diskussionerna om nybyggnation på Storön. Det här styrs lite grann av att vår ordförande som person är väldigt försiktig och då accentueras det här ännu mer. Hade vi suttit i ett privat fastighetsbolag så hade det mer varit: [klappar med händerna] nu kör vi. Går det åt helvete så säljer vi det. Det kan du inte i ett kommunalt bolag. **(Ledamot 3)**

Uppfattningen att den primära målsättningen är att uppnå en god ekonomi och minimera risk gäller även i relation till ägaren. Om ägaren har målsättningar med verksamheten som styrelsen anser riskerar bolagets ekonomi så ska styrelsen inte eftersträva dessa målsättningar.

Styrelsens andre vice ordförande, från Moderaterna, beskriver detta när hon diskuterar sin syn på ”bolagets bästa”:

[Bolagets bästa är] att bolaget ska gå bra, det är det viktigaste när man sitter i styrelsen ... Ekonomin är viktig ... Jag är ekonom så jag tänker på det viset och jag tror att om man har god ekonomi så gynnar det allt i bolaget ... Vi har ägardirektiv och det är de som är viktiga och ägaren är kommunen, men ändå tycker jag att när vi är aktiebolag så måste vi ha god ekonomi även om det är på bekostnad av kommunen. Har man beslutat att man ska ha bolag så måste man ha vetat vad det innebär ... Om man tänker på bostadsbolaget som ett exempel. Om ägaren vill att vi ska bygga bostäder och det kanske inte är ekonomiskt försvarbart och att det inte är klart hur man ska vara affärsässig. **(Andre vice ordföranden)**

En av moderaternas ledamöter är inne på liknande resonemang. Han arbetar för att uppnå vad som han anser vara bäst för bolaget och det är i första hand att sköta bolagets ekonomi. Det målet är överordnat andra mål, även om de kommer från ägaren:

Min uppgift är i första hand att göra det som är bäst för bolaget. Det är nummer ett i min prioritering. Nummer två är att vara lyhörd för vad ägaren vill, och ägarens krav. Men nummer ett är ändå vårdnad av bolaget. Är det utifrån ekonomi du tänker då?
Ja, i första hand det ekonomiska. Det är baserat på att det i aktiebolagslagen är styrelsens skyldighet att i första hand värna bolaget ... Om vi kommer till en situation där jag och ägaren har helt diametralt olika uppfattningar då är det som jag ytterst kan göra är att avgå. **(Ledamot 2)**

Det finns med andra ord två olika grupper, med olika målsättningar, i Strandbostädernas styrelse. Detta avspeglas i diskussionerna under styrelsemötena, och i synnerhet under en av de mer långdragna frågorna i styrelsen under året – nämligen frågan om bolaget ska uppföra trygghetsboende för äldre invånare i kommunen eller inte.

Trygghetsboende – en fråga om olika målsättningar

Sedan några år tillbaka äger Strandbostäder en tom fastighet som tidigare har fungerat som äldreboende och som bolaget har hyrt ut till äldreomsorgen. Kommunfullmäktige har tidigare fattat ett beslut om att fastighetsbolaget i första hand ska försöka sälja fastigheten, men trots kontinuerliga försök har en affär inte kommit till stånd. Istället har bolaget försökt hyra ut fastigheten, men inte heller detta har funge-

rat och för att bolaget inte ska fortsätta att förlora pengar på den tomma fastigheten måste något göras.

Vd har uppfattat att det i kommunstyrelsen finns ett intresse av att bolaget ska omvandla fastigheten till ett trygghetsboende där anpassade hyresrätter hyrs ut till äldre enligt ett koncept som också innebär att det vid sidan om lägenheterna uppförs gemensamhetslokaler, skapas möjligheter till aktiviteter och eventuellt också anställning av personal som hjälper till med aktiviteter. Detta intresse har dock endast muntligen kommit till vd:s kännedom och något formellt beslut finns inte. För att ta reda på om det finns ett intresse hos kommunens äldre befolkning att flytta till ett trygghetsboende har styrelsen genom tjänstemännen beställt en utredning från en konsultfirma som ska utreda frågan och som samtidigt också ska se om det finns ett intresse av att flytta in i ett trygghetsboende i en annan tom fastighet som bolaget också äger.

Före ett av styrelsens ordinarie sammanträden får de två konsulterna som ansvarat för undersökningen möjlighet att berätta vad de kommit fram till. Under föredragningen berättar de att undersökningen inte är gjord genom enkäter som i en traditionell marknadsundersökning. Istället har det genomförts intervjuer och fokusgrupper med 23 äldre invånare i kommunen, huvudsakligen från den kommundel utanför centralorten där en av de två fastigheterna ligger. Konsulterna har kommit fram till att det finns ett utbrett intresse av att flytta till ett trygghetsboende i båda fastigheterna.

Efter föredragningen öppnar vice ordförande mötet (den ordinarie ordföranden är frånvarande), och frågan om trygghetsboende finns med som ett beslutsärende senare på dagordningen. En bit in i mötet uppstår oklarheter kring ett ärende och sammanträdet ajourneras under 20 minuter.

Under pausen börjar ledamöter från Socialdemokraterna diskutera frågan om trygghetsboenden och undersökningen med företrädare från Moderaterna. Diskussionen som tar vid visar att Socialdemokraternas ledamöter vill få till fler hyresrätter och ser trygghetsboende som ett sätt att ta ansvar för bostadsmarknaden, samt att de anser bolaget vara ett styrinstrument som kommunen kan använda för att påverka bostadsmarknaden i allmännyttig riktning. I enlighet med uppfattningen att de ser sig som företrädare för sitt parti argumenterar de för att styrelsen ska gå vidare med konverteringen till trygghetsboende och inleda en formell förprojektering. Moderaternas ledamöter ser sig å sin sida som representanter för bolaget och har som mål att inte riskera

bolagets ekonomi. Därför anser de för det första att bolaget inte borde bekosta förprojekteringen som uppskattas kosta 350 000 kronor, och för det andra att frågan om konvertering till trygghetsboende inte endast borde fokusera på de två aktuella fastigheterna utan ses ur ett bredare perspektiv. De menar att det kan finnas andra tomter och fastigheter i kommunen som bättre lämpar sig för trygghetsboende och där risken för att stå med outhyrda lägenheter är lägre. En av Moderaternas ledamöter är skeptisk till om det verkligen finns ett behov av trygghetsboenden så han vänder sig till styrelsens vice ordförande (som är socialdemokrat) och säger:

Ledamot 2: Om nu ”alla” är överens om att trygghetsboende är något som vi behöver, borde man då inte ta ett större grepp och förutsättningslöst se över de olika alternativen, Skogshemmet är ett alternativ, Solhemmet är ett alternativ. Det kan finnas fler.

Andre vice ordföranden: Jag tycker absolut inte att Skogshemmet är ett alternativ. Det ligger så avsidet.

Ledamot 2: Då måste man titta på det förutsättningslöst. Vad finns det för andra alternativ?

Ledamot 4: Jag tycker att det var extra roligt att de i undersökningen som hade intervjuat de boende ute i området att det var så många som var intresserade. Jag trodde att det var ett problem utanför stan.

Andre vice ordföranden: Det var bara 23 i gruppen. Det var ju *väldigt* många.

Vice ordföranden: Men det är en tendens i alla fall. Det är inte meningen med undersökningen att det ska vara ett visst antal.

Andre vice ordföranden: Jo men här pratar vi bara om två fastigheter, det är bara dem det handlar om.

Styrelsens vice ordförande vänder sig till Liberalernas ledamot och säger:

Vice ordföranden: M är helt emot det här med trygghetsboende. Det anses inte vara lämpligt och att det finns platser som är bättre.

Ledamot 3: Då får du inte en enig styrelse.

Vice ordföranden: Nej, det blir det inte.

Ledamot 3: Men styrelsen måste inte vara enig.

Vice ordföranden: Nej då. Alternativet är att bordlägga frågan men det löser ingenting.

Moderaternas ledamöter är fortfarande kritiska till beslutsunderlaget och tycker dessutom att den genomförda undersökningen varit för dyr. Nu övergår de till att också ifrågasätta kostnaderna för en förprojektering på ytterligare 350 000 kronor:

Andre vice ordföranden: Vi har lagt 150 000 på den här undersökningen och så ska vi lägga 350 000 till, totalt en halv miljon som ska gå åt helskotta.

Ledamot 3: Men vi måste göra något med den fastigheten. Det har inte hänt något med Skogshemmet på flera år nu. Så vi måste hitta på något med den här undersökningen, även om den kanske var lite tunn i underlaget.

Ledamot 2: Den här undersökningen visade inte om det fanns ett reellt behov, bara att det rent allmänt finns ett stort intresse.

Andra vice ordföranden: 23 stycken är inte allmänt.

Ledamot 2: De borde gått ut och tagit reda på att så här många finns det exakt som vill hyra. Jag tycker att det vara ganska tunt.

Ledamot 4: Men det står lite mer i rapporten i alla fall, mer än vad de kunde berätta i sin presentation. Det står om olika åldersgrupper, det finns lite siffror och så.

Ledamot 2: Men det är ändå bara 23 stycken som har varit med.

Vice ordföranden: Men de har undersökt mer noggrant i kategorier. Det verkar finnas flera som skulle kunna tänka sig att bo i ett trygghetsboende.

För att försöka komma vidare i diskussionen, och för att undvika en votering, föreslår styrelsens vice ordförande en lösning. Hon menar att bolaget kan slippa kostnaderna för undersökningen om de får kommunstyrelsen att komma med en beställning av ett trygghetsboende och att kommunen därigenom får stå för kostnaden. Detta uppskattas av de två moderaterna som tycker att det är ett bra förslag. Diskussionen återgår nu till att handla om de två aktuella fastigheterna och om fler alternativ borde utredas eller ej:

Ledamot 2: Jag säger så här. Att nu ska vi bygga något som kanske ska stå i 50 år. Då kan vi inte bara smälla till och säga att vi tar Skogshemmet för att det står tomt.

Vice ordföranden: Men vi kanske behöver både bygga nytt och använda Skogshemmet.

Ledamot 2: Men det vet vi inte eftersom det inte finns med i kalkylen.

Andre vice ordföranden: Här står det bara om den här fastigheten.

Ledamot 2: Alltså vi har inte fått en beställning från kommunen och så ska vi gå in och fatta beslut och ta kostnaden för en undersökning på 350 000. Vi har redan lagt ner 150 000.

Vice ordföranden: Men alltså det finns ett intresse för trygghetsboenden.

Andre vice ordföranden: Ja det finns det men det här är för riskabelt tycker jag att som bolag börja med det här. Vi måste veta att vi får de två fastigheterna fulla, och det tror inte jag.

Vice ordföranden: Men fastigheterna har ett utmärkt läge för boende tycker jag.

Skillnaderna mellan de två gruppernas målsättningar och identitetsgrunder blir nu allt tydligare:

Andre vice ordföranden: Men det har fortfarande inte kommit någon beställning och vi ska ta den här kostnaden själva. Att lägga en halv miljon på det här och så kanske det inte blir något. Jag tog upp det här på presidiet också, att vi ska ha en beställning först. Det är alldeles för lösa boliner allting faktiskt. Jag tycker inte om det. Vi har ett ekonomiskt ansvar här i det här bolaget. Här är vi inte politiker.

Vice ordföranden: Jo, här sitter jag för Socialdemokraterna.

Andra vice ordföranden: Nej vi är inte politiker här, vi är styrelseledamöter. Ni verkar glömma bort det. Läs aktiebolagslagen. Vi måste utses på något sätt men sen ska man inte sitta här ... vi är som vilket annat aktiebolag som helst.

Vice ordföranden: Nej det här är ett kommunalt bolag.

Andra vice ordföranden: Det spelar ingen roll. Vi ska hela tiden tänka på bolagets bästa.

Ledamot 2: Det är bara valflask. Det är inte bolaget som behöver ett trygghetsboende, alltså måste kommunen beställa. Det ligger på kommunens uppdrag att göra det. Bolaget har självt inget intresse av att skapa trygghetsboende.

Vice ordföranden: Men kommunen använder allmännyttan för att kunna ta ett ansvar.

Ledamot 2: Ja visst, men då ska de komma med en beställning och vara med och betala den här undersökningen. Det kokar ner till det.

Vice ordföranden: Men då får vi väl skriva in något i att-satsen om att ”under förutsättning ...”, någonting.

Diskussionen avslutas och mötet återupptas. När det är dags för frågan om trygghetsboende på dagordning uppenbarar sig åter de skilda målsättningarna med verksamheten. Socialdemokraterna kan tänka sig ett större ansvar och är beredda att gå vidare med en förprojektering.

Moderaterna vill värna vad de anser vara bolagets intresse och vidga undersökningen för att se om styrelsen kan fatta ett beslut om trygghetsboende som är mer gynnsamt för bolaget. Dessutom vill de få en beställning från kommunen för att över huvud taget gå vidare med frågan då bolaget inte ska betala sådant som inte ligger i bolagets intressen:

Andre vice ordföranden: Jag yrkar avslag på detta på grund av att det är en risktagning att ens börja med detta. Bara den här lilla undersökningen vi gjorde var för dyr och bara 23 personer har svarat. Det är inte tillräckligt mycket om man ska börja på att betala 350 000 för en sådan här projektering. Om det nu är så att kommunen vill ha trygghetsboende så måste vi få en beställning och det har vi inte fått. Och detta talade jag om också för presidiet, och det har lovats att det skulle komma tills idag när vi skulle ta beslutet, och jag har inte sett någon sådan. Vi ska inte betala sådana här summor. Nu har vi betala 150 000 på den här temaplansundersökningen och sedan ska den här projekteringen kosta 350 000. Det blir alltså en halv miljon som kanske inte ger någonting. Så avslag.

Ledamot 3: Jag håller med om att den här temaplansundersökningen känns tunn. Men i det här fallet så är det en fastighet som vi äger, fastighetsbolaget äger den här fastigheten och vi måste göra någonting med den här. Rent allmänt så känns det som att trygghetsboenden, eller alla boenden som passar äldre, finns det behov av. Vi vet rent allmänt att det finns ett tryck att hitta anpassade bostäder ... Jag är generellt sätt emot olika kategoriboenden, men kan vi göra en förprojektering och se om Skogshemmet och Solhemmet kan vara lämpligt för anpassade bostäder och som kan vara bra för äldre människor så är det bra. Dessutom har vi redan försökt sälja Skogshemmet men inte lyckats på tre år. Så vi behöver göra något åt detta. Jag bifaller förslaget.

Ledamot 1: Jag yrkar också på bifall.

Ledamot 2: Jag tycker fortfarande att det är kommunen, om de nu vill göra något med det här, som är våra ägare som måste sätta ner foten i form av en beställning till bolaget att man ska göra den här projekteringen. Får vi inte det av kommunen så yrkar jag på avslag.

Vice ordföranden: En beställning finns inte mer än möjligtvis muntligt.

Vd: Det finns bara en muntlig beställning som innebär att man inte tänker betala, men där finns tydligen någon slags vilja att beställa det här om jag har förstått rätt. Så vi skulle kunna lägga till beslutet att företaget beviljar en förprojektering under förutsättning att kommunen beställer utredning enligt ramavtal.

Ledamot 2: Det tycker jag låter bra.

Vd: Vi har ett ramavtal som beskriver precis hur det ska gå till. Styrelsen beviljar förprojektering enligt förslag under förutsättning att kommunen beställer utredning enligt ramavtal. Anledningen till att göra det här är att kommunen sparar pengar på att vi gör detta istället för att ha äldre människor boende i äldreboende vilket är betydligt mera kostsamt för kommunen, jämfört med att ha folk boende i hyresrätt som ett trygghetsboende är. Men innan man överför risken som ett trygghetsboende möjligen [skulle] kunna vara, ni hörde [från föredragningen] att så länge som man hade 60 plus [som åldersgräns för vem som får flytta in] så fanns det inget större intresse. Så det finns en viss risk med att genomföra ett sådant här projekt. Så därmed tycker jag att risken ska tillföras kommunen och sedan till bostadsbolaget när man ser att det finns hyresgäster som vill hyra det här. Då har man en fastighet med hyresgäster som man överför till bostadsbolaget. Jag tänkte att efter förprojekteringen, när vi har lite lägenhetstyper och vet hur trygghetsboendet ska se ut med faciliteter och gruppum, så kan vi ta fram ett broschyrmaterial och gå ut och ta upp intresseanmälningar. Vem är intresserad av att bo i det här? Det kommer kosta så här mycket.

När Moderaternas ledamöter ser att det finns en möjlighet att, i enlighet med vd:s förslag, föra över risk och kostnad för undersökningen till kommunen är de beredda att gå vidare i processen:

Andre vice ordföranden: Om kommunen kommer med en beställning och är beredd att betala den här halvmiljonen som det här kommer att kosta så okej. Men jag tycker att vi ska ta med den här Coop-tomten samtidigt. Varför ska vi bara titta på Skogshemmet och Solhemmet? Vi har en tomt där som vi skulle kunna titta på.

Vd: Efter en förprojektering kan vi göra en broschyr som vi kan gå ut med för att undersöka intresset. Problemet är bara att om vi bygger på den tomten så kommer ingen vilja flytta till Skogshemmet. Sitter vi med Skogshemmet så kommer det bli svarte Petter i sammanhanget. Tanken med det här är att omvandla Skogshemmet till något som gör det möjligt att göra något vettigt med detta.

Andre vice ordföranden: Men folk säger att det är alldeles för avsides, att man måste åka över bron och så. Jag har också pratat med många äldre om det här, och de tycker att det är alldeles för avsides. De vill inte ha något boende där. Och om vi inte får dem uthyrda, vad kostar det då inte för oss.

Vd: Det är det jag säger. Därför måste vi ha någon slags intresseanmälningar. Vi gör ett underlag så att vi kan göra ett trevligt broschyrmaterial

så ser vi om det finns intressenter. Har vi tillräckligt med intressenter så kan vi gå vidare med det här.

Ledamot 5: Jag yrkar på bifall med det här tillägget.

Styrelsens vice ordförande vänder sig till Moderaternas ledamöter och frågar:

Vice ordföranden: Kvarstår ert avslag?

Andre vice ordföranden: Nej som jag sa att under förutsättning att kommunen beställer så är det okej.

Vice ordföranden: Då lyder att-satsen att styrelsen beviljar förprojektering enligt förslag under förutsättning att kommunen beställer utredning enligt ramavtal.

Styrelsen bifaller därefter enhälligt beslutet och går vidare med andra frågor. Frågan om trygghetsboende visar tydligt på de skillnader som finns i såväl identitetsgrund som målsättningar mellan de två grupperna i styrelsen. Socialdemokraterna försöker att uppnå vad de ser som allmännyttiga målsättningar och är beredda att agera för att tillmötesgå behovet av boenden för äldre i kommunen. Moderaterna ser istället till bolagets risker och vill så långt som möjligt undvika att bolaget hamnar i en situation där vakanser i beståndet kan uppstå och bolagets kostnader öka.

Ledamöternas strategier

De två grupperna i styrelsen har som en följd av olika identiteter och målsättningar också olika strategier för att uppnå sina målsättningar. I båda grupperna framhålls enighet som ett viktigt värde, men i gruppen som ser sig som företrädare för kommuninvånarna och som har målsättningar förankrade i det egna partiet finns det en betydligt större acceptans för konflikter och oenighet i styrelsen. Att avspegla partiets hållning anses inte olämpligt utan som något som kan medföra bättre beslut och som kan driva företaget framåt:

Där det inte finns motsättningar eller konflikter så kan det sällan gå framåt heller, och någonstans där så finner man också det som jag känner är avsaknaden ... när vi sätter oss ner utan att vi har pratat om det som jag tycker är bostadspolitik, utan att det då behöver bli politik med allt för stora bokstäver. Att vad är vår roll? Så jag tycker absolut att det är för lite sådant. Därmed inte sagt ... jag tycker att det är bra att man når beslut med enighet, men jag tror väl också att det många gånger är den här lilla

normen om försiktighet. Att det blir det här försiktiga sättet att gå tillväga. Är man lite osäker eller oense så ... ”vi tar tillbaka det”. Det är väl också lite ordförandes roll, att han har den approachen som ordföranden. Att ”nä nu tar vi tillbaka det, jobbar lite med det och återkommer och så får vi se om vi kommer fram till någonting”. Annars hade han kanske kunnat ta det till beslut där vi hade varit lite oeniga, men han väljer att göra på det viset.

(Ledamot 1)

Detta synsätt står i kontrast till hur gruppen som uppfattar sig som bolagsrepresentanter ser på vad som är ett lämpligt sätt att agera på i styrelserummet. Istället för att avspegla partiets åsikter och påvisa olikheter mellan majoritet och minoritet så försöker denna uppnå enighet vid beslut i styrelsen. Eftersom dessa ledamöter anser sig eftersträva bolagets bästa, och eftersom de inte anser att det kan finnas flera olika handlingsalternativ som är bolagets bästa i varje given situation, så anser de inte heller att det behöver förekomma olika åsikter i styrelserummet. Om diskussioner ska ske så bör de ske utifrån vad som gynnar bolaget, och när väl diskussionen är avslutad bör beslut fattas med enighet. Att som ledamot driva en fråga till votering eller att reservera sig mot beslut betraktas som olämpligt. En av ledamöterna i denna grupp, en miljöpartist, beskriver hur hon ser på detta:

Det ska inte göras partipolitik, jag tycker inte det och jag tror att många håller med men jag vet inte var jag har alla i styrelsen. Jag tycker att i en bolagsstyrelse ska det vara konsensusbeslut. Det ska vara väldigt sällan ... Säger man att det här vill jag reservera mig emot, så måste man ha det väldigt väl underbyggt tycker jag. Då ska det vara väldigt genomdiskuterat i styrelsen. **(Ledamot 6)**

Den ledamot som tydligast betonar vikten av enighet är styrelsens ordförande. Han menar att tanken om att fatta beslut med enighet är ett försök att likna styrelser i privata bolag och att det är något som han bestämde sig för när han tog över som ordförande:

Den [enigheten] kommer helt enkelt ifrån att man bestämmer det, man vill helt enkelt likna marknaden. Man vill likna styrelser där. Och läser man de ha skrifterna om hur man ska bete sig i en styrelse så ska man faktiskt försöka vara enig. Det är likadant i Volvo och Scania. I det här fallet är det som jag ser det nästa viktigare att man försöker hålla det, och det beror på att den styrelsen som vi sitter i här är konstruerad ifrån människor som har olika åsikter. Men det får inte förekomma i Volvo att en styrelse-

ledamot säger att ”jag tycker inte att vi ska tillverka de här bilarna utan jag tycker att vi bara ska göra småbilar”. Det funkar inte, de skulle aldrig komma in i styrelsen. Men här kommer det in folk från vänster till höger, folk som hatar hyresrätter mer eller mindre, i sitt partiprogram alltså, till dem som helst vill att allt ska socialiseras. Men här har, i alla fall sedan jag kom in 2006, vi varit väldigt duktiga på att tillsätta ledamöter i styrelsen. Vi har, kanske med tur, inte fått sådana människor i styrelsen som inte gillar bostadsbolag och fastighetsbolag och som egentligen hade velat bli av med dem. De har inte kommit hit. Jag tycker att det är helt fel [att politisera] för då ska man inte ha bolagsform. Jag kan förstå att man vill föra fram den åsikten att man vill politisera, men då ska man för sjutton inte ha bolagsform. Det finns andra former att driva verksamhet i. Jag menar fastighetsbolaget som är en stor del av vår verksamhet, det är bara att göra om till kontor så kan du politisera hur mycket du vill. När det gäller bostadssidan finns det fortfarande stiftelser, men där är det krångligare att driva i förvaltningsform. Jag vet inte om det är någon som har det. Där är det svårare att komma ur formen med bolag eller stiftelser och då tycker inte jag att man ska lägga in någon politik. Det resonemanget tycker jag är fel, men jag vet att det finns den synen på det. **(Ordföranden)**

I Strandbostäders styrelse finns det med andra ord två olika synsätt på hur styrelsen ska agera vid beslutsfattande. Den ena gruppen kan tänka sig att fatta beslut trots att styrelsen är oenig, medan den andra gruppen understryker att styrelsearbetet bör grunda sig på vad som är bäst för bolaget och att besluten därför så långt som möjligt ska fattas med enighet. Under det aktuella året fattas också alla beslut med enighet och samtliga styrelseledamöter står bakom besluten. Att besluten fattas på detta sätt beror på att auktoritetsgrunden i Strandbostäders styrelse ligger hos den som kan ena de två grupperna och uppnå enighet, och det är ordföranden eftersom han både leder mötena och förbereder ärendena (mer om detta i avsnittet nedan).

Ledamöternas uppmärksamhet

Helt i linje med de två olika institutionella logikerna som finns i styrelsen i Strandbostäder är de två gruppernas uppmärksamhet också riktad mot olika frågor och situationer under styrelsemötena.

Gruppen som uppfattar sig som representanter för kommuninvånarna och sitt parti, och vars målsättningar är att driva verksamheten utifrån ett allmännyttigt perspektiv, uppmärksammar frågor och information som innebär fler hyresbostäder och lägre hyror. Samtidigt är

ledamöterna i denna grupp negativa till sådant som innebär att antalet hyresbostäder blir färre eller hyrorna högre.

I den andra gruppen, den bolagsorienterade, framträder istället ett mönster som visar att de frågor som hanteras på dagordningen och som ledamöterna reagerar på är frågor som antingen gynnar eller missgynnar bolagets ekonomiska situation. Denna grupp förhåller sig positiv till initiativ, förslag eller information som anses gynna bolagets ekonomiska bästa medan initiativ, förslag eller information som verkar missgynna bolagets ekonomi möts med negativa reaktioner.

Som synes kolliderar de två gruppernas uppmärksamhet med varandra. Där den första gruppen ser möjligheter ser den andra gruppen risker, och tvärt om. Att det förhåller sig på detta sätt uppenbarar sig vid flera tillfällen under styrelsemötena under det observerade verksamhetsåret, allra främst när frågan om nybyggnation på en ö i utkanten av centralorten ska diskuteras.

Nybyggnation – bostadsförsörjning eller riskminimering?

Till följd av en relativt hög befolkningstillväxt och låg bostadsproduktion under flera år har frågan om nybyggnation kommit att bli en allt viktigare. Kommunen gör bedömningen att det totalt behöver byggas 1000 nya bostäder under den kommande femårsperioden. De nya bostäder som har tillkommit under senare år är främst bostadsrätter och villor medan hyresrättsproduktionen har varit låg, både hos Strandbostäder och hos de privata bostadsbolagen. Behovet av hyresrätter bedöms därför ligga på cirka 350 nya lägenheter de kommande fem åren. Skulle det kommunala bostadsbolaget stå för hela nyproduktionen skulle det motsvara nästan 30 procent av bolagets totala bestånd idag.

Behovet av nyproduktion har diskuterats i massmedia och i de politiska församlingarna. Även andra aktörer, så som Hyresgästföreningen, har uppmärksammat bostadsbristen. I bostadsbolaget är såväl styrelsen som tjänstemännen medvetna om att det finns en förväntan på bolaget att det ska producera nya bostäder

I styrelsen finns det en splittring mellan å ena sidan Socialdemokraternas ledamöter som vill att det ska produceras nya hyresbostäder i kommunen för att uppnå målet om bostadsförsörjning och å andra sidan övriga ledamöter, framförallt ledamöter från Moderaterna, som är mer tveksamma till nyproduktion då det innebär ekonomiska risker att producera nytt. Socialdemokraterna hänvisar till att det finns ett stort behov av bostäder i kommunen, i synnerhet hyresrätter och att

det i ägardirektivet är bolagets uppgift att delta i kommunens bostadsförsörjning. Övriga ledamöters hållning är istället att nyproduktionen är kostsam vilket driver upp hyrorna och ökar risken för vakanser i beståndet. Detta innebär i sin tur minskade intäkter och ökade kostnader för bolaget. Vill det sig riktigt illa kan det bli fråga om att styrelsen får vända sig till kommunen för att begära ägartillskott, något som inte anses förenligt med ”bolagets bästa”.

Eftersom behovet av nya bostäder är stort har tjänstemännen i bolaget på eget initiativ tagit fram ett underlag för hur en nyproduktion skulle kunna se ut. Under årets första styrelsemöte håller vd en presentation där han berättar att tanken är att produktionen ska omfatta 48 lägenheter i enlighet med det av SABO framtagna konceptet Kombohus. Vd berättar att det rör sig om ett koncept där SABO har försökt minimera byggkostnaderna så mycket som möjligt, bland annat genom centrala upphandlingar och standardiserad utformning av husen. Den bärande tanken är att låga byggkostnader ska kunna hålla nere hyrorna. Efter vd:s presentation ger styrelsen tjänstemännen i uppdrag att utreda möjligheterna till nyproduktion på en tomt på en ö i närheten av centralorten, och om det finns ett intresse hos kommunens invånare och inflyttande från andra kommuner att hyra en bostad i området. Redan vid denna diskussion där uppdraget till tjänstemännen ska formuleras framkommer att de två grupperna uppmärksammar olika aspekter av frågan. Socialdemokraternas uppmärksamhet är riktad mot att få till nya hyresrätter och de är därför positivt inställda till vd:s föredragning. De vill visserligen att det genomförs en marknadsundersökning men i övrigt håller de en låg profil för att inte försvåra processen. Övriga ledamöters uppmärksamhet är istället riktad mot risken med nyproduktion och ställer krav på en ordentlig undersökning. De vill försäkra sig om att risken med en eventuell nyproduktion blir så liten som möjligt. Efter vd:s föredragning får en av Moderaternas ledamöter ordet:

Andre vice ordföranden: Jag tycker att det måste göras en marknadsundersökning. Det borde inte endast göras en sådan undersökning i nuvarande kö, utan även bland andra från andra kommunen. Eller tycker du [vd] att vi verkligen har tillräckligt underlag för detta?

Vd: Ja, vår kö är differentierad idag. Så vi kan se var människor vill bo.

Ledamot 2: Jag tycker att det är jätteviktigt att vi marknadsför på hemsidan, för vi kan inte bygga om vi inte vet att folk vill flytta in.

Ledamot 7: Till nästa möte vill jag ha en ny rapport om vilka som är intresserade.

Vd: Då gör vi en sådan rapport.

Ordföranden: Med det här konceptet kan vi få ner hyrorna men visst kommer det kosta. Vi får vara nöjda med 1 500 kronor per kvadratmeter [och år]. Hade det varit ett vanligt hus hade det säkert legat på 1 650.

Styrelsens andre vice ordförande, från Moderaterna, är orolig och vill åter uppmärksamma risken med att projektet kan innebära tomma lägenheter och att styrelsen måste vara medveten om att den sitter i en bolagsstyrelse:

Andre vice ordförande: Vi har för lite på fötterna för att vi ska bygga sådant här. Vi sitter i ett bolag och vi måste veta att vi får det uthyrt. Vi kan inte ha hälften av våra lägenheter tomma i framtiden.

Hennes partikollega är inne på samma spår och vill försöka minska risken genom att få till en bindande anmälan:

Ledamot 2: Kan vi inte binda upp hyresgäster i förväg när vi vet att det finns ett intresse?

Vd: Du kan inte få ett juridiskt bindande när det gäller hyresgäster.

Socialdemokraternas ledamöter är inte bekymrade över att få lägenheterna uthyrda utan ifrågasätter istället varför vd i sitt underlag har satt 200 intresseanmälningar som gräns för att gå vidare med nyproduktionen av de 48 lägenheterna:

Vice ordföranden: Varför är det just 200 intresserade som är gränsen?

Vd: Vi brukar tala om att ha en marginal på fyra gånger det antalet lägenheter som är tänkt att produceras.

Två andra ledamöter, en från majoriteten och en från minoriteten, ger sig in i diskussionen:

Ledamot 3: Jag tycker att det är bra att vi gör en ordentlig undersökning. Detta är ett för klent beslutsunderlag. Men sedan tror jag att det här kommer att fungera. Det är ett sådant tryck på lägenheter.

Ledamot 5: Vi behöver få till en bredare marknadsundersökning. Hur får vi en bättre representativitet?

Vd: Vi kan gå ut i tidningar etcetera.

Ledamot 5: Inte bara i Kommunen då.

Vd: Nej, precis utan i hela regionen och i större tidningar, bland annat kan vi gå ut med en annons i Stortidningen.

Ledamot 3: Vi bör undersöka om det går att lägga ut på Hemnet.

Styrelsen enas kring att det vore bra att få fram ett bredare beslutsunderlag till nästa möte och beslutar att ge tjänstemännen i uppdrag att gå ut med en bredare marknadsundersökning. Vid 200 intresseanmälningar beviljas start av byggnation av sammanlagt 48 lägenheter enligt SABO:s Kombohuskoncept.

På nästkommande möte, två månader senare, gör vd en avrapportering kring hur det går med marknadsundersökningen. Han berättar att bolaget fått in 170 intresseanmälningar, alltså färre än vad det beslutades om på föregående möte. Styrelsens reaktioner på denna information ska åter visa på att de två grupperingarna i styrelsen uppmärksammar olika perspektiv i sitt arbete. Socialdemokraterna ser inte antalet intresseanmälningar som något problem, men det gör övriga. Bostadsförsörjning står mot ekonomisk riskminimering.

Efter vd:s presentation begär en av Socialdemokraternas ledamöter, styrelsens vice ordförande, ordet och framför att hon inte tycker att det spelar någon roll att bolaget inte fått in tillräckligt med intresseanmälningar utan hon tycker underlaget är tillräckligt och vill starta nybyggnationen:

Vice ordföranden: Om det nu var vi i styrelsen som satte upp 200 intresseanmälningar som gräns förra gången så kan styrelsen själv ändra det och gå på förslaget som finns till beslut. Att vi beslutar om att börja bygga 48 lägenheter och att vi skickar det vidare till fullmäktige. Så jag yrkar bifall på de två att-satserna förstås.

Moderaternas ledamöter är inte övertygade. Styrelsens andra vice ordförande får ordet och uppmärksammar fortfarande risken med outhyrda lägenheter till följd av höga hyror, men är beredd att fatta beslutet eftersom det i slutänden är kommunfullmäktige som bestämmer i frågan:

Andre vice ordföranden: Jag känner att vi kanske tar en risk för bolaget. Det är ganska dyra hyror och fastigheten ligger inte så centralt som kanske skulle vara mera attraktivt. Men kommunfullmäktige är ägaren och jag kan liksom gå med på det här. Egentligen så beslutade vi om 200 intresseanmälningar tidigare, men jag låter kommunfullmäktige besluta

om det här. Det är ändå upp till ägarna till bolaget. Jag vet att det finns ett behov men är lite orolig för de hyrespriserna som blir.

Ledamot 8: Vi hade tillsammans förmånen att titta på de där husen tillsammans på studiebesöket i våras och det var ju en trivsamt lösning och de låg väldigt trevligt. Nu har jag haft förmånen att besöka ytterligare Kombohus i Furustad. Det har gått väldigt bra, ligger i ett trivsamt område, och det kommunala bolaget där har hittat en lösning. 7160 - 8780 i hyra. Jag tycker att detta är bra, även om jag önskade att det låg lite mer centralt. Men vi kanske kan jobba med det om vi vill.

Ledamot 7: Håller väl med andre vice ordföranden och kan känna en viss oro för de här höga hyrorna. De kan man möjligen justera lite senare. Hyrorna skulle kunna justeras. Men som det ser ut idag så känns det någorlunda säkert. Men oron är de här ganska höga hyrorna. Men jag biträder de två att-satserna.

Vd: Om det går trögt så finns möjligheten att vi ger en temporär rabatt för att gå in och skapa intresse för att flytta in där. Sedan kan den rabatten rinna ut och då har man sedan hela fastigheten uthyrd. Det är förmodligen det som är tröskeln i det här fallet. Det pratas dock mycket om att det finns ett stort tryck, ett väldigt stort behov av lägenheter. Vi har gjort en ganska omfattande marknadsundersökning och den ger inte väldigt tydligt uttryck för det här fantastiskt stora behovet som skulle finnas, men jag tror att det här kommer att klara sig.

Ledamot 3: Varje gång man sitter i en sådan här situation är det alltid lite fjärilar i magen när hyresnivåerna framstår som ganska höga och så vidare, men behovet och det allmänna trycket känner jag är så pass stort. Det är i alla fall 48 lägenheter. Bygger vi båda husen på en gång?

Vd: Det är tre hus.

Ledamot 3: Jaha, är det tre hus?

Vd: Men produktionen är upplagd så att husen kommer att byggas i anslutning till varandra. De kommer simultanbyggas kan man säga.

Ledamot 3: Jag tror vi skulle få större bekymmer ute på stan och av våra ägare om vi inte byggde det här.

Ordföranden: Jag har också besökt ett annat projekt, utanför Hudiksvall på en riktig avflyttningsort. Och de har inte haft några problem. Så jag är positiv men fjärilar i magen har man alltid i de här lägena. Så jag tycker också att vi ska gå vidare. Så jag tolkar det som att alla är positiva till de här två att-satserna och att vi kan besluta om det.

Styrelsen fattar ett enhälligt beslut, utan votering, om att bygga 48 lägenheter och att samtidigt skicka vidare ärendet till kommunfullmäktige för underställande.

Frågan om nyproduktion av de 48 lägenheterna visar att det i styrelsen finns två olika institutionella logiker bland ledamöterna och som tar sig uttryck i att de två olika grupperna i styrelsen uppmärksammar olika perspektiv när det agerar i styrelsen. Där Socialdemokraternas ledamöter ser nyproduktionen som en möjlighet att agera allmännyttigt och som ett tillfälle för bolaget att bidra till kommunens bostadsförsörjning ser övriga ledamöter ekonomiska risker. Ingen av grupperna vill dock driva frågan till votering eller att reservera sig mot beslutet. Att det blir på detta sätt hänger samman med den auktoritetsgrund som utvecklats i styrelsen.

Grunden för auktoritet

Att styrelsen i Strandbostäder består av två grupper med olika institutionella logiker påverkar också auktoritetsgrunden i styrelsen. Vi har tidigare sett att enighet är ett centralt värde för ordföranden och att han inte under några som helst omständigheter vill uppvisa att styrelsen är oenig när den fattar beslut. Samtidigt är denna enighet inte alltid lätt att uppnå eftersom den ena gruppens främsta målsättning är att bygga nya hyresrätter och den andra gruppens mål är att värna bolagets ekonomiska ställning och undvika ekonomiska risker.

Detta innebär i sin tur att förslag till beslut behöver uppfylla två kriterier innan de kan antas. För det första måste förslagen kunna påvisa att de innebär att det blir fler lägenheter i kommunen, och för det andra måste de grundas i ekonomiska analyser som visar att beslutet inte innebär några ekonomiska risker för bolaget. Auktoritetsgrunden i styrelsen ligger således hos den som kan ena dessa två målsättningar och få en enig styrelse.

Under styrelsemötena är det framförallt två olika aktörer som har inflytande över hur besluten fattas. Den ena är ordföranden och den andra är vd. Ordförandens inflytande över besluten ligger i att han tillsammans med övriga i presidiet och vd är med och sätter dagordningen och att han under de förmöten som dessa aktörer har kan känna av om det är möjligt att få enighet i en fråga eller ej. Om ordföranden misstänker att styrelsen inte blir enig lägger han inte fram ärendet för beslut. När väl förslag är förankrade i presidiet tas de upp för diskussion och beslut i hela styrelsen, och i dessa situationer intar ordföranden ofta rollen som medlare mellan de två grupperna för att kunna samla hela styrelsen bakom de beslut som ska fattas. Märker ordföranden att det inte går att få enighet väljer han att bordlägga frågan till ett senare möte. På frågan om han anser att det är bättre att undvika att

fatta beslut istället för att fatta beslut med oenighet svarar ordföranden:

Ja, men vi har inte varit oeniga. Jag kom in i bolaget 2006 och sedan dess har vi inte haft något oenigt beslut eller någon reservation. **(Ordföranden)**

Att ordföranden har stort inflytande i styrelsen och betydelse för att frågorna avgörs utan votering intygas av övriga ledamöter i styrelsen:

[Att det blir eniga beslut] beror till stor del på ordförandes sätt att sköta ordförandeskapet för när han märker att, alltså bara ser nyanser [till oenighet], så tar han bort den eller skjuter den till nästa möte för att det ska mogna eller något sådant. Jag har förstått att det är väldigt ovanligt att man i de kommunala bolagen hamnar i voteringslägen. **(Ledamot 6)**

Att besluten kan gå igenom med enighet beror också på att de förankras i de båda grupperna under presidie mötena som föregår styrelsemöten. På dessa möten deltar både representanter från majoriteten och från minoriteten tillsammans med vd, och flera av ledamöterna anger i intervjuerna att besluten kan gå igenom styrelsen med konsensus eftersom de är väl genomarbetade från början:

Det har blivit kanske något tillägg eller några sådana saker, eller ett utredningsuppdrag. Diskussioner kan det bli och att någon kommer med förslag, men jag kan inte säga att det är allt för ofta som någon ändras [till skillnad från underlaget]. På något vis är det väl förberett, och i presidiet har vi vår andre vice ordförande som är moderat. Så det finns ingångar i presidiet från den sidan också. **(Vice ordföranden)**

Precis som ordföranden har vd också inflytande över frågornas utfall, och han är väl medveten om att besluten både måste kunna motiveras med att de leder till fler bostäder samtidigt som de inte innebär några större risker för bolaget.

Det är inte alla beslut som aktualiserar konflikten mellan de två gruppernas institutionella logik, men under året uppkommer några frågor som kräver att ordföranden och vd agerar för att uppnå enighet och för att kunna påvisa att besluten både gynnar Socialdemokraternas målsättningar och bolagets ekonomiska bästa. Det är framförallt i frågan om nyproduktion av nya hyresbostäder som ordföranden behöver inta denna roll. Ordföranden beskriver problemet med att initiera nyproduktion i styrelsen:

Uppstart av en process med hyresrättsbyggnation som ligger på gränsen till att vara ekonomiskt hållbar [är en kontroversiell fråga], därför att där har vi en politisk differens mellan höger och vänster. Där vänster vill ha mycket hyreshus byggda och till vilket pris som helst egentligen medan man till höger är kritisk till det så länge som det kan riskerar pengar. Det är en kontroversiell fråga. **(Ordföranden)**

Bilden av att auktoritetsgrunden vilar hos ordföranden och vd eftersom det är de som har bäst förutsättningar att motivera besluten utifrån såväl ett politiskt som ett bolagsorienterat perspektiv bekräftas av styrelsens agerande under året. Inte vid något tillfälle fattas oeniga beslut utan samtliga beslut fattas så att ingen av de två grupperna uppfattar att det missgynnar förutsättningarna att uppnå deras respektive målsättningar.

Nyproduktionen som diskuterades i ett tidigare avsnitt är ett illustrerande exempel på att enigheten uppnås efter att besluten motive-rats ur båda gruppernas perspektiv. Trots att nyproduktion uppfattas som en kontroversiell fråga fattar ändå styrelse ett enigt beslut att producera de 48 hyresrätterna. Som det visades kunde styrelsen enas om att bygga dessa hyresrätter först då ordföranden och vd lyckats övertyga båda grupperna om att det både kommer att produceras hyresrätter och att det finns en tillräcklig efterfrågan på de hyresrätter som ska produceras. Det är vd som intygar att de 170 intresseanmälningar som inkommit är tillräckliga för att få lägenheterna uthyrda, men när detta inte övertygar de ledamöter som vill undvika ekonomiska risker föreslår han också en hyresrabatt som kan införas vid behov och som kan fasas ut med tiden. När väl vd kunde intyga att kundunderlaget räcker för att bygga de nya lägenheterna utan ekonomisk risk var ordföranden noga med att betona att han också trodde att projektet skulle bära sig ekonomiskt och att han uppfattade att alla var överens om beslutet.

Utöver frågan om nybyggnationen, nås efter förslag från ordföranden, också kompromisser kring flera andra beslut i styrelsen, bland annat om att ge ett förhandlingsmandat till bolagets delegation i de årliga förhandlingarna med Hyresgästföreningen (mer om detta i kapitel 8).

Auktoritetsgrunden i Strandbostädens styrelse utgår således från den som kan förankra besluten i de båda gruppernas målsättningar och därmed får dem att fatta konsensusbeslut.

6

Styrelsefunktioner i Kusthem

I avhandlingens teorikapitel presenterades ett flertal av de funktioner som en styrelse enligt olika teoretiska skolbildningar antas ha i ett bolag. Framställningen visade att dessa funktioner utövas i relation till ägaren, omgivningen och till tjänstemännen i bolagsledningen.

I detta kapitel kommer fokus riktas mot styrelsen i Kusthem och hur ledamöterna hanterar dessa styrelsefunktioner. Kapitlet inleds med en presentation av styrelsens delaktighet i bolagets strategiarbete. Kapitlet fortsätter därefter med en genomgång av styrelsens funktion i hanterandet av intressenter i bolagets omgivning, det avslutas sedan med en genomgång av hur styrelsen hanterar relationen till tjänstemännen i bolagsledningen.

Styrelsens strategiarbete - att konfirmera tjänstemännens strategier

Frågan om vilken funktion som styrelsen i Kusthem har i strategiarbetet handlar om hur styrelsen deltar i, 1) utformningen av bolagets långsiktiga uppdrag, 2) analysen av bolagets nuvarande situation i relation till uppdraget (möjligheter och hinder för att nå målet med uppdraget), och 3) utformningen av åtgärder för att nå målet med uppdraget.

Ledamöterna beskriver sin roll i dessa tre delar av strategiarbetet som begränsad, men att de strategidiskussioner som ändå förs sker utifrån de intentioner och målsättningar som bolagets ägare har preciserat i ägardirektivet:

Detta är vår uppgift i styrelsen. Det är ägaren som bestämmer vad vi ska göra i företaget, via ägardirektiven får vi bekräftat vad vi ska göra. (**Vice ordföranden**)

Att ägardirektiven ses som vägledande för utformningen av bolagets långsiktiga strategier betyder dock inte att styrelseledamöterna ser alla ägarens direktiv som lämpliga att följa. Helt i linje med ledamöternas lojalitet med bolaget betraktas ägardirektiven som något som ska vägleda styrelsens strategiarbete så länge som dessa direktiv *inte* strider mot vad som är det ekonomiskt bästa för bolaget. När styrelsen i Kusthem ska föra diskussioner om bolagets långsiktiga uppdrag, dess nuläge och åtgärder för framtida utveckling, sker det således utifrån en bolagsorienterad tolkning av ägardirektiven. Om ägaren kommer med direktiv för bolagets strategiska inriktning som inte överensstämmer med vad ledamöterna anser vara bäst för bolaget tar styrelsen inte hänsyn till dessa direktiv i arbetet med att utveckla verksamheten. En av ledamöterna beskriver detta genom att betona att han vid strategiska beslut fokuserar på ägarens direktiv om bolagets ekonomiska ställning och oberoende. Att ta hänsyn till andra direktiv beskriver han på följande sätt:

Det är helt fel. Så jobbar inte jag. Sedan får de säga vad de vill. Då sitter inte jag med längre, för i bolag är det styrelse. Sedan är det här att företaget ska gå ihop. Det är det första direktivet. Kommunen ska inte sätta dit några pengar och så har det varit från första början ... Hade jag suttit i en sådan här styrelse med så här stort kapital och sedan fått andra direktiv hade jag aldrig rättat mig efter dem utan då hade jag avgått. Det är nästan det viktigaste, att ett företag är ett företag och en nämnd är en nämnd. Jag menar i en nämnd ska jag äska pengar. Det är kommunen som vill att vi ska vara ett bolag och de ska inte behöva skjuta till några pengar. Det får man reda på när man blir invald i en styrelse, att vi inte ska komma och äska pengar [från ägaren]. **(Ledamot 2)**

Ledamöterna betraktar vidare ägardirektiven som vaga och opreciserade, något som öppnar för tolkningar i utformningen av bolagets verksamhetsinriktning:

Det är inte alltid helt solklart [vad ägaren har för intentioner], men jag tror att de ägardirektiv som vi har lämnar mycket ... vi är inte så himla styrda utan vi behöver endast följa huvudspåret så att säga. **(Vice ordföranden)**

Trots att ledamöterna upplever ägarens styrning som oprecis och i behov av egna tolkningar är det inte ledamöterna som fyller detta tolkningsutrymme med ett innehåll. När strategifrågorna hanteras i

styrelsen beskrivs istället tjänstemännen i bolagsledningen ha det största inflytandet:

Det [strategiarbetet] är ofta lite tandlöst för det är sådant som är färdigt och klappat och klart. Det är inte mycket att diskutera utan det är bara att köra igenom. **(Ledamot 1)**

Trots att ledamöterna beskriver sin roll i strategiarbetet som begränsad lyfts ändå frågeställningar om bolagets uppdrag, nuläge och åtgärder kontinuerligt under mötena, inte minst vid den årliga styrelsekonferensen. Det är vid dessa tillfällen som ägardirektivens innebörd diskuteras:

Vi har inte uppe ägardirektiven vid varje styrelsebeslut. Men ibland plockar vi upp dem och någon gång om året har vi en styrelsekonferens där vi fokuserar på dem så att företaget inte är på väg åt något annat håll [än vad som står i ägardirektiven]. Strategidiskussionerna utgår från ägardirektiven. Men ägardirektiven är fattade för hundra år sedan och eftersom de inte är detaljerade så gäller de fortfarande. Men periodvis har det gått lång tid utan att vi diskuterat dem. **(Ordföranden)**

Styrelsen i Kusthem anser således att de har en begränsad roll i utformningen av bolagets långsiktiga strategier. När väl strategiska frågor tas upp i styrelserummet hanteras de utifrån vad ägaren har definierat i ägardirektiven, så länge direktiven inte strider mot synen på bolagets ekonomiska bästa. Ledamöterna beskriver också ägardirektiven som vaga vilket ger upphov till tolkningar. Tolkningar görs oftast av tjänstemännen och det är deras tolkningar som formaliseras genom besluten i styrelsen. Så hur tolkar då vd och övriga tjänstemän ägardirektiven och hur framställs de för styrelsen i Kusthem vid strategiska beslut, det vill säga i beslut som rör bolagets uppdrag, dess nuläge och åtgärder för att nå uppdraget?

Tolkningen av uppdraget – ”Tjäna pengar för att tjäna kommunen”

Att styrelsen lyssnar till tjänstemännens tolkning av uppdraget, delar deras analys av bolagets nuläge och bekräftar tjänstemännens förslag till framtida åtgärder för att klara uppdraget bekräftas vid flera styrelsemöten under verksamhetsåret. Vid ett sådant tillfälle föredrar vd, inom ramen för en större informationspunkt, hur han ser på ägardirektiven och hur han vid ett tidigare tillfälle har framställt bolagets syn på uppdraget inför kommunstyrelsens arbetsutskott. Under denna drag-

ning, som avslutas med att styrelsen konfirmerar vd:s dragning genom att lägga rapporten som helhet till handlingarna, delger vd först sin syn på bolagets uppdrag:

Vd: För att undvika missförstånd började vi från företaget med att gå igenom ägardirektivet. Vi konstaterade att vi är till för att försörja kommunen med bostäder. Vi är till för att bygga. Det är vårt jobb. Sedan är vi kommunens främsta instrument för en social bostadspolitik, men det är inte definierat närmre vad vi ska göra. Men vi ska ta vissa hänsyn också. Vi ska följa utvecklingen inom miljö och energiområdet och alltid beakta miljöaspekten i vår verksamhet. Det är ganska viktigt eftersom boende är väldigt miljöförstörande.

Ingen i styrelsen har några invändningar mot vd:s tolkning av att bostadsförsörjningen är bolagets huvudsakliga uppdrag. Han går därför in på hur han uppfattar att bostadsförsörjningen ska klaras, och för då fram tolkningen att bolaget endast kan bidra till bostadsförsörjningen så länge som bolagets ekonomi inte blir lidande:

Vd: Nu kommer det till det här med hur ägaren säger att vi ska göra alla de här sakerna. Och det är här motstridigheterna kommer. För än så länge [i dragningen] har det bara handlat om att göra av med en faslig massa pengar, desto mer pengar desto högre måluppfyllelse kan man säga. Men sedan kommer då det här faktumet att vi är ett aktiebolag, för det står också väldigt tydligt att verksamheten ska bedrivas utifrån affärsmässiga principer. Att vi ska vara ekonomiskt långsiktigt hållbara, vi ska inte ligga ägaren till last. Ordföranden ska inte behöva sitta i kommunstyrelsen och säga att ”nu har vi inga pengar. Kan vi få ett ägartillskott?”.

Ordföranden: Precis! ”Vi gjorde som ni sa men pengarna tog slut!”. Det hade inte varit så lyckat.

Vd: Här kommer alla de här begränsningarna. Ni råkar ut för begränsningar varje gång ni ska bygga med Ralphs kalkyler, och de är otroligt viktiga.

Som synes framhåller vd att uppdraget att producera bostäder inte får utföras på ett sätt som äventyrar bolagets affärsmässighet. Bolaget får inte be om ägartillskott för att klara nyproduktionen. Vd utvecklar sitt resonemang genom att framhålla hur han ser på ägarens ekonomiska målsättningar:

Vd: Sedan finns det några ekonomiska kontrollstationer [i ägardirektivet], och det är här det börjar bli riktigt jobbigt. ”Soliditet på cirka 30 procent över tid”, det klarar vi inte. Vi är nästan uppe på 40 procent, det vill säga att vi bygger alldeles för lite, vi investerar för lite. Vi får för hög soliditet och det är också en spännande tanke. Nu skruvar jag lite på det, men det är samma sak som att vi inte har löst uppdraget.

Vd vänder sig till en ledamot och frågar:

Vd: Är det inte så Pär?

Ledamoten svarar inte på frågan, så vd fortsätter sin presentation.

Vd: Det är faktiskt det. Sedan ska vi ha 4 procents avkastning på totalt kapital och det klarar vi med råge den här gången, men vi har tidigare varit ute på en helt annan resa. Men det är väldigt viktigt att vi medvetandegör ägaren om att i den stora kommunala diversehandeln så är det detta de har sagt att vi ska rätta oss efter. Innan ägarna kommer och pekar med hela handen så måste de känna till bakgrunden. Det är så direktiven fungerar. Förstår ni vad jag menar?

Några av ledamöterna hummar till svar, men ingen kommenterar vad vd just berättat. Vd:s tolkning av ägardirektiven står oemotsagd. Inga alternativa tolkningar av uppdraget förs fram.

Nulägesanalys – uppfyllda ägardirektiv men problem med nedskrivningar och hyror

Av vd:s presentation framgår också flera av de problem han anser att bolaget behöver tackla för att klara av att producera nya bostäder på ett affärsmässigt sätt. Det ena problemet är risken för nedskrivningar om bolaget tvingas producera bostäder i områden där kostnaderna för produktion inte motsvaras av marknadsvärdet:

Vd: Om vi till exempel bygger i Torp utan att jobba med koncepten så får vi i testkalkylen ett nedskrivningsbehov på 26 miljoner. Minns ni hur det var i Köpenhamn? Där vågade man inte färdigställa husen eftersom de så fort som de färdigställdes skulle behöva föras in i böckerna och medföra nedskrivningar. Pang! Så ramlar man i backen. Om vi skulle få en nedskrivning på 26 miljoner så skulle årets vinst vara helt uttraderad.

Nedskrivningar är något vd återkommande tar upp under sina presentationer, och något som han ser som ett av de stora problemen som bolaget ska undvika. Ett annat problem som vd framhåller är de låga hyrorna. Genom låga intäkter från hyror försvåras en affärsmässig nyproduktion. Hyrorna i Kusthems bestånd har historiskt legat på en låg nivå och detta har, enligt vd, försvårat nyproduktion eftersom det med låga hyror inte är möjligt att producera nytt utan att bolagets resultat (och därmed avkastning till ägaren) försämras. I sin presentation gör vd en tillbakablick och visar på problemet med hyressättningen:

Vd: Om vi går tillbaka lite i tiden för att se hur vi har levt upp till ägardirektivets avkastningskrav och bolagets resultaträkning så har vi de här diagrammen som ni alla som var med på konferensen i Hamburg [2010] känner igen.

Vd klickar fram flera bilder på skärmen som visar att bolaget under flera år haft fallande intäkter från hyror men samtidigt ökande kostnader. Vd visar också att detta doldes av gynnsamma räntor i resultaträkningen:

Vd: De här bilderna visar hela krisscenariot som vi hade tidigare. Vi har de här låga hyresökningarna, 1,48 procent, sett över en tioårsperiod. Vi hade en kraftfull kostnadsökning, 4,62 procent, och vi ser att det som gjorde att vi inte riktigt upptäckte detta var de ständigt fallande räntorna. Vi ser också att vi hade en snabbare kostnadsökning än SABO-företagen i genomsnitt. Det var detta som fick oss att reagera så mycket 2010. Det var mot den här bakgrunden vi tog den ekonomisk-strategiska inriktningen. Det var då det blev dags att omorientera oss.

Efter att ha presenterat problembilden med de låga hyrorna går vd över till att tolka bolagets nuläge. I sin analys gör han bedömningen att bolagets ekonomi nu åter är under kontroll och detta möjliggör nyproduktion på affärsmässig grund, men att styrelsen inte får glömma bort svårigheten att klara nyproduktionen utan att bolagets resultat blir lidande:

Vd: Vi har brutit den ökande kostnadstrenden och vi är sju eller åtta personer färre i organisationen idag. Kalkylmässigt är det 4,5 till 5 miljoner mindre på kostnadssidan. Vi har, tack vare duktiga medarbetare, ökat intäkterna på ett alldeles utmärkt sätt. Vi har inte behövt dra ner på det planerade underhållet. För kommunstyrelsens arbetsutskott presenterade vi

också den bakgrund vi tidigare hade och olika scenarier. För de vill hela tiden att vi ska bygga. Allt de säger är ”bygg, bygg”. Men om vi går tillbaka till 2010 så såg vi att med den kostnadsökningen och de minskade intäkterna så skulle vi göra ett nollresultat redan 2012. 2011 skulle vi göra ett resultat på nära 6 miljoner och 2010 över 11 miljoner. Men vi hade fel. 2010 gjorde bara 8 miljoner i resultat.

Men vi lyckades ganska snabbt, vända den här utvecklingen. snabbare än vad jag och Ralph trodde. När man drar riktigt hårt i handbromsen så börjar det snart att gå uppåt igen. Och där är vi lyckligtvis idag, detta hände aldrig.

Det som var allvarligt var när vi satte in investeringarna i prognosen. Återigen, om vi går tillbaka till ekonomiutbildningen så vet ni att det som inte täcks av hyran det får vi ta på resultatet. Och då fick vi en resultatpåverkan som var väldigt kraftig och det gjorde att resultatet skulle dyka väldigt snabbt. Skulle vi ha byggt enligt de, i och för sig ganska fluffiga, investeringsplanerna så skulle vi åtminstone ha gått back med 5 miljoner 2012. Så där såg det verkligen ut och om vi då börjar bygga kraftigt igen som ägaren vill att vi ska göra, och dessutom får göra nedskrivningar, då börjar resultatet wobbla igen och bolaget skulle inte klara affärsmässigheten.

Så är det, och nu kommer vi in på styrelsekonferensen som vi ska ha om ett par veckor. Då ska vi diskutera hur vi ska hantera den här situationen. Men om vi då går tillbaka till ägardirektivet så är frågan i vilken utsträckning som vi uppfyller ägardirektivet? Börjar vi på resultatsidan så ser vi att vårt resultat på nära 30 miljoner är något mer än vad vi ville, Det beror på att vi inte fick igenom alla projekt. Avkastningsmålet på 4 procent, det klarar vi. För första gången på väldigt länge klarar vi resultatmålet från ägaren. Sedan skjuter vi ganska långt över målet på soliditeten om man ska vara lite spetsig. Då kan man säga att vår soliditet på nära 40 procent i vilket fall är bättre än att ligga under målet på 30 procent. Men vissa i vår bransch är uppe på nästa 50 procent, för att de tycker att det är svårt att bygga. Och då är en hög soliditet ett tecken på att något är fel. För då jobbar inte pengarna. När det gäller bostadsförsörjningen så är vi igång med Grässlätten. Sedan har vi Slätthagen som är på gång. Lilla Stadsgatan har vi också på gång.

Om vi fortsätter med uppfyllandet av ägardirektiven och den sociala sidan så har vi ett helt nytt förhållningssätt. Det var ett väldigt kraftfullt önskemål från socialförvaltningen att vi skulle acceptera bidrag som försörj-

ning. Det tycker jag är självklart. Vi behöver inte värdera varifrån våra hyresgästers pengar kommer. Det kan vara arv, förmögenhet, lön eller bidrag. Det har underlättat väldigt mycket för dem och som gör att vi har ett väldigt bra klimat mellan oss idag. Sedan har vi ett styrelsebeslut från Köpenhamn vad det gäller det sociala arbetet och det är att vara med och stötta och hjälpa till, men inte driva.

Livet mellan husen är vår nästa stora utmaning. Hur bygger vi starka och hållbara sociala miljöer för våra hyresgäster? Lite för att känna på det så hade vi Slättendagen för några veckor sedan och jag kan väl säga att så här ser inte poliserna ut överallt (vd visar en bild från dagen med lekande poliser). Det går väl inte att ta miste på att livet mellan husen kan vara ganska så kul när man ser den här tjejen (vd klickar fram en ny bild med en skrattande flicka). En hyresgäst ringde till mig och sa att ”jag trodde aldrig att jag skulle få se en kamel utanför fönstret” (bolaget hade tagit in kameler under Slättendagen). Här tror jag att vi har mer att göra för våra distrikt, om det är den inriktning som styrelsen tycker att vi ska ha och om ni tycker att vi [i ledningen] tolkar ägardirektiven rätt.

Ingen i styrelsen kommenterar vd:s tolkning av uppfyllandet av ägardirektivens målsättningar för ekonomi, bostadssociala frågor eller nyproduktion. Det är endast styrelsens ordförande som hummar instämmande och nickar på huvudet. Övriga i rummet är tysta. Vd fortsätter därför sin genomgång med hur han anser att bolaget uppfyller miljöaspekterna av uppdraget:

Vd: Miljöaspekterna. Ja, all ny- och ombyggnation sker på ett miljöriktigt sätt. Vi utvecklar ständigt driften men vi har inga stora projekt. Vi har till exempel inte vindkraftverk på husen som man har i Malmö och Göteborg. Vi har inte riktigt förmågan att bära utvecklingskostnader i mångmiljonklassen. Men det är en styrelsefråga det också. Vad säger ni?

Det blir åter tyst i rummet. Vd avslutar därför sin genomgång av ägardirektiven:

Vd: Så vad vi känner när det gäller uppfyllandet av ägardirektiven så här 2012-2013 så tycker vi att det fungerar väldigt bra. Vi uppfyller direktiven. Nästa steg är det vi ska prata om på styrelsekonferensen. Vi står i ett helt nytt läge i bolaget. Vi kämpar inte längre för att tjäna pengar, vi kämpar för att göra av med pengar på bra saker i kommunen. Tjäna pengar för att tjäna kunden, tjäna pengar för att tjäna kommunen. Från resultat till avkastning.

Efter vd:s dragning avslutas denna del av vd-rapporten och andra informationspunkter tar vid. När dessa är föredragna avslutas hela informationsrapporteringen med att styrelsen i sitt beslut ställer sig bakom vd:s presentation och lägger rapporten, och därigenom tolkningen av ägardirektiven, till handlingarna. Vd:s tolkning av ägardirektiven formaliseras på det sätt av styrelsen.

Den tolkning av ägardirektiven som vd framför, och som styrelsen konfirmerar genom sitt beslut, innebär att bolaget ska bidra till kommunens bostadsförsörjning, men att detta endast ska ske så länge som bolagets avkastning och soliditet kan klaras. Bolagets nuläge bedöms som gynnsamt genom att bolaget både bidrar till bostadsförsörjning och avkastning. Hoten för att klara uppdraget är risken för nedskrivningar och framförallt bolagets låga hyresnivåer. Under årets fattas det flera beslut i styrelsen för att komma till rätta med de låga hyrorna och för att öka bolagets intäkter, vilket sammantaget ska medföra att bolaget klarar det övergripande uppdraget. Dessa beslut utgör tillsammans med beslutet om tolkningen av ägardirektivet bolagets långsiktiga strategier. När det gäller frågan om hur bolaget genom ökade hyresintäkter ska klara uppdraget i framtiden har styrelsen i Kusthem en konfirmerande funktion. Det är åter tjänstemännen i Kusthem som utformar innehållet.

Bedömning av hur uppdraget ska lösas i framtiden – beslut om förvaltningsinriktning

De presentationer och tolkningar som vd gör av bolagets uppdrag och nuläge kompletteras med ett flertal beslut om hur bolaget ska agera för att klara uppdraget, det vill säga att producera nya bostäder på ett affärsmässigt sätt. För att klara uppdraget i framtiden, och för att komma till rätta med de låga hyresintäkterna, har vd och ekonomichefen valt att initiera frågan om Kusthems framtida verksamhetsinriktning. Frågan tas upp under den årliga strategikonferensen och diskuteras samtidigt som frågan om Kusthems nya finansieringspolicy (delar av kommande presentation återfanns i kapitel fem, men där som ett exempel på auktoritetsgrunden i Kusthems styrelses institutionella logik. Då diskussionerna i denna fråga kretsar kring styrelsens delaktighet i strategiarbetet tas den även upp i detta stycke).

Styrelsen träffas varje år under två eller tre dagar för att hålla en strategikonferens och där diskutera mer långsiktiga utmaningar för verksamheten och hur dessa ska hanteras. Detta år har presidiet, vd och ekonomichefen bestämt att styrelsen bland annat behöver disku-

tera bolagets ekonomiska strategier, dess finansieringspolicy. Bakgrunden till att just denna fråga har valts ut för diskussion är, som framgick i kapitel fem, att Kusthem under lång tid har haft en ekonomisk situation där bolaget har haft låga intäkter från hyror.

De låga hyrorna uppfattas som mycket problematiska eftersom det försvårar för bolaget att producera nya lägenheter. Att höja hyrorna anses av både företagsledning och styrelse som nödvändigt för att kunna bygga nytt utan att äventyra affärsmässigheten. Men en höjning av hyrorna är inte lätt att få till eftersom Kusthem i enlighet med den svenska hyresmodellen måste förhandla hyrorna med Hyresgästföreningen, och den lokala Hyresgästföreningen anser inte att det nödvändigt med en hyreshöjning. De menar istället att nyproduktionen kan finansieras utan hyreshöjningar eftersom bolaget har en stark soliditet (runt 40 procent) och dessutom årligen levererar en avkastning runt 20 miljoner kronor till sin ägare. Genom en lägre avkastning och en lägre soliditet kan bolaget bygga utan att höja hyrorna menar Hyresgästföreningen.

En hyreshöjning är också problematisk eftersom bolaget då inte bara riskerar att få kritik från Hyresgästföreningen utan också från bolagets hyresgäster i allmänhet. Kusthem har idag mycket nöjda hyresgäster och nyligen vann bolaget en tävling i kategorin ”nöjda hyresgäster”. Över 90 procent av hyresgästerna är nöjda med bolaget. I bolaget görs bedömningen att en del av dessa fina siffror kan förklaras med den låga hyresnivån. Eftersom hyresgästerna dessutom utgör en del av väljarkåren i kommunen riskerar också partierna att förlora röster i kommunalvalen och styrelsen mötas av kritik från väljarkåren.

Den här situationen har satt bolaget, och framförallt styrelsen, i en besvärlig situation och de står inför ett vägval. Antingen väljer de att försöka uppnå den del av ägardirektivet som förskriver nyproduktion och att verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder, eller så sätter de boendekvaliteten och de bostadssociala målsättningarna i ägardirektivet högst. I det första fallet bör hyran höjas och användas till att producera nya lägenheter och samtidigt uppnå ägardirektivets ekonomiska krav. I det andra fallet bör hyran hållas låg så att ett boende åt alla i enlighet med allmännyttans traditionella innebörd kan värnas. Om hyran ska höjas bör höjningen användas för underhåll och ökad boendekvalitet.

Strategidagen inleds med att vd presenterar hur dagarna är planerade och sedan tar ekonomichefen över för att beskriva hur bolagets ekonomiska situation ser ut och bakgrunden till den uppkomna situa-

tionen. I sin introduktion understryker ekonomichefen att han anser att bolaget har en problematisk situation på intäktssidan och att detta försvårar för bolaget att inleda nya byggprojekt. Med hjälp av några diagram som visas på en storbildsskärm visar han att bolaget har lyckats att komma till rätta med kostnadssidan som tidigare också har varit problematisk. Han visar också att bolagets driftskostnader har minskat men att underhållskostnaderna, framförallt inne i lägenheterna, ökat. Han går vidare med en fördjupad analys av intäktssidan och konstaterar att bolagets tidigare ledning inte varit tillräckligt aktiv i att försöka höja hyrorna. Han tar fram ett citat ur årsredovisningen från 1999 där bolaget i sin verksamhetsberättelse konstaterar att hyrorna är för låga för nyproduktion, men han konstaterar samtidigt att de inte gjorde något för att förändra situationen. Han fortsätter:

Ekonomichefen: Intäktssidan är inte lika lätt för vi har inte alla verktygen, vi har en motpart. Hyresgästföreningen hävdar att vi har en god ekonomi. Detta får effekten att om bolag bedrivs dåligt så har de lättare att få igenom sina krav, tvärt om när bolagen går bra och har en bra ekonomi. I år fick vi dra detta till doms i Stockholm. Och nu fick vi högst påslag i hela regionen. Vi fick drygt två procent men Hyresgästföreningen tänkte sig noll eller en procent.

Ledamot 1: Men det är för att de tror att det är kommunen som skjuter till pengar för att vi ska bygga. Men tyvärr kommer vi inte ikapp SABO-snittet. Det skulle ta 100 år för oss att komma ikapp med årets påslag.

Ekonomichefen: Under 2000-talet har vi bara fått över SABO-snittet fyra gånger. Skillnaden i kvadratmeterhyra mellan oss och SABO-snittet har därför ökat från 9 till 13 procent sedan år 2000. Men intäktssidan är problematisk för Hyresgästföreningen har alla verktyg att fördröja. De vill ha många möten utan att komma någon vart.

Arbetslagare 1: Men är antalet möten ett självändamål för dem?

Vd: Ja, de vill ha långa förhandlingar för att få hyreshöjningen senare under året.

Ledamot 1: Men Hyresgästföreningen måste också ha ekonomer. Som kan förstå det här?

Ekonomichefen: Jo säkert, men jag har inte träffat någon som förstår det här i alla fall. 2005 hade vi en tanke om att nöjda hyresgäster ger en bättre ekonomi, men det stämmer inte för oss. Vi vinner inget på att ha nöjda hyresgäster. Detta var feltänkt.

Ekonomichefen går vidare i sin presentation och säger att ägarens avkastningskrav på bolaget är fyra procent och att detta motsvarar att

60 kronor av kvadratmeterhyran varje år går till ägaren, men att Hyresgästföreningen varken förstår eller accepterar detta som ett argument. En ledamot undrar vad genomsnittet ligger på i Sverige, och vd tar då till orda för att besvara frågan:

Vd: Jag jämför bara med de som är bäst, för vi vill inte vara ett genomsnittligt bolag. Men då hade vi behövt tjäna 100 kronor per kvadratmeter och år, det skulle väl ge 50-60 miljoner per år. För att klara vårt uppdrag så är det viktigt att tjäna pengar, mycket och konstant. Över 20 miljoner i avkastning är inte mycket pengar, hade vi varit privata hade vi haft 7-8 procent i avkastningskrav. Med våra intäkter hade vi inte klarat avkastningskravet om vi fått en kall vinter!

Ekonomichefen fortsätter sin redovisning och går igenom intäkter och utgifter för varje fastighet i beståndet. Han konstaterar att vissa fastigheter går väldigt bra, men att andra går riktigt dåligt, i synnerhet på landsbygden:

Ekonomichefen: Ta Torp som exempel. Där backar en av fastigheterna med 136 kronor per kvadratmeter och år. I Åkersby backar vi med 386 kronor per kvadratmeter.

Ekonomichefen visar ett nytt citat från årsredovisningen 1999 på skärmen. Där det står: ”Hyresnivån för lägenheterna i Torp justeras nedåt med ca 10 % och de nya hyrorna ligger bland de lägsta i Regionen”.

Ekonomichefen: Och detta tyckte man var något bra! Men det är detta vi ser på Lillebys förlust idag. Ja, detta var nog hela analysen. Vad säger ni?

Ledamot 4: Detta var bekymmersamt.

Ledamot 2: Ja, mycket bekymmersamt.

Ekonomichefen har i sin analys belyst att bolaget behöver göra något åt såväl intäkts- som kostnadssidan för att klara det ekonomiska uppdraget och för att få till nyproduktion. Han har, genom sina kalkyler, visat att en möjlig väg att gå är att minska det invändiga underhållet i lägenheterna som bolaget tidigare har prioriterat eftersom det inte ger bättre utdelning i hyresförhandlingarna. Ekonomichefens problembeskrivning, och lösningar, ska snart visa sig prägla styrelsens beslut om finansieringspolicy. Efter ekonomichefens presentation håller vd en presentation där även han ger förslag på vad som kan göras för att

komma till rätta med den ekonomiska situationen. Han börjar med att presentera att en lösning som både kan öka intäkterna och minska kostnaderna är att bolaget kan sälja lägenheter som inte är lönsamma. Sedan fortsätter också vd att diskutera underhållet:

Vd: Vi har gjort stora underhåll, men mycket återstår. Det har varit fel att underhålla insidan först. Det gjorde vi för att få nöjda kunder. Men vi måste vara fastighetskillar också och skydda vårt ekonomiska resultat, detta är det primära. Vi måste skydda vårt fastighetsbestånd.

Efter vd:s föredragning delar tjänstemännen ut ett papper till varje styrelseledamot med en analys av fastighetsbeståndets intäkter och utgifter. Ekonomichefen ber styrelsen dela upp sig i mindre grupper under en halvtimme för att analysera siffrorna och sedan återkomma med förslag på vilken nivå som bolaget bör ha avseende lägenhetsunderhåll, vilket målet bör vara för driftskostnaderna och vilken resultatnivå som krävs för att klara nyproduktionen. Innan ledamöterna går för att sätta sig i grupperna avslutar han med att säga: *”Det ska bli spännande att höra vad ni kommer fram till. När ni kommer tillbaka ska ni få se facit.”*

Styrelsen delar därefter upp sig i mindre grupper för att diskutera sig fram till hur situationen kan hanteras och intäkterna öka. I en av grupperna sitter styrelsens vice ordförande och ytterligare två ledamöter. Samtalet de inleder kretsar helt kring det papper med fastighetsanalysen som tjänstemännen delade ut och kring ekonomichefens analys av att den framtida ekonomiska strategin borde baseras på ökade intäkter, till exempel genom utförsäljningar, och minskade underhållskostnader.

Vice ordföranden inleder med att säga att hon ser situationen som svår. Hon tycker att det är tydligt att bolaget ur ett intäktsperspektiv inte kan ha kvar en del av det gamla beståndet eftersom det kostar för mycket för bolaget och hon tycker att det borde säljas av. Hon refererar till de röda siffror som ekonomichefen visade på storbildsskärmen och att det vore lämpligt att i ett första skede sälja av dessa fastigheter. Problemet är bara att de flesta av dessa fastigheter ligger på landsbygden och att sälja dem skulle möta ett politiskt motstånd i kommunstyrelsen och i kommunfullmäktige. En av de andra ledamöterna fortsätter resonemanget och menar att de är klämda eftersom de samtidigt inte kan sälja de fastigheter som går plus eftersom det är dessa fastigheter som genererar intäkter till bolaget. Den tredje ledamoten tar nu till orda och framför att de ska tänka på vad som är bäst för bolaget

och att fastigheterna på landsbygden och i småorterna runt om i kommunen därför borde säljas. Detta skulle också medföra att organisationen kan effektiviseras och kostnaderna minska. Därutöver tycker han, helt i linje med ekonomichefens presentation, att bolagets kostnader måste minska genom minskat lägenhetsunderhåll och genom en effektivisering av organisationen:

Ledamot 4: Jag tycker att det är bättre att vi säljer av hela beståndet i Åkersby än att osthylva på flera ställen. Det skulle vi kunna tjäna på. Måste Kusthem verkligen finnas på alla småorter?

Vice ordföranden: Det är allmänheten som vill att vi ska finnas i hela kommunen.

Ledamot 4: Jo, men det står väl inte i våra ägardirektiv att vi måste finnas i varje småort?

Ledamot 6: Nej, det måste vi inte.

Vice ordföranden: Nej det står inget om det i ägardirektiven.

Ledamot 4: Lägenhetsunderhållet tycker jag också att vi ska minska. Vi har varit för snälla och för bra hittills. Jag tycker inte att vi ska vara bättre än genomsnittet. Men fastighetsunderhållet tycker jag att vi ska öka. Det är det viktigaste i hela fastighetsbranschen. Vi behöver ha underhållsplaner annars måste vi sälja fastigheterna. Sedan tycker jag också att vi har lagt alldeles för mycket pengar på trädgårdar. Vi behöver effektivisera verksamheten.

Vice ordföranden: Så då behöver vi minska driftsunderhållet menar du?

Ledamot 4: Ja. Sedan är jag emot att ett bolag inte får tjäna pengar. Det måste vi. Därför vill jag sälja ut.

Vice ordföranden: Jo, men vi har ett samhällsperspektiv också. Fast jag håller med om att vi måste kunna tjäna pengar. Det finns andra hål som kommunen kan lägga sina pengar på, så därför tycker jag att vi ska bära våra egna kostnader.

Ledamot 6: Medborgarna tror att vi har en hemlig skattkista hos kommunen.

Ledamot 4: Vi kommer aldrig få Hyresgästföreningen att förstå detta. Så vi måste få invånarna att förstå detta istället. Vi måste få en debatt kring detta. Det är Hyresgästföreningen som gör så att vi inte kan bygga.

Vice ordföranden: Men om vi går tillbaka till pappret så att vi har något att komma med i gruppen sen. Hur ska vi göra tycker ni?

Ledamot 4: Men detta är svårt, det kan inte vara meningen att vi ska gå igenom alla fastigheter på 30 minuter.

Vice ordföranden: Men vi kan ju säga vilka poster som kan öka eller minska.

Ledamot: Övergripande tycker jag att vi kan förändra bolagets ekonomi på tre sätt. Först så kan vi påverka internbanken så att vi får bättre räntor. Sedan kan vi sälja av vissa av våra fastigheter och sedan kan vi höja hyrorna.

Gruppen kommer överens om att det är dessa tre förändringar som de ska presentera för resten av styrelsen som förslag på bolagets ekonomiska strategi. Efter en halvtimme återsamlas hela styrelsen för att komma fram till ett gemensamt förhållningssätt.

Vid återsamlingen diskuterar styrelsen konkret hur den ekonomiska strategin ska se ut för de närmaste åren för att sedan enas kring ett utkast till förslag som tjänstemännen sammanfattar. De argument och förslag som kommer fram under diskussionen är präglade av den ekonomiska framställning som ekonomichefen gjorde i början av passet. Styrelsen har tagit fasta på att det framförallt är intäktssidan som måste förbättras och de första förslagen som styrelsen vill ha med i finansieringspolicyn är att se över möjligheten att sälja vissa av bolagets fastigheter och försöka höja hyrorna i de ordinarie förhandlingarna.

Mot bakgrund av ekonomichefens framställning av att hyrorna inte går att påverka då Hyresgästföreningen gör motstånd bestämmer styrelsen sig istället för att försöka öka intäkterna genom att se över möjligheterna att sälja ut vissa fastigheter, eller att omvandla dem till bostadsrätter. Detta trots att det kan vara politiskt känsligt. Det är åter vd som för upp utförsäljning som ett alternativ:

Vd: Att sälja i en småort är enkelt ur ett företagsekonomiskt perspektiv och det är också enkelt ur ett politiskt perspektiv. Skulle det vara möjligt att omvandla delar av Hagen till bostadsrätter?

Ledamot 4: Ja, det vore en god idé.

Vice ordförande: Vi i Socialdemokraterna har knackat dörr i Hagen och det är inte någon där som vill köpa sin lägenhet.

Ledamot 1: Jag har hört annorlunda. Jag tycker att det inte bara vore företagsekonomiskt intressant utan också intressant att blanda upplåtelseformer.

Vd: Skulle det vara möjligt att sälja till någon annan?

Ordföranden: Ja, men vem skulle det vara?

Vd: En privat värd kan var hårdare gentemot mot hyresgästerna, mindre underhåll och ökade hyror. De kan kapa i kostnaderna och minska standarden och därför tjäna pengar där.

Ledamot 1: Jag tror att det är lättare, och bättre, att omvandla till bostadsrätt. Då höjer vi hela området och därigenom kan vi kanske också få bättre marknadsvärdering på de lägenheter vi har kvar. Om vi säljer till en oseriös fasighetsaktör så sänker det området istället.

Vd: Jag håller med, jag tror inte heller riktigt på att sälja till någon annan.

Ledamot 1: Jag skulle vilja sälja i Närort också.

Vd: Vad säger ni om Lilleby?

Vice ordföranden: Det tror jag inte på. Säljer vi där så tror jag att vi kommer få kravet på att bygga nytt igen.

Vd: Det är sant. Hade vi inte sålt ute på landsbygden så kanske vi hade sluppit diskussionen om byggnation på landsbygden nu.

Ledamot 1: Men om vi ska titta på detta ur ett företagsekonomiskt perspektiv så är det de fastigheterna som fortfarande går med vinst men som är på väg ut som vi ska sälja. Jag vill sälja ett hus som går med vinst nu för att kunna få in ekonomi och sedan bygga fler hyresrätter. Men det är svårt att förklara detta för allmänheten.

Ekonomichefen för upp förslaget om utförsäljning på tavlan som ett av de förslag som tjänstemännen ska ta med sig när de skriver fram finansieringspolicyn. Ekonomichefen skriver också upp tilläggen att behålla fastigheter som genererar intäkter och att bolaget ska försöka sälja fastigheter som är i nedgångsfasen men som fortfarande inbringar intäkter. Som ett första steg i denna process beslutar styrelsen att en del av beståndet i stadsdelen Hagen kan bli aktuellt för ombildning till bostadsrätter.

Diskussionen övergår till att handla om bolagets kostnader. Här tar styrelsen fasta på ekonomichefens betoning av att Kusthems höga lägenhetsunderhåll inte genererar ökade intäkter och att styrelsen därför borde överväga att minska lägenhetsunderhållet. Till de övriga förslagen förs därför förslaget om minskat lägenhetsunderhåll men med bibehållit underhåll utvändigt. Det sista förslaget togs med efter det att vd hade understrukt vikten av att inte eftersätta fastighetsunderhållet då detta är mycket kapitalförstörande. Diskussionen avslutas därefter och styrelsen ger vd och ekonomichefen i uppdrag att sammanställa diskussionen och det som styrelsen enats kring för att därefter återkomma med ett konkret förslag på finansieringspolicy till nästa styrelsemöte.

Exemplet ovan visar att styrelsen i Kusthem har en begränsad roll i bolagets strategiarbete. I fråga om finansieringspolicyn är vd och ekonomichefen med och bestämmer vad strategidagen ska handla om, det är de som förbereder underlaget för diskussionen om finansieringspo-

licy, de håller i föredragningarna och väljer vilket material som gruppdiskussionerna ska utgå ifrån. I samtliga dessa delar av framtagandet av finansieringspolicyn är argumentationen inriktad på att gynna bolaget, och ytterst är det finansiella kalkyler som ligger bakom motiven till finansieringspolicyns utformning och därmed i förlängningen sådant som utförsäljning och hyreshöjningar. För politikerna återstår att komma med inspel på den verklighetsbeskrivning de får från tjänstemännen. Men då denna tydligt pekar ut riktningen för finansieringspolicyn (minska kostnaderna och öka intäkterna), så har styrelsen egentligen som sin enda uppgift att bekräfta tjänstemännens syn på finansieringspolicyn.

När det på det nästkommande mötet ska beslutas om den nya inriktningen för verksamheten föreslås sju konkreta åtgärder på hur bolaget kan utveckla sin verksamhet. Huvuddelen av förvaltningsinriktningen utgörs av förslagen som finns i finansieringspolicyn. Förslagen är utformade på ett sådant sätt att de ska öka bolagets intäkter för att därigenom möjliggöra en affärsmässig bostadsförsörjning, helt i linje med tjänstemännens tolkning av bolagets uppdrag. Av de sju åtgärderna är alla initierade av tjänstemännen och fem av dem lyfte under strategidagen, däribland omvandling till bostadsrätter och minskade kostnaderna för lägenhetsunderhåll genom att kundanpassat tillvalet i lägenheterna.

Tanken är att de föreslagna åtgärderna ska möjliggöra nyproduktion på affärsmässiga grunder, det vill säga tjänstemännens tolkning av bolagets uppdrag. Av detta följer att styrelsens bidrag i utformningen av den nya verksamhetsinriktningen är att fatta beslut om de förslag till åtgärder som vd och ekonomichefen arbetat fram utifrån deras syn på bolagets uppdrag och deras analys av bolagets nuvarande situation. På samma sätt som styrelsen inte ifrågasätter tjänstemännens tolkning av uppdraget eller de problem som tjänstemännen framställer för styrelsen, uppfattar inte heller styrelsen de åtgärder som föreslås för att klara uppdraget som problematiska. Styrelsens funktion i strategiarbetet är därmed att betrakta som konfirmerande, att genom beslut formalisera sådant som tjänstemännen redan har arbetat fram.

Styrelsens funktion gentemot omgivningen – att agera påtryckande

Så här långt i kapitlet har det visats att styrelsen i Kusthem huvudsakligen är passiv och konfirmerande i de strategiska frågorna. Frågan är om styrelsen på ett liknande sätt är passiv i sin relation till omgivningen? Svaret på den frågan är nej. Styrelsen deltar inte vid *formuleringen* av nya strategier, men när strategierna ska *implementeras* behöver tjänstemännen i bolagsledningen ibland tillgång till de politiska partierna eller de politiska forumen i nämnderna och kommunledningen för att verkställa strategierna. I detta sammanhang går styrelseledamöterna i Kusthem från att vara passiva beslutsfattare till att inta en aktiv roll i strategiarbetet.

När tjänstemännen arbetat fram strategier som sedan bekräftas och formaliseras genom beslut av styrelsen, krävs det vid några tillfällen att ägaren accepterar besluten eller ändrar sina krav på bolaget. Vanligtvis sker denna diskussion mellan tjänstemännen i bolaget och de ledande tjänstemännen i kommunledningen, men i några fall krävs det att styrelsen agerar och för fram bolagets intressen gentemot partierna så att de kan fatta för bolaget önskvärda beslut i kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen.

Styrelsen fungerar på detta sätt som påtryckare för bolaget och är med i försöken att förändra ägarens långsiktiga intentioner med bolaget. En av styrelsens ledamöter beskriver att hennes funktion i strategiarbetet är att föra fram vd:s frågor till det egna partiet eller att inhämta information som vd saknar:

Det har vi en öppen dialog om i styrelsen också. Upplever vd att respon-
sen har varit svag, eller att han upplever att här skulle det behövas mer in-
formation så kan vi ta med oss det till våra politiska forum och lyfta det
som ett ärende och informera de övriga [i partiet] om att nu händer det här
och syftet är detta och vi tänker på det här sättet. Att det här kommer att
komma upp som ett ärende i den och den nämnden. Det kan vi göra, abso-
lut. **(Ledamot 6)**

Styrelsens vice ordförande för ett liknande resonemang när hon beskriver sin länkande funktion, och att det ofta är vd som tar uppmunt-
rar styrelsen att ta kontakt med sina partier eller aktörer i nämnder
eller andra bolagsstyrelser för att ta reda på hur en fråga hanteras:

Den frågan ställer vd ofta till oss, hur något hanteras i politiken. För där får inte han vara. Så han kollar hur frågan hanteras på alla olika håll.

(Vice ordföranden)

En av ledamöterna beskriver att han använde sitt parti för att påverka innehållet i ägardirektivet och betonar också att skillnaden mellan bolagsstyrelsen och de överordnade politiska nivåerna i kommunen (kommunfullmäktige, kommunstyrelse, moderbolagets styrelse) är att styrelsen fungerar som bolagsledningens länk till partierna:

[Kontakten] går via styrelseordföranden och via våra politiska ... genom mitt parti. Så det [inflytandet] kommer den vägen så att det blir tydligt för mina politikervänner att det här är viktigt och att de får med sig det till kommunfullmäktige som ska besluta om ägardirektiv. I och med att vi sitter i styrelsen får vi också feedback på hur våra brukare upplever situationen i bostäderna och det har inte de andra nivåerna. Här har du mer direktkontakt med verksamheten. **(Ledamot 3)**

Den påtryckande funktionen utövar styrelsen inte endast mot de egna partierna och de egna partiföreträdarna utan också direkt mot enskilda politiker i kommunledningen, utan att gå vägen via partierna. Ett exempel på en sådan fråga är bebyggelsestrategin och bolagets strävan att arbeta för att öka produktionen av bostäder. Kommunfullmäktige har (som visades i kapitel fem) antagit en strategi där Kusthem ska vara en aktiv del i nyproduktionen av hyresbostäder, och därtill beslutat att föra in målet om nyproduktion i bolagets ägardirektiv. Bolagsledningen står bakom dessa övergripande mål, men för att få till stånd en ökad produktion krävs det tillgång till mark, något som anvisas av byggnadsnämnden. Men varken vd eller övriga tjänstemän har tillgång till nämndens sammanträden. För att implementera bebyggelsestrategin behöver därför tjänstemännen hjälp av ledamöterna i Kusthems styrelse då de har tillgång till dessa forum och kan skynda på plan- och markanvisningsprocesserna. En av ledamöterna i Kusthems styrelse sitter också med i kommunstyrelsen och har använt detta forum för att skynda på mark- och planprocesserna:

Jag hanterar det på det sättet att jag trycker på de kollegor som jag har i kommunen som då kan påverka detta. Nu sitter jag så till [i kommunstyrelsen] att jag träffar ordföranden i byggnadsnämnden och så vidare och det är därför lite lättare för mig att sparka till höger och vänster. Jag har känt att vi måste ha en struktur på detta så att det händer någonting. Led-

ningen i Kusthem har jobbat upp en väldigt bra ekonomi nu i bolaget vilket gör att vi kan bygga just nu och då gäller det att passa på att ta den chansen när den finns. Men så stoppas det upp för att vi inte har mark, och det är så att ett hus bygger man inte på en förmiddag utan det tar faktiskt lång tid. Det är planering och inköp och så vidare. Därför är det väldigt viktigt att man får ett flyt i verksamheten. Man kan få överklaganden och det kan stoppa upp allting och att då stoppa i början av processen gör att det kan bli en hur lång process som helst. **(Ledamot 1)**

En annan ledamot lyfter också markfrågan som problematisk och att hon har försökt driva den gentemot det egna partiet, och hon berättar också att styrelsen har enats om att agera på detta sätt:

Nyss hade vi uppe ett ärende om en fastighet som bolaget vill bygga här i stan, men vi inte har fått den markanvisning som vi vill ha. Det drar ut på tiden och det är såsigt. Men då har vi varit överens i styrelsen att det här går vi tillbaka till våra partier med och försöker få stöd och hjälp i de övriga nämnder som är berörda i den här frågan, till exempel byggnadsnämnden eller hamn och gata. Då gick jag till mina företrädare i alliansen och sa att det här är ett problem för bostadsbolaget. Stan behöver hyreslägenheter, stan har långa köer och vi sitter i rävsaxen. Vi har färdiga skisser och planer, vill bygga, men kommer inte vidare. Var är bromsklossarna? Är det stadsbyggnadskontoret? Är det planeringskontoret? Är det högsta ledningen, alltså kommunråden? Eller vad är problemet? Då tog jag min gruppledare och min ordförande och sa att ta upp de här frågorna när ni har fyrmannaöverläggningar i alliansen. Då höll vi det inom borgerligheten. Vad sossarna har gjort, det vet inte jag, men vi hade alla i uppdrag att gå hem och tala med de våra för att lösa problemet, och då känns företrädarna för partiet viktigast ...

De två personer som jag talade med direkt, i synnerhet den ena av dem, gick direkt till kommunalrådet och sa att ”det här tycks vara ett problem i bostadsbolaget, vad gör vi?”. Jag fick rapporten tillbaka att ”jag har tagit upp ditt problem med kommunalrådet”. Det är genom den kanalen jag har fått det. Jag har inte träffat honom [kommunstyrelsens ordförande] själv. Detta har vi diskuterat i styrelsen. Hur ska vi göra för att nå fram med vårt budskap? Ska vi bjuda in dem till oss, ska vi bjuda in kommunstyrelsen eller kommunstyrelsens arbetsutskott? Vilka ska vi bjuda in, hur många ska vi vara? Är det vårt presidium som ska möta kommunalråden så att det blir en så liten grupp som möjligt och ett bra samtalsklimat? Detta diskuterade vi i styrelsen och vi enades kring att detta är den väg vi går först och räcker inte det så får vi väl gå vidare. Vi ligger på och är före ägaren, som har såsat sedan 2006 har det sagts mig. **(Ledamot 6)**

Styrelsen kan på detta sätt spela en mer aktiv roll, men i Kusthem sker inte detta vid formuleringar av nya strategier utan i det dagliga arbetet när de övergripande besluten ska omvandlas till verksamhet. I det här sammanhanget är det viktigt att poängtera att det inte rör sig om att styrelsens ledamöter agerar som politiker och driver partilinjen i bolagsstyrelsen utan tvärtom, de agerar som bolagets företrädare i forum där de politiska besluten fattas eller där partiernas hållning i olika frågor utformas. Relationen till partierna kan därmed beskrivas som enkelriktad. Styrelseledamöterna anser det vara lämpligt att agera för att påverka partierna och de ledande kommunalråden för bolagets räkning, det omvända ses som felaktigt och som något varken partioorganisationer eller företrädare bör ägna sig åt.

Styrelsens funktion gentemot omvärlden kan därmed sägas vara länkande genom att styrelsen försöker inhämta information från omgivningen som den tar in i styrelsearbetet och genom att ledamöterna försöker påverka intressenter i omgivningen på ett för bolaget gynnsamt sätt.

Styrelsens funktion i relation till tjänstemännen – ingen kontroll men rådgivning

Frågan om vilken relation som styrelsen i Kusthem har till tjänstemännen i bolagsledningen kretsar kring ledamöternas uppföljning av tjänstemännens arbete, och om de driver verksamheten i enlighet med bolagets uppdrag eller om de istället har en relation till tjänstemännen som karaktäriseras av samarbete där ledamöterna ger råd till tjänstemännen om hur verksamheten kan bedrivas. Frågan om relationen till tjänstemännen handlar också om styrelsens förmåga att faktiskt utföra någon av dessa två funktioner eller om den är helt beroende av tjänstemännen.

Styrelsen som rituell kontrollinstans

En av de funktioner som i litteraturen tillskrivs styrelser (Fama & Jensen 1983a och 1983b, Mizruchi 1983:432f) är att de ska granska tjänstemännens arbete och fungera som en garant för att ägarens ambitioner får genomslag i verksamheten. I Kusthem intar inte styrelsen någon sådan funktion. Den främsta funktionen som styrelsen istället har under styrelsemötena i detta avseende är att agera lyssnare och inhämta information om hur verksamheten bedrivs. Den mesta tiden under ett enskilt styrelsemöte tas upp av vad som kallas för ”vd-

rapporten”. Detta är en punkt som kan innehålla allehanda information som vd anser betydelsefull att föra vidare till styrelsen, till exempel nya upphandlingar, personalfrågor, uthyrningsläget eller lagändringar. Under denna del av mötet lyssnar styrelsen och frågor är sällsynta.

Efter vd-rapporten följer i regel en nästan lika lång dragning av aktuella byggprojekt. Eftersom bolaget befinner sig i en expansiv fas är denna punkt omfattande. Föredragande är antingen byggnadschefen eller vd. Styrelseledamöterna är även här passiva och de fåtal frågor som riktas är ofta frågor av ren nyfikenhet, till exempel *”Vilken typ av köksfläktar är det som ska installeras i de nyrenoverade köken?”* eller *”Vilka fruktträd ska planteras i området?”*.

Den tredje stora informationspunkten på styrelsemötena är ”ekonomirapporten”. Här är det ekonomichefen som är föredragande och rapporten innehåller vanligtvis prognoser, bokslut eller annan typ av ekonomisk information, till exempel aktuellt ränteläge. Även under denna informationspunkt är styrelsen passiv och lyssnar till vad som föredras.

De tre stora informationspunkterna under styrelsemötena upptar tillsammans mer än halva styrelsemötet, oftast mer. Styrelsemötena pågår i regel i två till tre timmar, och av dessa utgör informationsärendena en timma och 45 minuter. Detta får till följd att styrelsen är passiv under större delen av mötena, och att det är vd och övriga tjänstemän som leder diskussionen.

Styrelseledamöterna betonar att de anser att tjänstemännen utför sitt arbete på ett sätt som är förenligt med lagstiftning, och de inte ser någon mening med att kontrollera att detta sker. Dessutom lyfts det i intervjuerna fram att tjänstemännen sannolikt inte skulle uppskatta att bli kontrollerade utan att det sannolikt skulle påverka samarbetet och i sin tur försvåra att ”bolagets bästa” uppnås. Ordföranden uttrycker detta på följande sätt:

Någon regelrätt kontroll är det inte. Något kontrollorgan så som en revisor, eller att någon i styrelsen går in och ser närmre på saker, det gör vi inte alls. Som jag har det i styrelsen nu så har jag väl ingen... alltså jag själv är utbildad medicinskt och är ingen ekonomiexpert. Sedan finns det styrelseordföranden som lika gärna skulle kunna vara ekonomichefer eller vd själva, men för mig känns det knepigt att vara politiskt tillsatt och ha den rollen. Jag vet inte om jag skulle vilja arbeta som vd eller ekonomichef i ett sådant företag. Det blir jättetråkigt. Man blir springpojke åt någon annan, fy vad tråkigt! [Kontrollen] ligger i mitt allmänna förnuft. Känner jag att något är jättekonstigt då tar jag med mig de uppgifterna

och går och pratar med någon som begriper detta. Men jag har aldrig känt att tjänstemännen skulle luras. Men om jag skulle ana det kan jag börja med att fråga vd själv. **(Ordföranden)**

Så länge som styrelsen upplever att vd sköter sig så intar styrelsen inte en kontrollerande funktion. Styrelsen är passiv. Kontrollansvaret i bolaget är istället förlagt till de ekonomiska uppföljningarna som görs av revisorerna och de revisionsrapporter som enligt lag ska genomföras varje år. Ledamöterna är eniga om att revisorernas kontroll är tillräcklig och att det därför inte är nödvändigt att styrelsen därutöver genomför någon kontroll:

Revisorerna löser detta mycket bättre. De ska vara inne och titta på ekonomin, inte bara vid något enstaka tillfälle varje år, utan kontinuerligt under året. Men ekonomin är välskött, vi har haft bra ekonomer i bolaget. **(Ledamot 2)**

Styrelsens vice ordförande lägger också vikt vid att kontrollen utförs av revisorerna, inte av styrelsen:

Bolaget kontrolleras av revisorer, både av lekmannarevisorer och professionella revisorer. Det kanske inte alltid är tillräckligt men jag tror att det skulle vara ganska svårt även för experter på redovisnings- och ekonomiområdet att hitta något om man skulle vilja gömma något. Det är inte det lättaste. **(Vice ordföranden)**

Den kontroll som utförs i Kusthem är som synes ekonomisk, men det är inte styrelsen som genomför den utan revisorerna. Utöver revisorernas ekonomiska kontroll följs verksamheten upp genom ett balanserat styrkort. Styrkortet består av fyra områden; ”*Ekonomi*”, ”*Nyproduktion och Förvaltning*”, ”*Hyresgäst*” samt ”*Medarbetare*”. För var och ett av de fyra områdena har det satts upp nyckeltal som följs upp årligen. Även i denna del av uppföljningen har styrelsen en begränsad roll. Det är tjänstemännen som arbetat fram nyckeltalen som uppföljningen sker utifrån och det är tjänstemännen som årligen tar fram underlaget. Uppföljningen diskuteras överhuvudtaget inte i styrelsen. Uppföljningen av nyckeltalen ligger med i underlaget till årsredovisning, men då underlaget inte föredras inför styrelsen leder det inte till någon diskussion. Inte heller är det någon ledamot som på eget initiativ tar upp uppföljningen under det möte då underlaget för årsredovisningen antas. Tjänstemännen är också de som ansvarar för att revi-

dera nyckeltalen om de anser att dessa inte fungerar eller inte mäter verksamheten på ett bra sätt.

Ytterligare en indikator på att styrelsen inte är aktiv och agerar som granskare av tjänstemännens arbete under sammanträdena är att inte ett enda ärende återremitteras till tjänstemännen. Ärendena är tydliga nog för att styrelsen ska uppleva att sig tillräckligt insatt i vad som sker.

Eftersom det är tjänstemännen som sitter på informationen, tolkar den och sedan väljer hur den ska presenteras för styrelsen, så är det också tjänstemännens bild som präglar styrelsemötena. Tjänstemännen informerar om hur de driver verksamheten och om de inte får några kommentarer från styrelsen så antar de att de har styrelsens stöd. Att det fungerar på detta sätt anser politikerna vara positivt:

Att det är så tycker jag är bra. Annars får jag sitta där och fråga istället och dra ur honom [vd] saker. Det känns mycket svårare. Berättar han så att jag begriper det och jag är nöjd med det då behöver jag inget mer. Han ska berätta hur företaget mår ... Jag har ingen kritik mot honom. Men om jag skulle vara kritisk då skulle jag vända mig till ordföranden eller vice ordföranden. Vi politiker får ta det vid sidan om, innan mötena.

(Ledamot 2)

Skillnaden i kunskap mellan tjänstemännen och styrelsen

Att styrelsen inte intar en kontrollerande funktion beror på flera olika faktorer. En av de främsta anledningarna är att ledamöterna anser sig sakna de kunskaper som krävs för att kunna följa upp verksamheten. Det är både en fråga om kunskaper inom ekonomi och redovisning, men också om kunskaper rörande byggtekniska frågor:

Jag är vald som förtroendevald från den politiska sidan, inte för att jag har mycket kunskaper inom styrelsearbete och fastighetsbranschen specifikt. Där tycker jag att vd och ordförande har haft ett bra upplägg i att höja kunskapen hos oss styrelsemedlemmar. Genom ekonomisk introduktion, introduktion till styrelsearbete och att de uppmuntrar till att vi i mån av tid ska åka på till exempel SABO-konferenser och seminarier för att öka kompetensen och utveckla oss. **(Ledamot 6)**

Det är inte bara politikerna själva som uttrycker denna svårighet utan även vd är medveten om att kunskapsnivån är lägre bland politikerna än hos tjänstemännen. Inför styrelsen uttrycker därför vd att han är medveten om att ekonomiska och redovisningstekniska frågor är svåra

och att han finns till för att hjälpa politikerna med hur de ska tolka olika frågor ur ett ekonomiskt perspektiv. Vd betonar inte bara att han har förståelse för att vissa frågor kan vara svåra för politikerna, han betonar också att deras roll inte är att bidra med kunskap utan den är att fatta beslut utifrån vad som presenteras för dem. Den professionella genomlysningen av ett ärende kan göras av tjänstemännen.

Tjänstemännens kunskapsövertag tar sig uttryck i de dragningar som vd eller ekonomichefen håller. Under en presentation av varför det är svårt att få till nyproduktion samtidigt som bolagets ekonomiska resultat ska klaras och generera avkastning märker vd att han inte har styrelsen med sig i sin presentation. Han börjar därför förklara hur företagets redovisning fungerar och vilka kalkyler som ligger till grund för hans uppfattning. Vd inleder med att säga:

Vd: Om man börjar bygga, varför blir resultatet sämre då?

Det blir tyst i rummet. Vd tolkar detta som att styrelsen inte förstår honom och vänder sig därför till ekonomichefen:

Vd: Ralph, du får nog repetera detta. När vi satte in våra byggplaner och investeringar i resultaträkningen 2010 gick ekonomin alldeles åt pepparn? Kom någon ihåg från ekonomiutbildning 1 och 2 varför det blev så? Någon som har varit med på båda? Varför blev det så?

Vd:s frågor blir åter hängande i luften.

Vd: Ekonomi är faktiskt inte lätt. Detta måste vi gå igenom. Varför får vi sämre resultat när vi stärker vår balansräkning? Eller får vi det? Nu är det inte kommunala budget längre utan nu är det företag. Nu är det resultaträkning, det är balansräkning, det är aktiebolagsstiftning. Detta måste ni förstå. Men det är inte lätt. Det är därför vi utbildar er och det är därför vi repeterar. Det är lätt för mig att stå här och ställa kniviga frågor bara för att jag jobbar med det här vare dag.

Vd går vidare i sin föredragning om svårigheten att kombinera och affärsmässighet och nyproduktion och ger ekonomichefen i uppdrag att repetera grunderna i bolagets redovisningssystem under hans ekonomirapport. Att vd har ett kunskapsövertag gentemot styrelsen är tydligt och något som försvårar styrelsens kontroll av tjänstemännen.

Styrelsens förtroende för tjänstemännen

Den andra förklaringen till att styrelsen i Kusthem inte kontrollerar tjänstemännen är att ledamöterna tror att en ökad granskning av tjänstemännen skulle skada relationen mellan styrelsen och tjänstemännen. Styrelsen har förtroende för tjänstemännen idag, men är rädda för att tjänstemännen skulle kunna uppleva att styrelsen misstrodde deras arbete om de vände sig till någon extern granskare. Då skulle styrelse få problem eftersom den är beroende av tjänstemännens kunskaper arbetet för att uppnå bolagets bästa. Auktoritetsgrunden i Kusthems styrelse ligger, som visades i kapitel fem, hos tjänstemännen eftersom det är de som kan göra de ekonomiska kalkyler som krävs för att bolaget ska kunna bedrivas affärsmässigt. I enlighet med de ekonomiska målsättningar som styrelsen har med verksamheten, och eftersom styrelsen inte vill äventyra tjänstemännens lojalitet och engagemang så anses det olämpligt att styrelsen intar en granskande hållning av tjänstemännens arbete. Styrelsens ordförande och vice ordförande har diskuterat möjligheterna att ta hjälp av en extern granskare för att följa upp tjänstemännens arbete, men de har inte valt att gå vidare med denna möjlighet eftersom de inte vill riskera tjänstemännens lojalitet. Styrelsens vice ordförande berättar:

Jag och ordföranden diskuterade lite kring detta och varifrån vi skulle kunna hämta in de kunskaperna, om det nu skulle vara så att vi känner att vi inte riktigt får all den informationen som vi borde få. Vi kan inte lita hundra procentigt på tjänstemännen. Men det var väldigt svårt [att komma på något]. Vi diskuterade om det skulle funnits någon person inom SABO-världen som vi skulle kunna hämta in för att göra en typ av revision. Men det föll eftersom vi inte kunde komma fram [till ett sätt] utan att spolia samarbetat i bolaget. **(Vice ordföranden)**

Att styrelsen inte ställer granskande frågor, återremitterar underlag från tjänstemännen, för fram nya förslag till beslut eller utmanar de åtgärder som tjänstemännens för fram under mötena innebär att styrelsen inte fungerar som kontrollant av verksamheten. Styrelsen i Kusthem fungerar i detta avseende som en formell beslutsinstans som godkänner på förhand fattade beslut.

Styrelsens som politisk rådgivare

Att styrelsen i Kusthem inte kontrollerar tjänstemännen innebär inte att styrelsen är helt passiv i relationen till tjänstemännen i företagsledningen. Istället för kontroll och granskning beskriver styrelseledamöterna att deras relation till tjänstemännen grundas på tillit och att deras uppgift är att samarbeta med tjänstemännen så att verksamheten bedrivs på ett sätt som medför att bolagets ekonomiska bästa uppnås:

Sedan vill jag inte påstå att det finns någon väldig gräns mellan politiker och tjänstemän i det här fallet. Vi samarbetar. Vi har ett gemensamt mål vill jag hoppas, och har vi inte det så är det fel. Får du motsättningar mellan tjänstemännen och politikerna, då har du ett problem. **(Ledamot 1)**

Som tidigare visats anser sig ledamöterna sakna tillräckliga sakkunskaper för att kunna kontrollera tjänstemännens arbete. Ledamöterna har dock andra insikter som gör att de kan fungera som rådgivare till tjänstemännen – de är politiker och som sådana har de insikter och information om hur de politiska processerna i kommunen brukar fungera. Ledamöterna har, genom sina kontakter med partierna, insikter om hur olika individer och grupper i den kommunala organisationen resonerar, vad de har för målsättningar och motiv. Denna information om andra grupper, framförallt partigrupper och nämnder, har inte tjänstemännen och här har styrelsen en viktig funktion. Styrelsen kan ge råd till tjänstemännen om hur olika frågor borde hanteras, vilka argument som ska användas och vem eller vilka som bör kontaktas för att påverka utfallet i olika processer. Styrelseledamöterna besitter i denna bemärkelse vad som skulle kunna kallas för lokalpolitisk kännedom.

Styrelseledamöterna är själva medvetna om att de har lokalpolitisk kännedom och betonar att det är genom denna som de kan bidra i styrelsen. En av ledamöterna menar att skillnaden mellan styrelseledamöterna och tjänstemännen ligger i att de förstnämnda är insatta i de politiska processerna i kommunen och att de har politiska kunskaper som tjänstemännen saknar:

I och med att vi är förtroendevalda i styrelsen så kan vi hjälpa bolaget med att vi ser att det finns det här eller det här behovet i kommunen. De [tjänstemännen] har inte den kännedomen. De har inte den känslan för det heller kanske, och då kan vi sätta fokus på de här frågorna. **(Ledamot 3)**

Ledamöternas rådgivande funktion framträder framförallt i verksamhetsnära frågor, frågor som inte är av strategisk och övergripande karaktär.

Upprustning av Hagens torg

Under styrelsemötena finns flera frågor där politikerna intar en aktiv och rådgivande roll. En av dessa frågor är hur bolaget ska agera gentemot kommunen vid upprustningen av ett av kommunens förortscentrum, Hagens torg. Under flera års tid har kommunen och bostadsbolaget tillsammans med andra aktörer och invånare i stadsdelen arbetat för att öka dess attraktivitet och för att öka boendekvaliteten. Bostadsbolaget är den absolut största fastighetsägaren i området och som ett led i arbetet med att förbättra stadsdelen har tjänstemännen i bolaget initierat byggnation av en ny fastighet. Tjänstemännen har för avsikt att ta ett helhetsgrepp för att utveckla torget och inte endast bygga lägenheter. Förutom vanliga lägenheter har man kommit överens om att hyra ut lägenheter till kommunens socialförvaltning. Bolaget har dock på senare tid upplevt att socialförvaltningens tidigare uttalade intresse om att hyra in sig i fastigheten har svalnat. Om socialförvaltningen inte hyr in sig i fastigheten riskeras hela projektet eftersom tanken varit att socialförvaltningen skulle gå i god för att hyra dessa lägenheter under tio års tid och därmed garantera en långsiktighet i projektet.

Torgprojektet har försvårats ytterligare eftersom kommunens barn- och ungdomsförvaltning inte är intresserad av att hyra verksamhetslokaler i bottenvåningen för att bedriva förskoleverksamhet. Inte heller har socialförvaltningen hörsammat bolagets inviter att bygga ett äldrecenter där kommunens äldre invånare kan träffas för sociala aktiviteter. Att bygga, och hyra ut verksamhetslokalerna, är enligt tjänstemännen viktigt för att få ihop finansieringen av projektet. Så länge som det inte finns någon långsiktig aktör som vill hyra lokalerna kommer inte tjänstemännen gå vidare med projektet eftersom fastighetskalkylen då inte kommer hålla.

Att kommunens förvaltningar tvekar är också problematiskt då ägaren, i detta fall representerade av kommunstyrelsens ledningsutskott, i samtal med vd och ordföranden har indikerat att de vill att bolaget tar ett helhetsgrepp i projektet. Därför har vd nyligen avvisat en intresseförfrågan från ett livsmedelsföretag som skulle kunna öppna en livsmedelsaffär i lokalerna. Tjänstemännen i företagsledningen upplever att kommunstyrelsen och de två förvaltningarna arbe-

tar åt olika håll och detta skapar frustration och osäkerhet. Sammantaget innebär det svaga intresset från socialförvaltningen och barn- och ungdomsförvaltningen att torgprojektet inte har kommit igång på grund av svårigheter att finansiera byggnationen och samtidigt skapa långsiktighet i utvecklingen av stadsdelen.

Under ett styrelsemöte vänder sig därför vd till styrelsen för att få råd om hur frågan ska hanteras gentemot kommunen och hur bolaget kan få kommunledningen och förvaltningarna att inse problemet med de outhyrda verksamhetslokalerna:

Vd: Det får bli mitt inspel till politiken att jag känner att det finns, jag ska inte säga en dubbel agenda, men en annan agenda som jag inte ska eller får ha insyn i. Vi har goda idéer som borde vara möjliga att genomföra så, varför blir det då bara tvärnej? Det är något annat som skaver. Går vi tillbaka till ursprungskalkylen [utan intäkter från verksamhetslokalerna], så förstår jag inte hur vi ska kunna fatta det beslutet. Jag gör inte det. Men med den nya kalkylen [med hyresintäkter från verksamhetslokalerna] börjar vi närma oss ett möjligt beslut om vi vågar se andra uppsidor. Men detta är min personliga åsikt, baserad på mitt professionella kunnande.

Ledamot 6: Det motstånd vi möter är kanske inte bara grundat på motstånd utan på bristande kunskaper?

Vd: Eller så är det som en kollega här brukar säga: ”Vi är den lilla lådan till vänster i den kommunala organisationen”. Vill vi späka oss själva riktigt mycket så kan vi säga att vi inte har lyckats sälja in idéerna. Vi har inte lyckats förklara resultat- och balansräkning och vi har inte lyckats att förklara kalkylerna. Är det så att vi ska försöka sälja in detta ännu mer?

Ledamot 1: Jag tycker att vi ska försöka göra det fullständigt klart att vi inte kan bygga detta om det inte går ihop ekonomiskt.

Ordföranden som tillhör samma parti som kommunstyrelsens ordförande menar istället att det är viktigt att inte kommunstyrelsen vänder ryggen mot bolaget i den här frågan och att ledamöterna där inte får uppfatta bostadsbolaget som kategoriskt i sin hållning om verksamhetslokalerna:

Ordföranden: Om vi gör så går vi på den här linjen att ”det här går inte”. Istället borde vi tänka ”hur kan vi få det här att gå?”.

Ledamot 1 håller med om det är viktigt att bolaget inte stöter sig med kommunstyrelsen och vill dessutom sätta press på kommunstyrelsens ledamöter genom att bolaget håller sig passiv i frågan och inte går vidare med projektet förrän kommunen kommer med ett förslag på hur verksam-

hetslokalerna kan hyras ut på ett ekonomiskt hållbart sätt. Ledamoten, som själv sitter i kommunstyrelsen, vet nämligen att de två ledande kommunalråden redan betraktar frågan som löst och att ett äldrecenter kommer att upprättas. Ledamot 1 upplyser därför vd och övriga i styrelsen om att kommunalråden har denna hållning och att de under det senaste kommunfullmäktigesammanträdet framförde att det kommer att byggas ett äldrecenter. Om Kusthem inte går vidare med projektet kommer kommunstyrelsen därför att behöva agera i frågan och förmå någon förvaltning att hyra lokalen för att inte behöva backa från sina utfästelser om ett äldrecenter:

Ledamot 1: Ibland kan det vara bra att skicka ner något i soppåsen för att sedan kunna plocka upp det igen och damma av det. Janne [kommunstyrelsens vice ordförande] stod i tisdags i kommunfullmäktige och sa att detta i princip redan är byggt.

Vice ordföranden: Men det vi helst vill få till är den där verksamhetslokalen.

Ledamot 1: Vi vill ha det, men jag kan återigen konstatera att hos politiken bland kommunalråden så är detta så gott som redan färdigt. Huset står där redan. Man har alltså ingen uppfattning om den här kalkylen som du visar. Det är det jag vill komma till. Då är frågan om vi sågar av alltihopa och börjar om från början, vad händer hos kommunstyrelsen då?

Vice ordföranden: Men vem är det som inte tycker om den här lokalen? Är det socialförvaltningen som inte ser vinsten med den?

Vd: Jag vet inte, de kanske ser spöken på ljusan dag?

Ordförande: De har inte nappat så något är det som gör att först socialförvaltningen, och sedan kommunstyrelsens arbetsutskott, har tackat blankt nej. Från skolan har vi inte heller fått någon förklaring.

Ledamot 5: Om kommunstyrelsen då säger nej på känslor utan att veta vad det är vi talar om så behöver vi visa upp detta istället. Vi får ta med kommunalråden till Närstad [där de har byggt ett äldrecenter] och låta dem titta på det. Låta dem se vilka kvaliteter som finns i ett sådant center.

Vd: Det känns väldigt konstigt att ett kommunalt bostadsbolag ska behöva tala om att det behövs ett äldreboende för sin egen socialförvaltning.

Ledamot 1: Det ni talar om är ett symptom av hur kommunstyrelsen styr och förvaltar sina bolag. Vad ger man för inriktningar? Hur styr man sin kommunförvaltning? Det är mycket större än vad du som vd eller vi i styrelsen kan påverka. Vi kan ge feedback, men det handlar om styrningen av kommunen.

Ordföranden tycker att förslaget om att för tillfället inte gå vidare med projektet är bra, men hon vill inte att kommunalråden ska drabbas av

en prestigeförlust som kan innebära problem för bolaget i framtiden. Hon vill därför informera kommunstyrelsen om att processen med att hitta en lokal hyresgäst fortsätter och att de bör ge vd i uppdrag att gå vidare med att försöka hitta en privat hyresgäst till lokalerna. På det sättet skulle kommunstyrelsen få en möjlighet att agera utan att behöva backa från vad de lovat i kommunfullmäktige. Hon fortsätter:

Ordförande: Om vi först konstaterar att vi inte kan bygga med nuvarande kalkyl och sedan säger vad vi ska göra för att bygga, att vi ska försöka få in en lokalhyresgäst. Kan vi hitta den på den vanliga privata marknaden? Nja, tveksamt för ni [tjänstemännen] säger att ni har försökt på en massa olika sätt. Sedan har vi pratat med socialförvaltningen och barn- och ungdomsförvaltningen och det gick i stöpet. Jag har själv nämnt detta tidigare för landstinget och betonat den nya lokalens närhet till vårdcentralen.

Vd: Vår fastighetschef träffade landstingets tillförordnade fastighetschef i förra veckan och de nämnde inte ett ord om något lokalbehov i kommunen, men vi ska dubbelkolla detta. Lokalytan är själva nyckeln till bygget. Här finns inga enkla utvägar. Det ska vi inte tro. Detta är en fråga för politiken. Det måste vara en politisk diskussion här. Jag tror inte att jag som vd ska vara med i den här diskussionen. Det måste ske en politisk diskussion om varför vi inte hittar varandra i den här frågan. Jag har inget emot att ta upp frågan i kommunstyrelsens arbetsutskott på måndag, och säga att vi nu går in för att hitta en ny lokalhyresgäst och att vi inte har några möjligheter att fatta beslut i styrelsen innan det har skett.

Ledamot 5: Det är helt rätt.

Vd: Sedan får det väl bli lite dålig stämning då.

Ordförande: Jag tänker att det har det redan blir dålig stämning när vi säger det. Men om vi försöker få fram till kommunalråden att vi jobbar vidare med lokalhyresgäster så kanske de köper att vi inte bygger innan det blir klart med ett längre avtal.

Vd: Jag ska vara väldigt tydlig. Jag har fortfarande kontakt med Livsmedel AB. Jag kan ringa dem. De är fortfarande intresserade av att etablera sig. Det är inga problem.

Ordförande: Ja annars är risken att vi får svaret i kommunstyrelsen att ”varför tar ni inte dem? Sätt igång och bygg.”. Det är troligt att vi får det svaret i den konstellationen som sitter där.

Vd: Men vad händer då med det kommunala ansvaret som de vill att vi ska ta? Att vi ska ha kommunen som lokalhyresgäst är en viktig del där ute. Men här sitter vi och är snälla men får ingenting tillbaka. Vi säger nej till Livsmedel AB som skulle rädda affären för att vi tänker kommun.

Ordförande: Då kanske vi ska sluta tänka så då?

Vd: Det kanske är dags att köra på Pärns (Ledamot 1) alternativ och lägga det i soppåsen och damma av det när det är dags.

Ordförande: Alla de andra sakerna som vi har pratat om känns visserligen mer spännande än Livsmedels AB, men är det så att husen inte kommer upp så får vi kanske överväga dem ändå.

Vd: Jag kände när det var aktuellt att ägaren inte vill ha en livsmedelsbutik utan att de ville att vi skulle utveckla torget som helhet. Och då trodde jag att de var beredda på att vara med och få till äldrecentret. Det hade varit fair trade.

Ordförande: Så svaret på måndag är att Hagen fortfarande inte ...

Vd: ... att lokalytan inte är uthyrd. Vi har försökt men nu går vi vidare med andra alternativ. Helst hade vi sett ett äldrecenter eller en förskola.

Ordföranden: Vi kanske inte ska säga riktigt så innan de har tackat ja eller nej till lokalen. Men att vi jobbar med olika lokalhyresgäster.

Vd: Egentligen skulle jag vilja säga att nu ser vi ingen lösning, men samtidigt vill jag inte att någon behöver försvara sig och att politiken sedan, i enrum, försöker reda ut varför det är omöjligt med förskola eller äldrecentrum.

Ordföranden: Ja, så att vi inte inbjuder till politik och dividerande.

Vd: Precis så att inte något ansikte ska räddas och något kan förloras. Detta är ett sätt att komma runt frågan så att den sedan tas i rätt forum.

Ordföranden: Vi gör så, för då kan kommunstyrelsen gå ifrån mötet och känna att Hagen fortfarande finns med men att det har hängt upp sig på vissa frågor kring bottenvåningen och sedan är det bra med det.

Vd: Om frågan ska föras i politiken kanske ni som ordförande och vice ordförande ska ha med er frågan till era respektive partier och förklara hur det här funkar. Men jag tror inte att någon extern ska vara med i det politiska rummet. Det är en politisk diskussion.

Ledamot 2: Nej, jag tror inte heller det.

Ordföranden: Jag har inte hört något. Om det finns dolda agendor brukar det sippra ut. Men jag kan inte säga att jag har hört något.

Diskussionen avslutas och styrelsen enas kring att frågan bäst sköts genom politiken och att styrelsens ordförande tar upp frågan på mötet med kommunstyrelsens arbetsutskott kommande vecka, samt att ordförande och vice ordförande tar med sig frågan till de moderata och socialdemokratiska partigrupperna för att få gehör för bolagets syn på torgfrågan. Om dessa kontakter inte medför att verksamhetslokalerna blir uthyrda till någon av förvaltningarna beslutar sig styrelsen för att avvakta projektet för att sätta press på kommunstyrelsen som redan utgår ifrån, och i kommunfullmäktige utfäst att, det kommer att byggas ett äldrecenter vid Hagens torg. Kommunstyrelsen kommer på så

sätt behöva backa ifrån sina utfästelser om de inte ser till att omsorgsförvaltningen hyr in sig i lokalerna. Genom sin kännedom om hur såväl individerna i kommunstyrelsen arbetat och hur de kan tänkas reagera, samt genom sina insikter om hur frågan hanterats politiskt kan styrelsen tillsammans med tjänstemännen formulera ett sätt för bolaget att hantera nybyggnationen på Hagens torg.

Styrelsens relation till tjänstemännen karaktäriseras huvudsakligen av samarbete, inte av kontroll. Politikerna ger uttryck för att de har svårt att kontrollera tjänstemännens arbete på grund av tjänstemännens kunskapsövertag och på grund av att en ökad kontroll riskerar förtroendet mellan tjänstemännen och styrelsen. Däremot har politikerna i Kusthem politiska insikter och kännedom om såväl politiska frågor som personer i kommunen, och dessa insikter använder styrelsen för att tillsammans med tjänstemännen forma verksamheten.

7

Styrelsefunktioner i Strandbostäder

I detta kapitel riktas fokus mot styrelsen i Strandbostäder och vilka styrelsefunktioner den utför. Kapitlet är indelat i tre delar och inleds med en presentation av styrelsens delaktighet i bolagets strategiarbete. Därefter diskuteras vilken funktion styrelsen har i relationen till omgivningen och slutligen vilken funktion styrelsen har i relation till tjänstemännen i bolagsledningen.

Styrelsens strategiarbete – att konfirmera andras strategier

Frågan om vilken relation styrelsen i Strandbostäder har till kommunen som ägare handlar om i vilken utsträckning styrelsen bidrar till utarbetandet av bolagets långsiktiga strategier, närmare bestämt på vilket sätt som styrelsen deltar i utformningen av bolagets långsiktiga uppdrag, analyserar bolagets nuvarande situation i relation till uppdraget samt utformar åtgärder för att nå bolagets målsättningar.

I Strandbostäder är ledamöternas delaktighet i strategiarbetet ytterst begränsad. Inte vid något tillfälle under det aktuella verksamhetsåret diskuterar styrelsen hur ägardirektivet ska förstås eller vad som är bolagets långsiktiga målsättningar. Styrelsen har inga särskilda möten som är avsatta för att diskutera strategier, inte heller några punkter under de ordinarie styrelsemötena som fokuserar på vad som är bolagets uppdrag.

Styrelsens ordförande bekräftar att styrelsen inte är delaktig i strategiarbetet utan beskriver hur styrelsen istället fokuserar mer på förvaltningsfrågor. Diskussioner om hur bolaget ska utvecklas i relation till uppdraget förs inte i styrelsen:

Det där [med strategiarbete] är inte riktigt min starka sida. Över huvud taget är jag en person som är förvaltare, så det är inte min starka sida. Därför har vi inte arbetat så mycket med det ... Annars handlar det om hur man ska ta marknadsandelar i ett strategiarbete, och hur man får ner kostnaderna och liknande. Men det är inget vi har jobbat så mycket med. På bostadssidan är problemet att få till en hyresrättsproduktion, men där är det priset som är svårt. Det är väl egentligen jag som ordförande [som borde initiera strategifrågor], men jag är inte bra på det... och det är väl mitt fel kanske. Men jag tror att man kan dela in människor i förvaltare och andra. Sedan är jag lite bränd av de här människorna som arbetar med målstyrning och strategier och liknande. De har en tendens att säga det, men när man sen sitter på sammanträdena med dem handlar det mest om cykelställ och detaljer i alla fall. De som sitter med i grupperingar som pratar mycket om framåttänkande, strategitänkande och målstyrning är ofta värsta när det kommer till att grota ner sig i detaljer. **(Ordföranden)**

Styrelseledamöterna i Strandbostäder anser att de i strategifrågor huvudsakligen har att förhålla sig till det som ägaren har beslutat att bolaget ska göra. Utrymmet för strategidiskussioner anses vara begränsat. Detta gäller framförallt den del av bolagets verksamhet som rör de kommunala fastigheterna, där kommunens förvaltningar beställer vilka lokaler de vill ha och dessutom finansierar verksamheterna genom att betala hyra. Bolagets verksamhet utgår därför ifrån vad som har beställts och vad förvaltningarna betalar för. Detta begränsar styrelsens strategiska utrymme. Diskussionerna om vad bolaget ska göra förs i kommunens politiska nämnder i deras egenskap av beställare och sedan är det upp till bolagets tjänstemän att konkretisera beställningarna. Styrelsen har ingen funktion i denna beställningskedja annat än att bekräfta beställningarna. Att bolaget har en utförarroll avseende uppdraget på fastighetsidan beskriver styrelsens ordförande så här:

Sedan känner jag att för den ena halvan av bolaget [fastighetsverksamheten] är det så svårt att veta vad vi ska göra. Där är det redan bestämt vad vi ska göra. Vi kan bara försöka bli bättre i relationen till ägaren, och det har vi blivit också. **(Ordföranden)**

En av moderaternas ledamöter uttrycker att det framförallt är kommunstyrelsen som agerar på ett sådant sätt att handlingsutrymmet i strategifrågorna är begränsat:

Jag har suttit med i olika sammanhang i kommunen, bland annat i kommunledningens arbetsutskott och där upplevde jag att man framförallt i kommunstyrelsen tog beslut av mer strategisk karaktär och det är det som har format den riktning som fastighetsbolaget har gått.

Så det är kommunstyrelsen som fattar de strategiska besluten åt bolaget, kan man säga så?

Så upplever jag det. Jag känner att framförallt ordföranden känner sig väldigt styrd utav kommunstyrelsen ... Någon större frihet upplever jag inte att man har i bolaget. **(Ledamot 8)**

Eftersom bolaget har en utförrull på fastighetssidan är utrymmet för strategiska diskussioner i styrelsen begränsat. Att styrelsen inte har någon funktion och att beställningarna hamnar hos tjänstemännen i bolaget beskriver en ledamot i styrelsen så här:

Vi har nog mera en utförrull, snarare än att vi får ha en [strategisk] roll. Alltså, det hamnar på vd när det kommer något uppifrån, som till exempel nu när det ska renoveras skollokaler ... **(Ledamot 6)**

Inte heller för bolagets verksamhet på bostadssidan förs inte det några diskussioner i styrelsen om bolagets långsiktiga målsättningar eller hur ägarens direktiv ska tolkas. En förklaring till detta uppger ledamöterna vara att ägarna har blivit mer detaljerade i sin styrning av bolaget:

Ja, det har blivit väldigt mycket mera aktivt under senare år. De har blivit bättre utformade, eller bättre vet jag inte ... men de har blivit mer precist utformade ägardirektiv. Sedan är det också ett väldigt tätt och nära samarbete mellan styrelseordföranden och det ansvariga kommunalrådet, de tillhör samma parti. **(Ledamot 3)**

Att strategidiskussionerna sker på ägarnivå begränsar styrelsens utrymme i detta arbete. Men under det studerade verksamhetsåret uppkommer trots allt frågor där styrelsen, givet ägarens uttryckta målsättningar i direktiven, kan vara med och utforma målsättningarna med verksamheten. I arbetet med att tolka (och förverkliga) ägardirektivens skrivningar behöver styrelsen fatta beslut om mer konkretiserade policydokument för olika delar av verksamheten. Det kan handla om hur verksamheten ska finansieras eller hur bolaget ska tolka ägardirektivets skrivningar om miljö eller arbetsmiljö.

I samtliga sådana situationer väljer dock styrelsen att inte fatta långsiktiga beslut och tolka ägardirektivet och bolagets uppdrag. Styrelsen bekräftar istället andra aktörers tolkningar av uppdraget genom att fatta formella beslut som är identiska med beslut fattade av andra organ. Detta sker på två olika sätt.

Det första sättet som styrelsen tillämpar för att inte att fatta strategiska beslut om vad som är bolagets uppdrag är att ledamöterna tar en av ägarens policys och gör den till bolagets, utan att diskutera innehållet i policyn och utan att ändra dess innehåll. Under det aktuella verksamhetsåret hanteras både frågan om verksamhetens finansiering och frågan om bolagets arbetsmiljö på detta sätt. Istället för att föra en diskussion om vad som är (eller borde vara) bolagets uppdrag och långsiktiga målsättningar inom dessa områden fattar styrelsen dessa beslut utan några överläggningar eller diskussioner.

Styrelsen i Strandbostäder undviker inte endast att uttolka ägardirektiven och besluta om bolagets långsiktiga inriktning genom att göra ägarens policy till bolagets policy. Styrelsen delegerar också strategiska beslut till tjänstemännen i bolagsledningen. Ett sådant exempel är frågan om hur ägardirektivens miljöambitioner ska förstås, där styrelsen varken tolkar eller diskutera miljömålet i ägardirektivet.

I bolagets ägardirektiv står att Strandbostäder aktivt ska ”driva klimat- och miljöfrågor i sin verksamhet och delta i kommunens utveckling mot ett hållbart samhälle. Bolaget ska upprätta mätbara klimat- och miljömål som årligen följs upp i årsredovisningen.”. På uppdrag av styrelsen har vd därför tagit fram ett underlag till miljöpolicy som utgår från kommunens miljöpolicy. Vd presenterar denna för styrelsen under ett styrelsemöte. Underlaget som styrelsen ska fatta beslut om består dels av en kortare policy (en text) och därefter en mer detaljerad lista över produkter och kemiska ämnen som bolaget inte ska använda vid renoveringar eller nyproduktion. Vd inleder med en presentation:

Vd: Jag har försökt ta fram en miljöpolicy. Igår fick jag av vår miljöpartist här i styrelsen [ledamoten är frånvarande vid mötet] en fundering om att det inte var så mycket skrivet i policyn. Nej, och det är precis det som är avsikten. Det ska inte stå så mycket i policyn tycker jag. Egentligen ska en policy vara ganska kortfattad. Men policyn är väldigt kärnfull och talar om vad vi *ska* göra. Den är väldigt lätt att följa, och det är jätteviktigt. När vi har en policy ska den vara lätt att följa för dem som ska använda sig av den. Det har varit målsättningen, för det här med miljö är inte helt lätt.

Men! Sedan har vi en bilaga till den här policyn som är mycket mera omfattande och där vill jag flagga för att det här är en synnerligen omfattande lista med saker som vi ska undvika. Den får uppenbara konsekvenser, väldigt tydliga konsekvenser, för hur vi kan agera. För listan tar bort väldigt många produkter som är vanligt förekommande. Ta en så vanlig produkt som tryckimpregnerat trä. Det får inte förekomma över huvud taget. Helt enkelt för att det är miljövidrigt att använda sig av tryckimpregnerat virke. Det innehåller en himla massa gifter, ämnen och elände som vi absolut inte är intresserade av att arbeta med. Så listan talar om en massa saker vi inte får använda. Vi är nere på de kemiska substanserna men eftersom produktnamnen är oändliga kan vi inte lista alla. Det finns hur många som helst, så att försöka ägna sig åt en produktlista är näst intill omöjligt. Istället får man gå in och titta på respektive produkt och se vad den innehåller och om de ämnena finns med på listan. Men det här är en djungel och listan kommer innebära att vi blir behäftade med ganska stora kostnader. Så det gäller att tänka till när man jobbar med det här.

Det finns andra listor, till exempel Miljövänligahus-listan, som är lite snällare. Men då kanske den inte spelar så stor roll heller, för om man ska vara miljövänlig så gäller det att ta ett ordentligt grepp. Det gäller att hitta nivån. Ni kan till exempel ge oss uppdraget att följa den här ”undvikalis-tan”, men med någon slags balansgång mellan ekonomi och listans innehåll. Att vi så långt som möjligt följer listan men att vi överväger andra alternativ när det blir direkt ekonomiskt ohållbart.

Efter vd:s introduktion vidtar en diskussion om hur listan med förbjudna produkter ska tolkas och framförallt när listan ska användas. Diskussionen kretsar kring listans innehåll, inte kring hur ägardirektiven och de miljömässiga målsättningarna i direktivet ska förstås eller uppnås. Diskussionen om listan kopplas alltså inte till uppdraget.

Eftersom listan med produkter är mycket detaljerad upplever flera av ledamöterna att de saknar kompetens att bedöma dess innehåll, och genom denna teknikalisering (eller snarare kemikalieisering) av miljöpolicyn hamnar tolkningen av miljömålet i ägardirektivet hos tjänstemännen. Lokalpartiets företrädare i styrelsen begär ordet och undrar när listan ska användas. Han vill få till en mildare tolkning av listan för att minska kostnaderna vid nyproduktion och vid renoveringar:

Ledamot 5: Det finns en stor debatt i Sverige idag att kommunerna inte ska lägga på extra kommunala byggkrav som driver byggkostnaderna, framförallt inte när vi ska bygga hyresrätter, och därför tror jag att man

ska ha en mycket stor försiktighet med att hitta på egna saker som avviker från generella statliga regler. Att till exempel byta ut koppar mot aluminium i rören är inte nyttigt det heller, snarare tvärt om. Nu kan man få Alzheimers ändå men med aluminium får man extra mycket Alzheimers. Så det här känner jag en rejäl skepticism inför och det måste till en ordentlig gummiparagraf om man ska använda sig av den här ”undvikalistan”.

Ledamot 3: Efter att ha läst igenom den här listan så har i vare fall inte jag kompetensen att ta ställning till det här. Här litar jag helt och hållet på dig Leif (vd) som har gjort den här policyn och föreslagit styrelsen att anta den. För det här är väldigt komplicerat och jag har inte kompetensen att avgöra om det här är bra eller dåligt. När du nu presenterar det här för oss upplever jag det som att du bedömer att det blir bekymmer, men noterar ändå att du föreslår att vi ska ta det här beslutet. Då tolkar jag det som att du upplever att man kan balansera det här. Så här lägger jag mycket på dig Leif. Rekommenderar du det här och säger att detta är något som man kan jobba efter och något som man kan hantera så litar jag på dig.

Andre vice ordföranden: Jag vet att det står i ägardirektiven att vi ska utgå från kommunens miljöpolicy och nu vet jag att det håller på att utarbetas en ny och att det kommer att bli förändringar. Men jag tycker att vi ska anta den här policyn och sedan får vi ändra när det antas en ny i kommunfullmäktige.

Ledamot 9: Om vi tittar på själva policyn så tycker jag att den är bra, men den sista punkten tycker jag går väl långt. Att vi ”alltid ska”.

Ledamot 2: Jag kan som ni sagt tidigare också känna att vi måste göra listan lite snällare och byta ut alla ställen det står ”alltid” till ”i möjligaste mån” eller ”verka för” eller något sådant.

Vd: Jag förstår, ni vill ha någon form av ”gummifiering”.

Ordföranden: Men nu måste vi backa lite. Leif du har sagt till mig att ni redan använder den här listan, och nu sitter vi och diskuterar en lista som vi redan använder oss av.

VD: Ja vi jobbar redan med den här listan.

Vice ordföranden: Jag är också inne på det med att det är en jättesvårt och man måste nästan vara vetenskapsbildad för att avgöra det här, men jag litar också på Leif.

Ledamot 3: Läger vi in en gummiparagraf i det här, en gummiformulering, då riskerar vi att skapa en osäkerhet. Så jag tillstyrker att vi tar beslutet som det är och skulle det senare visa sig att det dyker upp bekymmer vid någon upphandling för nyproduktion eller renoveringar eller något sådant då får vi ta det när det kommer. Jag tror inte att man ska ha gummiformuleringar i sådana här dokument, för det skapar osäkerhet, till exempel vid anbud. Du kan få en diskussion om paragraferna verkligen gäller.

Ledamot 5: Jag vill inte in i den här listan och peta, det har jag inte heller kompetens att göra. Men jag tycker att formuleringen att ”*alltid använda undvikallistan vid alla produktval*” är superhårt skriven och lite svår att leva med. Så jag tycker att det vore bra med en liten gummifiering där.

Ordföranden: Jag tänker att den skrivningen just avser ”alltid”, men sedan är det så att vissa av de här materialen inte går att byta ut ändå, till exempel kopparledningarna för värmen. Sedan är jag lite rädd att göra en förändring i det här eftersom vi har använt den. Kan vi inte göra som Bengt (ledamot 3) säger, att vi kör på den här och sedan kan vi ändra den om vi behöver. Vi har styrelsemöte varannan månad. Det tycker jag känns säkrast.

Andre vice ordföranden: Jag vill inte heller ändra någonting i den här just nu. Det skickar felaktiga signaler till personalen som redan jobbar med den här policyn och dessutom kommer det ändå att komma en ny miljöpolicy från kommunen och då måste vi ändå ändra.

Ledamot 5: Okej, jag kan leva med den här policyn eller strategin om det är så att vi vid behov kan förändra den och om vi ska tolka paragrafen som ordföranden gör. Alltså att vi alltid ska titta på listan men att vi inte behöver följa den. Förstår jag dig rätt då ordförande?

Ordföranden: Ja, jag menar att vi ska titta på listan men sedan är jag övertygad om att den inte går att följa ändå i alla lägen. Om vi till exempel köper en värmepump så innehåller den koppar och då är det omöjligt att följa listan.

Andre vice ordföranden: Jag tror inte att vi har så mycket val. Det står i ägardirektiven att vi ska utgå från kommunens policy.

Ordföranden: Kan vi, trots att vi inte verkar vara helt eniga, ändå ta den här policyn och fatta beslut enligt det här förslaget.

Alla: Ja.

Styrelsen beslutar att anta policyn och den bifogade listan i sin helhet utan tillägg eller förändringar. Sättet på vilket miljöpolicy antas är ett bra exempel på hur uttolkandet av ägardirektiven inte endast sker genom att styrelsen antar ägarens policy, utan att styrelsen också använder tjänstemännen för att tolka uppdraget.

Tjänstemännen har tagit fram policyn och den tillhörande ”undvikallistan” och bedömer att den ligger i linje med uppdraget som återfinns i ägardirektiven. Styrelsen har ingen invändning mot inriktningen och anser sig inte heller ha kompetensen att bedöma innehållet i produkterna som ska undvikas enligt listan. Styrelsen konfirmerar således tjänstemännens tolkning av bolagets miljömässiga målsättningar och hur de ska arbeta med dessa.

Antagandet av miljöpolicy är vidare konfirmerande genom att verksamheten redan använder sig av listan. Styrelsens beslut är på så sätt ett formaliserande av det arbetssätt som redan används av bolagets tjänstemän, till exempel vid upphandlingar. Vid antagandet av miljöpolicy hade styrelsen en möjlighet att tolka och diskutera det långsiktiga uppdraget, men de låter istället miljöpolicy vila på tjänstemännens tolkning av uppdraget.

Styrelsens funktion i strategiarbetet kan därmed sammanfattas som bestå i att genom formella beslut konfirmera strategier om sådant som antingen ägare eller tjänstemännen redan har arbetat fram. Någon diskussion om bolagets långsiktiga målsättningar förs inte, och därmed inte heller någon analys av bolagets nuläge i relation till målsättningarna eller hur de kan uppnås.

Styrelsens funktion gentemot omgivningen – att agera påtryckare

I motsats till den passiva och konfirmerande funktion som Strandbostädernas styrelse intar i strategiarbetet är styrelsen betydligt mer aktiv och delaktig i mer verksamhetsnära beslutsärenden, som handlar om att förverkliga de långsiktiga målsättningar som är beslutade av ägaren. I arbetet med att skapa förutsättningar för tjänstemännen att utföra verksamheten spelar styrelsen i Strandbostäder en viktig roll.

Eftersom flera av ledamöterna sitter som förtroendevalda i olika politiska församlingar i kommunen (till exempel i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige) har de möjligheten att föra fram bolagets intressen och behov i dessa församlingar när det fattas beslut som påverkar bolagets verksamhet. Ledamöterna kan till exempel påpeka behovet av detaljplaner i byggnadsnämnden, försöka förändra ägardirektivets utformning i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen eller påverka ägarens krav i hyresförhandlingarna med kommunstyrelsen. Strandbostädernas styrelseledamöter kan i dessa politiska församlingar agera påtryckare för bolagets intressen och försöka gynna bolagets verksamhet.

Styrelsens vice ordförande beskriver hur hon brukar använda sin position i kommunstyrelsen för att föra fram bolagets behov, till exempel i planärenden, och för att informera om att bolaget behöver ordentliga beställningar från kommunens förvaltningar för att kunna renovera eller producera nya förskolor eller andra verksamhetslokaler:

Jag tycker att ägarna ska vara medvetna om hur läget är, vad bolaget önskar och vad som behövs, till exempel vid planering av mark. Framförallt behöver jag informera när det kommer lite önskemål både här och där att ”vi behöver det och det”, men då framför jag att det ska vara ordentliga beställningar. **(Vice ordföranden)**

Den beskrivning som ledamöterna gör av sin påtryckande funktion stämmer väl överens med hur de agerar under styrelsemötena. Ett sådant exempel är när vd ber ledamöterna att sprida information om en undersökning av bolagets lokalkostnader till de kommunala nämnder de sitter i. Bakgrunden till undersökningen är den ansträngda relationen mellan utbildningsförvaltningen och bolaget. Eftersom utbildningsförvaltningen är den enda hyresgästen i bolagets skollokaler är lokalhyrorna en ständigt återkommande, och konfliktladdad, fråga i relationen mellan bolaget och utbildningsförvaltningen.

Bolagets tjänstemän och styrelse anser att de har effektiviserat verksamheten så mycket som möjligt och att kostnaderna för fastighetsförvaltning och underhåll är låga. Helst vill de se en hyreshöjning för skollokalerna för att kunna klara av att upprätthålla underhållet och klara ägarens ekonomiska krav på bolaget. En hyreshöjning är dock inte möjlig eftersom hyran förhandlas med kommunen och en hyreshöjning skulle innebära ökade kostnader för utbildningsförvaltningen med eventuella nedskärningar i undervisningen som följd.

Utbildningsförvaltningen tycker å sin sida att hyrorna är för höga och vill att bolaget ska sänka sina kostnader för fastighetsförvaltning och underhåll för att därigenom sänka hyran. Skillnaderna i synen på hyrorna mellan bolaget och utbildningsförvaltningen grundar sig bland annat i att de gör sina beräkningar på olika sätt. Bolaget räknar hyrorna per kvadratmeter medan utbildningsförvaltningen beräknar hyreskostnaden per elev. Den sistnämnda siffran har ökat eftersom elevunderlaget i kommunen minskat över tid, men lokalernas storlek är fortfarande densamma och anpassad för fler elever än vad som nu går i skolorna.

Den genomförda underökningen, som har initierats av vd och genomförts av bolagets ekonomichef, visar att kvadratmeterhyrorna ligger lägre än i jämförbara kommuner. Framförallt ligger hyrorna lägre än i den större grannkommunen som av utbildningsförvaltningen brukar framhållas som ett positivt exempel med låga lokalhyror. Vd presenterar undersökningen under ett styrelsemöte och uttrycker att han vill att styrelsen tar med sig underlaget till andra sammanhang i kommunen för att visa politiker och tjänstemän att bolagets verksam-

het är välskött och att det är orimligt att kräva lägre hyror. Vd visar hyresundersökningen på storbildsskärmen och inleder med att säga:

Vd: Har alla tittat på den här bilden? Jag är hemskt intresserad av era reflektioner.

Ledamot 7 (tillika ledamot i utbildningsnämnden): Det var ett bra initiativ att ta fram de här siffrorna. Sedan är siffrorna inte helt jämförbara, så det är inget facit, men det är i alla fall en indikation på att det inte är så illa som man kan tro.

Ordförande (tillika ledamot av kommunfullmäktige): Det var egentligen det som var motivet med utredningen.

Vice ordförande (tillika ledamot av kommunstyrelsen): Det här med hyran per kvadratmeter var väldigt intressant, och den här jämförelsen med grannkommunen. Att vi ligger lägre, och att det ändå sägs att vi har så höga hyror. Det blir så när man baserar kritiken på de uträkningar som de har gjort hittills.

Vd: Den har baserats på felaktigheter. De har baserat den sortens utsagor på felaktig information. För det är nämligen som så att vi ofta får propåer från folk på utbildningsförvaltningen där man tar fram något underlag och sätter under näsan på oss och säger: ”titta här vad höga kostnader vi har”. Men det är kostnad per elev, det hör samman med antalet elever i förhållande till antalet kvadratmeter i lokalerna. Är det så att en skola är byggd för 1000 elever men det bara är 100 elever som går där, ja då har vi en faktor på tio jämfört med en skola som är fullbelagd. Så vad jag menar är att allt är relativt här och vi kan inte ansvara för att skolan har glest med elever. Det är inget som vi kan avgöra.

Ledamot 7: Är det här något som vi ska sprida i utbildningsnämnden?

Vd: Det går alldeles utmärkt. Tanken är att du ska sprida det här väldigt mycket i utbildningsnämnden.

Utöver att sprida informationen i utbildningsförvaltningen tycker styrelsens andre vice ordförande, som också sitter i kommunfullmäktiges presidium, att informationen måste framföras i kommunfullmäktige:

Andre vice ordföranden: Ni [vd och ordföranden] ska komma till kommunfullmäktige om ett tag och där tycker jag ni ska informera om det här.

Vd: Jag har redan informerat om detta för kommunstyrelsen.

Andre vice ordföranden: Det är bra, men kommunfullmäktige blir än mer effektivt, för där sitter många som säger att vi är så dyra.

Vd: Jajamän, den presentationen kommer.

Ledamot 3 (tillika ledamot i kommunfullmäktige): Jag vill bara hänga på i det här resonemanget. Vi måste föra in detta i kommunfullmäktige

och sedan måste det ner i nämnden och bombas in. Det här måste in i nämnden och sedan in i förvaltningen.

Styrelsens andre vice ordförande tycker också att allmänheten borde få reda på att Strandbostäder har låga hyror för skolorna och menar att detta är ytterligare ett skäl till att lyfta frågan i kommunfullmäktige:

Andre vice ordföranden: Dessutom sänds kommunfullmäktige i webb-tv och då blir det fler runt omkring som får reda på detta.

Vd: Precis, det är bra. Om vi betänker att i den här hyran på 825 kronor så ingår städning, drift, skötsel, varmhyra – rubbet! Det är alltså all inclusive för 825 kronor kvadratmetern. Det är en lägre hyra än vad vi har för våra lägenheter där det dessutom inte ingår allt detta. Vi städar till exempel skolorna men inte inne i lägenheterna. Lägenheterna har en högre kvadratmeterhyra än lokalerna. Så den som hävdar att det här är en hög siffra, den har uppenbarligen fel.

Ledamot 7: Vi ska dock inte förhävas oss alltför mycket. Vi måste vara beredda på att kvadratmeterytan kan se ut precis hur som helst på skolorna. Det kan vara stora korridorer och på vissa skolor är det inga korridorer alls.

Vd: Det är riktigt, men det är inte heller en situation som vi kan påverka utan vi sitter med befintliga lokaler, och vi har försökt jämföra med motsvarande fastigheter i grannkommunen som inte ser så vansinnigt anorlunda ut. De har ungefär samma spridning på lokalernas utformning som vi har. Det är rakt av jämförbara lokaler så jämförelsen är korrekt.

Ledamot 7: Och den är användbar.

Ordföranden avslutar punkten och styrelsen enas kring att de ledamöter som sitter i andra nämnder ska ta med underlaget till dessa forum.

Av exemplet framgår att styrelseledamöterna är medvetna om att de kan fungera som en länk till kommunorganisationen och arbeta för att gynna bolagets intressen i andra nämnder och församlingar. Frågan om lokalkostnaderna leder inte till någon diskussion mellan de ledamöter som anser sig företräda bolagets intressen och de ledamöter som bär upp en politiskt orienterad institutionell logik då de sistnämndas målsättningar rör bostadsförsörjning och låga hyror för bostäder och inte lokalhyror. Innehållet i frågan om skollokaler står inte i motsättning till målsättningarna om bostadsförsörjning och låga hyror i den politiskt orienterade institutionella logiken.

Hur den länkande funktionen ska utföras är något som diskuteras under mötena och ledamöterna känner väl till i vilka olika samman-

hang som en fråga kan lyftas fram. Sammantaget kan Strandbostäders styrelses relation till omgivningen beskrivas som påtryckare för bolagets intressen i andra politiska forum.

Styrelsens funktioner i relation till tjänstemännen – både kontroll och rådgivning

I relationen till tjänstemännen utför styrelsen i Strandbostäder två olika funktioner. Dels följer styrelsen upp hur tjänstemännen bedriver verksamheten, dels bidrar de med råd i frågor där de kan bistå med lokalkännedom och information från andra politiska sammanhang där de deltar.

Styrelsens kontrollerande funktion

En av de funktioner som tillskrivs styrelser är att de ska granska tjänstemännens arbete och fungera som en garant för att ägarens målsättningar och intentioner får genomslag i verksamheten. I Strandbostäder utför styrelseledamöterna denna funktion på flera olika sätt.

Under styrelsemötena ställs det ofta *kritiska frågor* till tjänstemännen. Efter föredragningarna ställer vanligtvis någon ur styrelsen följdfrågor till den tjänsteman som har föredragit ärendet. Styrelseledamöterna i Strandbostäder beskriver sig själva som aktiva i detta avseende:

Folket [i styrelsen] är väldigt idérika och funderar på; ”hur skulle vi kunna göra saker?”, ”hur skulle vi kunna förbättra det?” Så det kommer [frågor]. Jag tror att det är till hjälp att styrelsen är lite aktiv.
(Andre vice ordföranden)

Att styrelsen ställer frågor beror på att vd anser att det är viktigt att styrelsen får säga sitt och att han anser sig vara förtjänt av en aktiv styrelse:

Jag tror att besluten i styrelsen blir bättre om styrelsen får vara delaktig. Jag kan naturligtvis vinkla underlaget och dragningarna om jag vill men jag tycker att det är bättre med en aktiv styrelse. Därför väljer jag ibland att inte ens skriva ut att-satserna i förslag till beslut. Jag lämnar dem tomma och sedan får styrelsen på mötet komma fram till vad som ska beslutas. (Vd)

Vad ledamöterna efterfrågar i sina frågor varierar kraftigt, men de flesta frågorna handlar om de ekonomiska aspekterna av bolagets

verksamhet. Detta gäller både för de ledamöter som har en politisk orienterad institutionell logik och de som har en företagsorienterad. Till följd av att ledamöterna är aktiva under styrelsemötena och ställer frågor till tjänstemännen händer det att innehållet i besluten ändras. Tjänstemännen som föredrar ärendena kan inte alltid besvara ledamöternas frågor och då händer det att ärenden återremitteras.

Ett sådant exempel är frågan om en större stamreovering av en bostadsfastighet. Vd presenterar ett underlag för styrelsen där kostnaderna för reoveringen av de 40 lägenheterna ligger på över en miljon per lägenhet. Det är vd som inleder med att föredra ärendet:

Vd: I kvarteret Kajan har vi 42 lägenheter och där ska vi utföra en stamreovering med en rad olika åtgärder, och en del av dem kommer att innebära en hyreshöjning och därför kommer det att behövas en förhandling med hyresgästföreningen.

Flera av ledamöterna är kritiska och tycker att kostnaden för reoveringen är för hög. Ordföranden är först med att ställa frågor på det presenterade underlaget:

Ordföranden: Det här måste jag ändå fråga om. Är de kostnader som finns med i underlaget utöver de 12 miljoner vi redan har lagt ner där? För då låter inte detta som rimligt, om detta blir över en miljon per lägenhet. Då hade det varit bättre att riva dem.

Vd: Tycker du?

Ordföranden: Ja, det tycker jag faktiskt. Jag är övertygad om att det hade varit mera lönsamt att riva lägenheterna och bygga nya om de kostar mer än en miljon att reovera.

Vd: Det kanske är fler lägenheter där. Det är nog jag som har fel. Om vi tar en lite paus så kan jag gå och kolla upp det.

Andre vice ordföranden: Nej, det står att det är 40 lägenheter i handlingarna.

Vd: Jaha men då stämmer det. Då är det 40 lägenheter.

Ordföranden: Och om vi lägger på de 12 miljonerna vi redan har lagt ut så är vi uppe i över 50 miljoner på 40 lägenheter.

Vd: Ja, det är möjligt.

Ordföranden: Men går det verkligen att få ekonomi i detta?

Vd: Ja, en del av detta är underhållskostnader.

Ordföranden tycker att kostnaderna är för höga och vill att tjänstemännen till nästkommande mötet undersöker om kalkylerna verkligen håller:

Ordföranden: Detta får ni titta på till nästa möte.

Vd: Ja. Låt oss utreda vidare så kan vi sedan gå in mer i detalj och se närmre på detta.

Ordföranden: Jag är nämligen lite bränd av den tidigare stamreningen som vi hade i Bruket.

Vd: Jag kan säga som så att detta är underhållsnivåer som vi hade i kvarteret Vakteln, i Kungshem. Och i det projektet har vi en ekonomi som är i balans. Det måste vara fel siffra i handlingarna.

Andre vice ordföranden: Det är ganska dyrt om det skulle stämma.

Vd: Ja. Jag får kolla upp detta.

Resultatet av ledamöternas frågor blir att vd får inkomma med ett nytt underlag till nästkommande möte, och styrelsen har på detta sätt kontrollerat tjänstemännens arbete. Styrelsens frågor leder till liknande återremitteringar vid flera tillfällen under året

Utöver kritiska frågor och återremitteringar följer styrelsen också upp tjänstemännens arbete genom att ta del av externa uppföljningar av verksamheten. Under det aktuella verksamhetsåret genomförs hela sju externa utvärderingar av verksamheten. De flesta av dessa sker kontinuerligt, till exempel den årliga uppföljningen av vd:s arbete, mätningarna av kundernas upplevelser av verksamheten samt medarbetar- och ledarundersökningar. Styrelsen använder undersökningarna för att se om verksamheten på ett allmänt plan utvecklar sig på ett positivt sätt, men det är inte fråga om att följa upp enskilda delar av ägardirektiven eller mer uttalade politiska målsättningar hos partierna. Styrelsens ordförande beskriver att de externt utförda uppföljningarna är viktiga för att styrelsen ska kunna följa upp verksamheten:

Vi har en internkontrollplan som vi försöker följa varje år, vi gör en uppföljning på den. Sedan har vi medarbetarenkäten och enkäten till våra hyresgäster. Det är det som är vår roll, att se om det går åt rätt håll. Det är nog våra bästa instrument för att kontrollera verksamheten.

(Ordföranden)

Utöver de årligen återkommande uppföljningarna initierar styrelsen dessutom vid några tillfällen utvärderingar av någon enskild aspekt av verksamheten. Ett sådant tillfälle är när en av styrelseledamöterna vill

att det utförs en extern utvärdering av den organisationsförändring som genomfördes i bolaget för två år sedan. Vid ett annat tillfälle vill några ledamöter att det görs en undersökning av kundunderlaget för nyproduktion av hyresrätter i kommunen.

Av ovanstående följer att styrelsen i Strandbostäder utför en kontrollerande funktion av verksamheten. Genom kritiska frågor, återremitteringar och externa utvärderingar följer ledamöterna upp hur tjänstemännen utför verksamheten.

Styrelsens rådgivande funktion

Styrelsens i Strandbostäder är inte endast aktiv i sitt agerande gentemot tjänstemännen när det gäller kontroll av verksamheten. Den är också aktiv i den andra funktionen som styrelseforskningen brukar framhålla i relationen mellan styrelse och tjänstemän, nämligen styrelsens rådgivande funktion.

Tidigare i kapitlet presenterades hur styrelsen använder sina uppdrag i den kommunala nämndsorganisationen för att föra fram bolagets intressen och därigenom gynna bolagets verksamhet. Ledamöterna i styrelsen använder också sin kännedom om vad som händer i de kommunala nämnderna för att ge råd till tjänstemännen och de för diskussioner i styrelsen om hur bolaget ska agera i olika frågor utifrån den information de har tillgång till i nämnderna. Det rör sig både om rena upplysningar om var olika frågor som berör bolaget för tillfället befinner sig i den kommunala beslutsprocessen, men också om hur olika aktörer i kommunen förhåller sig till bolagets verksamhet och vilka aktörer och organ som bolaget kan försöka påverka för att gynna bolagets verksamhet.

Ledamöterna är medvetna om att de har denna funktion i relation till kommunens nämnder och flera av dem framhåller att det är just på detta sätt som de kan bidra till bolagets verksamhet. En av styrelsens ledamöter beskriver att den rådgivande funktionen och möjligheten att bidra med information från kommunens nämnder är det viktigaste motivet till varför styrelserna i kommunala bolag ska bestå av politiker och inte professionella ledamöter. Han beskriver att de kommunala bolagsstyrelserna skulle få problem om styrelserna professionaliserades helt och hållet just därför att länken mellan kommun och bolag då skulle gå förlorad:

Jag vet att Moderaterna har motionerat för att professionalisera styrelserna i kommunen. Det har berott på energibolagets speciella situation. Jag har

funderat mycket på det här och helst skulle man ha en mix. Jag tror att det är bra att det finns politiska ledamöter ... det är trots allt ett politiskt ägt bolag och man måste ha med folk i styrelsen som i viss mån förstår hur ägarna tänker. Dels behöver politiken ha ett öra in här som sedan kan rapportera vidare till nämnder och partier hur tankarna går i bolagsstyrelsen. **(Ledamot 3)**

Att just kopplingen till den övriga kommunala organisationen skulle gå förlorad om styrelserna inte längre består av politiker är något som återkommer under intervjuerna med ledamöterna i Strandbostäder. En av ledamöter resonerar på följande sätt:

Jag har svårt att se att det skulle fungera bara genom att vi skulle ha några slags kriterier, att du måste ha utbildning inom det eller det området för att sitta med i den här styrelsen. Jag tycker att det blir lite för professionellt. Då kanske man inte skulle ha ett kommunalt bolag över huvud taget. **(Ledamot 1)**

Råd och information i planfrågor

Eftersom en stor del av bolagets verksamhet handlar om byggnation är kontakten med kommunens byggnadsnämnd viktig, och många av de råd som styrelsemedlemmarna ger i styrelsen grundar sig på information från denna nämnd. I bolagets styrelse sitter två ledamöter som också är ledamöter i byggnadsnämnden, varav den ena sitter som ordförande i nämnden. Dessa två ledamöter bidrar ofta med information om hur byggnadsärenden bör hanteras för att inte riskera att fördröjas i nämnden. De två ledamöterna har såväl information om aktuella planärenden som kunskap om plan- och bygglagen vilket är användbart för bolaget.

Vid ett styrelsemöte är frågan om bolagets nyproduktion uppe och flera av ledamöterna är tveksamma till om det finns tillräcklig efterfrågan på hyresrätter i kommunen och om tomten som bolaget har tänkt bygga på ligger i ett tillräckligt attraktivt läge. För att ta reda på hur stor efterfrågan är har styrelsen beslutat att genomföra en undersökning av efterfrågan och om det finns tillräckligt med hyresgäster för att kunna producera lägenheterna och få dem uthyrda. En av de ledamöter som sitter med i byggnadsnämnden är tveksam till nyproduktionen och vill undvika att bolaget utsätter sig för ekonomiska risker. Han lyfter därför in information om att fler byggherrar i kommunen har planer på att producera hyresrätter. Han vill därför att sty-

relsen beaktar detta före beslutet och att tjänstemännen tar med informationen i beslutsunderlaget till nästa möte:

Ledamot 8: Jag är intresserad av fler hyresrätter, men alla kanske inte är medvetna om den situation som vi har i kommunen. Vi har mellan 50 till 60 hyreslägenheter som är på gång att produceras av andra. Det är min skyldighet som styrelseledamot att informera att dessa lägenheter kan komma att bli hyresrätter. Jag har hört fåglar viska i vinden i mitt andra uppdrag på plansidan. Där har vi bara reglerat att det ska vara flerbostadshus men det verkar bli hyresrätter. Detta måste vi ta med i beräkningarna. Inte minst med tanke på att vi funderade kring vårt nybyggnadsprojekts mindre attraktiva läge. Det kan bli en konkurrenssituation.

Styrelsen beslutar att tjänstemännen ska väga in informationen om de andra byggherrarnas hyresrättsproduktion i underlaget till nästa möte. Som en följd av informationen från ledamotens uppdrag i byggnadsnämnden har styrelsens underlag till nästkommande möte förändrats och utvidgats. Information likt denna hade styrelsen inte haft tillgång till om de två ledamöterna inte också hade suttit i byggnadsnämnden.

Av ovanstående följer att styrelsens relation till tjänstemännen inte endast karaktäriseras av kontroll och uppföljning utan också av samarbete. Styrelseledamöterna förmedlar information från kommunala nämnder som styrelsen kan använda för att tillsammans med tjänstemännen utforma verksamheten.

”Mångmiljonfrågan” – samarbete med tjänstemännen

Utöver att komma med information från de kommunala nämnderna utför styrelseledamöterna i Strandbostäder också sin rådgivande funktion genom att föra fram förslag på hur bolaget ska agera i olika frågor och gentemot olika aktörer, inte minst gentemot kommunen. När bolaget utsätts för krav genom kommunens ägarstyrning samarbetar tjänstemännen i bolagsledningen med styrelsen och tillsammans kommer de fram till förslag på hur ägarens krav ska hanteras. Under det aktuella verksamhetsåret är det en fråga som helt överskuggar relationen mellan kommunen och bolaget och det är vad som i kommunen kallas för ”mångmiljonfrågan” eller för ”skolfrågan”.

Bakgrunden till frågan är att fastighetsunderhållet av kommunens skolor under lång tid har varit eftersatt och behovet av reovering och underhåll är mycket stort. Den styrande majoriteten i kommunen har därför beslutat att satsa på en upprustning av skolorna och det ansva-

riga kommunalrådet har presenterat frågan som en del i en större satsning på skolverksamheten. Samtliga skollokaler i kommunen ägs av Strandbostäder och därför är det bolaget som får i uppdrag att utöver det ordinarie underhållet i fastighetsbeståndet, se till att de aktuella skolrenoveringarna blir genomförda. Någon tidpunkt för när skolrenoveringarna ska vara klara finns inte, men som en följd av att de ingår i den större satsningen på skolverksamheten är den majoriteten, och framförallt det ansvariga kommunrådet, angelägen om att renoveringarna genomförs så fort som möjligt för att undvika en svekdebatt.

Frågan kompliceras av att kommunen har beslutat att det åvilar Strandbostäder att finansiera renoveringarna. Eftersom kommunen är den enda lokalhyresgästen kommer en hyreshöjningen på många miljoner att drabba kommunens verksamheter, däribland utbildningsförvaltningen och äldreomsorgen. Den utlovade skolsatsningen skulle därigenom i realiteten behöva betalas av förvaltningarna, men då dessa saknar budget för ökade hyreskostnader skulle renoveringarna innebära nedskärningar i verksamheterna. En hyreshöjning är dock inte aktuell eftersom Strandbostäder behöver förhandla hyrorna med sina hyresgäster som i detta fall är de samma som ägarna. Om kommunen inte vill höja hyrorna kan de helt enkelt i rollen som ägare se till att så inte blir fallet.

Kommunstyrelsen har dessutom låtit meddela att varken hyreshöjningar eller nedskärningar i de aktuella verksamheterna är aktuella utan kostnaderna för skolrenoveringarna ska tas på Strandbostäders kapital. Men då satsningen är så omfattande finns en risk att bolaget får upprätta kontrollbalansräkning nästkommande år om kommunen väljer att gå vidare med renoveringarna utan att skjuta till extra medel. Styrelsen är enligt aktiebolagslagen (SFS 2005:551, 25 kap. 13 §) skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning när det finns skäl att anta att bolagets eget kapital understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet. Görs inte det riskerar styrelseledamöterna att bli personligt skadeståndsskyldiga om bolaget går i konkurs. Risken för skadestånd och frågans allvar gör att alla ledamöter, även de med en politiskt orienterad institutionell logik samarbetar med tjänstemännen för att gynna (eller snarare rädda) bolagets verksamhet.

”Mångmiljonfrågan” har gett upphov till en infekterad relation mellan kommunen och bolaget och vid flera styrelsemöten under året diskuterar styrelsen och tjänstemännen hur de ska hantera frågan och relationen gentemot kommunen. I dessa diskussioner bidrar styrelseledamöterna med information från de kommunala nämnderna och

kommer med förslag på hur frågan kan hanteras politiskt medan tjänstemännen huvudsakligen bidrar med fördjupade kunskaper om redovisning och finansiering.

Styrelsen bedömer att de kommunala förvaltningarna inte inser allvaret i situationen och att frågan istället måste hanteras genom att styrelsen påverkar den politiska nivån i kommunen genom att föra fram bolagets intressen till alla sina politiska kontakter; enskilda politiker, partiernas lokalorganisationer och de kommunala nämnderna. Under styrelsemötena förs många olika diskussioner om denna fråga och vid varje tillfälle är styrelsen enig om att ledamöterna ska försöka använda alla kanaler de kan. Ett exempel på en sådan diskussion är när frågan finns med som en informationspunkt under ett möte:

Ledamot 9: Det är vårt ansvar att rapportera till ägaren om något håller på att hända. Vi måste påtala för ägaren och fråga hur de vill finansiera om det går dåligt ekonomisk till följd av denna fråga. Om de vill höja hyran eller skjuta till pengar är deras problem.

Ledamot 3: Många av oss sitter egentligen på två stolar. I det här rummet måste vi tänka på bolaget, men i andra sammanhang kan vi påtala problemet för ägaren.

Ordföranden: Det finns en stor missuppfattning av denna fråga i lokalpressen. Det är dags att man förstår bilden. Det är inte vi som har eftersatt underhållet med hundratals miljoner som det låter. Vi har redan gjort mer underhåll än vad vår ägare har bett oss göra. Det här ansvaret får vi lägga på fullmäktige. Där sitter många av oss så vi kan säga vad vi tycker där.

Vid ett senare möte diskuteras årets hyresförhandling mellan kommunen och bolaget, och återigen kommer frågan om skolrenoveringarna upp. Eftersom kommunen inte vill ha någon höjning av lokalhyrorna behöver styrelsen återigen komma fram till hur den ska hantera den fortsatta renoveringen av skolorna. Förslaget som diskuteras är att bolaget inte ska utföra någon renovering över huvud taget och istället väntan på att kommunen redovisar en fullgod finansiering av projektet. Därutöver diskuterar styrelsen vilka aktörer som de kan vända sig till för att påtala allvaret i situationen. Efter vd:s presentation av de ekonomiska konsekvenserna av en utebliven hyreshöjning från kommunen inleds diskussionen:

Ledamot 5: När man hör din presentation och man läser i underlaget om konsekvenserna av det här projektet måste jag säga att det är svårt att sitta

i styrelsen. Vi är solidariskt ansvariga så jag känner en väldigt stor osäkerhet kring det här. Jag kan inte vara med på ett beslut på det här viset.

Ordföranden: Jag har samma uppfattning, men det som är skrivet här [ordföranden pekar på skärmen där förslag till beslut står skrivet] är att vi inte fattar beslut om att gå vidare med renoveringen utan hyrespåslag. Detta vi tar idag är inte ett beslut om att starta projektet, utan snarare ett beslut om att vi startar projektet *om* vi får en fullgod finansiering.

Vd: I princip innebär det som står där på skärmen en broms mot alla projekt som påverkar vår finansiering negativt.

Andre vice ordföranden: Så har jag också förstått det och vi har diskuterat det här många gånger i presidiet och hur vi ska agera. För det här har egentligen inte varit någon förhandling. Alltså vi är ett bolag och ska arbeta för att det sköts så bra som möjligt, men om ägarna vill köra sitt bolag i sank så måste vi kämpa emot. Vi kan inte acceptera att vi inte får några hyreshöjningar. Då kör vi våra fastigheter i sank och då måste vi sätta emot som styrelse. Eftersom vi sitter här som ansvariga.

Ledamot 3: Vad det gäller vårt ansvar enligt aktiebolagslagen så har vi hela tiden, tydlig, markerat mot våra ägare vad som gäller. Om sedan ägaren nonchalerar det och inte bryr sig om det så går vi fria.

Ordföranden: Min uppfattning är att om kommunen i framtiden fortsätter att välja en nivå på hyrorna och underhållet där bolaget skulle gå i konkurs, då är min bedömning att i varje fall jag, och kanske hela styrelsen, ska avgå. Det är min uppfattning. Ni sitter i kommunstyrelsen några av er och jag tycker att ni ska framföra att vi måste ha pengar. Vi har hela tiden, i ett års tid, varit aktiva och visat på lösningar.

Ledamot 9: Jag tror att det är viktigt att vi beskriver för dem i kommunen att det är fråga om en redovisningsmässig kostnad.

Ordföranden: Det har vi gjort. Ekonomichefen har suttit med deras ekonomidirektör, jag har pratat, Bengt (ledamot 3) har pratat med sina kontakter. Vi har försökt förklara på alla sätt. Vd ha försökt prata med kommundirektören.

Vd: Vi har på alla sätt försökt förklara men då måste de vilja förstå.

Ordföranden: Man kan säga att de alla har reagerat på samma sätt. De är som insmorda med diskmedlet YES, allt vi säger rinner bara av dem. Vi kan väl konstatera att om hyresförhandlingen gick dåligt med Hyresgästföreningen så gick den än sämre med kommunen. Ska vi då fatta beslut om det här, fast vi inte tycker att det är så roligt och sedan enas kring att vi alla, på alla håll och kanter, för fram vad vi tycker?

Styrelsen enas kring att fatta beslut om att fortsätta med renoveringarna inom mångmiljonprojektet först efter det att kommunen redovisat

en fullgod finansiering och att styrelsen därutöver ska fortsätta att föra fram bolagets intressen i de kommunala nämnderna.

Ovanstående är ett exempel av många där styrelsen diskuterar ”mångmiljonfrågan”. Vid sidan om styrelsens politiska påtryckningar har tjänstemännen, som framgår av exemplet, också försökt framföra till kommunens tjänstemän hur de tycker att frågan ska hanteras. Vd och ekonomichefen har tagit fram flera konkreta förslag på hur finansieringen kan lösas, och efter ett drygt år av diskussioner med kommunen beslutar kommunstyrelsen att lösa finansieringen genom en nyemission där kommunen köper ytterligare aktier i bolaget till ett värde av flera tiotals miljoner kronor. Resterande miljoner behöva lösas med tiden, antingen genom att bolaget fakturerar de berörda förvaltningarna eller genom ägartillskott. Genom sina politiska uppdrag har ledamöterna tillsammans med tjänstemännen till slut lyckats lösa den uppkomna situationen.

I såväl ”mångmiljonfrågan” som i fallet med planfrågorna som diskuterades tidigare har styrelsen en rådgivande funktion. Genom information, politiska bedömningar och kontakter i den kommunala nämndsorganisationen kan ledamöterna tillsammans med tjänstemännen gynna bolagets verksamhet. Styrelsens funktion gentemot tjänstemännen i bolagsledningen karaktäriseras således inte endast av kontroll och uppföljning utan också av samarbete och rådgivning.

8

Hantering av kritik och krav från omgivningen

Tidigare i avhandlingen har uppmärksamheten riktats mot vad styrelseledamöterna i Kusthem och Strandbostäder gör och på vilka grunder de gör det. Framställningen har visat att styrelseledamöterna i Kusthem har en bolagsorienterad institutionell logik, en logik där de agerar utifrån målsättningen om bolagets ekonomiska bästa, medan det i Strandbostäders styrelse finns två olika grupper av ledamöter där den ena har en politiskt orienterad institutionell logik och där den andra i första hand har en bolagsorienterad institutionell logik.

I detta kapitel kommer fokus att riktas mot hur de två styrelserna agerar för att hantera de intressenter i omgivningen som är kritiska till hur de bedriver styrelsearbetet och verksamheterna i enlighet med deras respektive logiker. Frågan som står i centrum är hur de två styrelserna arbetar för att upprätthålla legitimitet gentemot de intressenter som inte har samma föreställningar om hur verksamheten ska bedrivas. I den första delen av kapitlet är det Kusthems styrelse som står i fokus för presentationen, medan Strandbostäders styrelse behandlas i kapitlets andra del.

Kusthems styrelses hantering av kritik och krav

Styrelsen i Kusthem agerar efter en gemensam, bolagsorienterad, institutionell logik gör att ledamöterna möter krav och kritik från intressenter i omgivningen som inte delar styrelsens uppfattning om hur styrelsearbetet ska utföras och som inte vill att bolaget ska agera som en marknadsaktör. Den gemensamma institutionella logiken skapar dock förutsättningar för att agera på ett enhetligt sätt. Det gör att styrelsen undviker att utsättas för kritik från två olika håll. Eftersom styrelsen och tjänstemännen i första hand ser till bolagets ekonomiska

bästa och eftersträvar affärsmässighet, utsätts inte Kusthem för någon kritik av marknadens intressenter. Under det aktuella verksamhetsåret behöver inte styrelsen vid något tillfälle hantera kritik som hänger samman hur bolaget agerar som marknadsaktör, till exempel att Kusthem snedvrider konkurrensen med privata bostadsbolag på den lokala bostadsmarknaden.

Kritiken kommer istället från intressenter som kritiserar bolaget för att inte bidra till kommunnyttan, för att bolaget inte är tillräckligt lojalt mot kommunorganisationen eller för att skötseln av bolaget leder till för höga hyror för hyresgästerna.

I samtliga dessa situationer hanterar Kusthem kritiken på samma sätt – genom att styrelseledamöterna *undviker* de sammanhang där kraven framförs. I vissa fall kombineras styrelsens undvikande med att tjänstemännen försvarar bolaget externt och *ifrågasätter* kraven på anpassning till kommunens, invånarnas, massmedias eller partiernas intressen.

Styrelsens undvikande sker på tre olika sätt; genom att styrelsen *undanhåller* information om verksamheter som kan komma att utsättas för kritik om informationen kommer till offentlig kännedom, genom att styrelsen *inte deltar* i sammanhanget där kritiken förekommer eller genom att styrelsen *överlåter* till andra församlingar att fatta beslut som kan uppfattas som politiska. Nedan presenteras vart och ett av de tre sätten.

Undvikande genom att undanhålla information – rivning av en gammal fastighet

Ett första tillvägagångssätt som styrelsen i Kusthem använder för att undvika att utsättas för kritik är att inte dokumentera eller sprida information om sådant som styrelsen beslutar om. Styrelseledamöterna (och vd) är medvetna om att deras strävan att uppnå bolagets bästa genom att fatta affärsmässigt grundade beslut inte delas av alla intressenter i omgivningen, och att detta agerande kan innebära att bolaget blir indraget i motsättningar som finns i den lokalpolitiska debatten. För att undvika dessa situationer väljer styrelsen i Kusthem vid flera tillfällen att inte dokumentera eller sprida information om planerad eller beslutad verksamhet. Frågan om hur styrelsen och vd initierar och förbereder rivning av en gammal fastighet (med de första lägenheterna som bolaget någonsin byggde) för att istället uppföra nya bostäder på platsen är ett exempel på när styrelsen inte väljer att informera eller dokumentera vad de tänker göra.

Den aktuella fastigheten är i stort behov av underhåll och renovering, och dessutom är intäkterna från fastigheten små. Att riva fastigheten och bygga nytt är därför något som kan motiveras ur ett affärsmässigt perspektiv. Tjänstemännen i bolaget misstänker dock att frågan kan vara politiskt laddad och vill inte att bolaget ska dras in i debatten inför kommunalvalet som äger rum några månader senare. Frågan om rivningen och nybyggnationen bedöms av tjänstemännen vara av karaktären att den kan komma att kritiseras av dem som bor i fastigheten, av dem som förespråkar lägre hyror (eftersom hyresnivåerna är högre i nyproduktion än i det gamla beståndet), av dem som inte vill att bolagets verksamhet ska drivas enligt affärsmässiga principer eller av dem som förespråkar bevarande av gamla fastigheter. Vd vill dock inte att frågan ska lämnas därhän utan han vill inleda projektet, även om den aktuella rivningen först kan bli aktuella om några år.

Frågan tas upp i samband med att styrelsen ska fatta ett beslut om vilka långsiktiga nybyggnadsprojekt som bolaget kan komma att initiera. Det är vd som lyfter frågan om rivningen och nyproduktionen:

Vd: När det gäller den här fastigheten så kan vi få bättre ekonomisk utväxling på nyproduktion och därför tycker jag att den ska rivas. Den har inget bevarandevärde som vi ser det i alla fall, och då bör vi minimera förvaltningskostnaderna. Det kommer säkert bli en väldigt stor debatt om detta så vi har stort behov av en kommunikationsplan. Man kan faktiskt ställa sig frågan om detta ska dokumenteras över huvud taget.

Ledamot 1: Nej, det tycker inte jag.

Vd: Det är trots allt bara våra långsiktiga tankar i nuläget.

Ledamot 1: En annan variant skulle vara att vi går vidare med att plocka bort ett av husen på fastigheten i ett första läge.

Ordföranden: För att vänja folk vid tanken menar du?

Ledamot 1: Ja, så att vi kommer bort från det här invanda tänkandet. Då kan vi säga upp kontrakten i det andra huset under tiden vi bygger det första. Det borde vara lättare att få igenom rent politiskt.

Vd: Det kan vara så, men jag tror inte att detta är en fråga som vi ska väcka. Vi får aldrig hamna i valdebatten i kommunen.

Ledamot 2: Nej, det får vi inte.

Ordföranden: Vi kan ta bort den här frågan ur materialet och sedan ha med oss tanken i våra huvuden.

Vd: Detta är en stor fråga och även om det inte är så att jag fegar ur genom att inte vilja ha frågan före valet så har vi trots allt en ny styrelse på plats om ett år och det är väl bättre att den nya styrelsen som ska sitta i fyra år får ta den frågan i början av sin mandatperiod. För annars riskerar

vi att väcka en jättedebatt genom att fatta det här beslutet och så kommer sedan den nya styrelsen och säger att fastigheten ska vara kvar. Så jag tycker att det är dålig tajming att väcka den här frågan nu, och då tycker jag precis som ordföranden att vi tar bort den ur dokumentationen och har kvar den mellan öronen. En av de positiva aspekterna med att riva och bygga nytt är att vi får in fler lägenheter i framtiden. Om vi dessutom tar på de strikta privata förvaltningsglasögonen och inte tar andra hänsyn så är det bättre med nyproduktion eftersom vi i dag har för höga förvaltningskostnader i fastigheten. Men frågan kommer att bli besvärlig och vi kommer att ha ett stort behov av en kommunikationsplan. Så jag föreslår att vi inte för materialet till handlingarna.

Styrelsen delar vd:s uppfattning att det är bäst att inte inkludera projektet i beslutet om de långsiktiga nybyggnadsplanerna, och därmed behöver inte projektet föras till handlingarna. Istället väljer styrelsen att se frågan som en informationspunkt och att det formella beslutet ska fattas efter det att den nya styrelsen har tillträtt. Genom att inte fatta beslut i frågan behöver styrelsen inte protokollföra projektet och styrelsen har därmed undvikit att hamna i den offentliga debatten och mötas av kritik från dem som vill att kommunens ska ha kvar den gamla fastigheten. Samtidigt har processen inte avstannat utan kan fortgå som planerat.

Styrelsen undviker den offentliga debatten – frågan om kommunikationsoperatör

Styrelsens sätt att hantera extern kritik genom någon form av undvikande går igen när styrelsen ska möts av kritik i samband med att Kusthem väljer att byta kommunikationsoperatör för internetanslutningar. En kommunikationsoperatör tillhandahåller aktiv utrustning för internet, det vill säga tekniska boxar som gör att nätet tänds. Efter att ha blivit upphandlad av Kusthem sluter kommunikationsoperatören sedan avtal med olika tjänsteleverantörer.

Kritiken i den här frågan uppkom sedan Kusthem sagt upp avtalet med kommunens energibolag, Kustenergi, som var den leverantör som tidigare tillhandahöll tjänsten. Kusthem valde att istället upphandla en privat aktör i enlighet med lagen om offentlig upphandling. Detta väckte straka känslor hos såväl hyresgästerna som energibolaget. Hyresgästerna var upprörda eftersom vissa av dem inledningsvis fick problem med sin internetanslutning och för att det fanns oro för att tjänsteutbudet skulle bli sämre och månadskostnaderna högre. Energi-

bolaget var å sin sida upprört över att ha förlorat upphandlingen och därmed gått miste om stora ekonomiska intäkter. I en artikel i lokal-tidningen gick en av energibolagets chefer till angrepp på bostadsbolaget och uttryckte sina sympatier med hyresgästerna som enligt honom skulle bli de stora förlorarna på bytet av kommunikationsoperatör. Energibolaget framhöll också att Kusthem ska vara lojalt med kommunen och bidra till koncernnyttan.

Från Kusthems sida framhålls att det nya avtalet kommer att innebära att fler bolag kan tillhandahålla internet genom kommunikationsoperatören och att den ökade konkurrensen på sikt kommer att innebära lägre kostnader för hyresgästerna, men framförallt betonas vikten av konkurrensneutralitet. Genom bytet av kommunikationsoperatör ska Kusthem undvika att granskas av Konkurrensverket och fällas för att försvåra konkurrensen. Vd menar att Kusthems tidigare köp av kommunikationsoperatör genom Kustenergi skulle kunna kritiseras då tjänsten köptes inom kommunkoncernen, utan inblandning av privata bolag. När Kusthem vid bytet av kommunikationsoperatör agerar som en marknadsaktör behöver bolaget således hantera kritik från kommunen och hyresgästerna, och när bolaget försöker värna konkurrensneutraliteten får det kritik för att inte bidra till kommunkoncernen eller för att bolagets agerande medför högre bredbandskostnader för hyresgästerna.

Bolagets tjänstemän och styrelse står fast vid sitt beslut att värna konkurrensneutraliteten och de är inte öppna för förhandling. Kusthem väljer att hantera kritiken genom att styrelsen undviker den offentliga debatten medan tjänstemännen ifrågasätter kritikens rimlighet.

Under det styrelsemöte som följer efter bytet av kommunikationsoperatör tar vd upp hur han ser på det som skett och hur han tycker att kritiken ska hanteras:

Ordföranden: Vad tänkte du ta upp som nästa punkt i din information?

Vd: Jag tänkte ta upp lite om EU-lagstiftning, konkurrenslagstiftning och vad som egentligen gäller. Hur mycket får man dunka varandra i ryggen egentligen? Jag tänkte prata om kommunikationsoperatören. Konkurrensverket stärker successivt sin roll och nu tittar de mycket på hur kommuner gör affärer och betar sig på marknaden. Vad Konkurrensverket granskar just nu är när offentliga bolag omöjliggör konkurrens eller inte släpper in privata aktörer. Det är direkt tillämpligt på vad vi och Kustenergi höll på med tillsammans. Vi kuckelurade tillsammans. Det är sanningen. Därför gjorde vi en upphandling. På Konkurrensverket är man beredda att stoppa verksamheter, utan domstolsförfarande, om kommuner gör interna affärer

som de anser vara otillbörliga. EU-lagstiftningen och den svenska konkurrenslagstiftningen säger att man inte får kuckla ihop sig och utestänga andra. Det ska vara öppet för att förhindra mutor och bestickning, alltså att offentliga företag gör att andra aktörer inte kan komma in på marknaden. Om vi skulle välja att vara kvar hos Kustenergi så skulle det vara dyrare, det utestänger konkurrens och vi skulle få ett sämre tjänsteutbud. Så det var aldrig ett alternativ att vara kvar.

Ledamot 6: Hur många är det som har hört av sig till er?

Vd: Det har varit sju eller åtta insändare i tidningen och kanske 30 till 40 samtal om dagen. Men då ska ni veta att innan energibolagets it-chef gick ut i tidningen och beklagade att våra hyresgäster nu mister Kustenergi som kommunikationsoperatör, var det inget tryck i frågan. Vad som inte heller kommer fram i debatten är att det är många andra fastighetsägare som också är missnöjda med Kustenergi, att deras utbud är alldeles för dåligt, och det är egentligen monopolisten som har utnyttjat sin ställning.

Ledamot 1: Jag håller med.

Efter att ha presenterat sin syn på vad som hänt hittills går vd över till att diskutera hur han tycker att frågan ska hanteras i fortsättningen:

Vd: Konkurrenslagstiftningen gäller i hela Sverige och Kustenergis utspel i tidningen är exempellöst och det är de som stökar till allt för oss nu. Men när jag var liten hade jag en kompis vars pappa var sjökaptan och vi fick åka med på kommandobryggan, och han sa alltid en sak när fartyget lämnade hamn – ”Stadig kurs. Vi ändrar inte kursen! Dit ska vi. Det är trångt i hamnen, vi har lagt ut kursen, stadig kurs.” Det är det som gäller för oss här också. Det är bara för oss att jobba oss igenom detta. Jag gillar inte att kritisera Kustenergi och jag kommer inte heller att göra det offentligt, men internt kommer jag att göra det. Jag har redan tagit upp det med koncernchefen för det här är en fråga för koncernen. Det är den bästa vägen tror jag, att inte möta dem i massmedia, även om vi har fått ta riktigt mycket kritik den vägen. Jag har förstått att många på Kustenergi är bittra och att det kanske kommer att innebära att vissa får byta arbetsuppgifter eller att de får rationalisera. Men det är så det är att driva ett företag. Ta oss själva som exempel. Vi är tio personer färre idag än när jag började här, men å andra sidan tjänar vi mer pengar. Men om inte ni tycker något annat så ser inte jag att vi kan eller ska backa bandet nu.

Ordföranden: Nej det ska vi inte.

Vd: Då är vi överens om detta. Det hela kommer att värka över, även om det kommer att ta lite mer tid än vad vi hade tänkt oss.

Styrelsen har inget att tillägga utan instämmer i vd:s beskrivning av frågan om kritiken ska hanteras. Innan diskussionen avslutas poängterar vd för styrelsen att de alla ska vara stolta över att ha varit med och värnat konkurrensneutraliteten och öppenheten:

Vd: Det är tre kanske fyra bolag inom den här branschen på den lokala marknaden och de är tätt sammanväxta med Kustenergi och förlorar mycket av sina affärer nu. Och jag är glad för det. För det är precis så här det ska gå till eftersom de har agerat som på en monopolmarknad och kucklar tillsammans med Kustenergi. Det är precis så som det inte ska vara. Så den här debatten ger mig energi för vi gör helt rätt. Någon av er frågade förut hur jag mår och jag kan bara säga att jag mår jättebra, det här ger mig energi!

Styrelsens roll i hanterandet av kritiken mot Kusthems byte av kommunikationsoperatör är den samma som i hanterandet av rivningen av den gamla fastigheten: att undvika att utsättas för kritik. Det är istället tjänstemännen som tar diskussionen, men det sker internt i kommunorganisationen på chefsnivå. Genom att hantera frågan på detta sätt minskar risken att styrelsen utsätts för kritiken och bolaget behöver inte heller anpassa sig till systerbolagets krav på lojalitet eller hyresgästernas klagomål.

Undvikande genom att överlåta beslut till andra nivåer

Det är inte endast genom att undanhålla information eller genom att inte delta i sammanhang där kritik framförs som styrelsen undviker kritik från omgivningen. Undvikande sker också genom att styrelsen inte fattar beslut som de uppfattar som politiska och som därmed riskerar att väcka politisk debatt och krav på anpassning. Istället för att fatta besluten själva avvaktar styrelsen beslut från någon av de överordnade politiska nivåerna och behöver därmed inte bli ansvariga för beslutet och föremål för kritiken.

Det tydligaste exemplet på att styrelsen i Kusthem agerar på detta sätt är frågan om förturer i uthyrningen av lägenheter till nyanlända flyktingar. I dagsläget hyr kommunen ett flertal lägenheter av bostadsbolaget för att kunna ta emot flyktingar.

Sverigedemokraterna har riktat kritik mot uthyrningen och att bolaget på detta sätt ger förtur till de nyinflyttade. De vill att bolaget upphör med denna uthyrning då de anser det vara orättvist att flyktingarna går före i kön och att det drabbar dem som väntat på att få en

ny bostad i många år. Övriga partier i kommunfullmäktige har besvarat kritiken och framfört att de nyanlända befinner sig i ett utsatt läge och behöver stöd och någonstans att bo. Förturerna motiveras vidare med att dessa människor inte har haft möjlighet att ställa sig i den lokala bostadskön och att de därmed inte kommer att kunna få någon bostad på många år.

Frågan är laddad och uppmärksamhet har börjat riktas mot Kusthem. Kommunen planerar att ta emot fler flyktingar och vill föra samtal med bolaget (och andra fastighetsägare) om hur de tillsammans kan få fram ytterligare lägenheter, medan Sverigedemokraterna i kommunfullmäktige kritiserat att Kusthem över huvud taget hyr ut bostäder på detta sätt. Under ett styrelsemöte diskuteras Kusthems bostadssociala arbete och under den diskussionen lyfter en av ledamöterna frågan om uthyrning till kommunen för nyanlända flyktingar:

Ledamot 5: Jag vet att vi i kommunen kommer att ta emot fler nyanlända flyktingar och då kommer behovet av sådana lägenheter att öka ytterligare. Har vi någon beredskap för detta?

Vd: Nej, någon beredskap har vi definitivt inte. Vi står inte med tomma lägenheter. Nu är jag inne på politiska aspekter men jag tycker att vår beredskap ska bestå i att vi pratar med socialförvaltningen. Vi har redan sagt till dem att om det är så att kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige beslutar att ta emot fler människor så är det de som måste ange att det är vi i bostadsbolaget som ska ta emot dem. För då måste det in i uthyrningssystemet. Då måste vi säga att under en viss period, de närmaste månaderna, kommer de tomma lägenheterna att hyras ut till flyktingar. För vi har inga tomma lägenheter. Jag kan inte heller se hur vi ska kunna ta debatten och besvara kritiken att ungdomarna i kommunen inte får några lägenheter på grund av detta. För det är den debatten vi kommer att hamna i och den är jättesvår att föra. Vem tar den debatten?

Ordföranden: Den debatten kom upp igår i kommunfullmäktige. Då passade man från Sverigedemokraterna på att gå upp i talarstolen och säga att om kommunen tar emot den kvot med flyktingar som nu är föreslagen så kommer det tekniskt sätt innebära att vi lämnar lägenheter till hyresgäster som inte har funnits i kommunen tidigare.

Vd: Men var tror ni att den här frågan kommer att landa? Kommer den att landa i vårt knä?

Ledamot 1: Delvis kommer den nog att göra det då tanken är att både vi i bostadsbolaget och de privata ska hyra ut lägenheter till dem som kommer, och därför är Kusthem hela tiden ett slagträ i de här frågorna. Men jag kommer aldrig att fatta ett beslut om de frågorna här i styrelsen.

För att undvika att hamna i den politiska debatten kring flyktingmottagningen bestämmer sig styrelsen för att invänta en förfrågan från kommunen och att Kusthem inte ska upprätta någon beredskap (att hålla lägenheter tomma i väntan på flyktingarna) före det att kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige har beslutat att Kusthem ska hyra ut lägenheter till flyktingarna. Genom att agera på detta sätt kommer debatten att föras i kommunfullmäktige och det är kommunen, inte bolaget, som i första hand blir ansvarig för beslutet om uthyrningen. Bolaget får därigenom en utförandefunktion och styrelsen i Kusthem slipper kritik från dem som anser att uthyrningen till flyktingar är felaktig.

I de tre exemplen ovan har det visats hur styrelsen i Kusthem hanterar kritik från den offentliga sektorns intressenter genom undvikande. Antingen *undanhåller* styrelsen information om sådant som kan komma att utsättas för kritik om det kommer till offentlighetens kännedom (som i fallet med rivningen av den gamla fastigheten), eller så sker det genom att styrelsen *inte deltar* i sammanhang där kritiken kan komma att uppstå (som i fallet med kritiken från energibolaget där styrelsen väljer att inte debattera i tidningen). Undvikande sker också genom att styrelsen i Kusthem *överlåter* beslut i politiska frågor till de andra församlingarna i kommunen (som i frågan om uthyrning av lägenheter till flyktingar).

Strandbostäders styrelses hantering av kritik och krav

Tidigare i avhandlingen har det visats att det i Strandbostäders styrelse finns två olika institutionella logiker, en bolagsorienterad och en politiskt orienterad, och detta är något som påverkar styrelsens hantering av kritik och krav från omgivningen.

I frågor där inte någon av de två grupperna anser att kritiken från omgivningen är legitim, och där innehållet i kritiken inte överensstämmer med någon av de två gruppernas syn på uppdraget och verksamheten, hanteras kritiken genom att styrelsen undviker den offentliga debatten samtidigt som den använder sina andra politiska uppdrag för att ifrågasätta dem som kritiserat bolaget. I frågor där bolaget och styrelsen däremot utsätts för kritik som aktualiserar motsättningen mellan de två logikerna är det inte möjligt för styrelsen i Strandbostäder att agera på detta sätt utan. Där sker istället hanteringen genom interna kompromisser i styrelsen.

Ifrågasättande i politiska sammanhang men undvikande av offentlig debatt

I de frågor där bolaget utsätts för kritik från omgivningen och där båda grupperna i styrelsen ifrågasätter kritikens rimlighet har styrelsen och de ledande tjänstemännen ett tydligt och konsekvent sätt att hantera kritiken: Styrelsen *ifrågasätter* kraven och försöker få stopp på kritiken genom att bemöta den inom kommunorganisationen i de politiska församlingar som ledamöterna sitter i, samtidigt som styrelsen alltid *undviker* att bemöta kritiken offentligt. En förutsättning för att styrelsen ska kunna utföra påtryckningar gentemot kravställaren är att kravet kommer från en aktör med kopplingar till den kommunala organisationen, eftersom ledamöterna då har möjlighet att bemöta kritiken i de politiska församlingarna. Den kritik som Strandbostäder möter under året riktas just från aktörer i kommunorganisationen, av såväl politiker som tjänstemän.

Bemötandet av två debattartiklar

I kölvattnet av den infekterade konflikten mellan kommunen och Strandbostäder i ”mångmiljonfrågan” har bolaget kommit att utsättas för flera kritiska inlägg i lokaltidningarna. Skötseln av bolagets verksamhet har ifrågasatts och kritikerna menar att kommunens förvaltningar behöver göra neddragningar i sina verksamheter eftersom kommunen skjuter till nya medel för att genomföra skolreoveringarna i enlighet med vad som utlovats i skolsatsningen.

Kritiken mot bolaget i mångmiljonfrågan framförs bland annat i massmedia och tätt inpå ett av styrelsens möten har kritiken varit extra hård i två debattartiklar i ortens lokaltidningar. I den ena artikeln är det en politiker från kommunfullmäktige som kritiserar bolaget för att ekonomin inte har skötts på ett sätt som möjliggör reoveringar utan ägartillskott. Hade bolaget skött sin ekonomi hade inte kommunens budget behövt belastas för att klara reoveringarna, menar debattören.

I den andra debattartikeln är det anställda på ett av kommunens äldreboenden som på snarlika grunder menar att bolaget har skött sin ekonomi såpass dåligt och att det tvingas till hyreshöjningar som drabbar äldreomsorgen och budgeten för det äldreboende på vilket de arbetar. I artikeln menar de att detta i slutänden kan innebära uppsägningar av personal.

De två debattartiklarna sammanfaller i tiden med varandra och styrelsen diskuterar hur de ska hanteras dem vid samma styrelsemöte. I båda fallen enas styrelsen om att kritiken ska bemötas av styrelsen,

men internt i kommunorganisationen och inte via massmedia. Först diskuteras bemötandet av kritiken som framförs av fullmäktigeledamoten. Det är vd som tar upp frågan. Han har tidigare besvarat kritiken med en replik i lokaltidningen och därefter har ett nytt inlägg kommit från politikerns sida. Vd har av lokaltidningen nu fått möjlighet att besvara debattartikeln ännu en gång men tvekar kring om det är lämpligt. Vd frågar nu styrelsen hur de ser på saken:

Vd: Jag och Klas Karlsson har haft en skriftväxling med varandra i tidningen där jag har försökt besvara hans kritik om att bolagets ekonomi påverkar kommunen negativt. Det ni ser här på skärmen är ett utkast till ytterligare ett svar från mig, men jag vet inte om jag ska svara. Han är för mycket aktivist och jag känner att det inte är någon mening att svara honom. Det leder ingen vart. Jag försöker förklara hur det fungerar men sedan väljer han att tolka mina svar precis som han vill. Det är svårt att bemöta hans kommentarer och antydningar. Det han skriver stämmer helt enkelt inte. Jag undrar om ni har några funderingar kring detta?

Ledamot 3: Först och främst tycker jag att det inte ska ske någon debatt mellan politiker och tjänstemän på det här sättet. Det ska inte ske en sådan sammanblandning. Sedan undrar jag vad Klas Karlsson har för insikt i vårt bokföringssystem.

Vd: Han kan se våra årsredovisningar men han har ingen insyn i vårt bokföringssystem. Det är där det blir konstigt att han kritiserar oss för att inte följa god redovisningssed, för det är ren lögn! Självfallet måste vi följa god redovisningssed och det ser våra revisorer till att vi gör.

Vice ordföranden: Det hela började med ett politiskt påhopp mott oss i Socialdemokraterna om att vi inte förstår oss på bolag, och då svarade jag honom att det har kommit undersökningar som visar att vårt parti har den bästa näringslivspolitik. Men nu har han gått över till att kritisera bolaget istället och det är lite mera obehagligt tycker jag.

Diskussionen övergår till att handla om vem som ska bemöta kritiken och en av ledamöterna föreslår att ordföranden kan ta över diskussionen i tidningen:

Ledamot 5: Jag tycker att politiker diskuterar med politiker och tjänstemän med tjänstemän. Jag tycker att vd ska avsluta den här debatten men sedan kan ordföranden gå ut och svara och ha synpunkter. Men inte att tjänstemän och politiker käbblar med varandra.

Ordföranden gillar inte förslaget att han ska ta debatten i tidningen och betonar att styrelsen måste vara enig om han ska gå ut i tidningen:

Ordföranden: Innan jag går ut och bemöter något i tidningen ska det väldigt mycket till. Dessutom gillar jag inte tanken att jag som ordföranden ska gå ut och tala för styrelsen. Det är inte alls så som det ska gå till. Ska det finnas någon kommunikation så behöver vi ha ett styrelsebeslut på vad vi ska tycka och tänka i de här frågorna. Det är inte schysst att jag går ut som ordförande och för er talan. Det ser man aldrig en ordförande för ett större privat bolag göra. För att jag ska svara i tidningen måste jag veta att ni allihop tycker likadant.

Ledamot 5: Vad jag menar är att du kan uttala dig som centerpartist.

Ordföranden: Nja, jag vet inte.

Förslaget att ordföranden ska besvara kritiken i rollen som politiker väcker reaktioner hos flera av de ledamöter som tycker att varje ledamot ska arbeta för bolagets bästa. Den andre vice ordföranden avfärdar förslaget genom att säga:

Andre vice ordföranden: Vi sitter inte här som politiker, tänk på det! Vi som sitter i styrelsen är personligt ansvariga och vi ska inte agera som politiker här. Tänk på det, för det är viktigt. Det gäller även om vi ska gå ut i tidningen. Vi ska inte politisera över huvud taget.

Flera av ledamöterna delar uppfattningen att ordföranden inte ska besvara artikeln som centerpartist och styrelsen bestämmer sig därför för att varken ordföranden eller vd ska komma med ett nytt svar i tidningen. Styrelsen väljer att undvika kritiken.

Efter att ha diskuterat den första debattartikeln övergår styrelsen till den andra debattartikeln som författats av de anställda på äldreboendet. Det är styrelsens vice ordförande som uppmärksammat artikeln samma morgon och vill diskutera hur den ska bemötas.

Vice ordföranden: Jag blir så trött. Tidigare var det energibolaget som fick höra att deras styrelse inte visste vad den höll på med och att allt var så dåligt skött, och nu är det vår tur. Nu har det inkommit en debattartikel från de anställda på äldreboendet i Kungshem där de diskuterar arbetet på äldreboendet. Det kan de förvisso göra, det har jag inga åsikter om. Men! Sedan börjar de diskutera saker som de inte förstår sig på eller är insatta i när de skriver så här [ledamoten läser högt ur tidningsartikeln]: *”Dåligt skötta kommunala bolag läcker pengar som såll, och i dessa hål väljer*

kommunen att tömma sina kassakistor på bekostnad av såväl dagens som morgondagens gamla och sjuka.” Då blir jag trött!

Ordföranden: Det är väl ett gränsfall på hur hårt man som anställd i kommunen får kritisera över huvud taget. Men det där är kanske inte bara ett angrepp på oss i bolaget utan också på oss som sitter i kommunfullmäktige som väljer att kasta pengar i de där hålen. Det där ser jag som mycket allvarligt.

Vd: Det där speglar en allmän bild inom kommunen, där bolagen ses som ett slags skräporganisationer och att det slängs in pengar i de här värdelösa organisationerna. Att bolagens sköts på ett fantastiskt dåligt sätt, och allt detta på bekostnad av de fantastiskt duktiga, fina och kompetenta medarbetarna inom kommunorganisationen som får lida för det här. Det verkar vara en allmän uppfattning i kommunorganisationen för vi möter den varje dag i vårt arbete. Det finns en långvarig söndring mellan kommunen och bolagen. Och vad jag är intresserad av är vad vi kan göra för att komma ifrån den här bilden. För vi jobbar jättehårt med det här men det känns inte som att vi kommer fram. Hur ska vi göra för att komma till rätta med det här? Jag tycker att det är en fantastiskt viktigt fråga.

Vd:s fråga besvaras av en ledamot som anser att det bästa sättet att hantera kritiken är att styrelsen, vid sidan om tjänstemännens dagliga arbete, ska ta debatten i sammanhang där det ses som lämpligt att agera politiskt:

Ledamot 3: Den här kritiken är definitivt otrevlig men jag tror inte att vi kan göra så mycket åt det, men vad vi kan göra är att kommunicera mycket mot bolagets lokalhyresgäster [kommunens nämnder]. Det finns bara ett sätt och det är att fortsätta det här arbetet med att kommunicera som ni tjänstemän har börjat med och sedan vara väldigt tålmodiga. Det är samma sak med oss i styrelsen. Det är visserligen som Tilda [andre vice ordföranden] sa förut att vi inte sitter här som politiker, men när vi går in i kommunhuset och i andra politiska sammanhang kan vi ta debatten och diskussionen. Person för person. Det tycker jag att vi ska göra, men att skriva insändare tycker jag är meningslöst.

Ledamoten får medhåll från övriga i styrelsen och möts av instämmande kommentarer:

Ledamot 5: Jag håller helt med dig Bengt. Vi borde inte gå i polemik offentligt på något sätt. Inte skriva insändare. Sedan är vi visserligen styrelsemedlemmar men vi är annat också. Åtminstone är jag det, jag är politiker också och när jag ikläder mig fullmäktigerollen. Då kan jag debattera.

Styrelsen enas om att bemöta kritiken i de uppdrag de har i kommunen, men bestämmer samtidigt att inte agera genom massmedia. Förhoppningen med detta agerande är att styrelseledamöterna genom sina uppdrag i de kommunala nämnderna ska få slut på kritiken från kommunens politiker och anställda och därigenom få till ett bättre samarbete med kommunens förvaltningar. Samtidigt innebär undvikandet av den offentliga debatten att ledamöterna inte riskerar att behöva agera (eller framstå) som politiker i tidningen när de agerar i sin roll som ledamöter. Därmed kan kritiken bemötas utan att enigheten i styrelsen förloras.

Att hantera kritik genom interna kompromisser

Till skillnad från situationen med de två debattartiklarna ställs styrelsen i Strandbostäder ibland också inför situationer där de två grupperna har olika uppfattning om den kritik som framförs, och om bolagets ska anpassa sig till de krav som det möter. I sådana situationer är det inte möjligt för styrelsen att hantera kraven genom påtryckningar (som i fallet med debattartiklarna) eller genom att försöka omförhandla kravet eller anpassa sig till det. Om någon av grupperna försöker agera på ett sådant sätt skulle det gå emot den andra gruppens intressen.

Som tidigare visats kan inte heller dessa situationer hanteras genom att styrelsen voterar om hur bolaget ska agera eftersom gruppen med en företagsorienterad institutionell logik anser att en votering i sig är oförenlig med att agera för bolagets bästa. Inte minst förespråkar styrelsens ordförande enighet och att styrelsen ska hålla samman. Styrelsen i Strandbostäder har därmed av sagt sig ett av de instrument som skulle kunna användas för att hantera olikheter i politiska grupper: att låta majoriteten bestämma genom omröstning. Vad gör då styrelsen i Strandbostäder i situationer där den externa konflikten mellan olika värden också återfinns i styrelserummet? Svaret på den frågan är att kompromiss.

Frågan om differentierade hyror och en ny hyressättningsmodell

En fråga där kritik och krav från omgivningen aktualiserar motsättningarna mellan de två institutionella logikerna i Strandbostäders styrelse är den årliga hyresförhandlingen. De privata fastighetsägarna i kommunen är intresserade av att Strandbostäder får till en högre hyra i förhandlingarna eftersom detta gör det lättare för dem att motivera hyreshöjningar i sina fastigheter. Även bland partierna i kommunfull-

mäktige finns det de som vill att bolaget ska eftersträva högre hyror för att kunna leverera avkastning i enlighet med ägardirektiven. Denna hållning delas inte av Hyresgästföreningen som istället driver linjen att Strandbostäder ska ha lägsta möjliga hyra.

Motsättningen i hyresfrågan innebär problem för styrelsen, då de två institutionella logikerna står i motsättning till varandra. I den grupp som agerar i enlighet med den politiskt orienterade institutionella logiken är låga hyror ett viktigt mål för verksamheten. I gruppen där ledamöterna ser sig som bolagets representanter, och som vill undvika att bolaget tar ekonomiska risker, eftersträvas istället höjda hyror. Motsättning i Strandbostäders omvärld återfinns således också i styrelsen.

Varje år åvilar det styrelsen att besluta om ett förhandlingsmandat till den delegation som ska förhandla hyrorna med Hyresgästföreningen. För det aktuella året har styrelsen enats om ett procentintervall, som bolagets delegation får förhandla kring. Intervallet baseras på tjänstemännens kalkyler för det kommande årets budget och har också förhandlats i styrelsens presidium. Eftersom intervallet är brett, och eftersom hyrorna inte beslutas ensidigt av styrelsen utan i förhandling med Hyresgästföreningen, väcker inte frågan om hyresintervallet någon större diskussion i styrelsen. Däremot blir motsättningen mellan de två grupperna tydlig när en av ledamöterna vill att förhandlingsdelegationen ska få möjlighet att differentiera hyreskraven och ta hänsyn till bostädernas läge. Differentierade hyror finns på andra platser i Sverige och även i kommunen har det framförts krav på införandet av en sådan modell. Ledamoten lyfter frågan om differentierade hyror efter beslutet om hyresintervallet:

Ledamot 7: Det vore bra om vi gav delegationen en extra kraft och gav den i uppdrag att arbeta för differentierade hyror i en högre utsträckning.

Ordföranden: Jag tycker redan att vi har det men det går att diskutera ytterligare.

Vd: Införandet av differentierade hyror införs i regel efter ett ganska tidsödande arbete. I allmänhet brukar en sådan modell tas fram i förhandling mellan Hyresgästföreningen, det kommunala bostadsbolaget och representanter från de privata fastighetsägarna. Det är alltså en grupp där man ska sitta och prata ihop sig och det brukar alltid bli problem. Bland annat tycker alltid de privata fastighetsägarna att deras fastigheter ligger i ett bättre läge än allmännyttans fastigheter, och då skapas det ett käbbel som brukar ta ganska lång tid att lösa. Det är vad vi har framför oss innan vi kan ha en differentierad hyressättning. Sedan ska vi inte glömma bort

att vi redan idag har en differentiering i hyrorna, men den görs bland annat utifrån när respektive fastighet är byggd. Men i bruksvärdessystemet har inte läget ett så stort värde.

Vice ordföranden: Är inte det här en större fråga? Åtminstone har Hyresgästföreningens ordförande på nationell nivå, Barbro Engman, fört fram detta i debatten med en av landets främsta bostadsforskare. Han vill ha marknadshyror och Barbro Engman menar att differentierade hyror medför social housing som i alla andra länder. Så det finns en fara med det här, som jag ser det.

Efter vice ordförandes inlägg är det tydligt att det finns två olika synsätt i frågan. Ledamot 7, som har en bolagsorienterad institutionell logik, vill att delegationen ska verka för differentierade hyror medan vice ordföranden, som har en politiskt orienterad institutionell logik, inte vill att delegationen ska få ett sådant uppdrag eftersom det inte ligger i linje med hennes bostadspolitiska målsättningar om låga hyror. Ordföranden är å sin sida angelägen om att styrelsen ska upprätthålla sin enighet och presenterar därför en kompromiss:

Ordföranden: Skulle vi inte kunna lägga till en att-sats med formuleringen att delegationen får i uppdrag att ”verka för” differentierad hyressättning? Det skulle inte innebära att vi arbetar för en sådan modell men samtidigt skulle delegationen kunna argumentera för att hyressättningen i den här förhandlingen ändå ska kunna ta hänsyn till läget.

Andre vice ordföranden: För min del så har jag hela tiden tyckt att en modell skulle vara till stor hjälp eftersom vi har hackat det här med Hyresgästföreningen fram och tillbaka och det känns inte som att vi kommer någon vart. Det händer ingenting hur mycket vi än försöker. Så något måste vi få fram.

Vice ordföranden: Jag vill inte ha någon ny att-sats, men möjligen att man kan känna sig för och lyssna lite på motparten, innan vi sätter ner något på papper.

Ordföranden: Då föreslår jag att vi funderar vidare tills nästa möte om hur vi ska göra, men att vi ändå informerar Hyresgästföreningen om att någonting åt det här hållet med differentierad hyror vore bra. Att det vore bra för kommunen som helhet att vi får någon form av differentiering.

Ledamot 3: Jag känner att ordförandens förslag att ”verka för”, är balanserat men ändå en tydlig signal. Sedan är resultatet en förhandlingsfråga. Där får man ge och ta. Så jag vill tillstyrka en ny att-sats.

Ordföranden: Vad som är negativt är om vi inte har en enig styrelse. Då är det bättre att vi skjuter på frågan till ett nytt styrelsemöte eftersom en del av styrelsen har en annan uppfattning. Det är inte heller bra rent för-

handlingsmässigt att gå in med en sådan oenighet. För om jag förstår er från Socialdemokraterna rätt så har ni en annan uppfattning, och då vill jag inte yrka på en ny att-sats. Jag märker att ni tycker att det är för tidigt.

Ledamot 7: Eftersom det var ett starkt förhandlingsmandat som jag ville skicka med så kanske vi ska vänta.

Ordföranden: Ja, för du får inte ett strakt mandat om du inte har en enig styrelse.

Ledamot 7: Det håller jag med om.

Ledamot 1: Eftersom det här är en större fråga så tycker inte jag att vi ska lägga in en extra att-sats. Detta är något som behöver utvärderas närmre. En sådan modell tar flera år att förhandla och då tycker jag att det är viktigt att vi som styrelse ska få vara med och ha mer insyn i förhandlingarna om modellen. Det är framförallt det här med att man ska ta hänsyn till läget som jag tycker är besvärligt. Det kan innebära att vissa lägen kommer att ses som mindre attraktiva och att vi får ett slags social housing. Att människor blir stämplade för att de bor i det ena eller andra huset.

Vice ordföranden: Eftersom Hyresgästföreningen är vår formella motpart tycker jag att vi först ska fråga dem och höra hur de skulle ta emot detta.

Ordföranden: Jag föreslår att vi återkommer till frågan vid nästa styrelsemöte efter det att vi har haft ett första möte med Hyresgästföreningen.

Övriga ledamöter tycker att ordförandens förslag är bra och beslutar att inte lägga till ytterligare en att-sats som skulle ha gett förhandlingsdelegationen ett mandat att arbeta för differentierade hyror.

Frågan om differentierade hyror har på detta sätt hanterats genom att de två grupperna i styrelsen, med ordföranden som medlare, kompromissar med varandra. Styrelsen beslutar att anta förslaget att ”verka för” differentierade hyror på nästkommande möte, efter det att Hyresgästföreningen har indikerat att den är intresserad av någon form av modell och efter det att styrelsen har haft ytterligare tid att prata sig samman och de Socialdemokratiska ledamöterna försäkrats om att differentierade hyror inte innebär upprättandet av en modell med socialbostäder likt den som finns i andra länder. De motstridiga kraven från omgivningen har på detta sätt hanterats utan att någon sida helt förlorat i frågan, och utifrån styrelsens beslut hanteras sedan omgivningens krav genom förhandlingar med Hyresgästföreningen.

De två exemplen ovan visar hur styrelsen i Strandbostäder hanterar kritik från omgivningen. I situationer där hela styrelsen är enig, och kritiken från omgivningen inte innebär att motsättningarna mellan de två institutionella logikerna aktualiseras, hanterar styrelsen kritik ge-

nom påtryckningar i kommunorganisationen och genom att undvika offentlig debatt. I situationer där kritiken innebär motsättningar mellan de två gruppernas institutionella logiker är det inte möjligt för styrelsen att agera på ett sådant sätt eftersom konflikten också finns i styrelsen. I dessa situationer hanteras kritiken först inom styrelsen innan ledamöterna agerar gentemot omgivningen.

9

Styrelsearbete i kommunala bolag

I detta kapitel ska avhandlingens frågor besvaras. Kapitlet är därför indelat i tre avsnitt där jag i tur och ordning kommer besvara de tre frågorna som ställdes i inledningskapitlet. I det första avsnittet analyseras de båda styrelsernas institutionella logik utifrån de två idealtyperna som togs fram i kapitel fyra.

För att nå fram till studiens syfte, som är att vidareutveckla begrepp och teorier inom fältet för styrelsearbete i offentlig sektor genom att öka kunskapen om hur politiker utför sina styrelseuppdrag, vilka funktioner de utför och varför de utför dessa funktioner, kommer jag i kapitlets andra avsnitt först besvara frågan om vilka funktioner som de två styrelserna utför för att sedan med hjälp av svaret på den frågan försöka förklara varför de utför dessa funktioner.

Samma struktur följer kapitlets tredje avsnitt där jag först besvarar frågan om vilka strategier styrelserna använder för att hantera kritik och krav från omgivningen. Därefter sätter jag strategierna i relation till de institutionella logiker som styrelserna agerar efter. Förhoppningen med denna disposition är att det ska bli tydligare för läsaren att förstå varför styrelser utför de funktioner de utför och varför de använder sig av de strategier som de gör.

Vilken institutionell logik styr agerandet hos ledamöter i Kusthem och Strandbostäder?

Som en följd av de kommunala bolagen är offentligt ägda men samtidigt bedrivs verksamhet i just bolagsform finns det två olika institutionella logiker som kan styra ledamöternas agerande och som kan uppfattas som legitima, såväl den politiskt orienterade logiken som den företagsorienterade logiken. Att jag i avhandlingen har tagit hän-

syn till detta förhållande har varit ett försök att väga in den offentliga sektorns förutsättningar i analysen av styrelsearbetet i denna sektor. Låt oss nu påbörja denna analys.

En grundläggande utgångspunkt i avhandlingens teoretiska ramverk, och i föreliggande analys, är att individers agerande förstås utifrån de rådande institutionella logiker som de befinner sig inom. Varje institution i samhället, såsom företaget eller den politiska organisationen, förser individerna inom institutionen med olika handlingsregler. I situationer där agerandet sker i ett sammanhang där det finns flera olika institutioner finns det flera olika handlingsregler, fler olika institutionella logiker, som individerna kan agera efter (Thornton, Ocasión & Lounsbury 2012:7ff).

I inledningskapitlet argumenterade jag för att de kommunala bolagsstyrelserna är ett sådant sammanhang. Styrelseledamöterna befinner sig i ett sammanhang där deras agerande både kan tänkas påverkas av de institutionella logiker som föreskrivs av företaget som institution och den politiska organisationsmodellen som institution. Då de kommunala bolagsstyrelserna befinner sig i en sådan situation kan vi inte på förhand veta enligt vilken av de två institutionernas logik ledamöterna agerade. Det som talar för att ledamöterna skulle agera i enlighet med den politiskt orienterade institutionella logiken är det faktum att de är rekryterade genom de allmänna valen och nominerade av de lokala politiska partiorganisationerna. Därutöver innehar styrelseledamöter i kommunala bolag också ofta politiska uppdrag i nämnder eller i kommunfullmäktige, något som gör att de är vana att agera som politiker. Allt detta talar för att också styrelseuppdraget uppfattas som ett politiskt uppdrag.

Det som talar för att styrelserna tvärtom agerar enligt den företagsorienterade institutionella logiken är istället att de återfinns i ett bolag och att de därigenom agerar under den lagstiftning som gäller för aktiebolag. Därtill bedriver bolaget sin verksamhet på marknaden och där kommer ledamöterna i kontakt med aktörer som agerar i enlighet med den företagsorienterade institutionella logiken. Vi kan med andra ord inte på förhand hålla den ena logiken för mer trolig än den andra, och med grunden i detta resonemang ställdes därför frågan: *Vilken institutionell logik styr agerandet hos ledamöter i kommunala bolagsstyrelser?*

För att besvara denna fråga används de två idealtyper som presenterades i avhandlingens teorikapitel, den politiskt orienterade och den företagsorienterade institutionella logiken. De två idealtyperna baseras

på Thorntons, Ocasios och Loundsburys (2012) begreppsapparat. De två idealtyperna består av fem karaktärsdrag: 1) ledamöterna identitet, 2) målsättningar, 3) strategier, 4) uppmärksamhet och 5) auktoritetsgrund. De fem karaktärsdragen utgör sammantaget de handlingsregler som styr agerandet i varje styrelse (Thornton & Ocasio 1999:804).

Kusthem – en bolagsorienterad institutionell logik

I kapitel fem presenterades hur styrelsen i Kusthem agerar utifrån de fem karaktärsdragen, och sammanförs utfallet framträder en institutionell logik som bäst kan beskrivas som *bolagsorienterad*. Den bolagsorienterade institutionella logiken består av handlingsregler som skiljer sig från såväl den politiskt- som företagsorienterade institutionella logiken. Vilka dessa regler är, och hur de skiljer sig från de två idealtyperna, diskuteras i analysen nedan.

Styrelsen identifierar sig som bolagets representanter

Den första mekanismen genom vilken en institutionell logik påverkar individuellt och organisatoriskt agerande är genom att den tillhandahåller *kollektiva identiteter*. De kollektiva identiteterna svarar på människors frågor om vilka de är och var de hör hemma, men talar också om vilka de inte är och var de inte hör hemma (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:85f, Thornton & Ocasio 2008:111). I Kusthem har styrelsen utvecklat en identitet där ledamöterna uppfattar sig som bolagsrepresentanter och företrädare för verksamheten. I jämförelse med den politiska logiken där identiteten är knuten till partiet eller väljarna är kontrasten stor. Att under styrelsemöten hänvisa till det egna partiets, eller väljargruppens uppfattning i en viss fråga anses som olämpligt och direkt felaktigt. I valet mellan att grunda sina ställningstaganden och ageranden i partiets åsikter eller hos bolagets intressen så faller valet alltid på det senare. I relation till partierna ser sig styrelseledamöterna som bolagets representanter som ska agera för bolagets intressen gentemot partierna, inte som partiets företrädare som ska företräda partiernas intressen gentemot bolaget.

Den bolagsbaserade identiteten avviker också från identitetsgrunden i den företagsorienterade logiken, där ledamöterna ser sig som ägarens representanter. För att styrelsen i Kusthem skulle sägas agera enligt en företagsorienterad logik hade ledamöterna behövt ge uttryck för att de identifierar sig med ägaren, inte bolaget. Ledamöterna i Kusthem beskriver visserligen att de representanter ägaren och att deras uppdrag är att värna ägarens intressen, men detta gäller endast så

länge som ägarna vill att styrelsen ska genomföra sådant som ledamöterna i styrelsen uppfattar ligga i bolagets intresse. Om ägaren vill att bolaget genomför något som styrelsen inte uppfattar gynna bolaget anser sig ledamöterna skyldiga att representera bolaget gentemot ägaren. I kapitel fem såg vi att ledamöterna till och med var beredda att avsäga sig sina styrelseuppdrag om ägaren ställde krav som ansågs missgynna bolaget.

Att ledamöterna inte uppfattar sig som ägarrepresentanter verkar bero på att ägaren består av politiska aktörer och som sådana har de intressen som avviker från vad styrelsen uppfattar som de gängse intressena hos en privat ägare. När ägarna ställer krav om affärsmässighet och ekonomisk avkastning reagerar inte styrelsen på kraven, men när kraven uppfattas som partipolitiska ses dessa som illegitima och beskrivs som särintressen. I kapitel fem visades att styrelsen motsatte sig kommunens beslut om att all kommunal verksamhet ska kunna utmanas av externa aktörer med motivet att detta inte gynnade bolaget. En styrelse med en företagsorienterad institutionell logik hade inte agerat på detta sätt utan istället identifierat sig med ägaren och lyssnat till de krav som ägaren riktar mot bolaget.

Sammantaget kan identiteten hos ledamöterna sägas ligga hos bolaget och ledamöterna ser sig som bolagets representanter. Därför kan styrelsen i Kusthem sägas agera efter en bolagsorienterad institutionell logik, och där lyder den första handlingsregeln: *representera bolaget*.

Styrelsen värnar bolagets bästa

Att ledamöterna i Kusthems styrelse förankrar sin identitet hos bolaget påverkar också vilka målsättningar de har i sitt styrelsearbete. I situationer där flera institutionella ordningar är närvarande, likt de kommunala bolagsstyrelserna, finns det flera olika målsättningar som individerna kan eftersträva och som styr deras agerande (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:86f). I Kusthems styrelse har den något anmärkningsvärda situationen uppstått att ledamöternas målsättningar varken är knutna till vad som är bäst för deras partier eller för ägarna. Istället är ledamöternas målsättningar att verka för bolagets bästa, något som likställs med att värna bolagets ekonomiska ställning och att fatta affärsmässiga beslut. Affärsmässighet uppfattas inte som vinstmaximering, snarare som att styrelsen inte får fatta beslut som de vet kommer medföra ekonomiska förluster för bolaget. Varje projekt måste ge intäkter, men inte nödvändigtvis maximera dem. Eftersom ledamöterna i styrelsen ser sig som bolagets representanter och anser

att deras uppgift är att tillvarata bolagets intressen väljer de att agera affärsmässigt i situationer med flera handlingsalternativ. Eftersom bolagets bästa har en ekonomisk innebörd grundar sig styrelsens beslut på vad som framgår av de kalkyler som ligger till grund för olika beslut. Kalkylerna tar endast hänsyn till hur bolagets ekonomi påverkas av att till exempel producera en ny fastighet, men inte till vad som är bästa för ägaren eller respektive parti.

Genom fokuseringen på bolagets bästa avviker ledamöternas logik från såväl den politiskt- som den företagsorienterade institutionella logiken. I den politiskt orienterade logiken är den huvudsakliga målsättningen att få genomslag för de politiska målsättningar som partierna och deras väljare har, men att eftersträva sådana målsättningar ses som olämpligt i Kusthems styrelse. Ledamöterna går emot det egna partiernas målsättningar om de anser att målen är oförenliga med bolagets bästa, det vill säga missgynnar bolagets affärsmässighet. I kapitel fem visades bland annat hur Centerpartiets ledamot motsatte sig byggnation av hyresrätter på landsbygden, trots att hans parti har detta mål. Hade ledamöterna ansett de politiska målsättningarna överordnade vad de anser vara affärsmässigt bäst för bolaget hade sådant agerande inte varit lämpligt.

Till skillnad från den företagsorienterade logiken fattar inte heller styrelsen beslut utifrån vad som anses gynna ägaren. Ägardirektiven lyfts visserligen fram av vd under styrelsemötena, och han är nog med att påtala att styrelsen arbetar på mandat från ägaren och att ägarens huvudsakliga mål med bolaget är nyproduktion och försörja kommunen med bostäder. I kapitel fem visades det dock att detta ägarintresse endast tillmötesgås om verksamheten är affärsmässig, och därmed är vi tillbaka i kalkylerna.

Med grund i ovanstående resonemang kan styrelsens målsättningar varken placeras in i de politiskt orienterade eller företagsorienterade institutionella logikerna utan i en bolagsorienterad logik där den andra handlingsregeln lyder: *Värna bolagets bästa*.

Styrelsen fattar beslut med enighet

Ett tredje utmärkande drag för den institutionella logiken i Kusthems styrelse är att ledamöterna fattar beslut under enighet. Den institutionella logik som har uppstått i Kusthem, där bolaget utgör grunden för identitet och mörser också ledamöterna med lösningar för hur olika situationer ska hanteras. I varje institutionell logik finns det en tillgänglig uppsättning med lämpliga lösningar och strategier. Alla lös-

ningar och strategier är inte tillgängliga i alla institutionella sammanhang (Thornton & Ocasio 1999:806, Ocasio 1997:189). Eftersom den främsta målsättningen med verksamheten i Kusthems styrelse anses vara att värna bolagets bästa, och då ledamöterna lägger en affärsmässig innebörd i detta begrepp är det möjligt att räkna fram bolagets bästa med ekonomiska kalkyler. Visar kalkylen att affärsmässighet kan uppnås så ska styrelsen fatta beslut som ligger i linje med kalkylen. Men om kalkylen visar på motsatsen så ska styrelsen inte fatta det beslutet. Om någon har en avvikande åsikt och inte följer kalkylen är det att likställa med att ledamöterna inte agerar efter bolagets bästa. Därmed bryter ledamöterna inte bara mot handlingsreglerna i logiken, utan också mot styrelsens tolkning av aktiebolagslagen.

Hade styrelseledamöterna istället agerat utifrån en politiskt orienterad logik hade de vägt in politiska övertygelser i besluten, eller grundat sina beslut på de olika partiernas bostadspolitiska ambitioner. Detta hade sannolikt inte resulterat i enighet utan i konflikt, eftersom de olika partierna har olika politiska uppfattningar. Presentationen i kapitel fem visade dock att det inte råder några som helst konflikter i styrelserummet i Kusthem, enigheten är näst intill total. Detta gör att den institutionella logiken i Kusthem inte kan placeras in i den politiska idealtypen. Inte heller försöker ledamöterna på andra sätt agera utifrån vad som ryms inom den politiska logiken. De försöker inte avspegla åsikter. I frågan om hyressättning försöker till exempel inte Socialdemokraternas ledamöter framhålla partiets målsättning om låga hyror, utan de håller sig istället till kalkylerna. I kapitel fem framgick vidare att de ledamöter som utöver styrelseuppdraget också sitter i kommunfullmäktige försöker framhålla styrelsens uppfattningar och bolagets intressen när de agerar i kommunfullmäktige. Vanligtvis är kommunfullmäktige en arena för att påvisa det egna partiets hållning i olika frågor, men när Kusthems ledamöter agerar på denna arena ser de sig som bolagets representanter.

Enighet, inte konflikt, utgör med andra ord en central del i Kusthems institutionella logik. Styrelsens fokusering på kalkyler underlättar enighet, men de är inte till för att värna ägarens intressen och målsättningar. Därför kan inte den institutionella logiken i Kusthem sägas vara företagsorienterad. Istället är det bolagets verksamhet som ska gynnas av detta agerande och därför kan ledamöternas strategier sägas ligga inom en bolagsorienterad institutionell logik. I denna logik lyder den tredje handlingsregeln: *Fatta beslut med enighet för att värna bolaget.*

Styrelsen uppmärksammar det som gynnar bolagets affärsmässighet

I Kusthem är det uppenbart att ledamöternas bolagscentrerade identitet påverkar vad de riktar sin uppmärksamhet mot i styrelsearbetet. Inom varje institutionell ordning riktas uppmärksamheten mot vissa frågor medan andra situationer kommer att passera utan att individerna noterar dem, allt beroende på vilka grundläggande värden som finns inom ordningen (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012, Thornton & Ocasio 2008:113, Thornton & Ocasio 1999:806, Ocasio 1997:189).

I Kusthems styrelse är ledamöternas uppmärksamhet riktad mot frågor som hänger samman med bolagets affärsmässighet. Styrelsen förhåller sig positiv till initiativ, förslag och information som de uppfattar gynna bolagets affärsmässighet medan sådant som de bedömer missgynna densamma möts med negativa reaktioner. I kapitel fem framgick det att styrelsen vid antagandet av en ny finansieringspolicy, bland annat innehållande utförsäljningar av fastigheter och höjningar av hyror, grundade beslutet på de ekonomiska kalkyler som visades för styrelsen och som framhöll att bolaget behövde bli mer affärsmässigt. Tjänstemännen förmedlade en problematisk bild av situationen och ledamöterna hörsammade problembeskrivningen. Affärsmässigheten uppmärksammades också när styrelsen informerades om Hyresgästföreningens låga hyreskrav, men i det fallet var reaktionerna negativa då hyreskraven uppfattades som negativa för affärsmässigheten.

Hade styrelsen istället agerat utifrån en företagsorienterad logik hade ledamöterna istället ställt sig frågan hur det som föredrogs för dem påverkade ägaren. Till exempel skulle vi kunna tänka oss att styrelsen utgick ifrån det av ägaren antagna bostadsförsörjningsprogrammet när den diskuterade förslagen om utförsäljning eller hyreshöjningar. Det är möjligt att de hade landat i samma slutsats, men uppmärksamheten hade varit riktad åt ett annat håll – nämligen mot ägaren och inte mot bolaget.

Styrelseledamöternas uppmärksamhet kan inte heller sägas vara riktad mot vad som gynnar deras partipolitiska intressen. I frågan om finansieringspolicyn diskuterar styrelsen att vissa av de åtgärderna kommer väcka straka känslor hos väljarna men att detta är något styrelsen får hantera för att värna bolagets affärsmässighet. Att sälja vissa fastigheter i beståndet motiveras av att dessa fastigheter på sikt kommer belasta bolagets ekonomi trots att utförsäljningen sannolikt kommer innebära protester från de boende i de berörda fastigheterna. Med en politiskt orienterad institutionell logik hade sannolikt uppmärksamheten riktats åt motsatt håll.

Sammantaget kan vi dra slutsatsen att styrelsens uppmärksamhet i Kusthem varken relaterar till den politiskt- eller företagsorienterade institutionella logiken. Återigen är det mer adekvat att tala om en bolagsorienterad institutionell logik. I denna logik lyder den fjärde handlingsregeln: *uppmärksamma det som påverkar bolagets affärsmässighet.*

Auktoritetsgrunden ligger hos den som kan uttolka bolagets bästa

Det femte och sista utmärkande draget för den institutionella logiken i Kusthem är att grunden för auktoritet vilar hos den som kan tolka bolagets bästa. I kapitel fem visades det hur styrelsen i Kusthem fattar beslut utifrån ekonomiska kalkyler, och eftersom det är tjänstemännen som är mest kvalificerade att utföra dessa är det de som får tolka de situationer som bolaget befinner sig i och avgöra vilka beslut som styrelsen ska fatta. Den institutionella logiken reglerar relationerna mellan individerna i en organisation och avgör vem som har *auktoritet* att avgöra hur en situation ska hanteras. Givet de problem och lösningar som finns tillgängliga i en uppkommen situation avgör den institutionella logiken vem som kan utöva inflytande över situationen och avgöra hur situationen ska hanteras (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:16, Thornton & Ocasio 1999:806, Ocasio 1997:189), och i Kusthem har ledamöternas bolagscentrerade identitetsgrund, deras målsättningar och enigheten i styrelsen förskjutit inflytandet till tjänstemännen.

Med en institutionell logik där bolagets affärsmässighet inte utgjort den främsta målsättningen hade det funnits andra auktoritetsgrunder än ekonomiska färdigheter. Hade styrelsen agerat efter en politiskt orienterad logik hade auktoriteten legat hos den som är bäst på att uttolka och förankra besluten hos det som en majoritet av väljarna och partierna vill, det vill säga hos politikerna som sitter i majoritetsställning. Styrelsen hade också kunnat agera enligt den företagsorienterade logiken och då hade auktoriteten legat hos den som bäst kunnat påvisa ägarnyttan med olika beslut och hos den som har bäst kontakt med ägarens representanter. I Kusthem skulle det vara representanter från kommunens koncernbolag som också är ordförande och vice ordförande i kommunstyrelsen.

I Kusthems styrelse ligger dock auktoriteten hos den som kan uttolka vad som är bäst för bolaget, och det är tjänstemännen. För att auktoritetsgrunden skulle ha hamnat hos styrelsen hade den institutionella logiken behövt föreskriva andra grunder för inflytande än ekonomiska sakkunskaper. Det är möjligt att ifrågasätta utförsäljning

av fastigheter, omvandling till bostadsrätter och höjda hyror ur olika ideologiska perspektiv, men inte så länge som det affärsmässigt bästa för bolaget utgör målet med verksamheten och inte så länge som det anses olämpligt att företräda sina partier eller ägaren i styrelserummet.

Av ovanstående kan vi dra slutsatsen att auktoritetsgrunden i Kusthem ligger hos den som kan påvisa vad som är bäst för bolaget och det är varken förenligt med de företagsorienterade eller politiska institutionella logikerna. Även i detta avseende går det istället att tala om en bolagsorienterad institutionell logik, och den föreskriver en femte handlingsregel: *den som kan uttolka bolagets bästa bör ha inflytande över vad som ska göras.*

Strandbostäder – både en bolags- och en politiskt orienterad institutionell logik

Till skillnad från Kusthem där alla styrelseledamöter agerar efter samma bolagsorienterade institutionella logik visade den empiriska genomgången av situationen i Strandbostäder att styrelsen där har två institutionella logiker. Den ena gruppen i styrelsen agerar efter en *bolagsorienterad* institutionell logik och har i stor utsträckning samma föreställningar om vad som är ett lämpligt beteende som styrelsen i Kusthem. Den andra gruppen i styrelsen agerar istället efter en *politiskt orienterad* institutionell logik. Att det finns två institutionella logiker gör att det finns två olika uppsättningar handlingsregler i styrelsen. Låt oss se närmare på dessa.

Representera bolaget eller partiet

I situationer där flera institutionella ordningar är närvarande finns det flera olika identitetsgrunder som individerna kan eftersträva och som styr deras agerande (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:85f, Thornton & Ocasio 2008:111). Men till skillnad från styrelsen i Kusthem där närvaron av flera institutionella ordningar endast har gett upphov i en institutionell logik, har denna situation i Strandbostäder gett upphov i en dubbel uppsättning identiteter som ledamöterna grundar sina ageranden i. I kapitel fem såg vi att identiteten hos de Socialdemokratiske ledamöterna framförallt ligger hos kommuninvånarna och det egna partiet. De är medvetna om att det finns andra identitetsgrunder men de anser att det är närvaron av ledamöter som identifierar sig på detta sätt som motiverar det kommunala ägandet av bolaget och som skiljer kommunala bostadsbolag från privatägda. I kapitel fem framgick det att dessa ledamöter förberedde sig inför möten genom att

diskutera med övriga ledamöter från partiet och lyssna till hur partiet förhöll sig till olika frågor, vilket visar att gruppen är lojal med partiet.

Den andra gruppen i Strandbostäders styrelse ser sig istället som bolagsrepresentanter och de deltar inte i förmöten med, eller förankrar sina ställningstaganden hos, respektive parti. Precis som styrelsen i Kusthem är lojaliteten hos dessa ledamöter knuten till bolaget när de arbetar i styrelsen. De vill inte blanda in sina partipolitiska ställningstaganden i styrelsearbetet. De menar att det finns en skillnad på aktiebolag och nämnder i den kommunala organisationen och att det är fel att representera sitt parti i styrelsearbetet.

De två grupperna i Strandbostäders styrelse har således två olika identiteter. I den ena gruppens institutionella logik lyder den förta handlingsregeln: *representera partiet*. I den andra gruppens institutionella logik lyder regeln istället: *representera bolaget*.

Värna bolagets bästa eller partiets intressen

Den andra mekanismen genom vilken en institutionell logik påverkar individuellt och organisatoriskt agerande är genom att den formar *målsättningar* (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:86f, Thornton & Ocasio 2008:111), och att det finns två institutionella logiker i styrelsen i Strandbostäder syns även i detta avseende. I den gruppering som har en politiskt orienterad logik är målsättningarna kopplade till den partipolitiska uppfattningen. Hos de socialdemokratiska ledamöterna definieras det huvudsakliga målet med verksamheten som att driva bolaget i enlighet med ett allmännyttigt förhållningssätt, och det kommunala ägandet är endast motiverat om kommunen aktivt försöker påverka bostadsmarknaden genom bolaget. Även låga hyror ses som ett viktigt mål med verksamheten, men detta mål är underordnat bostadsförsörjningsmålet. För dessa ledamöter är inte målet att värna bolagets affärsmässighet, eller att arbeta för ägarens intressen utan istället att tillvarata partiets intressen. Gruppen kan tänka sig att arbeta efter ägarens intentioner om dessa överensstämmer med deras politiska uppfattningar. I kapitel fem såg vi till exempel att ledamöterna från denna grupp uppfattade ägarens önskan om att bolaget ska producera bostäder som legitim.

De socialdemokratiska ledamöternas målsättningar delas inte av de ledamöter som anser sig vara bolagsrepresentanter. Hos dem är istället målet med styrelsearbetet i första hand att försöka uppnå bolagets bästa, något som uteslutande beskrivs som att värna bolagets ekonomiska intressen. Det är inte fråga om vinstmaximering utan målet för

dessa ledamöter är istället att skydda bolaget från ekonomisk risk. Den primära målsättningen är att uppnå en god ekonomi och minimera de ekonomiska riskerna. Detta gäller även i relation till ägaren. Om ägaren har målsättningar med verksamheten som gruppen anser riskera bolagets ekonomi så strävar inte dessa ledamöter efter att uppnå dem. Att ägarens målsättningar på detta sätt inte anses vara legitima och eftersträvansvärda gör att dessa ledamöters institutionella logik inte överensstämmer med den företagsorienterade logiken eftersom det i enlighet med den logiken är ”ägarens bästa” som bör vara styrelsens primära fokus. Hos dessa ledamöter är det därför rimligare att tala om en bolagsorienterad institutionell logik.

Att det finns en motstridighet mellan de två logikerna visades bland annat i frågan om förprojektering för att möjliggöra ett trygghetsboende. Socialdemokraternas ledamöter argumenterade för att de ville bygga trygghetsboendet för att förbättra bostadsförsörjningen i kommunen. De var också beredda att bekosta en förundersökning för att undersöka möjligheterna att bygga ett trygghetsboende. Övriga ledamöter ansåg istället att byggandet av ett trygghetsboende skulle medföra ekonomiska risker för bolaget då de höga hyrorna i nyproduktionen skulle kunna leda till outhyrda lägenheter. För att försäkra sig om att inga vakanser skulle uppstå ville dessa ledamöter genomföra en ordentlig marknadsundersökning, bekostad av kommunen.

Av ovanstående kan slutsatsen dras att det finns två olika målsättningar i Strandbostädens styrelse. Den ena gruppens mål överensstämmer med den politiskt orienterade institutionella logiken och där lyder den andra handlingsregeln: *värna partiets intressen*. Den andra gruppens mål är bolagsorienterade och där lyder den andra handlingsregeln: *Värna bolagets bästa*.

Fatta beslut med enighet eller markera den politiska uppfattningen

I situationer med flera institutionella logiker närvarande anses också olika strategier för att uppnå målsättningarna som ändamålsenliga (Thornton & Ocasio 1999:806, Ocasio 1997:189). I de båda grupperna i Strandbostädens styrelse framhålls enighet som ett viktigt värde, men i gruppen som ser sig som har sina målsättningar förankrade i det egna partiet finns det en större acceptans för oenighet i styrelsen. Att som ledamot avspegla partiets hållning anses inte olämpligt utan till och med som något som kan medföra bättre beslut genom att frågor genomlyses ur flera perspektiv. Denna grupps agerande kan därför placeras in i den politiskt orienterade institutionella logiken. I kapitel fem

visades till exempel att styrelsens vice ordförande var beredd att driva en fråga till votering när hon ersatte ordföranden vid ett styrelsemöte. Detta är ett uttryck för oenighet, något som ryms inom den politiskt orienterade institutionella logiken. I frågan om ett trygghetsboende uttrycker hon också att hon är socialdemokrat och att det är därför hon vill bygga trygghetsboendet, vilket kan ses som förenligt med hennes logik då det är ett försök att avspeglade partiets åsikter.

Att avspegla det egna partiets åsikter, påvisa politiska olikheter och driva frågor till votering står i kontrast till hur gruppen som uppfattar sig som bolagsrepresentanter ser på vad som är ett lämpligt agerande för att uppnå sina mål i styrelsen. Istället för att avspegla partiernas åsikter och påvisa olikheter försöker denna grupp istället skapa enighet i styrelsen. Eftersom ledamöterna i denna grupp anser sig eftersträva bolagets bästa, och inte anser att det kan finnas flera olika handlingsalternativ som är bolagets bästa i en given situation (då den ekonomiska risken kan räknas fram), så anser de inte heller att det behöver förekomma olika åsikter i styrelserummet. Om diskussioner ska ske så bör de ske utifrån vad som gynnar bolaget, och när väl diskussionen är avslutad bör beslut fattas i enighet. Beslut med enighet är ett beteende som också ryms inom den företagsorienterade institutionella logiken, men eftersom dessa ledamöter inte har ägarens bästa som målsättning kan de inte anses agera i enlighet med den företagsorienterade logiken. Istället kan deras agerande ses som bolagsorienterat då de vill gynna bolagets intressen.

Styrelsens ordförande är den som tydligast betonar vikten av enighet, och eftersom detta är ett av de värden han tycker är viktigast i kommunala bolagsstyrelser, och eftersom han har den positionen han har i styrelsen, avgörs inga frågor med votering utan besluten fattas alltid med konsensus. Ordföranden försöker kompromissa eller avvakta med att fatta beslut i frågor där han uppfattar att det finns olika uppfattningar. Att ordföranden leder mötena och är den som styr diskussionerna, och därutöver är delaktig i planeringen av mötena, underlättar möjligheten att nå enighet i styrelsen. En ordförande som tycker att enighet är av mindre betydelse hade kunnat driva frågorna till votering och låta de ledamöter som vill representera sina partier framföra sina åsikter i styrelsen. Men då ordföranden inte har denna hållning fattas styrelsens beslut i slutänden i konsensus.

Av resonemanget ovan kan vi dra slutsatsen att det också i fråga om ledamöternas strategier för att uppnå sina målsättningar finns två olika logiker i Strandbostäders styrelse. Den ena gruppen har en poli-

tiskt orienterad institutionell logik, och där lyder den tredje handlingsregeln: *avspegla partiets åsikter*. I den bolagsorienterade institutionella logiken som den andra gruppen i styrelsen agerar efter lyder istället den tredje handlingsregeln: *fatta beslut med enighet*.

Uppmärksamma bolagets affärsmässighet eller partiets målsättningar

Inom varje institutionell logik riktas individernas uppmärksamhet mot vissa situationer, och finns det flera logiker närvarande i en situation kommer olika aspekter av situationen att uppmärksammas. (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:89ff, Thornton & Ocasio 2008:113, Thornton & Ocasio 1999:806, Ocasio 1997:189). En sådan situation har vi konstaterat att det finns i Strandbostäders styrelse. Att det finns två olika institutionella logiker i styrelsen syns tydligt i fråga om vad ledamöterna uppmärksammar i styrelsearbetet. Gruppen som uppfattar sig som representanter för partiet och vars målsättningar är att driva verksamheten med ett allmännyttigt syfte uppmärksammar frågor och information som innebär fler hyresbostäder och lägre hyror. Samtidigt uppmärksammar ledamöterna i denna grupp det negativa i sådant som skulle kunna innebära att antalet hyresbostäder blir färre eller hyrorna högre. I kapitel fem framgick det att dessa ledamöter bland annat ville få till en nyproduktion i enlighet med Kombohus-modellen och att de var positiva till vd:s presentation av projektet.

I samma fråga var de ledamöter som såg sig som bolagets representanter kritiska till föredragningen. Det berodde på att de uppmärksammade andra aspekter av frågan. Där de politiskt orienterade ledamöterna såg möjligheten till nyproduktion såg denna grupp istället ekonomiska risker för bolaget och drev därför igenom en marknadsundersökning som skulle visa om det fanns en tillräcklig efterfrågan på de lägenheter som var tänkta att produceras. Denna grupps uppmärksamhet kan således beskrivas som bolagsorienterad. Dessa ledamöter är positiva till initiativ, förslag eller information som gynnar bolagets ekonomi medan sådant som verkar missgynna bolagets ekonomi möts med negativa reaktioner. Att ledamöterna i Strandbostäder agerar på ovanstående sätt gör att vi kan dra slutsatsen att den första gruppen kan sägas agera efter en politiskt orienterad institutionell logik där den fjärde handlingsregeln lyder: *uppmärksamma det som påverkar partiets målsättningar*. I den andra gruppen är uppmärksamheten överensstämmande med en bolagsorienterad institutionell logik och där lyder den fjärde handlingsregeln: *uppmärksamma det som påverkar bolagets affärsmässighet*.

Den som kan skapa en enig styrelse ska avgöra besluten

Det sista utmärkande draget för de institutionella logikerna i Strandbostädernas styrelse är att grunden för auktoritet vilar hos *den som kan förena styrelsens båda grupper genom att motivera att besluten både gynnar nyproduktion av bostäder samtidigt som bolaget inte utsätts för några ekonomiska risker*. Att auktoritetsgrunden tillfaller den som kan motivera besluten på detta sätt hänger samman med att styrelsen, och framförallt ordförande, är angelägen om att fatta beslut med konsensus i enlighet med den bolagsorienterade institutionella logiken. Det är tydligt att den dubbla uppsättningen mål och betonandet av enighet gör att besluten både behöver motiveras utifrån politiska och ekonomiska perspektiv. Samtidigt behöver en kompromiss nås mellan de två grupperna om ett beslut ska kunna fattas i styrelsen. I kapitel fem såg vi att det framförallt är ordföranden och vd som har möjlighet att förankra besluten i de båda grupperna, och som agerar medlare när oenighet uppstår i styrelsen. Inte minst under presidiummötena har dessa två aktörer möjlighet att förankra frågor i styrelsen och vid behov ta bort frågor från dagordningen som kan leda till oenighet. Ordföranden leder dessutom styrelsemötena och kan styra diskussionerna så att de slutar i eniga beslut.

Situationen hade kunnat se annorlunda ut. Hade styrelsen i Strandbostäder haft en, och inte två, institutionella logiker hade auktoriteten vilat på andra grunder. Hade styrelsen agerat efter en politiskt orienterad institutionell logik hade auktoriteten legat hos den som är bäst på att uttolka och förankra besluten hos det som en majoritet av väljarna och partierna vill, det vill säga de politiker som sitter i majoritetsställning. Hade styrelsen istället endast agerat efter den företagsorienterade logiken hade auktoriteten legat hos den som bäst kunnat påvisa ägarnyttan med olika beslut och hos den som har bäst kontakt med ägarens representanter. Vi kan således dra slutsatsen att auktoritetsgrunden i Strandbostädernas styrelse ligger hos den som både kan påvisa vad som är det politiskt bästa och vad som är det ekonomiskt bästa för bolaget. Att det förhåller sig på detta sätt gör att auktoritetsgrunden i Strandbostädernas styrelse inte överensstämmer med de politiskt orienterade eller företagsorienterade institutionella logikerna. I detta avseende går det istället att tala om en ny form av handlingsregel som gäller båda grupperna, och som föreskriver att: *den som kan motivera ett beslut utifrån såväl ett politiskt perspektiv som bolagsperspektiv, och som därigenom kan uppnå en enig styrelse är den som har inflytande över vad som ska göras*.

Slutsatser – institutionella logiker

I inledningen av avhandlingen ställdes frågan om vilken institutionell logik som ledamöter i kommunala bolagsstyrelser har. Fyra olika utfall målades upp som möjliga:

1. Styrelser i kommunala bolag bär upp samma logik som i nämnder och andra politiska sammanhang, de agerar som politiker.
2. Styrelser i kommunala bolag har anammat den företagsorienterade institutionella logiken och agerar som styrelseledamöter i privatägda bolag.
3. Styrelser i kommunala bolag kombinerar inslag från båda logikerna och skapar därigenom en blandad institutionell logik som svarar mot de förhållanden som finns i gränslandet mellan offentligt och privat.
4. Styrelser i kommunala bolag agerar varken utifrån den företagsorienterade eller den politiskt orienterade institutionella logiken, och har inte heller kombinerat dem till en blandad institutionell logik. Istället har de utvecklat en tredje institutionell logik som avviker från de två andra institutionella logikerna, men som samtidigt inte är en blandning av de båda.

Utifrån analysen ovan kan vi konstatera att det är det första och det fjärde utfallet som bäst överensstämmer med hur styrelserna i Kusthem och Strandbostäder agerar. I Strandbostäders styrelse finns det en grupp ledamöter som agerar efter en politiskt orienterad logik. Ställd inför en situation styrs deras agerande av följande handlingsregler: 1) Vi är representanter för våra partier och som sådana värnar partiets eller väljarnas bästa. Denna målsättning uppnår vi genom att 2) förankra våra ställningstaganden i våra partiers målsättningar och genom att avspegla dessa i styrelserummet. Eftersom våra partier har olika uppfattningar fattar vi 3) beslut genom votering. Vi riktar 4) vår uppmärksamhet mot vad som påverkar vårt partis målsättningar. Men eftersom vi inte kan få igenom besluten i styrelsen utan att uppnå en enig styrelse är det 5) den som både kan motivera besluten utifrån politiska mål och det ekonomiskt bästa för bolaget som har inflytande över besluten.

Utöver de socialdemokratiska ledamöterna i Strandbostäder har hela styrelsen i Kusthem, och den större gruppen i Strandbostäder, istället utvecklat en bolagsorienterad institutionell logik. Denna logik uppvisar få likheter med de politiskt- eller företagsorienterade institutionella logikerna. Inte heller har de fört samman olika komponenter av dessa två logiker vilket gör att deras institutionella logik inte heller kan beskrivas som en blandform av de båda. Detta leder fram till slutsatsen att dessa ledamöter är rekryterade i enlighet med den politiska institutionella logiken, förväntas i aktiebolagslagen agera enligt den företagsorienterade, men de facto agerar enligt en tredje logik där lojaliteten med bolaget vägleder ledamöterna. Ställda inför en situation kring styrelsebordet baseras ledamöternas agerande på följande handlingsregler: 1) Vi är representanter för bolaget och som sådana ska vi 2) värna bolagets ekonomiska bästa, det vill säga försöka fatta beslut som innebär att bolagets affärsmässighet värnas. Denna målsättning uppnår vi inte genom att förankra våra ställningstaganden i ägarens eller partiernas intentioner, utan i de ekonomiska kalkyler som presenteras för oss. Eftersom bolagets bästa på detta sätt är möjligt att räkna fram i kalkyler når vi alltid 3) enighet kring vilka beslut som ska fattas. Vi riktar 4) vår uppmärksamhet mot det som påverkar bolagets affärsmässighet, inte mot det som påverkar ägarens eller partiernas målsättningar. Men för att veta vad som gynnar bolaget behöver vi 5) hjälp av tjänstemännen som kan göra de rätta kalkylerna.

Vilka funktioner utför styrelserna i Kusthem och Strandbostäder, och varför?

När vi nu har konstaterat att styrelsen i Kusthem agerar efter en bolagsorienterad institutionell logik och att det i styrelsen i Strandbostäder finns två olika institutionella logiker, både den politiskt orienterade och den bolagsorienterade, kan vi ställa oss frågan hur dessa logiker påverkar vilka funktioner som styrelserna i de båda bolagen utför och varför de utför dem på det sätt som de gör. Det är alltså möjligt att besvara avhandlingens andra frågeställning - *vilka funktioner utför ledamöter i kommunala bolagsstyrelser?*

Denna andra frågeställning bygger vidare på den första i bemärkelsen att det är rimligt att anta att styrelseledamöternas föreställningar om ett lämpligt styrelsearbete påverkar vad de gör i styrelserummen, det vill säga vilka styrelsefunktioner de utför. I avhandlingens forskningsöversikt framgick det att en stor del av forskningen om styrelser i privatägda företag har uppehållit sig kring frågan om vad styrelser gör

men att resultaten många gånger varit motsägelsefulla. Vissa har hävdat att orsakerna till de motsägelsefulla resultaten beror på att styrelseforskningen inte har tagit hänsyn till de processer som äger rum i bolagens styrelser. Forskningen har inte öppnat den ”svarta lådan” (se bland annat Zona & Zattoni 2007, Huse 2005, Forbes & Milliken 1999).

I litteraturöversikten framgick också att motsvarande forskning om funktioner i styrelser inom offentlig sektor är mycket ovanliga och att vi idag mer eller mindre saknar kunskaper om vad dessa styrelser gör. Det finns med andra ord skäl att betrakta vilka funktioner som styrelser i offentlig sektor utför och hur styrelsernas institutionella logik påverkar hur de utför dessa funktioner. Låt oss nu, i ett försök att öppna den ”svarta lådan”, fokusera på vilka funktioner som styrelserna i Kusthem och Strandbostäder utför och hur vi kan förstå varför de utför dem på det sätt som de gör.

Styrelser i kommunala bolag ger råd till tjänstemännen

En av de funktioner som studerats i denna avhandling är om styrelser i offentlig sektor ger råd till tjänstemännen kring hur de ska bedriva verksamheten. I avhandlingens teoriram härleddes denna funktion ur det stewardshipteoretiska perspektivet som föreskriver att den primära uppgiften för en styrelse är att stödja tjänstemännen i företagsledningen. Grundantagandet är att tjänstemännen inte behöver kontrolleras då de antas agera i enlighet med ägarens intentioner, och styrelsen kan därför ägna sig åt att stödja verksamheten genom att ge råd och bidra med erfarenheter och kunskaper som kan gynna verksamheten. Inte heller styrelsen behöver kontrolleras av ägarna eftersom även ledamöterna antas arbeta för ägarens intressen, de är ägarens ställföreträdare (Donaldson 1990, Donaldson & Davis 1991). En förutsättning för att styrelsen ska kunna agera på detta sätt är att de har tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att kunna stärka företagsledningens möjligheter att utföra sitt arbete. Har inte styrelsen tillräckliga kunskaper och erfarenheter kan den inte bistå tjänstemännen. För att styrelsen ska kunna fatta bra beslut anses det enligt stewardshipteorin viktigt att ledamöterna rekryteras efter sin kompetens och lämplighet. På så sätt ökar förutsättningarna att de ska kunna bidra till verksamheten (Muth & Donaldsson 1998:5ff). Om resultaten från Kusthem och Strandbostäder betraktas utifrån detta perspektiv kan det konstateras att ledamöternas agerande bekräftar att styrelser har en stödjande funktion, men att deras agerande samtidigt inte kan förstås utifrån stewardshipteorins teoretiska argument.

Styrelser ger råd utifrån lokalpolitisk kännedom

I kapitel sex kunde vi se hur båda styrelserna gav råd, trots att de ansåg sig ha mindre kunskaper än tjänstemännen om företaget och fastighetsbranschen. Hur kommer det sig? Svaret är att styrelserna, som en följd av att de är rekryterade av partierna och är boende i respektive kommun, har goda insikter om orten, ägaren, de politiska processerna och de aktörer som återfinns inom den kommunala organisationen. Dessa kunskaper och insikter har inte tjänstemännen tillgång till på samma sätt som styrelseledamöterna, och styrelserna har således en funktion att fylla i detta avseende. De bidrar med vad vi skulle kunna kalla för *lokalpolitisk kännedom*. I båda fallen finns flera exempel på sådana situationer.

I Kusthem gav styrelsen råd om hur bolaget skulle agera gentemot kommunen för att få till en (för bolaget) godtagbar ekonomisk kalkyl i nyproduktionen av en fastighet och i upprustningen av ett torg. Genom att avvakta nyproduktionen skulle kommunen tvingas sluta ett hyresavtal om ett äldreboende med bolaget eftersom styrelseledamöterna visste med sig att de ledande kommunalråden i realiteten redan hade utlovat ett äldreboende i fastigheten, och att de skulle få svårt att backa från dessa utfästelser.

Även i Strandbostäder gav styrelsen råd till tjänstemännen, bland annat i planfrågor, men framför allt i frågan om ”de många miljonerna” där de vid upprepade tillfällen gav information om hur frågan utvecklades inom den kommunala organisationen och kom med förslag på hur den skulle hanteras av såväl styrelsen som tjänstemännen. Ovanstående visar att stewardshipteorin, genom dess betonande kunskap, kan hjälpa oss att förstå styrelsernas rådgivande funktion. Styrelsens lokalpolitiska kännedom används för att underlätta bolagets verksamhet. Den lokalpolitiska kännedomen består dels av *insikter* om hur politiken bedrivs på den lokala nivån och i den specifika kommunen, dels av *information* från olika politiska sammanhang. Stewardshipteorins beskrivning och förklaring till vad styrelser gör och varför de gör det verkar med andra ord hjälpa oss att förstå styrelsearbetet i offentligt ägda bolag. Men i dessa bolag verkar den rådgivande funktionen ske utifrån lokalpolitisk kännedom, inte utifrån professionell kunskap, kännedom om företaget eller branschkunskaper som stewardshipteorin föreskriver (Muth & Donaldson 1998:6).

Den institutionella logiken hjälper oss att förstå varför styrelser ger råd

Det räcker dock inte med att ta hänsyn till styrelsernas lokalpolitiska kännedom om vi vill förstå varför de utför en rådgivande funktion. De två fallen visar att det finns frågor där styrelserna väljer att ge råd utifrån sin lokalpolitiska kännedom, medan de i andra frågor inte använder sig av den. Hur kan vi förstå detta? Här hjälper inte stewardshipteorin oss. I enlighet med stewardshipteorin vill styrelser arbeta för ägaren och ge råd som ökar förutsättningarna för att verksamheten ska uppnå ägarens intentioner (Muth & Donaldson 1998:5).

Men som framgått av de studerade styrelserna i denna avhandling agerar inte ledamöterna efter ägarens intentioner. I det gränsland mellan den kommunala organisationen och marknaden där de kommunala bostadsbolagen befinner sig har avhandlingen visat att styrelserna antingen är lojala med sina partier eller med själva bolaget, men ingen grupp identifierar sig i första hand med ägaren. Det är genom att lyfta in den institutionella logiken, de fem handlingsreglerna, i analysen som kan vi förstå varför styrelser använder sin lokalpolitiska kännedom för att ge råd i vissa lägen, men inte i andra. För att den lokalpolitiska kännedomen ska användas måste ledamöterna uppfatta att de ska använda den. Deras lokalpolitiska kännedom måste *aktiveras*, och aktiveringen bestäms av den institutionella logiken som finns i respektive styrelse. Det betyder att styrelsen måste uppfatta att det är relevant och lämpligt att använda den lokalpolitiska kännedomen för att för att styrelsen ska kunna utföra en rådgivande funktion. Det görs genom en matchning mellan den institutionella logiken och situationen ledamöterna befinner sig i (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:92f).

Om vi till en början betraktar den rådgivande funktionen i Kusthems styrelse är det tydligt att råden ges för att gynna det ekonomiskt bästa för bolaget och för att ledamöterna är lojala med bolaget. I fråga om förnyelsen av torget syftar råden från ledamöterna till att förbättra situationen för bolaget. Genom att bidra med information från kommunfullmäktige och genom att berätta hur de ledande kommunalråden resonerar ges rådet att fördröja byggnationen med förhoppningen att bolaget ska få till ett hyresavtal som leder fram till en för bolaget tillfredsställande kalkyl. Ledamöternas logik aktiverar användningen av den lokalpolitiska kännedomen och möjliggör således den rådgivande funktionen. Situationen läses av utifrån styrelsens institutionella logik och de uppfattar det som relevant att använda denna kunskap.

Hade den institutionella logiken i styrelsen istället varit företagsorienterad hade sannolikt styrelsen inte gett detta råd eftersom det

uppenbarligen inte gynnade ägaren som ville få till en nybyggnation i området. Hade styrelsen å andra sidan haft en politiskt orienterad institutionell logik hade rådgivningen skett med motivet att gynna det egna partiet eller den intressegrupp som ledamöterna hade ansett sig representera. Något sådant råd ges dock inte då ledamöterna inte uppfattar sig som politiker eller agerar efter politiska målsättningar. Den lokalpolitiska kännedomen aktiveras inte då det saknas en överensstämmelse mellan ledamöternas logik och situationen (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:92f).

Den institutionella logiken kan också förklara vilka råd som inte ges i Kusthems styrelse, det vill säga varför styrelsen i vissa situationer inte använder sin lokalpolitiska kännedom. I många av de frågor som är uppe på styrelsemötena skulle den lokalpolitiska kännedomen kunna användas för att stödja tjänstemännen, men detta sker inte. Ta frågan om nyproduktionen på landsbygden som ett exempel. I den frågan hade den lokalpolitiska kännedomen kunnat användas för att gynna ägarens intressen av en levande landsbygd (så som de till exempel uttrycks i kommunens strategier för byggnation på landsbygden). Ledamöterna hade kunnat hänvisa till vilka aktörer inom kommunorganisationen som skulle kunna underlätta nybyggnation utanför tätorten, de hade kunnat hänvisa till projekt i andra kommuner där bostadsbolag har lyckats genomföra en nybyggnation utanför tätorten och bett tjänstemännen utreda hur de klarar av detta. Ett sådant agerande ligger dock utanför den bolagsorienterade institutionella logiken och därför riktas inte ledamöternas uppmärksamhet mot dessa frågeställningar och deras lokalpolitiska kännedom används inte för att ge råd i dessa situationer. Det är med andra ord styrelsens institutionella logik som aktiverar användningen av ledamöternas kunskap. Den talar om i vilka situationer som kunskapen ska användas och inte (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:92f).

Genom att väga in den institutionella logiken kan vi också förstå varför vissa råd ges i Strandbostädens styrelse, och inte andra. I Strandbostädens styrelse finns två olika institutionella logiker i styrelsen, något som påverkar den rådgivande funktionen. Det finns en skillnad mellan hur de två grupperna i styrelsen agerar när det kommer till rådgivning. I kapitel sju kunde vi se hur den grupp som har en bolagsorienterad institutionell logik lyfte in information från bland annat byggnadsnämnden för att påtala att också andra byggherrar planerade att av hyresrätter och att detta skulle kunna innebära risk för vakanser i Strandbostädens nybyggnation. Utifrån denna information

gavs rådet att bredda den marknadsundersökning som bolaget planerade genomföra för att utreda intresset för den egna nybyggnationen. Ledamöternas insikter användes för att ge råd utifrån den bolagsorienterade institutionella logiken, överensstämmelsen mellan situation och ledamöternas institutionella logik *aktiverade* informationen (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:92f).

Den grupp som ser sig som politiker sitter på samma information (en av de socialdemokratiska ledamöterna sitter också med i byggnadsnämnden) men har ingen anledning att ge råd som underlättar nyproduktionen eftersom en sådan redan är planerad. Han behöver med andra ord inte bidra med sin lokalpolitiska kännedom. Att ge råd som skulle kunna innebära att den planerade nybyggnationen uteblir strider mot målsättningarna i deras politiskt orienterade institutionella logik där de arbetar för att öka bostadsbyggandet. Situationen aktiverar därför inte heller deras tillgång till information och därmed ges inga råd. För att ledamöterna ska utföra en rådgivande funktion förefaller det således krävas, 1) lokalpolitisk kännedom, som 2) som överensstämmer med målsättningarna i ledamöternas institutionella logik, och 3) att situationen aktiverar användningen av kunskapen eller informationen. För de ledamöter som har en bolagsorienterad institutionell logik föreligger samtliga dessa tre förutsättningar i frågan om rådgivningen, medan de ledamöter som är politiskt orienterade saknar de två sistnämnda. Vi kan således dra slutsatsen att styrelserna ger råd till tjänstemännen om hur olika frågor kan hanteras. För att kunna ge råd krävs att ledamöterna har lokalpolitisk kännedom, men det är deras institutionella logik som avgör om, och hur, den används.

Styrelser i kommunala bolag länkar till aktörer i omvärlden

Att den lokalpolitiska kännedomen och kopplingarna till kommunorganisationen är avgörande för att de två styrelserna ska kunna ge råd och stödja tjänstemännen i deras arbete, och att den institutionella logiken avgör när dessa råd ska ges, visades ovan. Men det är inte endast i relationen till tjänstemännen som kopplingarna till dessa forum och aktörer är betydelsefulla. Kopplingarna till den kommunorganisationen och till partierna gör också att styrelserna kan agera för att säkra resurser som gynnar bolagens. Styrelserna har alltså inte endast en funktion att utföra i relation till tjänstemännen utan är också betydelsefulla för bolagens verksamheter i relation till omgivningen.

Den teori som tydligast framhåller styrelsens betydelse för bolagens relationer till omgivningen är resursberoendeteorin. Utgångs-

punkten i den teoribildningen är att organisationers överlevnad och framgång är beroende av deras förmåga att hantera omvärldsberoenden och säkerställa resurser som finns utanför organisationen. Styrelsens uppgift är att upprätthålla kontakter med omgivningen och inhämta information och andra resurser till bolaget. Att rekrytera ledamöter som har kontakter med viktiga aktörer i företagets omgivning är därmed centralt. Styrelsen är en viktig länk mellan omvärlden och företaget (Zahra & Pearce 1989, Pfeffer & Salancik 1978, Pfeffer 1972).

I kapitel sex och sju såg vi att styrelserna i Kusthem och Strandbostäder, som en följd av att de är rekryterade från partierna, har många för bolagen viktiga kontakter, kontakter som i sin tur har tillgång till viktiga resurser. Det är framför allt i en relation, ett omvärldsberoende, där styrelserna är centrala för bolagens verksamhet, och det i relationen till kommunerna och de kommunala nämnderna. Att ägarna har tillgång till resurser som är viktiga för bolagen är uppenbart. Bland annat är det ägaren som fördelar mark, reglerar planärenden, beslutar om ägardirektiv och avkastningsnivåer och dessutom fungerar som kund då kommunala verksamheter hyr in sig i bolagens verksamhetslokaler. Allt detta är exempel på resurser som bolagen behöver för att kunna bedriva sin verksamhet, och det är resurser som i princip inte finns tillgängliga hos andra aktörer. Styrelsen kan inte vända sig till någon annan för att få tillgång till dem och på detta sätt är relationen till ägaren det viktigaste omvärldsberoendet att hantera för styrelserna. I offentligt ägda bolag på kommunal nivå verkar resursberoendetorin ge oss en förståelse av styrelsearbetet, och de resursberoenden som styrelserna har att hantera är politiska i bemärkelsen att det är politiskt kontrollerad verksamhet hos ägaren eller i de kommunala nämnderna som bolagen är beroende av.

I kapitel sex och sju visades hur ledamöterna aktivt agerade för att få tillgång till resurser som ägaren besitter. I Kusthem försökte styrelsen få tillgång till mark och påverka ägardirektivens innehåll genom att ledamöterna vände sig till sina respektive partiföreträdare i olika församlingar. I Strandbostäders styrelse var den länkande funktionen än tydligare. Bolagets styrelse består av ledamöter som finns representerade i många olika kommunala nämnder och församlingar, och dessutom med tunga positioner i dessa. Styrelsen har därför goda möjligheter att hantera relationen till kommunen. I kapitel sju framgick att styrelsen använder sina kontakter i många olika frågor, men framför allt var det tydligt att styrelseledamöterna koordinerade sitt handlande i olika organ i frågan om mångmiljonprojektet.

Styrelseledamöternas kontakter förklarar varför de agerar länk

Genom att ledamöterna själva sitter i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller i någon av kommunens nämnder ges styrelserna således möjlighet att påverka relationen till kommunorganisationen och därigenom försöka gynna bolagens verksamhet. Om ledamöterna inte själva sitter med i något organ använder de istället sina partier för indirekt påverkan. Resursberoendeteorins betoning av ledamöters kontaktnät kan med andra ord hjälpa till att förklara varför de två styrelserna utför en länkande funktion gentemot omgivningen (Pfeffer & Salancik 1978, Pfeffer 1972).

Däremot förklarar inte resursberoendeteorin varför ledamöterna använder dessa kontakter för att säkerställa viktiga resurser på det sätt som de gör. Tillgången till resurserna är själva förutsättningen för att styrelserna ska kunna fungera som en länk, men det förklarar inte varför de använder kontakterna på det sätt som de gör. Kontakten mellan kommunen och styrelserna hade lika gärna kunnat användas i motsatt riktning, det vill säga att styrelsen skulle kunna försöka påverka bolaget och få det att agera i enlighet med ägarens intentioner.

Den institutionella logiken avgör om, och för vem, styrelsen agerar länk

Inom resursberoendeteorin har det funnits ett antagande om att den ledamot som rekryteras till en styrelse kommer att vara lojal med bolaget och agera för att gynna dess verksamhet (Pfeffer & Salancik 1978:163), men som vi har sett tidigare i avhandlingen så finns det skäl att nyansera det antagandet. För de ledamöter som har en bolagsorienterad institutionell logik stämmer antagandet väl. I enlighet med den bolagsorienterade institutionella logiken är lojaliteten kopplad till bolaget, inte till ägaren eller partierna. Målsättningen är att värna bolagets intresse och uppmärksamheten är i varje situation riktad mot vad som gynnar bolaget. Med denna logik förefaller det naturligt att styrelserna använder sina kontakter i kommunorganisationen för att underlätta för bolagets verksamhet. Det är ledamöternas institutionella logik som talar om i vems intressen som länken ska användas (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:92ff).

Men det är inte självklart att kopplingarna till kommunen används på detta sätt. Kontakterna hade kunnat användas på andra sätt. Utifrån en företagsorienterad institutionell logik hade styrelsen i Kusthem kunnat använda kontakterna för att arbeta för en revidering av ägardirektiven som förtydligade styrningen och som skulle kunna innebära att bolaget bidrog mer till kommunnyttan. Styrelserummet hade kun-

nat ses som ett forum för ägarstyrning. Att agera på detta sätt strider dock mot den bolagsorienterade logiken. Ledamöterna hade också kunnat använda styrelsen för att driva igenom partiernas målsättningar, till exempel försökt få styrelsen att lyssna till de delar i ägardirektiven som gynnar respektive partis intressen. Styrelserummet hade kunnat göras till ett forum för partipolitisk, precis som i de kommunala nämnderna. Men också en sådan användning av länkarna till kommunen strider med ledamöternas institutionella logik och därför används den inte i den riktningen.

På samma sätt hade styrelsen i Strandbostäder kunnat se skolsatsningen utifrån en politisk institutionell logik och försökt använda styrelsen för att driva igenom skolreformen. Inte minst hade de ledamöter som tillhör den styrande majoriteten i kommunen, vars partier ligger bakom skolsatsningen, kunnat ta ställning för denna. Men eftersom ledamöterna anser att skolsatsningen strider mot vad som är bolagets ekonomiskt bästa agerar de inte på ett sådant sätt. Inte heller agerar de efter en företagsorienterad logik där satsningen ses som ägarens uttalade intresse. Att gruppen som arbetar efter en bolagsorienterad institutionell logik agerar på detta sätt är lätt att se, men varför agerar gruppen som har en politiskt orienterad institutionell logik på detta sätt? Det beror på att situationen inte ligger i linje med deras institutionella logik i vilken de eftersträvar bostadspolitiska, inte skolpolitiska, målsättningar. Snarare är det så att de stora investeringarna på skolor står i strid med målet om nybyggnation, vilket förklarar varför länkarna används för att försöka stoppa skolsatsningen.

Vi kan således dra slutsatsen att styrelserna i Kusthem och Strandbostäder har tillgång till kontakter och resurser i omgivningen, och att de använder dessa för att gynna bolagets verksamhet. För att förstå styrelsearbetet i offentligt ägda bolag hjälper resursberoendeteorin oss till viss del. Tillgången till kontakter är en förutsättning för att styrelsen ska kunna länka till kommunala nämnder och partier. Men resursberoendeteorin hjälper oss inte att förstå varför styrelserna använder länkarna på det sätt som de gör. Tillgången till kontakter är viktig men det är den institutionella logiken som avgör för vems intressen som styrelserna agerar länk mellan styrelsen och omvärlden.

Styrelser i kommunala bolag fattar inte strategiska beslut

En av de funktioner som föreskrivs styrelser inom styrelseforskningen, men som inte bekräftas i denna studie är att styrelser fattar strategiska beslut om verksamhetens långsiktiga inriktning. Inom ste-

wardshipteorin antas tjänstemännen vara lojala med ägaren och behöver inte kontrolleras av styrelsen. Istället kan styrelsen engagera sig i företagets framtid och rikta in sig på att anta övergripande policys och fatta strategiska beslut (Cornforth 2003:15, Cornforth & Edwards 1999:249, Edwards & Cornforth 2003:78f, Muth & Donaldson 1998). För att styrelsen ska kunna fatta bra beslut anses det, som tidigare påpekats, inom stewardshipteorin viktigt att ledamöterna rekryteras efter sin kompetens och lämplighet. På så sätt ökar förutsättningarna att de ska kunna bidra till verksamheten (Muth & Donaldsson 1998:5ff). I kapitel sex och sju konstaterades att styrelserna i Kusthem och Strandbostäder inte utför någon sådan funktion. Styrelsernas roll i strategiarbetet kan istället bäst beskrivas som konfirmerande då de genom sina beslut antar strategier som redan utarbetats av andra.

Beroendet av tjänstemännen förklarar frånvaron i strategiarbetet

Att styrelserna i denna studie inte deltar i bolagens strategiarbete kan till dels förklaras med de faktorer som ryms inom teorin om tjänstemannahegemoni. Inom denna teoribildning förklaras styrelsernas frånvaro från strategiarbetet med att styrelsen befinner sig i ett tidsmässigt och kunskapsmässigt underläge gentemot de ledande tjänstemännen i bolagsledningen (Lorsch & MacIver 1989, Mace 1971). Att det förhåller sig så är tydligt i både Kusthem och Strandbostäder, men för att till fullo förstå varför styrelserna inte deltar i strategiarbetet räcker det inte med att hänvisa till begränsade kunskaper. Det gäller också att se till den institutionella logiken som avgör vilka kunskaper som anses lämpliga att använda.

Den institutionella logiken förklarar frånvaron i strategiarbetet

Låt oss börja med Kusthems styrelse, i vilken det var tydligt att styrelsen inte bidrog till utformningen av bolagets långsiktiga strategi, att försörja kommunen med bostäder på affärsmässiga grunder. Strategin som antogs utgick helt från tjänstemännens syn på bolagets uppdrag och deras analys av bolagets situation. Styrelsen ifrågasatte inte tjänstemännens tolkning av uppdraget eller de problem som tjänstemännen framställde för styrelsen. Inte heller uppfattade de tjänstemännens föreslagna åtgärder för att klara uppdraget som problematiska. Styrelsens funktion i strategiarbetet bestod i att, helt i linje med teorin om tjänstemannahegemoni, genom sina beslut formalisera sådant som tjänstemännen redan hade arbetat fram.

Förklaringen till styrelsernas konfirmerande funktion i strategiarbetet står vid sidan av brist på kunskaper att finna i ledamöternas institutionella logik och deras definition av vad som är bäst för bolaget. Eftersom styrelsen ser bolagets bästa som en ekonomisk fråga begränsar de sina möjligheter att fatta strategiska beslut. Bolagets bästa anses möjligt att räkna fram genom kalkyler, och eftersom tjänstemännen genom sin utbildning och sina erfarenheter har större kunskaper inom detta område, är det de som avgör bolagets långsiktiga inriktning. Hade styrelsens institutionella logik istället varit politiskt orienterad hade styrelsen haft såväl motiv som större möjligheter att utforma bolagets långsiktiga inriktningar eftersom politikerna då hade kunnat sätta upp politiskt grundade målsättningar. Som politiker hade de kunnat anta politiska ambitioner för verksamheten, men eftersom ledamöterna inte anser sig företräda sina partier förskjuts auktoritetsgrunden istället till tjänstemännen. Även med en företagsorienterad logik hade styrelsens möjligheter att delta i strategiarbetet ökat eftersom auktoritetsgrunden i den logiken ligger hos den som bäst kan uttolka ägarens intentioner, och eftersom ägarens intentioner är antagna av politiker kan vi hålla det för troligt att en sådan institutionell logik hade ökat styrelsens intresse och förutsättningar att agera i strategiarbetet. Men som en följd av den logik som råder i Kusthems styrelse betraktas strategiarbetet utifrån vad som är kalkylmässigt bäst för bolaget och i detta avseende saknar ledamöterna tillräckligt med kunskaper för att kunna delta i utformandet av bolagets långsiktiga målsättningar.

Ordförandes inställning och begränsat utrymme förklarar frånvaron i strategiarbetet

Till skillnad från Kusthem där det förekommer strategiska diskussioner (även om dessa sker utifrån tjänstemännens perspektiv) så är situationen en annan i Strandbostäder. Där förs det inte alls några strategiska diskussioner om bolagets långsiktiga verksamhetsinriktning. I kapitel sju framkom flera orsaker till detta. För det första beskrev ordföranden att frånvaron av strategidiskussioner till stor del beror på att han till sin personlighet är förvaltare, och att han inte initierar sådana diskussioner när han leder och organiserar styrelsearbetet. Ordförandens sätt att leda styrelsen skulle här kunna ses som en förklaring till varför styrelsen i Kusthem inte fattar strategiska beslut.

En andra förklaring som angavs var att bolagets inriktning redan är beslutad av överordnade nivåer och att styrelsen därför saknar en roll att spela i det strategiska arbetet. Detta blev tydligt vid antagandet av

miljöpolicyn där det inte fanns något egentligt utrymme att diskutera vad bolaget borde ha för inriktning och målsättningar på detta område. Kommunfullmäktige hade redan antagit en miljöpolicy som också gällde för bolaget, och de strategiska diskussionerna fördes på ägar-nivå. Implementeringen av miljöpolicyn föll på tjänstemännen som skrev fram en ”undvikalista”, eftersom det var de som hade de nödvändiga kunskaperna om kemikalier och byggmaterial. I resultatkapitlet framgick det också att styrelsen inte heller ansåg sig ha tillräckliga kunskaper för att diskutera innehållet i den framtagna listan utan litade på tjänstemännen. På detta sätt saknade styrelsen en egentlig funktion i strategiarbetet. Ägaren diskuterade den miljöstrategiska inriktningen, tjänstemännen implementerade den. Styrelsens roll begränsades till att konfirmera de redan fattade besluten i linje med teorin om tjänstemannahegemoni (Lorsch & McIver 1989, Mace 1971).

Två institutionella logiker leder till en låsning i strategiarbetet

Betyder då detta att de institutionella logikerna i Strandbostäders styrelse inte har något med dess konfirmerande strategifunktion att göra? Svaret på den frågan är nej. En orsak till att styrelsen inte agerar strategiskt är att de två gruppernas målsättningar är oförenliga i strategiarbetet.

För gruppen som agerar efter en bolagsorienterad logik syftar de långsiktiga målsättningarna till att värna bolagets bästa, något som de tolkar som att undvika ekonomisk risk. Detta mål står i motsättning till målet att värna bostadsförsörjningen utifrån allmännyttiga principer som gruppen med en politiskt orienterad logik arbetar efter. Att helt undvika ekonomiska risker är svårt vid nyproduktion. Gruppen som har en politiskt orienterad logik har lättare att ta dessa risker eftersom de ser bostadsförsörjningen som överordnad, medan gruppen som har en bolagsorienterad logik anser att ett sådant risktagande är oförenligt med bolagets bästa. Dessutom anser de att det är fel att härleda målet ur det egna partiets bostadspolitiska ställningstagande, så som den politiska gruppen gör. Förekomsten av två logiker är således problematisk i strategiarbetet och leder till låsningar. Den ena gruppens mål står i direkt motsättning till den andra gruppens. De är svårt att ange två långsiktiga färdriktningar samtidigt, en som innebär risk och en som inte gör det.

Att det finns två logiker i styrelsen gör också att det saknas ett instrument för att klara upp låsningen. Hade båda grupperna drivits av en politiskt orienterad institutionell logik hade motsättningen kunnat

lösas genom votering, men det är inte möjligt eftersom det är oförenligt med den bolagsorienterade gruppens logik. Votering uppfattas som ett politiskt agerande, och därutöver strider ett avgörande genom votering mot normen om enighet som ordföranden bär upp. Resultatet blir därmed ”kollaps” och passivitet.

Till skillnad från de övriga styrelsefunktionerna verkar förekomsten av två olika institutionella logiker medföra problem. Vi har tidigare sett hur det är möjligt för styrelsen att ge råd och länka bolaget till aktörer i omvärlden trots att det finns två logiker i styrelsen. För dessa funktioner är det möjligt för de två logikerna att samexistera i styrelsen och de innebär inte några problem för utförandet av funktionerna. Men i strategiarbetet leder de två logikerna till låsningar som innebär att styrelsen inte kan utföra funktionen. Därför är det viktigt att väga in de två grupperna institutionella logiker om vi vill förstå varför styrelsen inte utför en strategisk funktion.

Styrelser i kommunala bolag kontrollerar tjänstemännen, om de anser det lämpligt

Jämförs resultaten i kapitel sex och sju framträder inte endast likheter mellan de två styrelserna. Det finns också skillnader mellan dem och den främsta av dessa skillnader avser styrelsernas kontrollfunktion. I Strandbostäder kontrollerar ledamöterna verksamheten medan styrelsen i Kusthem inte gör det. I enlighet med agentteorin antas styrelser kontrollera verksamheten eftersom tjänstemännen saknar incitament att agera i ägarens intressen. Styrelsen befinner sig i en position där den både är i kontakt med ägare och företagsledning vilket enligt agentteoretiker gör den till den bästa och viktigaste interna kontrollmekanismen för att garantera att tjänstemännen arbetar i ägarnas intressen. För att kunna kontrollera verksamheten och tjänstemännen behöver styrelsen vara oberoende tjänstemännen, besitta tillräckliga kunskaper och ha tillräckligt med tid till sitt förfogande (Fama & Jensen 1983a och 1983b, Mizruchi 1983:432f). Utifrån vad som framkommit i denna avhandling kan vi konstatera att styrelser i kommunala bolag kan inta en kontrollerande funktion, men det förutsätter att styrelsen är relativt oberoende tjänstemännen (i enlighet med agentteorin) och har en institutionell logik som möjliggör granskning.

I kapitel sex kunde det konstateras att styrelsen i Kusthem inte utför någon kontrollerande funktion. Av framställningen framgick att den uppföljning som sker av verksamheten fokuserar på bolagets ekonomi. Men det är inte styrelsen som utför denna uppföljning utan revi-

sorerna. Utöver revisorernas kontroll följs verksamheten upp genom ett balanserat styrkort, men inte heller i denna uppföljning är styrelsen involverad. Ledamöterna hålls informerade om utvecklingen utifrån styrkortet men det är tjänstemännen som arbetar fram nyckeltalen som uppföljningen sker utifrån och det är tjänstemännen som årligen tar fram underlaget och tolkar det. Uppföljningen av styrkortet diskuteras inte alls styrelsen. Framställningen i kapitel sex visade att styrelsen, utöver dessa mer formaliserade former för uppföljning, inte heller kontrollerar tjänstemännen under själva mötena. De ställer inga granskande frågor, återremitterar inte underlag, för inte fram nya förslag till beslut och utmanar inte de åtgärder som tjänstemännens framför. Sammantaget leder detta till slutsatsen att styrelsen inte fungerar som kontrollant av verksamheten, utan som en formell beslutsinstans som godkänner det som redan är utformat av tjänstemännen.

Bristen på kunskaper förklarar frånvaron av kontroll

Precis som fallet var i fråga om styrelsens frånvaro i strategiarbetet kan en kombination av teorin om tjänstemannahegemoni och den institutionella logiken förklara varför styrelsen inte kontrollerar tjänstemännens arbete i Kusthem. I framställningen i kapitel sex framgick att styrelsen inte ansåg sig ha tillräckliga kunskaper för att kunna kontrollera styrelsens arbete, vilket även i detta avseende kan förstås utifrån teorin om tjänstemannahegemoni som betonar styrelsens kunskapsunderläge gentemot tjänstemännen (Lorsch & MacIver 1989, Mace 1971).

Den institutionella logiken förklarar vad som är lämplig kontroll

Men även avseende denna styrelsefunktion behöver den institutionella logiken vägas in i analysen för att vi ska förstå varför detta kunskapsunderläge uppstår. Den bolagsorienterade institutionella logiken i Kusthems styrelse föreskriver att uppföljningen av verksamheten bör fokusera på vad som är bäst för bolagets ekonomi och affärsmässighet. Andra typer av uppföljning, till exempel av genomslaget av ägarens ambitioner i verksamheten eller av förverkligandet av de politiska partiernas målsättningar, är oförenliga med den bolagsorienterade logiken. Med tanke på att flera av ledamöterna sitter i ägarens olika organ hade de haft goda möjligheter att ställa initierade frågor om hur verksamheten förhåller sig till ägarens ambitioner. De hade också, som en följd av att de är rekryterade från de politiska partierna, kunnat följa upp hur verksamheten överensstämmer med partierna intressen.

Men båda dessa grunder för uppföljning är oförenliga med den bolagsorienterade logiken som fokuserar på bolagets ekonomiska bästa. De insikter och kunskaper de har, deras lokalpolitiska kännedom, aktiveras inte då deras institutionella logik inte föreskriver att den lokalpolitiska kännedomen är lämplig att användas vid uppföljning av verksamheten (Thornton, Ocasio och Lounsbury 2012:92ff).

Den kontroll som således kvarstår som lämplig är den ekonomiska, det vill säga att följa upp att verksamheten bedrivs på ett affärsmässigt sätt, men under styrelsemötena, och i intervjuerna, visar dock ledamöterna att de just saknar tillräckliga kunskaper för att kunna utföra denna typ av ekonomisk kontroll. I den bolagsorienterade institutionella logiken vilar auktoritetsgrunden hos den som bäst kan uttolla bolagets bästa, men då bolagets bästa tolkas i strikt affärsmässiga termer kräver en sådan uppföljning kunskaper om fastighetsekonomi, underhåll, investeringar och redovisning. Ledamöterna är dock inte rekryterade för att de besitter sådana kunskaper. De är lekmän på dessa områden och detta försvårar den ekonomiska uppföljningen.

Slutsatsen är således att den kontroll som ledamöterna skulle kunna utföra, den politiska eller den mer ägarcentrerade, anses olämplig att utföra medan den uppföljning som anses lämplig, den ekonomiska, inte är möjlig eftersom ledamöterna saknar tillräckliga kunskaper. I enlighet med teorin om tjänstemannahegemoni kan styrelsen på detta sätt sägas vara beroende av tjänstemännen (Lorsch & MacIver 1989, Mace 1971). Styrelsen saknar en kontrollerande funktion, och vi kan konstatera att det både beror på styrelsens beroende av tjänstemännen och dess institutionella logik.

Tillit och förekomsten av två logiker förklarar styrelsens kontroll

Till skillnad från styrelsen i Kusthem följer styrelsen i Strandbostäder upp tjänstemännens arbete. I kapitel sju framgick att ledamöterna både ställer kritiska frågor, initierar externa utvärderingar och återremitterar underlag för att få ytterligare upplysningar innan de fattar beslut. Skillnaden mellan styrelserna består inte i informationen som tjänstemännen tillhandahåller, utan i hur styrelsen agerar utifrån de dragningar som tjänstemännen presenterar. I Strandbostäder är ledamöterna inte endast mottagare av tjänstemännens information utan de agerar också utifrån informationen, eller efterfrågar information om tjänstemännen inte tillhandahåller det.

Hur kan vi förklara denna skillnad mellan styrelserna? Varför kontrollerar styrelsen i Strandbostäder medan styrelsen i Kusthem inte gör

det? Eftersom båda styrelserna är rekryterade som lekmän finns det inget som tyder på att svaret är att kontrollen av tjänstemännen beror på att styrelsen i Strandbostäder har en högre kunskapsnivå än styrelsen i Kusthem. Skillnaden verkar bero på två andra faktorer; förekomsten av en politiskt orienterad institutionell logik och förtroendet mellan styrelsen och tjänstemännen.

I kapitel sju såg vi att styrelsen i Strandbostäder ofta ställde frågor till tjänstemännen och bad dem förtydliga sådant som ledamöterna saknade i underlagen. Det var också tydligt att frågorna hade olika inriktning. Gruppen med en bolagsorienterad institutionell logik ställde huvudsakligen frågor om hur de olika ärendena påverkade bolagets ekonomi. Gruppen efterfrågade bland annat ett breddat beslutsunderlag för att se om det fanns en tillräcklig efterfrågan på nyproducerade hyresrätter och den efterfrågade en bättre redovisning av en stamreovering. Den andra gruppen i styrelsen ställde också frågor till tjänstemännen, men deras frågor handlade istället om hur de förebyggande ärendena påverkade sådant som går att koppla till deras politiska målsättningar. Dessa ledamöter ställde bland annat frågor om hur hyressättningen skulle påverkas av nyrenoveringar och om det skulle vara möjligt att omvandla ett nedlagt äldreboende till hyreslägenheter.

Att det finns två olika logiker i styrelsen gör att tjänstemännen kontrolleras utifrån två olika perspektiv. Styrelsens uppmärksamhet är riktad mot två olika håll (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:89f). Det är framförallt den politiskt orienterade institutionella logiken som möjliggör en granskning av verksamheten utifrån ett annat perspektiv jämfört med styrelsen i Kusthem. Förekomsten av två grupper med olika institutionella logiker i Strandbostäders leder inte i detta avseende till en låst situation där de båda gruppernas logik omöjliggör varandras granskning. Istället sker den politiskt orienterade och bolagsorienterade kontrollen parallellt. Kontroll kräver inte kompromisser utan den ena gruppen kan uppmärksamma politiska frågor medan den andra gruppen kan fokusera på de bolagsorienterade. I detta avseende kompletterar de två logikerna varandra och det är den ena förklaringen till varför styrelsen i Strandbostäder kontrollerar tjänstemännen medan styrelsen i Kusthem inte gör det. Att styrelsen i Strandbostäder har en institutionell logik som möjliggör att den kan kontrollera annat än ekonomiska kalkyler gör att ledamöterna har tillräckliga kunskaper och incitament (uppföljning av politiska målsättningar) att kontrollera verksamheten och i detta avseende kan agerandet också förklaras utifrån agentteorin. I denna teoribildning före-

skrivs att en styrelse kan kontrollera tjänstemännen om de har de rätta kunskaperna och de rätta incitamenten (Eisenhart 1989, Jensen & Meckling 1976).

Utöver förekomsten av två logiker i Strandbostäder kan skillnaden i kontrollfunktionen mellan de två styrelserna också förklaras med skillnaderna i tillit mellan styrelserna och tjänstemännen. Till skillnad från Kusthem där styrelsen inte vill kontrollera tjänstemännen är ledamöterna i Strandbostäder inte rädda för att tjänstemännen ska känna sig ifrågasatta om de granskas av styrelsen. I kapitel sju framgick att vd snarare såg en aktiv styrelse som något positivt och att verksamheten tjänar på att ledamöterna ställer frågor eftersom han och övriga tjänstemän då behöver motivera sitt agerande.

I Strandbostäder finns inte heller den rädsla som styrelsen i Kusthem har för att vända sig till en extern aktör för att se närmare på tjänstemännens ekonomiska underlag. Det finns en ömsesidig förståelse för att styrelsen vill ha information som är oberoende av tjänstemännens bedömningar. Tillsammans med den institutionella logiken som möjliggör att verksamheten granskas utifrån två olika perspektiv kan skillnaderna i kontroll mellan Kusthem och Strandbostäder således också tillföras förtroendet mellan styrelsen och tjänstemännen.

Slutsatser – styrelsefunktioner

I inledningen av avhandlingen ställdes frågan vad styrelser i offentlig sektor gör, eller närmare bestämt *vilka funktioner som de utför?* Utifrån vad som framkommit ovan kan svaret på den frågan summeras i fyra slutsatser.

För det *första* kan vi dra slutsatsen att styrelser i offentlig ägda företag ger råd till tjänstemännen i bolagsledningarna om hur olika frågor kan hanteras. Råden grundar sig i ledamöternas lokalpolitiska kännedom, men det är deras institutionella logik som avgör om, och hur, den används.

För det *andra* kan vi dra slutsatsen att styrelser i offentlig sektor utför en länkande funktion. Som en följd av att styrelserna är rekryterade genom partierna och är boende i kommunen de är verksamma i har styrelserna tillgång till viktiga kontaktnät inom de lokala partioorganisationerna och i de kommunala nämnderna. Förekomsten av dessa kontakter är en förutsättning för att styrelser ska kunna utföra en länkande funktion och hanteras bolagens omvärldsberoenden. Men för att förstå varför styrelser använder kontakterna med omvärlden på detta sätt måste deras institutionella logik vägas in i analysen. Det är den

institutionella logiken som avgör om kontakten med omvärlden används för att gynna bolaget eller för att gynna partierna eller ägaren.

En *tredje* slutsats är att styrelser i offentlig sektor kontrollerar tjänstemännen i företagsledningarna, men det förutsätter att de har en institutionell logik som möjliggör att de kan granska annat än ekonomiska kalkyler. Därutöver kräver den kontrollerande funktionen ett stort förtroende mellan styrelsen och tjänstemännen som möjliggör kontroll av tjänstemännens arbete utan att det uppfattas som bristande tillit för tjänstemännens arbete.

En *fjärde* slutsats är att styrelser i offentlig sektor inte deltar i utformningen av företagets långsiktiga strategier. Det kan dels förklaras med att de saknar de rätta kunskaperna, har ett begränsat utrymme att delta i strategiarbetet därutöver i ett av fallen ledas av en ordförande som ser sig som förvaltare, inte strateg. Därutöver verkar frånvaron i strategiarbetet bero på styrelsernas institutionella logik. Delaktighet i strategiarbetet förutsätter att styrelserna har en institutionell logik i vilken det anses lämpligt att sätta upp partipolitiska målsättningar och visioner för bolaget. Om strategiarbetet sker på dessa grunder har ledamöterna goda kunskaper för att utarbeta de långsiktiga målsättningarna. Om den institutionella logiken däremot föreskriver att strategierna inte får ha en partipolitisk grund begränsas styrelsernas inflytande över strategiarbetet och förskjuts istället till tjänstemännen som är mest lämpade att utläsa vad som är bolagets ekonomiska bästa. Detta försätter styrelserna i en situation där deras delaktighet i strategiarbetet begränsas som en följd av att de inte är professionellt utbildade i ekonomi. Om det finns två olika logiker i en styrelse begränsar detta också ledamöternas delaktighet i strategiarbetet. Strategiarbete kräver koordinerad handling från styrelsen, men om de två gruppernas logik står i motsättning till varandra kommer en strategi baserad på den ena gruppens logik innebära att den andra gruppens logik inte kan följas. Styrelsen kan inte peka ut två motstridiga färdriktningar samtidigt.

Vilka strategier använder styrelserna i Kusthem och Strandbostäder för att hantera kritik och krav från omgivningen, och varför?

Som en följd av att styrelsen i Kusthem agerar efter en bolagsorienterad institutionell logik och styrelsen i Strandbostäder agerar utifrån en bolagsorienterad och en politiskt orienterad institutionell logik är det av intresse att förstå hur de två styrelserna arbetar för att hantera kritik från de intressenter som inte bär upp samma föreställningar om vad som är ett lämpligt agerande i en bolagsstyrelse eller en lämplig inriktning för bolagets verksamhet. Det är därför nu dags att rikta in oss mot avhandlingens tredje frågeställning och besvara frågan om *vilka strategier de två styrelserna använder för att hantera förekomsten av kritik och krav från omgivningen?*

Forskningen har ställt frågan om hur såväl individer som organisationer responderar på motsägelsefullt institutionellt tryck. Forskningen påvisat att såväl individer (Pache & Santos 2013, Pratt & Foreman 2007) som organisationer (Pache & Santos 2010) som befinner sig i situationer med motsägelsefulla institutionella logiker använder en stor uppsättning strategier för att hantera dessa situationer. Vad som är intressant är om samma strategier också återfinns på gruppnivå, i detta fall inom en styrelse.

I en modell över hur organisationer kan svara på motsägelsefulla krav från omvärlden lanserar Christine Oliver (1991) fem huvudstrategier; *samtycke, kompromiss, undvikande, trotsande* samt *manipulation*. I kapitel åtta studerades de två styrelsernas hantering av kritik från omgivningen utifrån denna modell. Låt oss se närmre på vilka slutsatser som kunde dras avseende styrelsernas hantering av kritiken de mötte och hur vi kan förstå valet av strategi utifrån deras respektive institutionella logiker.

Kusthem – undvikande och utmanande

I kapitel åtta visades att Kusthem möttes av kritik från aktörer kopplade till den offentliga sektorn. Dels riktades det kritik från Sverigedemokraterna mot bolaget för att kommunen ville hyra lägenheter av Kusthem till nyanlända flyktingar, dels kritiserade kommunens energibolag Kusthem för bytet av kommunikationsoperatör som enligt energibolaget skulle innebära försämrad service för hyresgästerna och att bytet dessutom var illojalt mot Kustenergi som var den tidigare leverantören av tjänsten. Vid sidan av uttalad kritik gentemot bolaget

hanterade styrelsen också en situation där ledamöterna var rädda för att kritik skulle kunna uppstå, och det var när de ville initiera rivningen av en gammal fastighet.

I kapitel åtta visades också att bolagets huvudsakliga strategi för att möta kritiken (eller den potentiella kritiken) var att *undvika* kritiken som bolaget utsattes för. Detta skedde antingen genom att styrelsen undanhöll information och verksamheter som kunde komma att utsättas för kritik om de kommit till offentlighetens kännedom (som i fallet med rivningen av den gamla fastigheten), eller genom att styrelsen inte deltog i sammanhang där kritiken kunde uppstå (som i fallet med kritiken från energibolaget där styrelsen undvek den offentliga debatten i tidningen). Undvikandet skedde också genom att styrelsen valde att överlåta beslut som kunde uppfattas som politiska till kommunens politiska församlingar, som i frågan om uthyrning till nyanlända flyktingar. I vissa fall kombinerades styrelsens undvikande med att tjänstemännen försvarade bolaget inom kommunorganisationen och *utmanade* kraven på anpassning till den offentliga sektorns värden. Frågan som uppstår är varför styrelsen använde dessa strategier för att hantera kritiken, men inte andra?

Den bolagsorienterade logiken i Kusthem utesluter vissa strategier

En första slutsats som kan dras är att den bolagsorienterade logiken i Kusthem utesluter vissa strategier då de *strider mot* de handlingsregler som ledamöterna agerar efter (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012). Om ledamöterna inte ska bryta med den bolagsorienterade logiken kan de inte använda sig av strategier som innebär att styrelsen anpassar sig till kritiken eller går kravställaren till mötes, det vill säga samtycke eller kompromiss. Att samtycka med kritiken eller att kompromissa med de aktörer som ställer kraven innebär att ledamöterna, helt eller delvis, måste överge lojaliteten med bolaget och fatta beslut som syftar till att tillgodose andra aktörers intressen. Att hantera kritiken genom samtycke eller kompromiss hade förutsatt en annan logik.

Att i någon omfattning gå kritiken till mötes strider också mot den bolagsorienterade logikens målsättningar, det vill säga att värna bolagets bästa. Det är alltså inte endast kravställarna som sådana som uppfattas som problematiska utan också kritiken som de framför. Att lyssna till krav på minskad uthyrning till flyktingar, bevarande av olönsamma fastigheter eller lojalitet med ett systerbolag i kommun-koncernen är inte förenligt med den bolagsorienterade logikens målsättningar. Av detta följer att samtycke och kompromiss är omöjliga.

... men möjliggör andra

Den bolagsorienterade institutionella logiken i Kusthem begränsar dock inte endast styrelsens hanterande av kritik. Som framställningen i kapitel åtta visade gör lojaliteten till bolaget det möjligt för styrelsen att undvika den politiska debatten. Den bolagsorienterade institutionella logiken leder till att styrelsen uppfattar kritiken som felaktig, den ligger inte i linje vad ledamöternas handlingsregler (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012). Det är en förutsättning för att de ska kunna vidta en strategi som innebär att de inte hör samman kritiken. Hade det i styrelsen funnits ledamöter med en politiskt orienterad institutionell logik hade det funnits en möjlighet (eller risk) att kritiken uppfattats som legitim och att ledamöterna möjligen velat hantera kritiken genom någon form av anpassning.

Vi kan också förstå strategin att undvika kritiken utifrån den bolagsorienterade institutionella logikens betoning av enighet. Att undvika kritiken förutsätter att samtliga ledamöter avhåller sig från offentlig debatt. I Kusthem såg vi att styrelsen undvek kritiken genom att överlåta beslutet om bostäder till flyktingar till andra politiska församlingar, genom att inte besvara energibolagets kritik offentlig eller genom att inte fatta beslut om rivning av en gammal fastighet. Att på detta sätt undvika kritiken förutsätter att alla i styrelsen är eniga om att agera på detta sätt. Om någon av ledamöterna hade tagit debatten med Sverigedemokraterna, bemött energibolaget eller velat fatta beslutet hade styrelsen gjort sig ”synlig” och blivit föremål för den kritik som nu inte drabbar styrelsen. Bolaget hade blivit indraget i den politiska debatten med risken att kraven på anpassning ökat. Av ovanstående följer att undvikandestrategin är både lämplig, och möjlig, att använda eftersom styrelsen agerar efter en bolagsorienterad institutionell logik. Valet av strategi ligger i linje med vad som anses vara ett lämpligt agerande i styrelsen (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:86f).

I kapitel åtta framgick att styrelsen i Kusthem kombinerade undvikandestrategin med att utmana kravställaren och ifrågasätta kritiken inom den kommunala organisationen. Denna strategi användes för att hantera kritiken från energibolaget, men inte för att möta kritiken om bostäder till flyktingar eller den eventuella rivningen av fastigheten. Valet att utmana energibolaget kan förstås utifrån den rådande logiken i Kusthem. Kravet på lojalitet med ett systerbolag är inte förenligt med målsättningen att värna bolagets bästa och någon form av anpassning är därmed inte aktuell. Att undvika debatten offentligt är möjligt, men internt i kommunorganisationen är det viktigt för bolaget att bemöta

kritiken för att påtala sin autonomi. Detta är i sin tur viktigt för att undvika framtida styrning som bolaget inte anser ligga i linje med bolagets bästa eller ledamöternas lojalitet med bolaget.

Att hantera kritiken internt förutsätter dock att det finns möjligheter för bolagets aktörer (i detta fall tjänstemännen) att hantera kritiken. I fråga om bostäder till flyktingar och i fråga om rivningen av fastigheten saknar styrelsen eller tjänstemännen något sammanhang där de kan ifrågasätta kritiken internt. Konfrontationen hade istället behövts göras offentligt. Men eftersom styrelsen i Kusthem anser att ett sådant agerande strider med deras lojalitet mot bolaget, och eftersom de anser att debatter är ett uttryck för ett politiskt agerande är det inte möjligt att hantera kritiken från Sverigedemokraterna och allmänheten genom konfrontation. Precis det samma gäller i frågan om kritiken från energibolaget. I de frågorna används endast undvikande för att hantera kritiken. Valet att undvika kritiken externt, men utmana kritikerna internt, kan således förstås utifrån den bolagsorienterade logiken. Dessa strategier är både lämpliga, och möjliga, i en bolagsorienterad logik (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:92f).

Strandbostäder – undvikande och kompromiss

Precis som i Kusthem kunde det i kapitel åtta konstateras att också Strandbostädens styrelse utsattes för kritik från omgivning. Tre exempel av extern kritik diskuterades. I en debattartikel riktade en moderat politiker kritik mot bolaget och menade att ekonomin var dåligt skött. I en annan debattartikel kom istället kritik från anställda på ett kommunalt äldreboende som kritiserade bolaget för att vara dåligt skött och att detta i förlängningen ledde till ökade lokalkostnader för deras förvaltning. Slutligen fanns det också olika förväntningar på hur bolaget skulle agera i hyresförhandlingarna där bland annat de privata fastighetsägarna ville ha en differentierad hyressättningsmodell medan andra inte ville detta.

I kapitlet framgick det också att styrelsen hanterade de olika situationerna med olika strategier, beroende på om hela styrelsen uppfattade kritiken som felaktig eller om det fanns olika uppfattningar mellan ledamöterna. I frågor där inte någon av de två grupperna i styrelsen ansåg att kritiken från omgivningen var legitim, och där kritiken står i motsättning med båda gruppernas syn på uppdraget och verksamheten hanterades kritiken genom att styrelsen *undvek* den offentliga debatten samtidigt som den använder sina andra politiska uppdrag för att ifrågasätta den som kritiserat bolaget. I frågor där bolaget och

styrelsen däremot utsätts för kritik som aktualiserar motsättningen mellan de två logikerna var det inte möjligt för styrelsen i Strandbostäder att agera på detta sätt utan där skedde hanteringen istället genom interna *kompromisser* i styrelsen, innan bolaget därefter förhandlade med aktörerna i omgivningen. Även i Strandbostäder styrelse kan vi förstå valet av strategier utifrån de två gruppernas institutionella logik.

Förekomsten av två logiker utesluter vissa strategier ...

Att det i Strandbostäder finns två institutionella logiker, två olika uppsättningar handlingsregler, påverkar och begränsar möjligheterna att hantera kritik från omgivningen. Tidigare i detta kapitel såg vi hur förekomsten av två logiker ledde till låsningar och försvårade styrelsens strategiska arbete eftersom de två logikernas målsättningar inte var förenliga med varandra. När styrelsen ska hantera kritik från omgivningen med två logiker uppstår samma begränsningar i valet av strategier. Den ena gruppens önskemål om handling står i motsättning till den andra gruppens handlingsregler, och tvärt om (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:86f).

I frågan om de två debattartiklarna är kritiken till innehållet oförenlig med såväl den politiska som företagsorienterade logiken. Ingen av grupperna håller med om att bolaget är dåligt skött, och båda artiklarna syftar till att bolagen ska drivas på ett bättre sätt för att öka ägarens nytta med bolagen.

Att förbättra ägarnyttan överensstämmer dock inte med någon av de två institutionella logikerna i styrelsen. Av detta följer att det inte är möjligt att använda någon av de två strategierna som syftar till att bolaget anpassar sig till kraven, det vill säga samtycke eller kompromiss. Kvarstår gör då att hantera kritiken genom att trotsa, manipulera eller undvika den.

Trotsande är inte heller en möjlig strategi, i varje fall inte externt. Det beror på att de två logikerna föreskriver olika lösningar och auktoritetsgrunder. De två grupperna är inte varken överens om kritiken att över huvud taget ska bemötas, och i sådana fall vem som ska bemöta den. Gruppen med en politisk orienterad institutionell logik ville att ordföranden skulle bemöta kritiken externt. I synnerhet tyckte de att kritiken från den moderata politikern som skrivit artikeln kunde besvaras av ordföranden i rollen som politiker. I enlighet med den politiska institutionella logiken är det inte konstigt att politikerna i styrelsen går i svaromål och för debatt med en annan politiker. Det är

ett sätt att påvisa partiernas skillnader, och eftersom den moderata politikern argumenterar utifrån ett folkligt mandat är det rimligt att kritiken besvaras av de i styrelsen som har samma mandat. Att agera som politiker och företräda andra intressen än bolagets är dock oförenligt med den bolagsorienterade institutionella logiken som övriga i styrelsen bär upp. Att någon ur styrelsen går ut i massmedia och besvarar kritiken anses strida mot bevekelsegrunden för att sitta i en bolagsstyrelse där ledamöterna förutsätts agera utifrån bolagets bästa.

Enligt den bolagsorienterade institutionella logiken ska kritiken inte besvaras alls då detta kommer att uppfattas som en politisk debatt mellan politikerna i styrelsen och den moderata politikern. Om någon ska besvara kritiken ska det göras utifrån att vederbörande representerar bolagets intresse och är en representant för bolaget. Av detta följer att styrelsen inte kan välja att bemöta kritiken genom någon form av offentligt trotsande. De två institutionella logikerna begränsar således styrelsens möjligheter att hantera kritiken, men det gör dem inte helt utan hanteringsmöjligheter. Låt oss se lite närmre på detta.

... men tvingar fram andra

Att kritiken inte kan hantera offentligt innebär dock inte att styrelsen inte kan hantera kritiken alls, men det tvingar ledamöterna till att agera i andra sammanhang och i andra uppdrag. Det beror på att olika institutionella logiker aktiveras i olika sammanhang, och de logiker som individer och grupper kan använda sig av i vissa sammanhang inte är lämpliga att använda i andra. Andra uppdrag utförs i andra institutionella ordningar och där kan andra institutionella logiker aktiveras (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:89f).

Som framgick i kapitel åtta valde styrelsen att ta upp frågan och besvara kritiken utanför styrelseuppdraget, de hanterade den genom trotsande inom den kommunala organisationen. Det framgick också att de ansåg det möjligt att agera som politiker när de går in i andra uppdrag och i de sammanhangen kan de besvara kritiken från den offentliga sektorns aktörer. När politikerna agerar i styrelsen medför således förekomsten av två institutionella logiker en begränsning i hanterandet av kritik från omvärlden vilket tvingar dem att förlägga försvaret av bolaget till ett forum där de är politiker och inte agerar under två institutionella logiker. Möjligheten att hantera kritiken på detta sätt är dock av förklarliga skäl avhängig på styrelsens närvaro i de kommunala nämnderna.

Vid sidan av att trotsa kritiken internt hanterar styrelsen i Strandbostäder också kritiken genom undvikande. När samtycke och kompromiss inte är aktuellt för att det strider med båda logikerna, och när offentlig trotsandets inte är möjligt att använda för att bemöta kritiken kvarstår för styrelsen att hantera kritiken genom att undvika kravet. Att inte lyssna till kritiken och inte besvara den offentligt är den enda strategin som inte innebär att någon av de två institutionella logikerna överträds – kort och gott eftersom det är ett icke-agerande.

Som en följd av att styrelsen i Strandbostäder har två olika institutionella logiker begränsas således deras möjligheter att hantera kritik från omvärlden. Detta förhållande är än mer begränsande i situationer där de två grupperna inte har samma uppfattning om kritiken som riktas mot den. I kapitel åtta framgick att den bolagsorienterade gruppen i styrelsen ville hörsamma de krav som riktades mot bolaget och verka för mer differentierade hyror, medan den politiskt orienterade gruppen istället var tveksam till en sådan modell eftersom ledamöterna i den gruppen uppfattade att de kanske skulle kunna leda till en stigmatiserad bostadsmarknad med socialbostäder. Den politiskt orienterade gruppen ville istället lyssna till kraven på lägre hyror. Styrelsen hade tagit in motsättningen i omgivningen in till styrelserummet.

I situationer som denna är det omöjligt att vidta någon åtgärd för att hantera kritiken eftersom varje åtgärd innebär att den andra gruppens intressen överträds. Målmotsättningarna mellan de två institutionella logikerna förblir olösta (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:86f).

Styrelsen kan inte trotsa något krav utan att hamna i konflikt internt. Den kan inte heller anpassa sig till något av kraven utan att den andra gruppens intresse överträds. Inte heller är undvikande och icke-agerande möjligt eftersom den andra gruppens önskan om agerande då förbises. När situationer som denna uppstår verkar förekomsten av två institutionella logiker i en styrelse tvinga fram en strategi som grundar sig på intern kompromiss. Innan kritiken kan hanteras utåt måste styrelsen först komma överens om hur frågans innehåll ska hanteras, och därefter kan de besluta om vilka strategier som ska användas för att hantera kritiken.

I frågan om de differentierade hyrorna löstes situationen genom att styrelsen enades om att deras delegation ”skulle verka för” att en sådan hyresmodell skulle upprättas, snarare än att inte införa den alls eller att besluta om att ge förhandlingsdelegationen ett sådant mandat. På detta sätt överträdde ingen av gruppernas intressen. Därefter tog

styrelsens med sig kompromissen till hyresförhandlingarna, något som i Christine Olivers modell kan ses som ett försök till manipulation, det vill säga ett försök att ändra innehållet i kraven som riktas mot bolaget. Manipulation synes vara det enda sättet att hantera kritik när de två logikerna är oförenliga.

Slutsatser – strategier för att hantera kritik och krav

Vilka övergripande slutsatser har då framkommit i analysen ovan? För det *första* kan det konstateras att valet av strategi för att hantera kritik från omvärlden påverkas av styrelseledamöternas institutionella logik. Logiken avgör dels om kritiken ska uppfattas som rimlig för styrelsen att anpassa sig till, och om så inte är fallet, vilka möjliga strategier som kan användas för att hantera kritiken.

För det *andra* kan slutsatsen dras att styrelsers hantering av kritik från omvärlden underlättas av att styrelseledamöterna delar samma institutionella logik. När det finns två institutionella logiker i en styrelse försvåras hanterandet av kritik från omvärlden eftersom de strategier som är möjliga att använda enligt den ena institutionella logiken inte är förenliga med den andra, och vice versa. I sådana styrelser verkar styrelser försöka hantera motstridigheten mellan logikerna genom att antingen bemöta kritiken i ett sammanhang där de kan agera enligt en av de institutionella logikerna, eller genom att inte agera alls och helt undvika att bemöta kritiken.

För det *tredje* kan vi konstatera att styrelser med två institutionella logiker får ett än mer begränsat utrymme att hantera kritik från omvärlden i situationer där kritiken delas av den ena logiken men inte av den andra. I sådana situationer måste styrelsen först kompromissa om frågans innehåll innan kritiken kan hanteras externt.

10

Studiens bidrag och fortsatt forskning

Under de senaste decennierna har de kommunala bolagen blivit allt fler och allt mer betydelsefulla. De ansvarar idag för många av de verksamheter som kommuninvånarna dagligen kommer i kontakt med – bostäder, elektricitet, bredband, näringslivsstöd, arenor och evenemang för att nämna några. De kommunala bolagen blir också allt viktigare för kommunerna då de besitter stora ekonomiska värden och genererar ekonomiska intäkter till kommunernas kassor, och sysselsätter därtill allt fler anställda. När allt mer kommunal verksamhet bedrivs i bolagsform är det inte bara själva verksamheten som sådan som förläggs i bolagsform utan också kanalerna för demokratiskt ansvarsutkrävande. Det är genom styrelserna i bolagen som det offentliga ägandets intentioner ska komma till uttryck och förverkligas. Vad styrelseledamöterna gör, hur de gör det som de gör och varför de utför de funktioner som de utför blir avgörande för den demokratiska styrningen av bolagen.

Något förvånande har tillväxten och omfattningen av de kommunala bolagen inte motsvarats av ett ökat intresse från forskningen. Den styrelseforskning som bedrivs har i allt väsentligt fortfarande varit inriktad på styrelsearbetet i privatägda företag. Frågorna om vad styrelserna i bolag i offentlig sektor gör, hur de gör det som de gör och varför, väntar fortfarande i allt väsentligt på att besvaras. I avhandling har jag tagit mig an dessa frågor genom att fokusera på de kommunala bolagen, och i detta kapitel diskuteras på vilket sätt avhandlingen bidrar till vår förståelse av styrelsearbete i offentlig sektor.

Avhandlingens syfte har varit såväl explorativt som teoriutvecklande. Explorativt har avhandlingen dels syftat till att öka kunskapen om *hur*, eller på vilka grunder, politiker agerar i bolagsstyrelser i offentlig sektor och dels till att öka kunskapen om *vilka* funktioner de

utför i sina styrelseuppdrag. Den teoriutvecklande delen av syftet består i att förklara *varför* styrelser utför sina funktioner på det sätt som de gör. Nedan kommer var och en av dessa delar av syftet att diskuteras i relation till vad vi tidigare vetat om hur politiker agerar när de sitter i offentliga bolagsstyrelser.

Hur agerar styrelseledamöter i offentliga bolagsstyrelser?

Avhandlingens första bidrag är explorativt. Genom att studera styrelsernas institutionella logik har det kunnat konstateras att de antingen agerar efter en politiskt orienterad institutionell logik eller efter en bolagsorienterad institutionell logik. Detta visste vi inte före studiens genomförande. Det vi tidigare visste byggde på antaganden om hur ledamöter med politiska kopplingar förutsattes agera.

Ledamöter med politiska kopplingar (oavsett om de är politiker eller utsedda av politiker) har antagits vara lojala med den som utser dem och att de agerar efter huvudmannens politiska intressen. Som en följd av detta har de uppfattats sakna det oberoende som krävs för att kunna utföra sina funktioner på ett framgångsrikt sätt och att de i förlängningen inte kan värna bolagets ekonomi (Gnan, Hinna, Scarozza & Montaduro 2010, Calabarò, Torchia & Ranalli 2013, Menozzi, Urtiga & Vannoni 2011). Ledamöter med politiska kopplingar har vidare antagits vilja maximera rösterna i nästkommande val (antingen för egen del eller för huvudmannens) och att de därför arbetar för att öka antalet anställda i de företag som de sitter. De har antagits vara intresserade av att uppnå kortsiktiga politiska målsättningar på bekostnad av vad som är långsiktigt bäst för bolaget (Menozzi, Urtiga & Vannoni 2011). Eftersom ledamöter med politiska kopplingar har antagits arbeta efter politiska målsättningar så har det vidare förutsatts att de är beredda att ta ekonomiska risker i styrelsearbetet (Menozzi, Urtiaga & Vannoni 2011, Gnan, Hinna, Scarozza & Montaduro 2010).

Resultatet i denna avhandling ligger inte i linje med några av de ovan listade antagandena. Trots att samtliga ledamöter i studien är politiker, är långt ifrån alla lojala med ägaren eller sina partier. Att styrelseledamöter är rekryterade genom de politiska partierna verkar i detta avseende inte innebära att lojaliteten med bolaget sviker, eller att de företräder kortsiktiga politiska målsättningar. Hos många av styrelseledamöterna verkar snarare den omvända situationen föreligga. De ledamöter som agerar efter en bolagsorienterad institutionell logik är mycket noga med att uttrycka att de inte agerar på uppdrag av väljare eller parti.

På samma sätt visar avhandlingen att antagandet att ledamöter med politiska kopplingar arbetar för att uppnå politiska målsättningar inte överensstämmer med styrelserna i denna avhandling. Att det finns en koppling mellan ledamöterna i styrelsen och ägaren och partierna räcker inte för att förstå vilka målsättningar som eftersträvas i styrelsearbetet. Avgörande är istället ledamöternas institutionella logik. Ledamöter med bolagsorienterad logik är mycket lojala med bolaget och eftersträvar bolagets intressen trots att de är rekryterade genom de politiska partierna och utsedda av kommunfullmäktige. Däremot försöker ledamöter med en politiskt orienterad institutionell logik uppnå det egna partiets målsättningar. Det avgörande här är med andra ord inte kopplingen till partierna utan att ledamöterna har en logik som gör att de anser det lämpligt att eftersträva partiets målsättningar.

Avhandlingen visar också att tidigare studier har haft förenklade antagande om att politiskt kopplade ledamöter är riskbenägna. Trots att alla ledamöter i denna studie är rekryterade genom politiska partier har de olika riskbenägenhet. De ledamöter som har en politisk institutionell logik är mer riskbenägna än de som har en bolagsorienterad logik, och de är beredda att ta vissa ekonomiska risker för bolaget för att gynna bostadsförsörjningen i kommunen. Ledamöter med en bolagsorienterad logik är däremot mycket riskmedvetna och inte beredda att ta beslut som kan påverka bolagets affärsmässighet negativt. Trots liknande politiska kopplingar är utfallet i såväl målsättningar som riskbenägenhet olika, något som inte överensstämmer med antagandena i tidigare studier om styrelseledamöter med politiska kopplingar. Det är ledamöternas institutionella logik som avgör, inte deras koppling till partierna.

I denna avhandling har två styrelser som enkom består av politiker studerats. De är rekryterade genom de lokala partiorganisationerna och agerar därutöver ofta som representanter för sina respektive partier i nämnder eller i kommunfullmäktige. De är kort sagt vana att agera som politiker i många olika sammanhang. Det gör att om det är några styrelser i offentlig sektor där styrelserna borde agera som just politiker så är det i de kommunala bolagen. I fråga om de kommunala bostadsbolagen har tjänsten som tillhandahålls en tydlig politisk karaktär och det finns tydliga ideologiska skillnader mellan hur olika partier ser på bostadspolitik. Men avhandlingen har visat att det inte ens i dessa bolag är självklart att styrelseledamöterna agerar som politiker. Då liknande politiska dimensioner finns i andra bolag får vi hålla det för troligt att inte heller ledamöterna i dessa bolag ser sig som politi-

ker och agerar i enlighet med en politiskt orienterad institutionell logik. Av detta följer också att det är mindre troligt att styrelser där politikerna inte själva är politiker, till exempel i statliga bolag, agerar på det sätt som tidigare har antagits av forskning på fältet. Det är rimligare att tro att motsatsen föreligger. Avhandlingen har på detta sätt bidragit till en bättre förståelse av hur styrelser i offentlig sektor agerar, och när vi nu vet mer om detta kan kommande forskning bygga vidare på dessa resultat. Studier i vilka styrelsers sammansättning ska utgöra någon form av analysenhet bör inte starta med antagandet att politiker alltid agerar som politiker och drivs av politiska målsättningar. Snarare bör utgångspunkten vara att styrelsearbetet i offentlig sektor är komplext till följd av att verksamheten är offentligt ägd men tillhandahålls i bolagsform. Detta skapar olika institutionella logiker efter vilka ledamöterna agerar. På vilket sätt den bolagsorienterade logiken har uppstått, och varför styrelseledamöter i offentlig sektor vid sidan om den politiskt orienterade logiken, har utvecklat denna logik har inte varit föremål för denna studie. Men helt klart är att bolagsformen ger upphov till en uppsättning handlingsregler som inte går att bortse ifrån när vi frågar oss på vilka grunder som styrelseledamöter i offentlig sektor agerar i styrelserummen.

Vad gör styrelseledamöter i offentliga bolagsstyrelser?

Det andra explorativa bidraget som denna studie har gett upphov till är att vi nu inte bara vet på vilka grunder som styrelseledamöter i bolag i offentlig sektor agerar, utan också vad de gör när de sitter i styrelser. Avhandlingen har på ett systematiskt sätt använt flera teorier och begrepp som är etablerade inom forskningen på styrelser i privatägda företag för att besvara frågan om vilka funktioner som styrelser i offentligt ägda bolag utför. Från forskningen om styrelser i privatägda företag vet vi att styrelser utför flera olika funktioner. I varierande utsträckning, och under varierande omständigheter, kontrollerar styrelserna tjänstemännen, fattar strategiska beslut, representerar intressenter, länkar företagen till resursberoenden eller ägnar sig åt symboliskt beslutsfattande. Huruvida styrelser i offentligt ägda företag utför samma funktioner har vi tidigare endast haft begränsade kunskaper om. I inledningen av avhandlingen argumenterade jag för att styrelser i kommunala bolag inte agerar under samma förutsättningar som styrelser i privatägda företag och att vi av denna anledning inte kan hålla det för säkert att de teorier som använts på privata bolagsstyrelser också kan användas för att förstå vad styrelser i offentligt ägda bolag

gör. I avhandlingen har jag kunnat visa att några av teorierna som använts i forskning om privata bolagsstyrelser hjälper oss att förstå vad styrelser i offentlig sektor gör, men några tillägg och nyanseringar behöver göras. Låt oss se närmre på dessa.

Den länkande funktionen

En av de teorier som brukar användas för att beskriva styrelsers funktioner gentemot omgivningen är resursberoendeteorin som föreskriver att styrelsers funktion är att länka företaget till viktiga aktörer för att därigenom säkra tillgången på kritiska resurser i omgivningen (Westphal & Zajac 1997, Hambrick & Mason 1984, Pfeffer & Salancik 1978).

Avhandlingen har kunnat påvisa att också styrelser i kommunala bolag *länkar* till omgivningen, men utifrån vad som framkommit i avhandlingen är det enkom till omvärldsberoenden som är knutna till den offentliga sektorn, inte till marknaden. Trots att bolagen bedriver sin verksamhet på marknaden har inte styrelserna behov av, eller möjligheter till, att länka till kundgrupper, konkurrenter, finansiärer eller andra marknadsaktörer liksom styrelser i privata bolag (Veilleux & Roy 2015, van Essen, Marc, van Oosterhout & Carney 2012).

De resurser som styrelserna behöver och kan länka till, det vill säga de resursberoenden som de hanterar, finns i den kommunala organisationen och hos de politiska partierna. Hos ägaren, i de kommunala nämnderna och i de politiska församlingarna och partierna finns många av de resurser som bolagen behöver för att kunna bedriva sin verksamhet (till exempel information, markttilldelning och möjligheter att besluta över policys), och det är endast i egenskap av politiker som styrelseledamöterna har tillgång till de sammanhang där resurserna finns. Det är således relevant att också ta hänsyn till den länkande funktionen i beskrivandet av vad styrelser i kommunala bolag gör, men den måste förstås i relation till resursberoendena i den kommunala organisationen.

Då styrelserna som ingått i denna studie är typiska fall finns det skäl att anta att resultaten också gäller för andra bolag med samma egenskaper. Andra kommunala bolag har liknande omvärldsberoenden gentemot kommunen och partierna, och dessa omvärldsberoenden är svåra att bortse ifrån i offentlig sektor. Däremot kan det naturligtvis finnas enskilda sektorer och enskilda bolag där ytterligare omvärldsberoenden behöver hanteras utanför partierna eller den kommunala organisationen.

Den rådgivande funktionen

Inom forskning på styrelser på privatägda företag används stewardship-teorin för att beskriva styrelsens rådgivande funktion. För att utföra denna funktion föreskriver teorin att ledamöterna ska rekryteras utifrån kunskap och kompetens (Muth & Donaldson 1998, Donaldson & Davies 1994). Avhandlingen har visat att styrelser i kommunala bolag har en rådgivande funktion, men förklaringarna till varför de utför denna funktion verkar behöva nyanseras när det är fråga om styrelser med politiker som ledamöter. Som politiker är de rekryterade i enlighet med sina politiska övertygelser, och inte för att de besitter viss kompetens eller vissa erfarenheter (i alla fall inte primärt). Trots att styrelseledamöterna på detta sätt är lekmän, och trots att de inte är rekryterade från bolaget ger de ändå råd till tjänstemännen som är till nytta för verksamheten. De delar med sig av sin kännedom om olika politiska processer, information från olika nämnder och politiska församlingar och de berättar hur viktiga aktörer i ägarens organ ser på olika sakfrågor som berör bolaget. Den lokalpolitiska kännedomen är viktig för de offentligt ägda bolagens verksamhet och på många sätt unik för de lokala politikerna.

Att styrelsen på detta sätt, trots att de saknar professionell bransch-erfarenhet, bidrar med råd till verksamheten, gör att stewardship-teorins antaganden om att en internt rekryterad styrelse, med hög professionell kunskap är mest ändamålsenlig för att kunna ge råd, behöver nyanseras i offentlig sektor (Muth & Donaldsson 1998:5f, Donaldsson & Davies 1994).

Säkert är det så att en professionell styrelse bidrar med råd och erfarenheter som de externt rekryterade inte kan, men om vi vill kunna förklara styrelsernas rådgivande funktion i offentligt ägda bolag behöver den lokalpolitiska kännedomen också vägas in i förklaringen. Då i princip alla styrelser i de kommunala bolagen i Sverige är rekryterade genom de lokala partiorganisationerna och inte som en följd av att de primärt besitter en specifik kompetens kan vi hålla det för troligt att resultaten också gäller i dessa bolag. Behovet av kompetens för att ge råd föreligger i offentlig sektor men det är dessutom viktigt att beakta att denna kompetens bygger på insikter som styrelserna samlar på sig till följd av att de deltar i politiska sammanhang, i kommunens nämnder och församlingar och genom att bo i de aktuella kommunerna.

Den kontrollerande funktionen

Inom forskning på styrelser på privatägda företag har det varit vanligt att använda agentteoretiska utgångspunkter för att beskriva styrelsers kontrollerande funktion. Avhandlingen har visat att styrelsestyrelseledamöter i offentligt ägda företag kan inta en kontrollerande funktion, och det förutsätter i likhet med resonemanget inom agentteorin att styrelserna har de rätta kunskaperna och ett oberoende gentemot tjänstemännen (Fama & Jensen 1983a och 1983b, Mizruchi 1983:432f). Men i offentligt ägda bolag verkar det inte vara förekomsten av branschkunskaper som är det avgörande utan att styrelserna själva anser det lämpligt att kontrollera annat än ekonomiska kalkyler. Så länge som styrelsen får möjlighet att följa upp verksamheten på andra grunder än ekonomiska så kan de använda sin lokalpolitiska kännedom för att följa upp tjänstemännens arbete. Då har de också möjligheter att vara mindre beroende av tjänstemännens underlag och bedömningar av verksamheten. Kunskapen och oberoendet ligger i att det anses lämpligt att följa upp verksamheten på grunder som styrelseledamöterna behärskar och har insikter i. Annars kommer de inte att utföra denna funktion.

Om styrelser i bolag i offentlig sektor ska följa upp ekonomiska aspekter av verksamheten verkar det därutöver också kräva att det finns förtroende mellan styrelsen och tjänstemännen. Paradoxalt nog verkar det i avhandlingen som om kontrollen av tjänstemännens arbete ökar om det finns en hög grad av förtroende mellan styrelse och tjänstemän. Då vågar styrelserna kontrollera verksamheten utan att de känner att de skadar relationen till tjänstemännen. Detta ligger inte i linje med agentteoretiska antaganden om att styrelsen behöver kontrollera tjänstemännen eftersom de sistnämnda inte är att lita på utan kommer gynna sina egna intressen och inte ägarens om de inte kontrolleras. Det är samarbete som leder till kontroll, inte frånvaro av det (Fama & Jensen 1983a och 1983b).

Avhandlingen har således visat att agentteorin kan användas för att förstå styrelsers kontrollerande funktion också i offentligt ägda bolag, men det krävs att hänsyn också tas till styrelsernas möjligheter att följa upp verksamheten utifrån annat än ekonomiska kalkyler, och till förtroendet mellan styrelse och tjänstemän. Avgörande för detta är i slutänden deras institutionella logik. Det är den som avgör om det till exempel anses lämpligt för styrelseledamöter att följa upp politiska målsättnings genomslag i verksamheten.

Den konfirmerande styrelsefunktionen

I forskning om privatägda företag brukar teorin om tjänstemannastyre användas för att beskriva styrelsers begränsade möjligheter att utföra någon styrelsefunktion. Denna teoribildning tar avstånd från tanken att ett företags styrelse kan utföra någon av de funktioner som föreskrivs av övriga teorier. Istället liknas styrelsen vid en symbolisk beslutsinstans som konfirmerar det som andra redan har beslutat om. Styrelsens formella makt överensstämmer inte med dess reella funktion. Det är inte styrelsen utan tjänstemännen i företagets toppskikt som kontrollerar verksamheten. Styrelsens möjlighet att agera är ytterst begränsad vilket antas bero på att styrelserna saknar tillräckligt med tid, information och kunskap och hamnar därför i en beroendeställning till tjänstemännen (Lorsch & McIver 1989, Whisler 1984, Mace 1971).

Utifrån resonemangen ovan kan det konstateras att teorin om tjänstemannadominans hjälper oss att förstå vad styrelser i offentlig sektor gör, framförallt fråga om den strategiska funktionen. Det är endast i den funktionen som styrelser i de studerade bolagen helt saknar funktion. Begränsade tidsresurser, mindre information och kunskapsunderläget gentemot tjänstemännen verkar dock inte vara ett problem i de övriga funktionerna som styrelser utför i offentligt ägda bolag. Styrelser ger råd och länkar, samt i viss mån kontrollerar verksamheten, även om de inte har lika mycket tid, information och kunskaper till sitt förfogande som tjänstemännen.

Avhandlingen har således visat att teorin om tjänstemannahegemoni är möjlig att använda i styrelser i offentligt ägda bolag, men kanske inte i en så stor utsträckning som skulle kunna antas som en följd av att styrelserna i de studerade bolagen är rekryterade som lekmän. Det är framförallt i den strategiska funktionen som teorin om tjänstemannahegemoni verkar kunna förklara vad styrelser gör i offentligt ägda bolag, eller snarare inte gör. Teorin är också möjlig att använda för att förklara varför styrelser i offentligt ägda bolag inte har någon kontrollerande funktion, men det är under förutsättning att styrelsernas institutionella logik inte möjliggör kontroll utifrån lokalpolitisk kännedom.

Teoretisk pluralism hjälper oss förstå styrelsers funktioner

Avhandlingen har som framgår av ovanstående kunnat visa att styrelser i bolag i offentlig sektor utför flera funktioner och att flera teoribildningar behövs för att beskriva och förklara vad styrelser gör. Avhandlingen har på detta sätt kunnat nyansera den motstridiga bild av

vilka funktioner som styrelser utför i offentlig sektor som tidigare forskning resulterat i. Den forskning som tidigare har genomförts på styrelser i offentligt ägda bolag har visat på motstridiga resultat. En förklaring till detta kan vara att de studier som har studerat styrelsefunktioner många gånger har endast inkluderat ett, ett fåtal, eller ibland inga, teoretiska perspektiv i analysen av styrelsernas funktioner. Det beror på att man i olika studier har intresserat sig för olika saker, något som framträder när resultaten från studierna jämförs med varandra.

Enligt vissa studier har styrelserna en strategisk funktion (Parra & Filho 2012) medan andra finner stöd för motsatsen (Sponbergs 2007). Ytterligare studier visar att styrelserna huvudsakligen ägnar sig åt kontroll av verksamheten och tjänstemännen (Simpson 2012, Schwartz-Ziv & Weisbach 2012), medan andra menar att de inte utför en sådan funktion (Sponbergs 2007, Parra & Filho 2012). Ytterligare andra har funnit stöd för att styrelser i offentligt ägda företag har en länkande funktion (Parra & Filho 2012), eller fungerar som en arena för att lösa politiska konflikter som egentligen ligger hos ägaren (Collin & Tagesson 2010). Slutligen har det också funnits studier som visat att styrelser i offentlig sektor ger råd till tjänstemännen (Simpson 2012).

För att få en mer heltäckande bild av styrelsearbete i offentligt ägda bolag utgick jag i avhandlingen från flera av de dominerade teoretiska fälten inom den privata styrelseforskningen, och som en följd av detta har avhandling gett en bredare bild av vad styrelser i offentligt ägda bolag gör och vilka funktioner de utför. Angreppssättet har haft två stora fördelar.

För det första har det varit möjligt att fånga styrelsearbetets komplexitet och avhandlingen har visat att det inte föreligger inbördes motsättningar mellan de olika styrelsefunktionerna. En styrelse kan till exempel både kontrollera och ge råd till tjänstemännen. Att använda flera teoretiska perspektiv på detta sätt har framhållits av andra styrelseforskare som forskat på såväl offentliga (Cornforth 2003) som privata (Tricker 2000, Hung 1998) styrelser, och som efterfrågat fler studier som tar hänsyn till flera teoretiska perspektiv samtidigt.

Arbetet i en styrelse är komplext och utövas i relation till flera olika aktörer, men då olika teoretiska perspektiv var för sig endast beskriver en del av styrelsearbetet, kräver en fullgod förståelse av styrelsernas funktioner att flera perspektiv inkluderas i analysen. Vissa av de teoretiska perspektiven fokuserar huvudsakligen på de interna

styrrelationerna i företagen, det vill säga styrelsens relation till ägarna och tjänstemännen i bolagsledningen, medan andra uppehåller sig kring styrelsernas externa relationer till intressenter och resursberoenden i omgivningen. Därutöver tillkommer teorin om tjänstemannadominans som i någon bemärkelse rör samtliga dessa relationer då den framhåller styrelsernas oförmåga att kunna hantera någon av styrrelationerna. Hade ett eller flera av de teoretiska perspektiven utelämnats i studien hade delar av styrelsearbetet förbisetts och därigenom medfört en minskad förståelse av vilka funktioner som styrelser i offentligt ägda bolag utför gentemot ägare, tjänstemän och omgivning. Att avhandlingen inkluderar flera teoretiska perspektiv avseende styrelsernas funktioner gör att studien bidrar till en bättre förståelse av styrelsearbetets alla delar.

Den andra stora fördelen med att använda flera teoretiska perspektiv har varit att det underlättat studiet av styrelsefunktioner inom en relativt utforskad kontext. Styrelsearbetet i offentligt ägda bolag är inte endast komplext, det är också utforskat, vilket gjorde att jag på förhand inte kunde utesluta vissa funktioner eller delar av styrelsearbetet. Hade vi vetat mer om styrelsearbetet i offentlig sektor hade jag möjligen redan på förhand kunnat argumentera för att det ena eller andra perspektivet saknade relevans då tidigare forskning redan utforskat det i en tillräcklig utsträckning. Att inkludera de vanligaste och mest inflytelserika teoribildningarna från forskning om privata bolagsstyrelser visade sig vara framgångsrikt eftersom styrelserna i offentligt ägda bolag faktiskt utför flera funktioner som knyter an till olika teoribildningar. Genom att använda flera av de etablerade teorierna inom fältet för styrelser i privatägda företag på styrelser i den offentliga sektorn har avhandlingen bidragit till förståelsen av vad bolagsstyrelser i sektor gör.

Varför gör styrelseledamöter i offentliga bolagsstyrelser det som de gör?

Avhandlingens tredje bidrag är teoretiskt och ligger inom fältet för styrelsernas förmåga att utföra de olika styrelsefunktionerna. Inom detta fält finns det två huvudgrupper av forskning som framfört olika förklaringar till varför styrelser utför vissa funktioner och vad som gör en styrelse framgångsrik i sitt arbete. Den ena gruppen söker förklaringarna i styrelsens struktur och dess egenskaper och sammansättning medan den andra gruppen förklarar styrelsens funktioner med dess interna processer och ledamöternas beteenden (Leblanc & Gillies 2005).

Den dominerande inriktningen har varit den strukturella, och ofta använder denna forskning sig av de förutsättningar som lyfts inom agentteorin, stewardshipteorin, resursberoendeteorin eller teorin om tjänstemannahegemoni som förklaringsfaktorer till varför styrelser gör som de gör. Hit hör till exempel styrelsernas kunskapsnivå och kontakter med omgivningen. Den bärande tanken i denna inriktning är att styrelsers agerande kan förklaras av deras sammansättning och att det därför inte är nödvändigt att studera vad styrelserna gör. Är styrelsen sammansatt på ett visst sätt antas den agera därefter, och agerandet kommer att vara det samma i alla styrelser med en given sammansättning. Den övervägande majoriteten av studier på styrelser i offentligt ägda bolag har förklarat styrelsernas arbete med deras storlek, andelen ledamöter med politiska kopplingar, statens eller kommunens ägarandel, styrelsens oberoende (det vill säga andelen ledamöter som inte arbetar i det aktuella företaget) styrelsens mångfald, samt ledamöternas kompetensnivå (se bland andra Menozzi, Urtiaga & Vannoni 2011, Gnan, Hinna, Scorzza & Montaduro 2010). Resultaten från studierna har dock varit motsägelsefulla, både avseende vilken påverkan som styrelsernas sammansättning har på deras funktion och på företagets prestationer.

En förklaring till detta kan vara att studierna inte har analyserat själva styrelsearbetet, utan gjort antaganden om hur ledamöter med politiska kopplingar i offentliga bolagsstyrelser agerar (oavsett om de är politiker eller utsedda av politiker). Med utgångspunkt i denna kritik av de strukturella förklaringarna knyter denna studie istället an till den framväxande forskningen om styrelseprocesser som fått ett allt större fäste inom forskning på privata styrelser (McIntyre, Murphys & Mitchell 2007, Pye & Pettigrew 2005, Samara-Fredericks 2000a och 2000b, McNulty & Pettigrew 1999 och 1995).

För att få svar på frågorna om varför styrelser utför vissa funktioner har denna studie visat att vi måste söka oss bort från strukturstudiernas förenklade och statiska antaganden om styrelseledamöters agerande och istället genomföra mer närgående studier grundade på empirisk data om beteenden, processer och styrelsens interna dynamik. I denna avhandling har detta gjorts genom att ta hänsyn till de institutionaliserade handlingsregler som finns i de kommunala bolagsstyrelserna, det vill säga de institutionella logikerna.

Avgörande för hur styrelser utför sina uppgifter är enligt ett processbaserat perspektiv inte dess strukturella sammansättning utan ledamöternas samspel med varandra (Gabrielsson & Huse 2004). Sty-

relser är grupper och som sådana påverkas deras prestationer av de enskilda ledamöternas beteenden och den ömsesidiga interaktionen inom gruppen. Det är först om forskningen tar hänsyn till styrelseprocesser som den verkligen kan säga något om vad som gör styrelser effektiva och varför de utför vissa uppgifter men inte andra (Gabrielsson & Huse 2004, Forbes & Milliken 1999). Genom att väga in styrelsernas institutionella logik i analysen har jag kunnat studera hur styrelsernas handlingsregler påverkar vad de gör. Avhandlingens resultat visade också att den institutionella logiken är avgörande för vad styrelserna gör.

I avhandlingen har det dock också kunnat konstateras att flera av de förutsättningar som den strukturella styrelseforskningen har använt för att förklara styrelsefunktioner inte på något sätt saknar betydelse. Det finns vissa förutsättningar som verkar behövas för att styrelserna ska kunna utföra sina uppgifter. I kommunala bolag är det förekomsten av *lokalpolitisk kännedom*, *kontakter* mellan styrelse och tjänstemän som verkar vara grundläggande förutsättningar för att styrelserna över huvud taget ska kunna utföra de funktioner som de utför. För att kunna ge råd krävs det något att ge råd utifrån, den lokalpolitiska kännedomen, och för att kunna länka krävs det någon kontakt att länka till, de politiska partierna och ägarens forum och representanter.

I avhandlingen har det varit tydligt att de råd som styrelserna ger är grundade i deras lokalpolitiska kännedom. Styrelserna har information om politiker och politiska processer samt kännedom om den egna kommunen och dess förhållanden. Den lokalpolitiska kännedomen är också viktig för att styrelserna ska kunna kontrollera tjänstemännen, men då verkar det också krävas att det finns *tillit* mellan styrelsen och tjänstemännen.

Därutöver visar avhandlingen att den länkande funktionen utförs gentemot kontakter i den kommunala organisationen, till exempel olika nämnder, kommunstyrelsen eller de olika partiorganisationerna. Detta är unika kontakter som endast politikerna besitter.

Att ta hänsyn till den lokalpolitiska kännedomen, styrelsens kontakter med omgivningen och tilliten mellan tjänstemän och styrelse bidrar således till förståelsen av varför styrelser i offentlig sektor utför de funktioner som de utför. Att fokusera på faktorer såsom professionell kunskap, relevant utbildning och branscherfarenheter kan säkert också vara viktigt när det gäller att förklara varför styrelser utför olika funktioner, men för styrelser i den offentliga sektorn verkar det vara av lika stor betydelse att beakta de unika insikter och kontak-

ter som ledamöterna har till följd av att de är rekryterade från den offentliga sektorn. I de kommunala bolagen är det fråga om den lokalpolitiska kännedomen och kontakterna med kommun och partier.

Trots detta räcker inte den lokalpolitiska kännedomen, kontakterna och tilliten för att förklara varför styrelserna utför de funktioner som de utför. Som visats i avhandlingen används nämligen inte dessa förutsättningar i alla situationer. Själva förekomsten av lokalpolitisk kännedom, kontakter och tillit räcker inte för att förklara varför styrelser i offentligt ägda bolag agerar som de gör. Detta är förutsättningar för att kunna utföra de olika funktionerna, men det är ledamöternas institutionella logik som avgör om, och på vilket sätt, de använder dessa tillgångar.

Den institutionella logiken påverkar utförandet av styrelsefunktioner genom att den anger vad som är ett lämpligt agerande i varje given situation, den styr ledamöternas målsättningar och strategier, den avgör vem de anser sig representera, den påverkar deras uppmärksamhet och avgör vem som bör ha inflytande över besluten (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012, Thornton och Ocasio 1999:809). Detta förklarar i sin tur varför den lokalpolitiska kännedomen används i vissa situationer men inte andra, och varför kontakter används på ett visst sätt men inte på ett annat. Det är logiken som aktiverar förutsättningarna (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012:92f). Ledamöter med en bolagsorienterad institutionell logik använder sina kunskaper och sina kontakter på ett sätt och ledamöter med en politiskt orienterad institutionell logik på ett annat. Detta trots att de inte på något systematiskt sätt avviker från varandra i fråga om kunskapsnivåer eller antalet kontakter.

I avhandlingens tredje frågeställning lyfts styrelsernas hantering av kritik och krav från omvärlden fram. Betraktar vi denna hantering som en styrelsefunktion går det att hävda att styrelser i offentligt ägda bolag har en kritikhanterande funktion, men endast i en begränsad utsträckning då styrelserna endast i vissa avseenden själva är med och bemöter kritiken. Även denna funktion verkar kunna förklaras med styrelseledamöternas institutionella logik. Den funktion som styrelsen skulle kunna utföra i dessa situationer begränsas av att ledamöterna antingen har en logik som gör att de inte vill bemöta kritik som uppfattas som politisk, eller så begränsas de av att de har två institutionella logiker som inte är möjliga att förena i hanterandet av kritik och därmed blir de passiva i den kritikhanterande funktionen. Logiken avgör således om kritiken ska uppfattas som rimlig för styrelsen att

anpassa sig till, och om så inte är fallet, vilka möjliga strategier som kan användas för att hantera kritiken.

Av resonemanget ovan kan det konstateras att denna avhandling har gett oss en ökad förståelse av varför styrelser i offentligt ägda bolag utför vissa funktioner, men inte andra. Det är en kombination av styrelsernas institutionella logik och deras förutsättningar, framförallt deras lokalpolitiska kännedom, kontakter med viktiga aktörer i omgivningen och tillit mellan styrelse och tjänstemän, som verkar kunna förklara varför de gör som de gör. Avhandlingens resultat ligger i linje med den processbaserade styrelseforskningen som återfinns i privata styrelser och visar att det finns bäring på dessa förklaringar också för styrelser i offentlig sektor.

Genom att väga samman olika förutsättningar och ledamöternas institutionella logik kan vi också förstå varför bolagsstyrelser i offentlig sektor inte utför vissa funktioner. Avhandlingen har visat att styrelser i offentlig sektor inte har en strategisk funktion, och att det även här kan förklaras med en kombination av ledamöternas förutsättningar och deras institutionella logik. Den främsta förutsättningen är ledamöterna saknar tillräckligt med *ekonomiska kunskaper* för att kunna delta i strategiarbetet. Men även i fråga om varför bolagsstyrelser i offentlig sektor inte utför vissa funktioner spelar styrelsernas institutionella logik in. Det är den institutionella logiken som gör att styrelserna uppfattar det som olämpligt att delta i strategiarbetet utifrån andra grunder än vad som är ekonomiskt bäst för bolaget. Förekomsten av två olika institutionella logiker i en styrelse begränsar också ledamöternas delaktighet i strategiarbetet. Strategiarbete kräver koordinerad handling från styrelsen, men om två institutionella logiker står i motsättning till varandra uppstår en låsning i styrelsearbetet.

Ett processbaserat perspektiv på styrelsearbete gör att vi på detta sätt kan förklara varför styrelser i offentlig sektor inte utför vissa funktioner. I avhandlingen har jag dock funnit ytterligare faktorer till varför styrelserna inte utför vissa funktioner. Dessa förklaringar ryms varken inom de teorier som brukar användas av den strukturella styrelseforskningen (och som jag använt i denna avhandling, t.ex. agentteorin och stewardshipteorin) eller inom deras institutionella logik. En förklaring till varför styrelserna inte deltar i strategiarbetet visade sig vara att styrelsen inte deltog i styrelsearbetet på grund av att överordnade politiska nivåer redan hade fattat beslutat om bolagets strategiska inriktning, och detta på en relativt konkret nivå. Det ledde till ett *begränsat utrymme* för styrelsen att agera strategiskt. Den andra förkla-

ringen var att den ena styrelsen leds av en ordförande som ser sig själv förvaltare och inte strateg och att detta påverkade styrelsens passivitet i strategiarbetet. Den sistnämnda faktorn kan möjligen ses som en del i ordförandens institutionella logik, men är snarare ett uttryck för *hur ordföranden leder styrelsen*. Avhandlingens explorativa ansats har på detta sätt visat att vi utöver ledamöternas förutsättningar och styrelseprocesserna behöver beakta andra faktorer för att förklara varför bolagsstyrelser i offentlig sektor inte utför vissa funktioner.

Kommande forskning på området behöver på ett mer systematiskt sätt beakta dessa förutsättningar till varför styrelser i offentlig sektor utför vissa funktioner men inte andra.

Att öppna den ”svarta lådan”

Utöver de två explorativa och det teoretiska bidragen ger avhandlingen ytterligare ett bidrag till förståelsen av styrelsearbetet i bolag i offentlig sektor och det är genom att avhandlingen tillför primärdata inifrån styrelserummen till ett fält där sådan data är begränsad. Studien ansluter därmed till den ringa forskning som grundar sig på observationer av styrelsearbete i kombination med intervjuer och dokumentstudier (se bland andra Machold & Farquhar 2013, Huse & Zattoni 2008, LeBlanc & Schwartz 2007, LeBlanc & Gillies 2005, Samara-Fredricks 2000a och 2000b). I litteraturgenomgången framgick att det absolut vanligaste sättet att studera styrelser är genom enkätundersökningar, men också genom att studera styrelsers sammansättning i olika register, och i en mindre utsträckning genom intervjuundersökningar.

Att studera styrelser genom enkätstudier, intervjuer eller genom att ta del av uppgifter ur dokumentation och register har två stora nackdelar. Den första är att resultaten är beroende av ledamöternas egna uppskattningar, uppfattningar och beskrivningar av sig själva och vad de gör i styrelserummen. I framförallt enkätundersökningar, men också i intervjuer, finns det naturligtvis en risk att ledamöternas svar inte till fullo avspeglar de funktioner de utför eller varför de utför dessa. Risken för såväl glömska som viljan att framställa sig själv i en specifik dager är uppenbar. Detta gäller i synnerhet i studier om styrelsefunktioner och hur väl styrelsen utför vad som föreskrivs den. Vem vill till exempel beskriva att han eller hon inte har någon egentlig funktion och att styrelsen de facto är en symbolisk beslutsinstans på det sätt som beskrivs i teorin om tjänstemannadominans?

Den andra nackdelen med att förlita sig på material utanför styrelserummet är att det krävs antaganden om vad som sker i styrelserummet, givet den information som finns tillgänglig. Mycket av den forskning som bedrivits hittills har, som diskuterats tidigare, utgått ifrån att en styrelses sammansättning kan förklara vad den gör och hur den gör det. Med en sådan utgångspunkt räcker det att ha information om de variabler som vanligtvis används för att förutsäga styrelsens agerande. Problemet med detta tillvägagångssätt är att vi inte vet om forskarens antaganden om styrelsen faktiskt överensstämmer med vad som sker i styrelserummet.

Styrelser har en viktig funktion i styrningen av offentligt ägda bolag, men utan att studera vad som sker inne i styrelserummen vet vi egentligen inget om hur de fattar beslut eller hur de utför styrningen. Ett viktigt bidrag till fältet är således att visa vad som sker i styrelserummet, hur det sker, och när det sker. I denna studie har jag haft möjligt att sitta med under styrelsemöten och därför har jag inte enbart behövt förlita mig på sådan information som finns tillgänglig utanför styrelserummen. Genom observationer har det varit möjligt att förstå hur styrelser i offentlig sektor fungerar i praktiken och därigenom har jag inte behövt göra förenklade antaganden om styrelsernas funktioner. Inte heller har jag behövt förlita mig på ledamöternas egna utsagor om vad de gör.

Flera av avhandlingens resultat hade inte varit möjliga att nå fram till med andra metoder än observationer. Framförallt gäller detta frågan om vilken institutionell logik styrelseledamöterna har och hur den kan förklara varför styrelserna agerar som de gör. För att förstå ledamöternas logik krävs det att de studeras i situationer där deras handlingsregler kommer till uttryck. Ledamöternas institutionella logik är komplex i den bemärkelsen att den först har blivit synlig genom att ledamöterna vid upprepade tillfällen har agerat i styrelserummet. Det är genom agerandet i styrelserummen som ledamöterna ger uttryck för sin identitet, sina målsättningar och strategier, samt för vilka frågor de uppmärksammar och vem som har inflytande över styrelsens samlade agerande. Andra metoder hade kunnat ge en ögonblicksbild av detta men då ledamöternas institutionella logik inte kommer till uttryck vid varje ärende på styrelsernas dagordning har data över styrelsernas institutionella logik blivit möjlig först genom observationer av deras agerade över tid.

Fortsatt forskning om styrelsearbete i offentlig sektor

Jag har på flera ställen i avhandlingen framfört att fältet för styrelsearbete i bolag i offentlig sektor är outforskat och att den stora tillväxten av bolag i den offentliga sektorn, inte minst på kommunal nivå, inte har gett upphov till en motsvarande ökning av studier på styrelsearbete i denna sektor. Avhandling har varit ett försök att öka kunskapen om styrelsearbetet i offentligt ägda bolag genom att studera hur styrelser i kommunala bolag agerar. Men än finns mycket mer att göra. Avhandlingen har till stora delar varit explorativ och resultaten från avhandlingen kan användas som utgångspunkt för kommande studier om styrelser i offentlig sektor. Denna studies resultat kan breddas och fördjupas på flera olika sätt, såväl empiriskt som teoretiskt och metodologiskt.

Empiriska utvecklingsmöjligheter – att bredda förståelsen av styrelsearbetet

Låt oss börja med de *empiriska* utvecklingsmöjligheterna. Med samma teoretiska utgångspunkter och med samma frågor skulle avhandlingens resultat kunna breddas empiriskt. Här finns det flera tänkbara vägar framåt för fortsatt forskning. Studier av styrelsearbete i andra bolag inom offentlig sektor, såsom statligt ägda bolag och bolag på regional nivå, skulle kunna ge ökade insikter i styrelsearbetets förutsättningar i offentlig sektor. Vilka funktioner utförs av statliga styrelser och hur kan vi förklara varför styrelserna agerar som de gör på statlig nivå? I staten är inte styrelseledamöterna rekryterade direkt från de politiska partierna, som är det vanligaste rekryteringsförfarandet i kommunala bolag. Detta skulle kunna påverka ledamöternas föreställningar om vilka de är, vilket uppdrag de har och hur de ska agera i styrelsen, kort sagt deras institutionella logik. Detta motiverar studier av styrelser i den statliga bolagssektorn.

I denna avhandling har styrelsearbetet studerats i bolag som inte befinner sig i kris. Detta motiverade jag inledningsvis med att jag var intresserad av styrelsearbete i ett ”normaltillstånd”, och att kriser skulle kunna begränsa styrelsefunktionerna på ett sådant sätt att resultaten inte var representativa för de flesta styrelser i offentlig sektor, de som inte befinner sig i kris. Styrelsernas möjligheter att utföra vissa funktioner, till exempel möjligheten att agera strategiskt, skulle kunna begränsas och helt styras av det begränsade handlingsutrymmet som en kris kan skapa. När vi nu vet lite mer om styrelser som inte befinner sig i kris finns det dock anledning att också studera styrelsefunk-

ionerna i styrelser vars bolag befinner sig i någon form av kris. I forskning om privata styrelser finns det resultat som tyder på att styrelsearbetet påverkas av kriser och att ledamöterna i sådana situationer blir betydligt mer operativa och verksamhetsnära (Lorsch & McIver 1989, Mace 1971). Gäller detta också för styrelser i offentligt ägda bolag?

Empiriskt kan kommande forskning vidare fokusera på styrelser där alla ledamöter inte är rekryterade från de politiska partierna. Den stora majoriteten av styrelseposterna i de svenska kommunerna innehåller av politiker, men i vissa bolag och branscher har blandade styrelser blivit vanligare. Frågan är hur detta påverkar styrelsernas arbete? Agerar blandade styrelser efter andra logiker än de som bara består av politiskt rekryterade ledamöter? Är konflikterna mellan logikerna större här och hur påverkar det i sådana fall styrelsearbetet? Komparativa fallstudier hade kunnat fungera som en bra metod för att finna såväl likheter som skillnader i styrelseprocesser mellan styrelser med olika sammansättning.

Teoretiska utvecklingsmöjligheter – att förstå andra aspekter av styrelsearbetet

Om vi lämnar de empiriska utvecklingsmöjligheterna, och istället ser närmre på hur forskningen kan öka förståelsen av styrelsearbetet i offentligt ägda bolag med andra teoretiska utgångspunkter än vad som har använts i denna avhandling är flera ingångar möjliga. I avhandlingen har det visats att styrelsernas institutionella logik i vissa avseenden har resulterat i att tjänstemännen i bolagsledningarna har fått stort inflytande över verksamheten. Inte minst har föreställningarna om bolagets ekonomiska bästa medfört att auktoriteten ligger hos den eller de som kan utföra de kalkyler som krävs för att besluten ska fattas på affärsmässiga grunder. Genom att inkludera teorier som på ett tydligare sätt fokuserar på hur makt mobiliseras, används och påverkar arbetet i styrelserummet hade förståelsen för relationerna mellan styrelseledamöterna, och mellan ledamöterna och tjänstemännen, kunnat fördjupas ytterligare.

En annan möjlig teoretisk ingång är att föra in mer beteendeorienterade förklaringsmodeller i analysen av styrelsearbetet. Inom forskning på styrelser i privatägda bolag har vissa sådana studier genomförts. I en djupgående intervju- och observationsstudie av styrelsearbetet i 29 företag studerar Richard LeBlanc och James Gillies (2005) hur beteenden på individnivå påverkar styrelsens dynamik och funk-

tioner. LeBlanc och Gillies visar att vissa ledamöter är funktionella, medan andra är dysfunktionella. Funktionella ledamöter har en positiv inverkan på gruppen genom sin förmåga att bygga relationer, kommunicera, ha förståelse för andra ledamöters behov och förmågan att samarbeta med individer från olika bakgrunder. Vidare har funktionella ledamöter också förmågan att övertyga andra om sin sak och skapa trovärdighet i omgivningen. Dysfunktionella styrelseledamöter är istället missnöjda och kritiserar andra utan något egentligt motiv. De saknar också ofta en egen ståndpunkt och bidrar därmed inte till styrelsearbetet.

LeBlanc och Gillies visar att en styrelses möjligheter att koordinera sina kunskaper och därmed förverkliga sina ambitioner ökar om styrelseposterna innehas av funktionella ledamöter, och minskar om de innehas av dysfunktionella ledamöter. Konstruktiva ledamöter medför således att kunskapskoordineringen i styrelsen ökar vilket i sin tur kan förklara varför styrelser utför vissa uppgifter och inte andra. Liknande studier kan genomföras på styrelseledamöter i offentligt ägda bolag och skulle ge ytterligare insikter i hur varje enskild ledamöts beteende påverkar gruppens möjligheter att utföra olika funktioner. I avhandlingen visade det sig att ordförandens sätt att leda en av styrelserna var en av förklaringarna till varför den styrelsen inte deltog i strategiarbetet. Detta talar för att mer beteendeorienterade teoretiska perspektiv kan öka förståelsen av styrelsernas arbete ytterligare.

Metodologiska utvecklingsmöjligheter – att förstå mer om styrelsearbetet på andra sätt

Utöver andra empiriska och teoretiska utgångspunkter kan också förståelsen av styrelser i offentligt ägda bolag öka genom att forskningen använder annat material och andra *insamlingsmetoder* än vad som hittills har gjorts. Avhandlingen har bidragit till att öppna den ”svarta lådan”, men vi behöver fortfarande förstå mer om dess innehåll.

I denna studie har det varit möjligt att studera styrelserna när de utför sitt arbete i styrelserummet, något som har gett viktiga insikter i hur styrelsearbetet går till på den plats där styrelsen uppträder som en styrelse. Samtidigt utförs vissa av de funktioner som denna avhandling har kunnat bekräfta, till exempel den länkande funktionen gentemot ägarens representanter, på andra platser än i styrelserummet. Ledamöterna uppger i intervjuerna och under styrelsemötena att de agerar på partimöten, på träffar med ägarens representanter och i kommunala nämnder och församlingar. Hur detta går till i praktiken har dock inte

studerats i denna avhandling. Den länkande funktionen utförs mellan två ”noder” där styrelserummet utgör den ena av dessa. För att öka förståelsen av hur denna del av styrelsearbetet bedrivs borde kommande forskning komplettera direktobservationer i styrelserummen med någon form av skuggning där forskaren följer en eller flera styrelseledamöter i deras arbete utanför styrelserummet.

Studier som grundar sig på kvantitativa metoder är ett annat sätt att öka förståelsen av styrelsearbetet i den offentliga sektorn. De resultat som har kommit fram i denna avhandling, både de som rör styrelsernas funktioner och logikens påverkan på styrelsearbetet, kan ligga till grund för utformandet av kvantitativa studier för att se i vilken utsträckning som resultaten i avhandlingen också är generaliserbara i en mer statistisk mening. Det är dock viktigt att kommande studier inte grundar sig på de förenklade antagandena om styrelseledamöternas agerande som tidigare varit utmärkande för den kvantitativt inriktade styrelseforskningen. Avhandlingen har visat att antaganden om styrelseledamöters agerande har varit förenklade. Styrelsens förutsättningar är viktiga, inte minst förekomsten av lokalpolitisk kännedom, ledamöternas kontakter och tillit, men de utgör endast en del av förklaringen till varför styrelser utför vissa funktioner men inte andra. Den institutionella logiken är också viktig om vi vill förstå styrelsearbetet i den offentliga sektorn, och denna låter sig inte mätas genom undersökningar av styrelsers sammansättning.

Framtida kvantitativa studier om styrelsearbete i offentlig sektor behöver inkludera både strukturella och mer processorienterade faktorer. Genom att inte ta styrelseledamöternas agerande för givet utan istället låta både struktur och process, och samspelet mellan dem, fungera som förklaringar till hur styrelsearbetet bedrivs kan kvantitativa studier fungera som en fruktbar väg framåt för att öka förståelsen av styrelsearbetet i offentligt ägda företag ytterligare. Därutöver behöver andra faktorer som inte ryms inom styrelsernas institutionella logik, eller som hänger samman med de förutsättningar som traditionellt lyfts inom styrelseforskningen, beaktas i analysen. I avhandlingen har det konstaterats att styrelsernas begränsade handlingsutrymme i strategiarbetet och ordförandens sätt att leda styrelsearbetet verkar vara två förklaringar till varför styrelser inte deltar i strategiarbetet. Dessa, och andra liknande faktorer, behöver också inkluderas i kommande kvantitativ forskning för att därigenom öka vår förståelse av vad styrelser i offentlig sektor gör och varför de gör som de gör.

Avhandlingens resultat i skenet av en pågående samhällsdebatt

Innan avhandlingen avslutas vill jag koppla dess resultat till den stundom intensiva debatten kring de kommunala bolagsstyrelsernas framtida utformning. I skenet av korruptionsskandaler och mutanklagelser i vissa kommunala bolag har styrelsernas funktion kommit att ifrågasättas och deras sätt att sköta verksamheten kritiserats. Kritikererna till de kommunala bolagsstyrelserna har framförallt riktat in sig på två argument. Dels har styrelserna kritiserats för att de politiskt rekryterade ledamöterna saknar tillräcklig kompetens för att kunna leda verksamheten och dels för att de är för lojala med sina partier på bekostnad av bolaget. Argumenten känns igen från antagandena om politiker som återfinns i tidigare forskning om hur politiker agerar i bolagsstyrelser. Kritiken har framförts av såväl politiker som näringslivsrepresentanter, företrädare för företag som erbjuder styrelseutbildning, tjänstemän från kommunala bostadsbolag och privatpersoner. Kort sagt är kritiken utbredd (se bland annat följande debattartiklar för överblick: Palmér 2015-04-17, Jansson 2015-02-17, Trouvé & Wassberg 2013-11-22, Andersson, Satish & Hubendick 2013-03-04, Selling 2012-06-18, Jovell m.fl. 2012-06-04).

Om vi börjar med kritiken mot de politiskt rekryterade ledamöternas kompetens tar den fasta på att politiker är lekmän och att de därför inte klarar av att leda verksamheterna på ett fullgott sätt. Istället borde styrelseuppdragen, och ansvaret för de stora ekonomiska tillgångarna i de kommunala bolagen, överlåtas till personer med den rätta kompetensen för uppdragen – det vill säga någon form av styrelseproffs.

Professionaliseringstanken har inte bara drivits i den allmänna debatten utan också tagit sig konkreta uttryck i tillsättningen av ledamöter i kommunala bolagsstyrelser. I vissa kommuner har det tillsatts blandade bolagsstyrelser där uppdragen fördelas mellan politiskt rekryterade ledamöter och ledamöter som rekryterats utifrån sina kunskaper och erfarenheter. I skenet av vad som har framkommit i denna avhandling finns det skäl att nyansera kritikernas argument för en reformering, och professionalisering, av de kommunala bolagsstyrelserna. Låt oss se närmare på några av de argument som talar för en mer nyanserad debatt som också lyfter fram behovet av att stärka de demokratiska aspekterna av styrelsearbetet.

Argumenten för professionalisering förbiser styrelseprocesser

Argumentet att styrelsernas kompetensnivå måste höjas bygger på en förenklad föreställning om styrelser framgång och funktion. En ökad andel utbildade ledamöter i de kommunala bolagsstyrelserna förväntas leda till att styrelserna fattar mer välgrundade och självständiga beslut. Det är lätt att känna igen argumentationen från forskningen som menar att styrelser framgång kan utläsas ur deras sammansättning.

I avhandlingen har jag kunnat visa att vissa förutsättningar, så som ledamöternas lokalpolitiska kännedom, är viktiga för en styrelses möjligheter att utföra sina funktioner, men de utgör endast en del av förklaringen till styrelser framgångar. Av stor vikt är att styrelsernas institutionella logik, deras processer, vägs in i förklaringen.

Överfört till den pågående debatten betyder det att det är viktigt att fortsatt diskutera de kommunala bolagsstyrelsernas kunskapsnivåer, men att denna diskussion också behöver kretsa kring vilka perspektiv som styrelserna arbetar efter i styrelsearbetet. Vill vi till exempel ha styrelser som är mer involverade i det strategiska beslutsfattandet räcker det inte med att höja deras kompetensnivå, vi måste också skapa förhållanden där det inte anses olämpligt att fatta beslut bortom den strikt ekonomiska kalkylen. Vill vi ha styrelser som är mer aktiva i uppföljningen av verksamheten behöver vi naturligtvis ha ledamöter som har tillräcklig kompetens för att kunna granska, men vi behöver också skapa förhållanden i styrelserummet som tillåter att ledamöterna följer upp annat än ekonomiska konsekvenser och risker. Tjänstemännen har auktoritet över besluten i styrelsen så länge besluten enkom förväntas grundas på kompetens. Problemen med tjänstemannadominans är väl dokumenterade också i de privata bolag där styrelsens kompetensnivå just är av ett sådant slag som efterfrågas i debatten. Att diskutera förändringar i kunskapsnivån räcker inte, vi måste också lyfta in styrelseprocesserna i diskussionen om de kommunala bolagsstyrelsernas utveckling.

Vissa funktioner går förlorade om styrelserna professionaliseras

Det finns ytterligare skäl att fundera över om en professionalisering av de kommunala bolagsstyrelserna entydigt skulle innebära att vi får mer välfungerande styrelser. Att ersätta de politiskt rekryterade ledamöterna med styrelseproffs skulle innebära att en av styrelsernas viktigaste funktioner, att fungera som en länk mellan kommunen och bolaget, riskerar att gå förlorad. Avhandlingen har visat att de kommunala bolagsstyrelserna använder sina kopplingar till kommunen och

till sina partier för att driva bolagens verksamhet framåt. En förutsättning för att kunna fungera som en länk mellan bolaget och kommunen är att ledamöterna är rekryterade genom partiorganisationerna och sitter med i kommunala nämnder och församlingar. Om styrelserna skulle professionaliseras och uppdragen tillsättas av personer utan kopplingar till kommunen eller till partierna skulle kontakten mellan bolag och kommun försvåras. Naturligtvis kan även kontakten mellan ägarens representanter och en professionell styrelse upprätthållas, till exempel genom formella ägardialoger, men andra sammanhang skulle styrelsen inte få tillgång till. Detta skulle varken gynna bolaget eller kommunen, vem man anser att styrelserna ska företräda.

En professionalisering tillgodoser inte alla kunskaper som behövs

Ett tredje argument för att en ökad professionalisering inte enkom behöver vara av godo för styrelsearbetet hänger delvis samman med det föregående argumentet, och det är frågan om vad en styrelseledamot behöver kunna. I argumentationen för ett professionellt styrelsearbete framhålls ofta att ledamöterna behöver ha relevanta branschkunskaper. Det är naturligtvis viktigt att ledamöter i alla bolag har insikter i den enskilda branschen eller verksamheten, det visar även denna avhandling. Men frågan som uppstår är vad som är en bransch? Kännedom om tjänsterna, verksamheterna, kunderna och konkurrenterna räknas sannolikt in i sådana kunskaper. Kännedom om branschen handlar också om de förutsättningar som gäller för den delen av marknaden inom vilket bolaget är verksamt. Då de kommunala bolagen är verksamma inom den kommunala sektorn är det inte oviktigt att ha kunskaper om hur kommunen fungerar, insikter i den kommunala beslutskedjan och de politiska förutsättningarna i varje kommun. För att kunna arbeta för kommunen är det också viktigt att känna till det hur det kommunala uppdraget med verksamheten kan uppnås, inte minst eftersom kommunallagen kräver att ett sådant ska finnas för att kommunerna över huvud taget ska få driva verksamhet i bolagsform. Det är rimligt att anta att dessa kunskaper och insikter är större hos politiskt rekryterade ledamöter än hos ledamöter utan politisk erfarenhet.

I avhandlingen har det också visats att flera styrelsefunktioner kräver att styrelseledamöter har kunskaper och insikter om kommunen, de lokala politiska förhållandena och hur frågor kan drivas i den kommunala sektorn, något som i sin tur talar för att diskussionen om professionaliseringen behöver nyanseras. För att styrelserna i de kommunala bolagen ska kunna utföra sina funktioner krävs det kom-

petens, men det räcker inte med de kunskaper som vanligtvis framhålls i debatten om bolagens utveckling, till exempel ekonomiska, redovisningsmässiga och juridiska kunskaper. Styrelseledamöterna behöver också ha kunskaper om kommunen, de lokala politiska förhållandena och hur frågor kan drivas i den kommunala sektorn. Av detta följer att tanken på att ersätta politikerna med professionella ledamöter inte förefaller innebära någon förbättring av styrelsernas funktion. Sannolikt skulle det innebära att ledamöter med en (väsentlig) kunskapsbas ersätts av ledamöter med en annan (lika väsentlig) kunskapsbas.

En professionalisering av styrelserna är ekonomiskt kostsam

Ett fjärde argument som bör få oss att fundera på om professionaliseringen av de kommunala bolagsstyrelserna enkom skulle vara positiv för utvecklingen har en mer praktisk och ekonomisk karaktär. De ledamöter som i dag innehar styrelseuppdrag i de kommunala bolagen har (i jämförelse med det privata näringslivet) mycket låga arvoden för det arbete som de utför. Om kommunerna skulle vilja rekrytera in professionella ledamöter i sina bolagsstyrelser skulle det sannolikt innebära en kostnadsökning gällande styrelsearvodena. Förutsatt att de professionella ledamöterna inte tar mindre betalt än när de sitter som styrelseledamöter i privatägda bolag kommer det krävas att kommunerna betalar betydligt större belopp än i dag för varje ledamot som ska rekryteras till ett uppdrag. Betalas inte en konkurrensmässig ersättning är det svårt att se varför de professionella ledamöterna ska välja att sitta i de kommunala bolagsstyrelserna, och då kommer kommunerna enbart kunna rekrytera ledamöter från det lokala näringslivet, kommunorganisationen, eller andra relevanta sammanhang där de potentiella styrelseledamöterna sannolikt har lägre ersättningskrav. Det är i sig inget problematiskt, men det är då svårt att se vad som har blivit vinsten med att övergå till en professionell styrelse. Kommunpolitiker arbetar också vid sidan om sina uppdrag, de driver företag eller är anställda i kommunorganisationen eller på andra ställen. Vad är det då som säger att deras kunskapsnivå är lägre än den som finns hos de externt rekryterade ledamöter som skulle kunna bli aktuella för styrelseuppdragen?

Varför kan politiker styra kommuner men inte bolag?

Det sista argumentet är mer principiellt och rör själva föreställningen om den kommunala demokratin och möjligheterna till folkstyre. Argumenten för ökad professionalisering av styrelsearbetet grundas på tanken om att de kommunala bolagens verksamheter och deras ekonomi är så betydande att styrningen av dessa inte kan överlåtas till lekmän. Jag delar uppfattningen att bolagen är betydelsefulla för kommunerna och deras invånare, men det är också all annan verksamhet i den kommunala sektorn – så som äldreomsorg, barnomsorg och skola för att nämna några. De kommunala verksamheterna omsätter dessutom ekonomiska belopp som överstiger de kommunala bolagens många gånger om. Det är således svårt att hävda att politiker saknar tillräckligt kompetens för att ansvara för de kommunala bolagens ekonomi och verksamheter utan att på samma gång också hävda att politiker inte borde sitta i nämnder med ansvar för andra viktiga politik- och verksamhetsområden. Vanligtvis tillför de kommunala organisationerna kompetens till verksamheterna genom att anställa utbildade och professionellt tränade tjänstemän som bistår folkets företrädare med de kunskaper som krävs. Det är svårt att se varför denna ordning inte skulle fungera i de kommunala bolagen, där organisationen är uppbyggd på samma sätt.

Har vi verkligen problem med ledamöternas partilojalitet?

Om vi lämnar frågan om ledamöternas kompetens och istället övergår till kritiken att de politiskt rekryterade ledamöterna är för lojala med sina respektive partier, utgår kritiken i stora stycken från argumentet att ledamöterna i bolagsstyrelserna inte antas företräda vad som är bäst för bolaget utan istället arbetar för att få genomslag för sina egna partiets intressen i verksamheten. I skenet av vad som framkommit i denna avhandling finns det skäl att bemöta denna kritik. Visst är det så att vissa politiker representerar sina partier i styrelsearbetet, det har vi sett gälla för de ledamöter som i denna avhandling agerar i enlighet med en politisk institutionell logik, men för de allra flesta är det istället så att de i mycket stor utsträckning företräder bolaget. Vi har sett att flera ledamöter är mer lojala med bolaget än med både partierna och ägarna, och att de anser sig företräda bolaget och bolagets intressen. Om det krävs går de vid beslutsfattande också emot partilinjen för att företräda bolagets intressen.

Argumentet att de politiskt rekryterade ledamöterna i kommunala bolagsstyrelser företräder partiintressena har således en svag förank-

ring i resultaten från denna studie. Kritiken verkar åter grunda sig på antaganden om styrelseledamöters agerande, i det här fallet att rekryteringen från partierna gör ledamöterna lojala till sina respektive partier. Men med tanke på avhandlingens resultat borde vi inte ha någon större oro för att styrelserna inte ska agera för bolagets intressen, snarare det omvända. En mer nyanserad debatt borde, i mitt tycke, istället handla om hur de kommunala bolagen och deras styrelser kan knytas närmare kommunernas invånare och bli en viktig del av den kommunala demokratin. Bolagen är trots allt ägda av kommunerna och deras invånare, och en alltför långtgående lojalitet med bolaget kan komma att äventyra styrelsernas strävan efter att uppnå de kommunala ändamålen och värnandet av invånarnas intressen. Det finns därför fog för att hävda att den fortsatta debatten om de kommunala bolagen inte lika mycket borde fokusera på ledamöternas lojalitet med partierna utan på hur de (inom de ramar som aktiebolagen erbjuder) kan knytas närmare kommunerna och deras väljare så att de blir en länk i den kommunala demokratiska styrkedjan.

För om det är så att allt mer verksamheter bolagiseras, samtidigt som de flesta ledamöterna i dessa bolag inte uppfattar sig som folkets representanter utan som företrädare för bolagets intressen, då har vi hamnat i en situation där allt mer av den kommunala verksamheten hamnat utanför den kommunala demokratiska styrningen. Detta är en utveckling som förtjänar samma uppmärksamhet som diskussionen om styrelsernas kompetens och professionalisering. Den verkliga utmaningen handlar om hur vi kan skapa styrelser som både har tillräcklig kompetens för att kunna utföra sina uppdrag samtidigt som de också bidrar till folkviljans genomslag i verksamheternas utformning.

Summary

Introduction

Today municipally owned companies are an established part of the Swedish municipalities' organisation. When the residents meet the municipality, it is not unusual that it is through contact with a municipally owned company. When residents apply for housing, rent a parking place, receive help to start their own company, heat their home, travel to work using public transport or visit an event, it is almost always a municipally owned company that the residents encounter. The municipal companies' operations include everything from electricity, water and housing to events, arenas, ports and airports. The fact that operations in municipally owned companies have become an important part of the municipal organisation is not just important for the residents, they are also increasingly important for municipalities' economic development. Today, major economic values are located in the municipal company sector.

Despite the municipally owned companies' significance, the research has devoted limited interest to them as, in the long-run and according to the legislation, the company and ensure that it is pursued in an appropriate manner, i.e. the politicians on the board of directors. This is somewhat surprising as the boards constitute the link between owner and operation. Regardless of whether we ask if the residents have democratic influence over the companies they own, or if we wonder about the quality and focus of the companies' operations, the board of directors is significant.

The board of directors is both recipient of corporate governance and mediator of it to the operation's representatives. If we want to know how the municipally owned companies are led, who has an influence over the operation and how the interaction between the municipalities and their companies functions, it is important that we understand what the board of directors do, how they do it and why they do it. These questions are still awaiting an answer, despite this having been pointed out since the 1990s (De Nito & Mangia 2010, Cornforth & Edwards 1999)

If we want to understand how politicians act as board members, we must adapt the theories to the context in which the public board work takes place, and an important part of this context is that the work of the board of directors in municipally owned companies takes place at the boundary between the public and private sector. The fact that the municipally owned companies are situated on the boundary between the public and private sectors leads us to ask what effect this has on the work of the boards of directors in these companies. Alongside the general meeting of shareholders, the idea is that it is in the board room that public ownership is to be expressed and realised. However, company boards are not committees, and do not act solely according to the public sector's legislation and logic. The work of company boards is regulated by the Swedish Companies Act and is linked to the market as the municipally owned companies precisely are companies that conduct their operations via the market. This seems to create contradictory conditions, which the company boards need to manage, conditions which differentiate board work in municipally owned companies from work in committees and in the boards of private companies. A consequence of the municipally owned companies, and their boards, being situated on the boundary between the public and private sectors, is that there are two different ways in which the members can act and which can be perceived as legitimate, either in terms of political institutional logic or company-oriented institutional logic. Previous research has not studied which of these grounds the politicians act in accordance with, but have rather relied on assumptions about how politicians act as board members. Previous research has assumed that politicians act precisely as politicians when they work on boards, that they are loyal to their parties (Calabrò, Torchia & Ranalli 2013), they want to increase the number of employees in companies in order to gain advantages in the next election (Gnan, Hinna, Scarozza & Montaduro 2010) and they are more inclined to take risks (Menozzi, Urtiaga & Vannoni 2011) than other members.

As these assumption have not been studied empirically, we do not know whether they are correct, and the aim of the thesis is therefore *to further develop concepts and theories within the field of board work in the public sector by increase the knowledge about how politicians perform their directorships, which functions they perform and why they perform these functions.*

In order to achieve the study's aim, three questions are addressed. The first question concerns the conceptions that the board members'

manifest in their board work concerning what they consider to be appropriate conduct and whether the politicians' board work is grounded in values which can be linked to the public (political) sector or to the private (business-oriented) sector. The first question reads: Which institutional logic governs the actions of directors in the boards of municipally owned companies? In the thesis' second question, the focus shifts from how the boards in municipally owned companies act to what they do in the board rooms, i.e. which board functions they perform. The thesis' second question reads: *Which functions do the board of directors perform in in municipally owned companies?* In the thesis' third question, interest is instead targeted at how the board members' manage requirements and expectations placed on the company: *Which strategies do board of directors use to the occurrence of external criticism in municipally owned companies?*

Methodology

The thesis' questions are answered through a qualitative study of the work of the boards in two municipal housing companies. The material that constitutes the basis for this thesis has been collected in three different ways. In part, the work of the board of directors in the two companies has been studied through direct observations of board meetings, and in part I have conducted interviews with board members, company officials and representatives of the owner. The observations and interviews have taken place in parallel over a period of two years. In addition, the material consists of documents from board meetings and PowerPoint presentations delivered by officials during the board meetings.

Findings

According to which institutional logic do boards of directors act in municipally owned companies?

With the starting point in theories about institutional logic that are used to describe which codes of practice the board members' consider to be appropriate, the board members' conduct was analysed in the two boards. The analysis shows that the majority of the members act according to a company-oriented institutional logic.

This logic displays few similarities with the political- or business-oriented institutional logics. Nor have they combined different com-

ponents of these two logics, so their institutional logic can consequently not be described as a hybrid form of the two either. This leads to the conclusion that these members are recruited in accordance with the political institutional logic, are expected by the Companies' Act to act according to the business-oriented logic, but *de facto* act according to a third logic where loyalty to the company guides the members. When confronted with a situation around the boardroom table, the members' conduct is based on the following code of practice: 1) they are representatives for the company and as such they have to 2) safeguard the company's best economic interests, i.e. try to take decisions which protect the company commercially. This objective is not achieved through basing their standpoints in the owner's or the parties' intentions, but rather in the economic calculations presented to them. As it is possible to calculate the company's best interests in this way, they always 3) arrive at a consensus concerning which decisions should be taken. They direct 4) their attention towards what affects the company commercially, not what affects the owner's or the parties' objectives. However, to ascertain what benefits the company, they need 5) assistance from the company officials who can make the right calculations.

There are also members who act according to a politically oriented institutional logic which consists of the following code of practice: 1) they represent their parties and as such defend the best interests of parties or voters. They achieve this objective through 2) basing their standpoints in the respective parties' objectives and through reflecting them in the board room. As the parties have different conceptions, they take 3) decisions through voting. They direct 4) their attention towards what affects the party's objectives. However, as they are not able to get the decisions through the board of directors without achieving a unanimous board, it is 5) the person who can both justify the decisions on the basis of political goals and the economic best for the company who has an influence over the decisions.

The answer to the question of the institutional logic according to which the directors of municipal boards work is thus that they either act according to a politically-oriented logic or a company-oriented institutional logic.

Which functions do the boards of municipally owned companies perform?

The introduction to the thesis asked what boards of directors do in the public sector, or more precisely, *which functions they perform*. Based on a pluralist theoretical framework consisting of agency theory, stewardship theory, resource dependency theory and rubber stamp theory, the answer to the question can be summarised in four conclusions.

Firstly, we can draw the conclusion that boards of public owned companies provide advice to the officials in the executive management on how to deal with a range of issues. The advice is based on the members' local political knowledge, but it is their institutional logic that determines whether, and how, the knowledge is used.

Secondly, we can draw the conclusion that boards in the public sector perform a linking function. As with all organisations, boards in the public sector are located in a wider context, and need to ensure access to important resources. As a consequence of the fact that the board members are recruited through the parties and are residents in the municipality in which they operate, the boards have access to important networks of contacts within the local party organisations and in the municipal committees. These contacts are a prerequisite for the boards' ability to perform a linking function and manage the companies' resource dependencies. However, to understand why boards use their contacts with in this way, their institutional logic must be included in the analysis. It is the institutional logic that determines whether the contacts are used to benefit the company or to benefit the parties or the owner.

A *third* conclusion is that boards in the public sector control the officials in the executive management, but it presupposes that they have an institutional logic which enables them to control other aspects of the operations than economic calculations. In addition, the controlling function requires a high level of trust between the board of directors and the officials, which enables the officials' work to be controlled without it being perceived as a lack of trust in their work.

A *fourth* conclusion is that boards in the public sector do not participate in drafting the companies' long-term strategies. They have no strategic function and it can be explained both by the fact that they lack the right knowledge and as a function of their institutional logic. Participation in the strategy work presupposes that the boards have an institutional logic in which it is considered appropriate to establish

party political objectives and visions for the company. If the strategy work is conducted on these grounds, the members have satisfactory knowledge to draw up the long-term objectives. If, on the other hand, the institutional logic stipulates that the strategies must not have a party political basis, the board of directors' influence over the strategy work is limited and is instead displaced onto the officials who are most suited to understand what is economically best for the company. This puts the boards in a situation where their participation in the strategy work is limited as a consequence of them not being professionally trained in economics. If there are two different logics in a board, this also limits the members' participation in the strategy work. Strategy work requires coordinated action from the board of directors, but if the two groups' logic is in conflict with each other, a strategy based on the logic of one of the groups will mean that the other group's logic cannot be followed. The board of directors cannot indicate two conflicting future directions simultaneously.

How do the boards in municipally owned companies manage external criticism?

Based on a theoretical framework consisting of a model of how organisations can respond to contradictory requirements from the wider world (Oliver 1991), it can be observed that the two boards studied manage external criticism through a number of different strategies. Firstly, they *avoid* the criticism, including through withholding information and concealing operations that might be subject to criticism if they were to become public knowledge. In addition, the boards manage the criticism through themselves *questioning* the person(s) conveying the criticism in a political context, or through delegating the officials to defend the company within the municipal organisation and *challenging* requirements for adaptation to the public sector's values. Internal compromises are also used as a strategy to manage criticism where the board of directors is not unanimous about the criticism's validity.

That the boards in the study manage criticism in this way is due to four different factors. *Firstly*, it can be observed that the choice of strategy for managing external criticism is influenced by the board members' institutional logic. The logic determines in part whether the criticism should be perceived as reasonable, and that the board of directors should adapt to it, and if this is not the case, which possible strategies can be used to manage the criticism.

Secondly, the conclusion can be drawn that boards' management of external criticism is facilitated by the fact that the board members share the same institutional logic. When there are two institutional logics in one board, the management of external criticism is made more difficult as the strategies that it is possible to use according to one logic are not compatible with the other logic, and vice versa. In such boards, an attempt is made to manage the conflict between logics through either addressing the criticism in a context where the board members can act according to one of the logics, or through not acting at all and completely avoiding addressing the criticism.

Thirdly, we can observe that boards with two institutional logics have even more limited room to manage external criticism in situations where the criticism is shared by one of the logics but not by the other. In such situations, the board of directors must first compromise on the issue's content before the criticism can be managed externally.

Contribution

The study contributes to the field of board research in several different ways. The first contribution is empirical in that the thesis is one of the first to study *how* board members act in municipally owned companies. Previous research about politicians has been based on the assumption that politicians act precisely as politicians when they work on boards. Politicians have been assumed to act on behalf of their parties, they have been assumed to want to maximise the number of employees in companies at the expense of companies' economic situation and they have been assumed to be inclined to take risks and act in a way that benefits them in the next election. As these assumptions have not been studied empirically, we did not know if they were correct. The thesis has demonstrated that these assumptions do not correspond particularly well with the reality of boards in municipally owned companies. A study of the two boards' institutional logic suggests that most of the assumptions about politicians' conduct on boards are either incorrect or need to be qualified. Certain members act as politicians, but the majority do not. Instead they act as representatives of the company.

The study's second contribution concerns which functions boards in municipally owned companies perform. We already know a lot about what functions boards of privately-owned companies perform, but we know considerably less about board functions in publicly owned companies. Through studying the two boards' functions on the

basis of four different theoretical perspectives, agency theory, stewardship theory, resource dependency theory and rubber stamp theory, we now know more about *what* boards do in municipally owned companies. The limited research that has been conducted on board functions in publicly owned companies has been theoretically one-sided and has therefore only been able to establish one, or a small number of, board functions. However, using a pluralist theoretical approach has enabled this thesis to establish more board functions.

The study's third contribution is theoretical as the study shows that it is not sufficient to study structural factors to explain *why* boards in municipally owned companies perform the functions they do. Previous research has primarily emphasised two structural factors as particularly important in explaining boards functions: the board members' knowledge and their contacts. The thought has been that boards' opportunities to control the operation, provide advice to officials and participate in strategic decision-making increases if boards know enough about the sector, the operation and the company, while the other way of thinking has been that contacts with important actors give the board of directors the opportunity to establish control over the company's external dependencies. This study shows that both knowledge and contacts are important explanations for why the boards perform the functions they do, but are not sufficient. To fully understand why boards act as they do, we need to take into account the members' institutional logic. It is the institutional logic which explains whether, and how, the knowledge and the contacts are used. For a board to be able to perform its functions requires both knowledge and contacts, as well as an institutional logic that indicates to the board the function that it is appropriate to perform. Both structure and processes are required to be able to explain why boards perform the functions they do. All in all, the thesis has given us increased knowledge about what the board of directors in municipally owned companies do, how they do it and why they do it.

Referenser

- Abrahamsson, Bengt. 1975. *Organisationsteori. Om byråkrati, administration och självstyre*. Stockholm: Almqvist & Wiksell Förlag AB.
- Adrell, Roland och Moldén, Robert. 2015. *Juridik i kommunala bolag*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.
- Ahrne, Göran. 1994. *Social Organizations – Interaction inside, outside and between organizations*. London: Sage.
- Ahrne, Göran. 2014. Organiserade stater. I: Jacobsson, Bengt och Sundström, Göran. *Demokrati och förvaltning: En festskrift till Rune Premfors Stockholm*: Stockholm School of Economics Institute for Research.
- Agrawal, Anup och Knoeber, R., Charles. 1996. Firm Performance and Mechanisms to Control Agency Problems between Managers and Shareholders. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 31 (3): 377–397.
- Agrawal, Anup och Knoeber, R., Charles. 2001. Do Some Outside Directors Play a Political Role?. *Journal of Law and Economics*, 44 (1): 179–198.
- Andersson, Lars-Henrik, Satish, Sen, Hubendick, Stina och Dansell, Roland. Offentliga bolag måste få proffsigare styrelser. *Dagens Samhälle*. 2012-02-13.
- Arrow, Kenneth. J. 1971. The Theory of Risk Aversion. I: Arrow, Kenneth J. (red.) *Essays in the theory of risk-bearing*. Chicago: Markham.
- Babić, Verica, M., Nikolić, Jelena D. och Erić, Jelena. M. 2011. Rethinking board role performance: Towards an integrative model. *Ekonomski analis*, 56 (190): 140-162.
- Bacon, Jeremy och Brown, James, K. 1975. *Corporate Directorship Practices: Role, Selection and Legal Status of the Board*. New York: Conference Board.

- Baysinger, Barry, D. och Butler, Henry, N. 1985. Corporate governance and the board of directors: Performance effects of changes in board composition. *Journal of Law, Economics & Organization*, 1 (1): 101-124.
- Berle, Adolf, A., och Means, Gardiner. G., C. 1932. *The Modern Corporation and Private Property*. New York: McMillan.
- Bhagat, Sanjai och Black, Bernard. 1998. *Board Independence and Long-Term Performance. Working Paper No. 143*. Columbia Law School, Centre for Law and Economics Studies.
- Blom, Martin och Kärreman, Matts. 2014. Corporate diversification and boards' line of reasoning – The Swedish case 1994-2009. *NCGN Annual Workshop*.
- Boubakri, Narjess, Cosset, Jean-Claude och Saffar, Walid. 2008. Political connections of newly privatized firms. *Journal of Corporate Finance*, 14 (5): 654-673.
- Boulton, William. R. 1978. The evolving board: A look at the board's changing roles and information needs. *Academy of Management Review*, 3 (4): 827-836.
- Boyd, Brian. 1990. Corporate linkages and organizational environment: A test of the resource dependence model. *Strategic Management Journal*, 11 (6): 419-430.
- Bozec, Richard och Mohamed Dia. 2007. Board structure and firm technical efficiency: Evidence from Canadian state-owned enterprises. *European Journal of Operational Research*, 177 (3): 1734-1750.
- Brunsson, Nils och Jönsson, Sten. 1979. *Beslut och handling: Om politikernas inflytande på politiken*. Stockholm: Liber förlag.
- Brunsson, Nils. 1986. Politik och handling. I: Brunsson, Nils (red.) *Politik och ekonomi: En kritisk av rationalitet som samhällsförställning*. Lund: Doxa.
- Brunsson, Nils. 1994. Politicization and 'companyization': On institutional affiliation and confusion in the organizational world". *Management Accounting Research*, 5 (3): 323-335.
- Bäck, Henry. 2000. *Kommunpolitiker i den stora nydaningens tid*. Malmö: Liber.
- Calabrò, Andrea, Torchia, Mariateresa och Ranalli, Francesco. 2013. Ownership and control in local public utilities: the Italian case. *Journal of Management & Governance* 17, (4): 835-862.

- Chin, Trevor, Vos, Ed och Casey, Quinn. 2003. Levels of Ownership Structure, Board Composition and Board Size Seem Unimportant in New Zealand. *Ownership and Control*, 2 (1): 119–128.
- Claessens, Stijn, Feijen, Erik och Laeven, Luc. 2008. Political connections and preferential access to finance: The role of campaign contributions. *Journal of Financial Economics*, 88 (3): 554-580.
- Clarke, Thomas. 1998. Research on Corporate Governance. *Corporate Governance: An International Review*, 6 (1): 57–66.
- Cleindenin, William, D. 1972. Company Presidents Look at the Board of Directors. *California Management Review*, 14 (3): 60-66.
- Collin, Sven-Olof Yrjö och Tagesson, Torbjörn. 2010. Governance strategies in local government: A study of the governance of municipal corporations in a Swedish municipality. *International Journal of Public Policy*, 5 (4): 373-389.
- Considine, Mark. 2000. Contract regimes and reflexive governance: Comparing employment service reforms in the United Kingdom, the Netherlands, New Zealand and Australia. *Public Administration*, 78 (3): 613-638.
- Cornforth, Chris och Edwards, Charles. 1999. Board roles in the strategic management of public service of non-profit organizations: theory and practice. *Corporate Governance: an International Review*, 7 (4): 346–362.
- Cornforth, Chris. 2002. What Makes Boards Effective? An examination of the relationships between board inputs, structures, processes and effectiveness in non-profit organisations. *Corporate Governance: An International Review*, 9 (3): 217-227.
- Cornforth, Chris. 2003. Introduction: the changing context of governance – emerging issues and paradoxes. I: Cornforth, Chris (red.). *The governance of public and non-profit organizations: What do boards do?*. London: Routledge.
- Daily, Catherine, M. och Dalton, Dan, R. 1992. The relationship between governance structure and corporate performance in entrepreneurial firms. *Journal of Business Venturing*, 7 (5): 375-386.
- Daily, Catherine, M. och Dalton, Dan, R. 1994. Bankruptcy and corporate governance: The impact of board composition and structure. *Academy of Management Journal*, 37 (6): 1603-1617.
- Daily, Catherine, M. Dalton, Dan, R. och Cannella Jr., Albert, A. 2003. Corporate Governance: Decades of Dialogue and Data. *The Academy of Management Review*, 28 (3): 371-382.

- Davis, James, H. Schoorman, F., Davis och Donaldson, Lex. 1997. Toward a Stewardship Theory of Management. *The Academy of Management Review*, 22(1): 20-47.
- Denis, David, J. och Sarin, Atulya. 1999. Ownership and board structures in publicly traded corporations. *Journal of Financial Economics*, 52 (2):187-223.
- Donaldson, Lex. 1990. The Ethereal Hand: Organizational Economics and Management Theory. *The Academy of Management Review*, 15 (3): 369-381.
- Donaldson, Lex, och Davis, James, H. 1991. Stewardship theory or agency theory: CEO governance and shareholder returns. *Australian Journal of Management*, 16 (1): 49-64.
- Donaldson, Lex och Davis, James, H. 1994. Boards and company performance - Research challenges the conventional wisdom. *Corporate Governance: An International Review*, 2 (3): 151-160.
- Eisenhardt, Kathleen, M. 1989. Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14 (1): 57-74.
- Edwards, Charles & Cornforth, Chris. 2003. What influences the strategic contribution of boards?. I: Cornforth, Chris (red.). *The governance of public and non-profit organizations: What do boards do?*. London: Routledge.
- Erlingsson, Gissur, Fogelgren, Mattias, Olsson, Fredrik, Thomasson, Anna och Öhrvall, Richard. 2015. Att bolagisera kommunal verksamhet. Implikationer för granskning, ansvarsutkrävande och demokrati?. *Statsvetenskaplig tidsskrift*, 117 (4):555-586.
- Eulau, Heinz. 1962. The Legislator as Representative: Representational Roles. I: Wahlke, C. Jogn, Eulau, Heinz, Buchanan, William och Ferguson, C. LeRoy (red.) *The Legislative System. Explorations in Legislative Behavior*. New York: John Wiley and Sons
- Faccio, Mara. 2006. Politically Connected Firms. *The American Economic Review*, 96 (1): 369-386.
- Faccio, Mara. 2010. Differences between politically connected and nonconnected firms: A cross-country analysis. *Financial Management*, 39 (3): 905-928.
- Fama, Eugene, F. och Jensen, Michael, C. 1983a. Separation of ownership and control. *Journal of law and economics*, 26 (2): 301-325.
- Fama, Eugene, F. och Jensen, Michael, C. 1983b. Agency problems and residual claims. *Journal of law and economics*, 26 (2): 327-349.

- Forbes, Daniel, P. och Milliken, Frances, J. 1999. Cognition and Corporate Governance: Understanding Boards of Directors as Strategic Decision-Making Groups. *The Academy of Management Review*, 24 (3): 489-505.
- Friedland, Roger och Alford, Robert, R. 1991. Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. I: Powell, Walter och DiMaggio, Paul (red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gabrielsson, Jonas och Huse, Morten. 2004. Context, behavior, and evolution: Challenges in research on boards and governance. *International Studies of Management and Organization*, 34 (2): 11-36.
- Gabrielsson, Jonas och Huse, Morten. 2005. Outside directors in SME boards: a call for theoretical reflections. *Corporate Board: role, duties and composition* 1 (1): 28-37.
- Giljam, Mikael, Karlsson, David och Sundell, Anders. 2010. Representationsprinciper i riksdag och kommuner. I: Brothén, Marton och Holmberg, Sören (red.) *Folkets representanter. En bok om riksdagsledamöter och politisk representation i Sverige*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Gnan, Luca, Hinna, Alessandro, Montaduro, Fabio och Scarozza, Daniela. 2010. SOEs ownership and control: independence and competence of board members. *Corporate Ownership and Control*, 8 (1): 720-740.
- Goldman, Eitan, Rocholl, Jörg och So, Jongil. 2009. Do Politically Connected Boards Affect Firm Value?. *Review of Financial Studies*, 22 (6): 2331-2360.
- Hallgren, Tohmas och Helleryd, Erik. 2007. *Affärsmässiga, samhällsnyttiga och kommunägda*. Stockholm: Procredo AB.
- Hambrick, Donald, C. och Mason, Phyllis, A. 1984. Upper echelons: The organization as a reflection of its top managers. *Academy of management review*, 9 (2): 193-206.
- Herman, Edward, S. 1981. *Corporate Control, Corporate Power*. New York: Cambridge University Press.
- Hillman, Amy, J., Cannella, Albert, A. och Paetzold, Ramona, L. 2000. The Resource Dependence Role of Corporate Directors: Strategic Adaptation of Board Composition in Response to Environmental Change. *Journal of Management Studies*, 37(2): 235–256.

- Hillman, Amy, J. och Daziel, Thomas. 2003. Boards of directors and firm performance: Integrating agency and resource dependence perspectives. *Academy of Management review*, 28 (3): 383-396.
- Hinna, Alessandro, De Nito, Ernesto och Mangia, Gianluigi. 2010. Board of directors within public organisations: A literature review. *International Journal of Business Governance and Ethics*, 5 (3): 131-156.
- Hodges, Ron, Wright, Mike och Keasey, Kevin. 1996. Corporate governance in the public services: Concepts and issues. *Public Money & Management*, 16 (2): 7-13.
- Hossain, Mahmud, Prevost, Andrew, K. och Rao, Ramesh, P. 2001. Corporate governance in New Zealand: the effect of the 1993 Companies Act on the relation between board composition and firm performance. *Pacific-Basin Finance Journal*, 9 (2):119-145.
- Hung, Humphry. 1998. A typology of the theories of the roles of governing boards. *Corporate Governance: An International Review* 6 (2): 101-111.
- Hung, Mingyi, Wong T.J., och Zhang, Tianyu. 2008. Political Relations and Overseas Stock Exchange Listing: Evidence from Chinese State- owned Enterprises.
- Huse, Morten. 2005. Accountability and Creating Accountability: a Framework for Exploring Behavioural Perspectives of Corporate Governance. *British Journal of Management*, 16: S65–S79.
- Huse, Morten och Zattoni, Alessandro. 2008. Trust, firm life cycle, and actual board behavior: Evidence from "one of the lads" in the board of three small firms. *International Studies of Management & Organization* 38 (3): 71-97.
- Jansson, Lennart. 2015. Mer kompetens krävs i kommunala bolag. *Vestmanlands Läns Tidning*, 2015-02-17.
- Jensen, Michael, C. och Meckling, William, H. 1976. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3 (4): 305-360.
- Jovell, Swensson, Andrea, Nordin, Rickard, Dahlström, Lars, Loftbring Jessika och Edshage, Jakob. 2012. Sätt stopp för politiker i kommunala bolag. *Göteborgs-Posten*, 2012-06-04
- Jørgensen, Torben. 1999. The Public Sector In An In-Between Time: Searching For New Public Values. *Public Administration*, 77 (3): 565-584.

- Karlsson, David och Skoog, Louise. 2014. Politiska konflikter i svenska kommuner. I: Karlsson, David och Giljam, Mikael (red.) *Svenska politiker. Om de folkvalda i riksdag, landsting och kommun*. Stockholm: Santérus.
- Kastberg, Patrik. 2015. *Kommunala aktiebolag – en handbok*. Stockholm: Jure.
- Khwaja, Asim, Ijaz och Mian, Atif. 2005. Unchecked intermediaries: Price manipulation in an emerging stock market. *Journal of Financial Economics*, 78 (1): 203-241
- Klijn, Erik-Hans och Skelcher, Chris. 2007. Democracy and governance networks: compatible or not?. *Public Administration*, 85 (3): 587-608.
- Kärreman, Matts. 1999. *Styrelseledamöters mandat – ansats till en teori om styrelsearbete i börsnoterade företag*. Lund: Lund Business Press
- Laurent, Birgitta. 2007. *Varför kommunägda bolag?*. Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- LeBlanc, Richard och Gillies, James. 2005. *Inside the Boardroom: How Boards Really Work and the Coming Revolution in Corporate Governance*. Toronto: John Wiley & Sons.
- Leblanc, Richard och Schwartz, Mark, S. 2007. The Black Box of Board Process: Gaining Access to a Difficult Subject. *Corporate Governance: An International Review*, (15) 5: 843-851.
- Li, Hongbin, Meng, Lingsheng, Wang, Qian och Zhou Li-An. 2008. Political connections, financing and firm performance: Evidence from Chinese private firms. *Journal of development economics* 87 (2): 283-299.
- Lorsch, Jay, W. och McIver, Elisabeth. 1989. *Pawns or Potentates: The Reality of America's Corporate Boards*. Boston: Harvard Business School Press.
- Lowndes, Vivien och Wilson, David. 2003. Balancing revisability and robustness? A new institutionalist perspective on local government modernization. *Public Administration*, 81 (2): 275-298.
- Lundbäck, Mattias och Daunfeldt, Sven-Olov. 2013. Slutrapport: Kommunalt företagande som konkurrensbegränsning – företagens perspektiv. Stockholm: Ratio.

- Lundgren, Anders. 1981. *Styrelsens arbetsformer, funktionssätt och kompetens – en strukturell och processuell ansats*. Research paper 6213. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.
- Lundgren, Anders. 1982. Företagsstyrelsen – om ledamotskarakteristika och sammansättningskarakteristiska i börsbolagsstyrelser. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.
- Lundgren, Anders och Broman, Malin. 1985. *Kooperativt styrelsearbete. En rapport om att utveckla konsumentkooperativa ledningsteorier*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.
- Mace, Myles, L. 1971. *Directors: Myth or Reality*. Boston: Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Machold, Silke och Farquhar, Stuart. 2013. Board task evolution: A longitudinal field study in the UK. *Corporate Governance: An International Review*, 21 (2): 147-164.
- March, James, G. & Olsen, Johan, P. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Three Press Free.
- McIntyre, Michael, L., Murphy, Steven, A. och Mitchell, Paul. 2007. The top team: examining board composition and firm performance. *Corporate Governance*, 7 (5): 547-561.
- McNulty, Terry och Pettigrew, Andrew. 1999. Strategists on the board. *Organization Studies*, 20(1): 47-74.
- Menozzi, Anna, Urtiaga, Gutiérrez, Maria och Vannoni, Davide. 2011. Board composition, political connections, and performance in state-owned enterprises. *Industrial and Corporate Change*, 21 (3): 671-698.
- Midttun, Atle och Kamfjord, Svein. 1999. Energy and environmental governance under ecological modernization: A comparative analysis of Nordic countries. *Public Administration*, 77 (4): 873-895.
- Minichilli, Alessandro, Zattoni, Alessandro och Zona Fabio. 2009. Making Boards Effective: An Empirical Examination of Board Task Performance. *British Journal of Management*, 20 (1): 55–74.
- Mizruchi, Mark, S. 1983. Who controls whom? An examination of the relation between management and boards of directors in large American corporations. *Academy of management Review*, 8 (3): 426-435.

- Muth, Melinda och Donaldson, Lex. 1998. Stewardship theory and board structure: a contingency approach. *Corporate Governance: An International Review* 6(1): 5-28.
- Nahar Abdullah, Shamsul. 2004. Board composition, CEO duality and performance among Malaysian listed companies. *Corporate Governance*, 4 (4): 47 – 61.
- Nicholson, Gavin, J. och Kiel, Geoffrey, C. 2007. Can Directors Impact Performance? A case-based test of three theories of corporate governance. *Corporate Governance: An International Review*, 15 (4): 585–608.
- Niessen, Alexandra och Ruenzi, Stefan. 2010. Political Connectedness and Firm Performance: Evidence from Germany. *German Economic Review*, 11 (4): 441-464.
- Neyland, Daniel. 2008. *Organizational Ethnography*. London: SAGE.
- Ocasio, William. 1997. Towards an attention based view of the firm. *Strategic management journal* 18(S1): 187-206.
- Oliver, Christine. 1991. Strategic responses to institutional processes. *Academy of management review*, 16 (1): 145-179.
- Pache, Anne-Claire och Santos, Filipe. 2013. Embedded in Hybrid Contexts: How Individuals in Organizations Respond to Competing Institutional Logics. I: Lounsbury, Michael & Boxenbaum, Eva (red.) *Institutional Logics in Action, Part B (Research in the Sociology of Organizations, Volume 39)*, Emerald Group Publishing Limited: 3-35.
- Pache, Anne-Claire och Santos, Filipe. 2010. Inside the hybrid organization: An organizational level view of responses to conflicting institutional demands. ESSEC Business School Working Paper 1101.
- Palmér, Johanna. 2015. *Rätt kompetens viktigare än politisk hevist i kommunala bolagsstyrelser*. Östsvenska handleskammaren. Tillgänglig via: <http://www.ostsvenskahandelskammaren.se/img/2015/4/17/3096239.pdf>
- Parra, López, Fernando och Filho, Fontes. 2012. *Roles of governing boards in State-Owned Enterprises*.
- Pettigrew, Andrew, M. 1992. On studying managerial elites. *Strategic Management Journal*, 13 (2): 163–182.
- Pettigrew, Andrew och McNulty, Terry. 1995. Power and influence in and around the boardroom. *Human relations*, 48 (8): 845-873.
- Pfeffer, Jefferey. 1972. Size and Composition of Corporate Boards of Directors: The Organization and its Environment. *Administrative Science Quarterly*, 17 (2):218-228.

- Pfeffer, Jeffrey och Salancik, Gerald, R. 1978. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper and Row.
- Polletta, Francesca och Jasper, James, M. 2001. Collective identity and social movements. *Annual review of Sociology*, 27:283-305.
- Pratt, Michael, G. och Foreman, Peter, O. 2007. Classifying managerial responses to multiple organizational identities. *Academy of Management Review* 25(1): 18-42.
- Premfors, Rune. 2000. *Den starka demokratin*. Bokförlaget Atlas.
- Pye, Annie och Pettigrew, Andrew. 2005. Studying board context, process and dynamics: Some challenges for the future. *British Journal of Management*, 16 (1): 27-38.
- Romano, Giulia och Guerrinin, Andrea. 2014. The effects of ownership, board size and board composition on the performance of Italian water utilities. *Utility Policy*, 31 (1):18-28.
- Reddy, Krishna, Locke, Stuart och Scrimgeour, Frank. 2011. Improving Performance in New Zealand's Public Corporations: The Effect of Governance Practices. *Governance*, 24 (3): 517–556.
- Ringkjøb, Hans-Erik, Aars, Jacob och Vabo, Signy. 2008. *Lokalt folkestyre AS: Eierskap og styringsroller i kommunale selskap*. Bergen: The Rokkan Centre. Rokkan Centre Report No. 1.
- Rhenman, Erik. och Stymne, Bengt. 1974. *Företagsledning i en föränderlig värld*. Stockholm: Bokförlaget Aldus/Bonniers.
- Rosenstein, Stuart och Wyatt, Jeffrey, G. 1997. Inside directors, board effectiveness, and shareholder wealth. *Journal of financial Economics*, 44 (2): 229-250.
- Samara-Fredericks, Dalvir. 2000a. Doing 'Boards in Action' Research - an ethnographic approach for the capture and analysis of directors' and senior managers' interactive routines. *Corporate Governance: An International Review*, 8 (3): 244-257.
- Samara-Fredericks, Dalvir. 2000b. An Analysis of the Behavioral Dynamics of Corporate Governance – a talk-based ethnography of a UK manufacturing 'board-in-action. *Corporate Governance: An International Review*, 8 (4): 311–326.
- Selling, Hans .2012. Offentligt ägda bolag kräver bra styrelser. *Dagens Samhälle*, 2012-06-18.
- Schwartz-Ziv, Miriam och Weisbach Michael, S. 2012. What do boards really do? Evidence from minutes of board meetings. *Journal of Financial Economics*, 108 (2): 349-366.

- Shleifer, Andrei och Vishny Robert, W. 1994. Politicians and firms. *The Quarterly Journal of Economics*: 995-1025.
- Simpson, Samuel Nana Yaw. 2012. *Performance Evaluation of State-Owned Enterprises: How 'Good' is the Performance Contract System?*
- Skoog, Louise och Karlsson, David. 2015. Politiska konflikter och marknadsiering – utmaningar för politiska ledare. I: Aarsaether, Nils och Mikalsen, H. Knut (red.) *Lokalpolitisk ledarskap i Norden*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sponbergs, Peter. 2007. Evaluation of board work in fifteen companies belonging to the city of Stockholm. *Corporate Governance: An International Review*, 15 (2): 159-172.
- SFS (1991:90). *Kommunallag*.
- SFS (2005:551). *Aktiebolagslag*.
- SFS (2010:879). Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.
- Sjöstrand, Sven-Erik. 1985. Samhällsorganisation - En ansats till en institutionell ekonomisk mikro teori. Lund: Doxa.
- Sjöstrand, Sven-Erik och Petrelius, Karlberg, Pernilla. 2002. *Rekrytering av koncernstyrelser: nomineringsförfaranden och styrelsesammansättning med fokus på kvinnors ställning och möjligheter*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan (EFI).
- Smith, Elin. 2012. Explaining Public Entrepreneurship in Local Government Organizations. *State and Local Government Review*, 44 (3): 171-184.
- Smith, Mike och Beazley, Mike. 2000. Progressive Regimes, Partnerships and the Involvement of Local Communities: A Framework for Evaluation. *Public Administration*, 78 (4): 855-878.
- SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden*. Stockholm: Fritzes.
- Statistiska Centralbyrån. 2015. *Offentligt ägda företag 2014*. Stockholm.
- Thomasson, Anna. 2009. *Navigating in the landscape of ambiguity: a stakeholder approach to the governance and management of hybrid organizations*. Lund: Lund Business Press.
- Thomasson, Anna. 2013. *Styrning av offentligt ägda bolag*. Lund: Studentlitteratur.

- Thornton, Patricia, H., Jones, Candace och Kury, Kenneth. 2005. Institutional logics and institutional change in organisations: Transformations in accounting, architecture and publishing. *Research in the Sociology of Organisations*, 23, 127-72.
- Thornton, Patricia, H. och Ocasio, William. 1999. Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958-1990. *American journal of Sociology*, 105 (3): 801-843.
- Thornton, Patricia, H. och Ocasio, William. 2008. Institutional Logics. I: Greenwood, Royston, Oliver, Christine., Suddaby, Roy och Sahlin, Kerstin (red.). *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* London: SAGE Publications.
- Thornton, Patricia, H., Ocasio, William och Lounsbury, Michael. 2012. *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process*. Oxford: Oxford University Press.
- Tosi, Henry, L., Brownlee, Amy, L., Silva, Paula och Katz, Jefferey, P. 2003. An Empirical Exploration of Decision-making Under Agency Controls and Stewardship Structure. *Journal of Management Studies* 40 (8): 2053-2071.
- Trouvé, Johan, Wassberg, Jessika och Gustavsson, Stefan. 2013. Kommunerna behöver se över sina bolagsstyrelser. *Göteborgs-Posten*. 2013-11-22.
- Van Ees, Hans, Gabrielsson, Jonas och Huse, Morten. 2009. Toward a Behavioral Theory of Boards and Corporate Governance. *Corporate Governance: An International Review*, 17 (3): 307–319.
- Van Essen, Marc, van Oosterhout, Hans, J. och Carney, Michael. 2012. Corporate boards and the performance of Asian firms: A meta-analysis. *Asia Pacific Journal of Management*, 29 (4): 873-905.
- Veilleux, Sophie och Roy, Marie-Josée. 2015. Strategic use of corporate and scientific boards in the internationalisation of biotech firms. *International Journal of Technoentrepreneurship*, 3 (1): 67-93.
- Vinnari, Eija och Näsi, Salme. 2013. Financial and technical competence of municipal board members: empirical evidence from the water sector. *Critical Perspectives on Accounting*, 24 (7): 488-501.
- Westphal, James, D. och Zajac, Edward, J. 1997. Defections from the inner circle: Social exchange, reciprocity, and the diffusion of board independence in US corporations. *Administrative Science Quarterly*, 42 (1): 161-183.

- Whisler, Thomas, L. 1984. *The Rules of the Game: Inside the Corporate Board Room*. Homewood: Dow Jones-Irwin.
- Williamson, Oliver, E. 1971. The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations. *The American Economic Review*, 61 (2): 112-123.
- Williamson, Oliver, E. 1973. Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations. *The American Economic Review*, 63 (2): 316-325
- Wolfson, Nicholas. 1984. *The Modern Corporation: Free Market versus Regulation*. New York: McGraw-Hill.
- Yin, Robert, K. 2009. *Case Study Research: Design and Methods*. London: SAGE.
- Zahra, Shaker, A. och Pearce, John, A. 1989. Boards of Directors and Corporate Financial Performance: A Review and Integrative Model. *Journal of Management*, 15 (2): 291-33.
- Zona, Fabio och Zattoni, Alessandro. 2007. Beyond the Black Box of Demography: board processes and task effectiveness within Italian firms. *Corporate Governance: An International Review*, 15 (5): 852–864.

Bilaga 1. Förteckning över empiriskt material

AB Kusthem

Observerade möten	Insamlade dokument	
2013-05-07	Styrelsemöte	Möteshandlingar, ppt-presentationer
2013-05-22	Styrelsemöte	Möteshandlingar, ppt-presentationer
2013-05-22	Strategidag	
2013-05-23	Strategidag	ppt-presentationer
2013-05-23	Styrelsemöte	Möteshandlingar
2013-08-28	Styrelsemöte	Möteshandlingar
2013-10-30	Styrelsemöte	Möteshandlingar
2013-12-04	Styrelsemöte	Möteshandlingar
2014-02-02	Styrelsemöte	Möteshandlingar
2014-03-05	Styrelsemöte	Möteshandlingar
2014-05-07	Styrelsemöte	Möteshandlingar
2014-05-22	Strategidag	ppt-presentationer, ppt-presentationer

Övriga insamlade dokument AB Kusthem

Bolagsordning AB Kusthem
Bolagspolicy för kommunala bolag i Kommunen
Kommunens visionsstyrningsdokument
Kommunens Landsstrategi
Kommunens bebyggelsestrategi
Visionsstyrningsdokument Kommunen
Årsredovisning AB Kusthem 2012
Årsredovisning AB Kusthem 2013
Årsredovisning AB Kusthem 2014
Ägardirektiv AB Kusthem

Intervjuer AB Kusthem

Styrelsen

Ordföranden i styrelsen

Vice ordförande i styrelsen

Tre ordinarie styrelseledamöter

Två ersättare

Ägarrepresentanter

Kommunstyrelsens ordförande

Kommunstyrelsens vice ordförande

Representanter från företagsledningen

Verkställande direktören

Ekonomichefen

Strandbostäder AB

Observerade möten

2013-02-28 Styrelsemöte i fastighetsbolaget

2013-02-28 Styrelsemöte i bostadsbolaget

2013-04-11 Styrelsemöte i fastighetsbolaget

2013-04-11 Styrelsemöte i bostadsbolaget

2013-06-15 Styrelsemöte i fastighetsbolaget

2013-06-15 Styrelsemöte i bostadsbolaget

2013-06-15 Strategidag

2013-06-15 Bolagsstämma

2013-09-26 Styrelsemöte i fastighetsbolaget

2013-09-26 Styrelsemöte i bostadsbolaget

2013-10-24 Extra bolagsstämma

2013-10-24 Styrelsemöte i fastighetsbolaget

2013-10-24 Styrelsemöte i bostadsbolaget

2013-12-19 Styrelsemöte i fastighetsbolaget

2013-12-19 Styrelsemöte i bostadsbolaget

Insamlade dokument

Möteshandlingar

Möteshandlingar

Möteshandlingar

Möteshandlingar

Möteshandlingar

Möteshandlingar

Möteshandlingar

Möteshandlingar

Möteshandlingar

Möteshandlingar

Möteshandlingar

Övriga insamlade dokument Strandbostäder AB

Bolagsordning Strandbostäder AB
Årsredovisning Strandbostäder AB 2012
Årsredovisning Strandbostäder AB 2013
Årsredovisning Strandbostäder AB 2014
Ägardirektiv Strandbostäder AB

Intervjuer Strandbostäder AB

Styrelsen

Ordföranden i styrelsen
Vice ordförande i styrelsen
Sju ordinarie ledamöter
En ersättare

Ägarrepresentanter

Kommunstyrelsens ordförande
Kommunstyrelsens vice ordförande

Representanter från företagsledningen

Verkställande direktören

Bilaga 2. Intervjuguide, styrelseledamöter

Frågeområden som togs upp under intervjuerna med styrelseledamöterna och exempel på frågor som ställdes under varje område.

Introduktionsfrågor

- Hur länge har du suttit i denna styrelse?
- Har du andra politiska uppdrag?
- Har du haft andra politiska uppdrag tidigare? Vilka?
- Hur kommer det sig att du sitter i denna styrelse? Hur gick nomineringsprocessen till?

Tema – institutionell logik

- Kan du beskriva hur du ser på ditt uppdrag som styrelseledamot.
- Vem representerar du i ditt arbete i styrelsen?
- Vilka mål strävar du efter att uppnå i ditt arbete i styrelsen? Varför har du dessa mål, vad är de förankrade i?
- Kan du berätta lite om hur beslut fattas i styrelsen, från initiering till beslut. Vem är delaktig, hur tas besluten (votering, konsensus)?
- Hur motiverar du dina ställningstaganden i styrelserummet?
- Vad tycker du att styrelsen bör ta hänsyn till när den fattar beslut? Vad bör den inte ta hänsyn till?
- När du läser underlaget till mötena, vad fokuserar du på då?
- När du lyssnar till föredragningarna under styrelsemötena, vad lyssnar du till då?

Tema – styrelsefunktioner

- Hur ser din relation till ditt parti ut i fråga om din roll som styrelseledamot?
- Har du varit oenig med ditt parti om hur du bör agera i olika frågor i styrelsen? Hur hanterade du i sådana fall detta?
- För du kontinuerlig dialog med någon annan intressentgrupp, och förankrar dina ställningstaganden i denna grupp? Vilken?

- Har du i diskussioner i styrelserummet opponerat dig i en fråga som du uppfattar strida mot ditt partis eller annan intressegrupps uppfattningar? Vilken fråga var det?
- Har du någon gång reserverat dig mot något förslag till beslut utifrån att det strider mot ditt partis eller någon annan intressegrupps uppfattningar?
- Vem skulle du beteckna som ägare till verksamheten?
- Hur ser ansvarsfördelningen ut mellan styrelse, ägarrepresentanter på årsstämman och kommunfullmäktige, kommunstyrelse?
- Kan du beskriva er relation till ägaren?
- För någon i styrelsen kontinuerlig dialog med ägaren om verksamheten inriktning?
- För ni i styrelsen kontinuerligt diskussioner kring verksamhetens långsiktiga mål och hur ni ska nå dessa?
- Kan du beskriva er relation till tjänstemännen?
- Hur följer ni upp tjänstemännens arbete?
- Brukar ni i styrelsen ge råd till tjänstemännen? Vilken slags råd är det i sådana fall ni brukar ge?

Tema – Strategier för att hantera kritik från omgivningen

- Har ni varit utsatta för kritik utifrån under den tid du har suttit i styrelsen?
- Vem riktade kritiken och vad var de kritiska till?
- Hur hanterade ni den situationen?
- Hur motiverade ni i styrelsen att kritiken hanterades på detta sätt?
- Vem bestämde att ni skulle hantera kritiken så som ni gjorde?

Bilaga 3. Intervjuguide, ägarrepresentanter

Frågeområden som togs upp under intervjuerna med ägarrepresentanterna och exempel på frågor som ställdes under varje område.

Tema - Bostadsbolagets uppdrag

-
- Vilket är bolagets huvudsakliga uppdrag?
- Vad tycker du är bostadsbolagets syfte?
- Delar övriga partier (representanter för ägaren) denna uppfattning eller är ni oense? Finns det politiska skillnader om vad som är bolagets syfte och målsättningar?

Tema - styrning

- Beskriv hur ägarstyrningen av bolaget är tänkt att gå till och hur ansvarsfördelningen mellan de olika ägarorganen och bolagets styrelse ser. Vem ska göra vad?
- Beskriv hur ni arbetar med ägardirektiven? Hur tar ni fram dem? Vem bestämmer över deras utformning? Är bostadsbolagets styrelse involverad i detta arbete?
- Har ni andra styrdokument som reglerar bostadsbolagets verksamhet? Vilka?
- Följer ni upp att styrelsens arbete? Hur?
- Hur skulle du beskriva relationen mellan kommunen och ert bostadsbolag och mellan ägarens representanter och bolagets styrelse?

Tema - uppföljning

- Följer ni upp bostadsbolagets verksamhet? Hur?
- Har ni några forum för ägardialog? Vilka medverkar då?

Tema - styrelsens funktion

- Vilken eller vilka funktioner tycker du att styrelsen i bostadsbolaget utför?
- Vem eller vilka upplever du att styrelseledamöterna representerar?

Bilaga 4. Intervjuguide, tjänstemän

Frågeområden som togs upp under intervjuerna med tjänstemännen och exempel på frågor som ställdes under varje område.

Introduktion

- Hur länge har du arbetat i det här bolaget?
- Hur kom det sig att du sökte dig till det här bolaget?

Tema – bolagets uppdrag

- Vilka är bolaget viktigaste frågor för tillfället? Varför?
- Vad anser du vara bolagets huvudsakliga uppdrag?

Tema – styrelsens funktion

- Vad anser du vara styrelsens viktigaste funktion?
- Hur tycker du att bolaget styrelse ska arbeta? Vad tycker du att de ska bidra med?
- Vem eller vilka upplever du att styrelseledamöterna representerar?
- Vilka tycker du att politikerna i styrelsen ska representera? Bostadsbolaget, ägaren sina respektive partier?
- Hur skulle du beskriva styrelsens relation till er tjänstemän?
- Har du någon gång fått råd från styrelseledamöterna i hur verksamheten ska bedrivas?
- Hur följer styrelsen upp verksamheten och ert arbete?
- Beskriv ansvarsfördelningen mellan er tjänstemän och styrelsen
- Hur resonerar du när du förbereder underlaget/presentationer till styrelsemötena? Vilka överväganden gör du? Vad lyfter du upp, vad tar du inte med?

Avhandlingar vid Förvaltningshögskolan

ISSN: 1653-8358

33. Svärd, Oskar 2016. Företagare eller politiker? En studie av styrelsearbete i kommunala bostadsbolag. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 332) ISBN 978-91-628-9752-9.

32. Ek, Emma, 2012. De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 233). ISBN 978-91-628-8547-2

31. Bengtsson, Mats, 2012. Anteciperande förvaltning. Tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 266). ISBN 978-91-628-8454-3

30. Gustavson, Maria, 2012. Auditing the African State. International Standards and Local Adjustments. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 289). ISBN 978-91-628-8413-0

29. Tahvilzadeh, Nazem, 2011. Representativ byråkrati. En studie om ledande kommunala minoritetsadministratörers företräderskap. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 320). ISBN 978-91-628-8403-1

28. Cedstrand, Sofie, 2011. Från idé till politisk verklighet. Föräldrapolitiken i Sverige och Danmark. Umeå: Boréa (s. 364). ISBN 978-91-89140-77-6

27. Ivarsson, Andreas, 2011, Lokal Policydesign. Om hur kommuner skapar policy som klargör ansvarsrelationen mellan kommunen och kommunmedborgarna i krissituationer. Göteborgs Universitet: Förvaltningshögskolan (s. 243) ISBN 978-91-628-8283-9

26. Melke, Anna, 2010. Mental health policy and the welfare state – a study on how Sweden, France and England have addressed a target group at the margins. Göteborgs Universitet: Förvaltningshögskolan (s. 246). ISBN 97891-628-8222-8

25. Brorström, Sara, 2010. Kommunala satsningar av betydelse - en fråga om identitet, förnuft och tillfälligheter. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 264). ISBN 978-91-628-8209-9
24. Bartholdsson, Kerstin, 2009. Hållbarhetens mänskliga byggstenar. – om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 223). ISBN 978-91-628-7824-5
23. Cinque, Serena, 2008. I vargens spår. Myndigheters handlingsutrymme i förvaltningen av varg. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 240). ISBN 978-91-628-7441-4
22. Gustafsson, Anette, 2008. Könsmakt och könsbaserade intressen. Om könspolitisk representation i svensk kommunalpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 260) ISBN 978-91-628-7442-1
21. Tedros, Adiam, 2008. Utanför storstaden. Konkurrerande framställningar av förorten i svensk storstadspolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 205). ISBN 978-91-628-7399-8
20. Andersson-Felé, Lena, 2008. Leda lagom många. – Om struktur, kontrollspann och organisationsideal. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 238). ISBN 978-91-628-7352-3
19. Johansson, Susanne, 2007. Dom under trettio, vem bryr sig och varför? Ungdomars värderingar och politiska deltagande. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan- (s. 278). ISBN 978-91-628-7053-9
18. Berlin, Johan, 2006. Beställarstyrning av hälso- och sjukvård. - Om människor, marginaler och miljoner. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s.382). ISBN 91-628-6817-9
17. Johansson, Tobias, 2006. Förvaltningens gräns mot marknaden. Om mekanismer bakom och effekter av kommunernas marknadsutnyttjande. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 208). ISBN 91-628-6929-9
16. Kastberg, Gustaf, 2005. Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 211). ISBN 91-628-6650-8

15. Carlström, Eric, 2005. I Skuggan av Ädel. Integrering i kommunal vård och omsorg. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 283). ISBN: 91-628-6588-9
14. Eriksson, Nomie, 2005. Friska vindar i sjukvården. Stöd och hinder vid förändringar i professionella organisationer. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 222). ISBN 91-628-6568-4
13. Rodrigo Blomqvist, Paula, 2005. Närvarons politik och det månggetniska Sverige. Om att ta plats i demokratin. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 249). ISBN 91-628-6502-1
12. Fihn, Glenn, 2005. Normer och reformer. Den landskommunala och statskommunala budgetens och redovisningens historia 1862-1968. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 249). ISBN 91-628-6400-9
11. Johansson, Patrik, 2004. I skandalers spår. Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 252). ISBN 91-628-5983-8
10. Erikson, Malgorzata, 2004. Lokala politiska ledare. Ett kollage av diskurser. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 201). ISBN 91-628-6087-9
9. Mühlenbock, Ylva, 2004. Inget personligt. Om entreprenörskap i offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 196). ISBN 91-628-6057-7
8. Karlsson, David, 2003. En chimär av endräkt. Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 328). ISBN 91-628-5803-3
7. Malmer, Stellan, 2003. Ett pris blir till. Om förklaringar till kommunala avgifter och taxor. Stockholm: Santérus Förlag. (s. 348). ISBN 91-89449-53-3
6. Theodorsson, Annika, 2003. Samtala både länge och väl. Deliberativ demokrati i tre föräldrakooperativ och dess effekter på deltagarna. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 248). ISBN 91-628-5629-4

5. Siverbo, Sven, 2001. Reformen och regler. Om att spara och förändra i offentliga organisationer. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 238). ISBN 91-628-4705-8
4. Cregård, Anna, 2000. Förvaltningschefers styrning. En studie av praktik och representation i skolans värld. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 231). ISBN 91-631-0453-9
3. Nilsson, Viveka, 1999. Empati och distans. En studie av överläkares förhållande till ekonomistyrning. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s.215). ISBN 91-628-3529-7
2. Pauli, Stefan, 1999. Politiker och kassaflödesrapportering. En studie av kommunpolitikerns val av redovisningsinformation. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 277). ISBN 91-628-3357-x
1. Falkman, Pär, 1997. Statlig redovisning enligt bokföringsmässiga grunder. En redovisningsteoretisk analys. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 198). ISBN 91-628-2678-6