

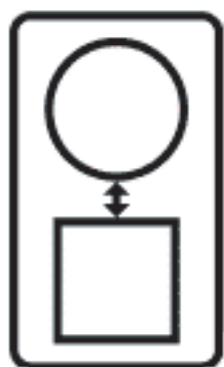
Göteborgsmodellen för ägar- styrning av kommunal verksamhet

*Ingemar Erixon, Bengt Stymne
och Bo Persson*

IMIT WP: 1999_109

Datum: 1999

Antal sidor: 72



IMIT

INSTITUTE FOR
MANAGEMENT OF
INNOVATION AND
TECHNOLOGY

IMIT

**Institute for Management of
Innovation and Technology**

**Göteborgsmodellen för ägarstyrning av
kommunal verksamhet.**

Verksamhetsutveckling i de allmännyttiga bostadsföretagen

av

Ingemar Erixon, Bengt Stymne och Bo Persson

IMIT Report 1999:109

IMIT

**Fenixprogrammet
Handelshögskolan
Box 6501
S113 83 Stockholm**

Ingemar Erixon är fil.lic med inriktning industrisociologi och elev till Torgny T.



Segerstedt. Han har deltagit i och ansvarat för ett antal sociologiska utredningar framförallt inom gruvinindustrin. Han var anställd inom LKAB och NJA som personalchef och utredningschef 1956-70 samt inom Statsföretag AB bl a som personaldirektör 1970-82. Inom Statsföretag fungerade han också som VD och styrelseledamot i flera dotterbolag i samband med ägar- och strukturförändringar. Sedan 1982 verksam som konsult med inriktning organisationsutveckling och chefsrekrytering.

Bo Persson är docent i företagsekonomi och arbetar som forskare vid IMIT och



som konsult. Han har skrivit böcker om lönebildning, näringslivets omvandling och småföretagande samt verkat som företagsanalytiker. Aktuellt är studier av metodkapitalets betydelse för företagsexpansion och ekonomisk tillväxt. I boken *Vad är det för fel på direktörernas löner?* (1995, SNS förlag) behandlar Bo Persson sådana principal/agentproblem som den här rapporten redovisar.

Bengt Stymne är professor i organisationsteori vid Handelshögskolan i Stockholm.



Han var en av grundarna för SIAR, som numera ingår i Gemini-koncernen. Han har bedrivit forskning och undervisning om företagsstrategi och om sambandet mellan teknik och organisation. Han har varit gästprofessor vid European Institute for Advanced Studies of Management i Bryssel, Oxford University samt vid de franska högskolorna Ecole Centrale, Ecole des Mines och Ecole Polytechnique. Han har också arbetat som rådgivare åt FAO och EU. För närvarande är han ansvarig för samordningen av den vetenskapliga produktionen inom Fenix-programmet som Chalmers bedriver tillsammans med Handelshögskolan i Stockholm och fyra ledande företag. Hans aktuella forskningsintresse är hur verksamhet kan organiseras konkurrensmässigt i det framväxande globala kunskapsbaserade ekonomiska systemet.

Göteborgsmodellen för ägarstyrning av kommunal verksamhet

Verksamhetsutveckling i de allmännyttiga bostadsbolagen

av

Ingemar Erixon, Bengt Stymne och Bo Persson

Executive Summary

Bostaden är den viktigaste av alla hushållstjänster genom att den för många tar i anspråk upp till hälften av den disponibla inkomsten. Prissättningen på bostäder har påverkats av statliga subventioner. Bostadens utformning liksom konkurrensen på marknaden styrs av statliga regleringar. Under efterkrigstiden fram till sjuttioalet gick bostadspolitiken ut på att stimulera efterfrågan och åstadkomma en hög bostadsproduktion för en befolkning med stora ungdomskullar och stigande inkomster.

En stor del av hyreslägenheterna ägs och förvaltas av kommunala, så kallade allmännyttiga, bostadsbolag. Dessa är politiskt styrda och ofta med ledningar som tillsatts på politiska snarare än professionella meriter. Beslut har likaså ofta tagits på politiska snarare än ekonomiska grunder. Genom omfattningen av både nybyggnationens och underhållsverksamhetens storlek har de kommunala bostadsbolagen haft ett betydande inflytande över hur många arbetstillfällen kommunen kan erbjuda. Genom sin makt över bolagen, kopplat till kommunens faktiska beställarmonopol och planmonopol, har politikerna kunnat avgöra vilka byggmästare som skall gynnas och vilka hyresvärdar som skall få finnas vid sidan av kommunen själv. Genom att den kommunala bostadsverksamheten organiseras i bolagsform, är allmänhetens insyn i verksamheten begränsad och intäkter och resurser från bostadsförvaltningen har av ledning och politiker kunnat användas för verksamhetsfrämmande syften.

Sedan sjuttioalet har de svenska hushållens disponibla realinkomster stagnerat. Befolkningstillväxten sker bland de äldre och inte längre i de barnalstrande åldrar, som står för tillskottet i bostadsefterfrågan. Bostäder har från att varit subventionerade blivit alltmer av ett viktigt skatteobjekt. Från att den reala kostnadsräntan på bostäder närmast varit negativ har den stigit kraftigt. En del av de massproducerade bostadsområdena har drabbats av förslumning och av outhyrda lägenheter. Dessa har fyllts med flyktingar och invandrare vilket lett till segregering med åtföljande sociala problem. Kommunala bostadsbolag, som varit kraftigt underfinansierade har fått svåra ekonomiska problem och ibland hamnat på obestånd. Räntekostnaderna har stigit och medfört en press uppåt på hyrorna medan underhållet fått eftersättas. Rivningar av kommunala bostäder, kostsamma fallissemang och sociala problem har lett till att allmänheten alltmer kommit att misstro det kommunala bostadsägandet, något som smittar av sig på kommunal verksamhet över huvud taget.

Mot denna problemfyllda bakgrund ställer denna rapport två huvudfrågor:

1. Kan förvaltningen av hyreslägenheter, från att ha varit en gammaldags uppifrån, med en blandning av patriarkaliskt godtycke och byråkratiska regler, styrd verksamhet omorganiseras till en modern kundstyrd och flödesorienterad tjänsteproduktion?
2. Hur kan en sådan grundläggande förvandling av politiskt styrd verksamhet åstadkommas?

Rapporten besvarar frågorna genom ett exempel på, och analys av, hur Göteborgs kommunala bostadsförvaltning omorganiserats under 90-talet. Förändringar på koncernnivå i moderföretaget AB Framtiden har studerats liksom förändringar i den operativa verksamheten i dotterbolaget Göteborgs Stads Bostadsaktiebolag. Totalt förvaltar koncernen 70.000 lägenheter med ett sammanlagt taxeringsvärde av nära 20 miljarder kronor.

Genom omorganisationen har ägaren Göteborgs stad försett ledningen för Framtiden-koncernen med befogenheter att driva verksamheten professionellt. Moderbolagets styrning av de tre tidigare självständiga bostadsförvaltande företagen har stramats åt. Denna styrning sker med hjälp av gemensam målsättning och ekonomisk uppföljning. Även dotterbolagen har fått nya ledningar. De centrala resurserna, t ex för underhåll och nybyggnation, har försvunnit eller kraftigt minskats. Mellannivåerna mellan ledning och den personal, som har direktkontakt med de boende, har likaledes skurits bort eller minskats. De tidigare fastighetsskötarna har gjorts till "kvartersvärdar" med betydande befogenheter vad gäller uthyrning, upphandling av underhåll och kontakter med hyresgäster. Utbildningsinsatser har gjorts för att uppgradera kvartersvärdarnas kompetens. Bl a har utbildning i företagsekonomi visat sig viktig för att kunna utnyttja och hantera det ekonomisystem, som är ryggraden i den decentraliserade organisationen. Vissa områden med grava problem har gjorts till självständiga resultatenheter.

Kvartersvärdarna visar ett betydande engagemang i sin nya roll, i vilken de har befullmäktigats att handla och fatta beslut. Mätningar visar en successiv förbättring i boendekvaliteten. De första tre åren av decentraliseringskedet (1995-98) koncentrerades på att få till stånd förändringar på det mänskliga, organisatoriska och kulturella planet. Därefter har en ökad betoning kunnat läggas på effektivitet med betydande kostnadsbesparingar som följd. Den första frågan, om det går att förvandla kommunala verksamheter till modern kundstyrd och effektiv flödesorganisation, kan alltså besvaras jakande.

Den andra frågan, om hur förändringen gjorts möjlig, kan besvaras med att en medveten ägarstyrning av verksamheten införts. Ägarstyrning är en rörelse uppbackad av teorin om "Corporate Governance". Ägarstyrning går ut på att ägarna tar kommandot över den anställda företagsledningen, sätter tydliga mål och håller ledningen ansvarig för måluppnåendet inom de givna ramarna.

Göteborgs kommun representerad av sina ledande politiker Göran Johansson och Johnny Magnusson, grundlade ägarstyrning av den kommunala bostadsförvaltningen i Göteborg genom utformandet av "Ägardokumentet", som innehåller en policy antagen av koncernstyrelsen 1994. Den anger att målen skall vara att till ett rimligt pris tillhandahålla de bostäder, som behövs för Göteborgs fortsatta utveckling som en attraktiv plats för näringsverksamhet och boende. Enligt denna vision kan bostadsmarknaden ses som en infrastruktur, som höjer stadens attraktivitet.

Kurt Eliasson rekryterades som VD för moderbolaget AB Framtiden. Framtiden blev ansvarigt för att gemensamma strategier utarbetades för dotterbolagen, att tydliga krav ställdes på koncernbolagen och att ett styrsystem med resultatenheter åstadkoms. Huvudprincipen är att ägardokumentet skall vara styrande och att ingen politisk inblandning i dotterbolagen med åtföljande fördunkling av målbilden skall tillåtas. Korssubventionering av andra kommunala verksamheter skulle inte tillåtas bli dolda i Framtidens räkenskaper.

Bostadsförvaltningen i Göteborg har under nittioalet kunnat förändras från en traditionell hierarki till ett modernt kundorienterat flöde. Nyckeln till denna metamorfos ligger i att förvaltningen blivit föremål för en konsekvent ägarstyrning, i vilken decentralisering av beslutsfattande och kundrelationer till frontpersonalen ingått som en logisk del. Ägarstyrningen och decentraliseringen har haft betydande ekonomiska konsekvenser. Lånebilden har sanerats. AB Framtiden har numera i samband med börsintroduktion ett börsnoterat obligationslån med en AAA-rating från Standard & Poor och har kunnat sänka räntekostnaderna väsentligt.

Innehåll

Executive Summary	i
Innehåll	v
1. Kan kommunala bostadsbolag fungera i takt med tiden?	1
2. Tillvägagångssätt för studien	5
3. Kundorienterad flödesorganisation	7
4. Från hierarki till flödesorganisation: Organisationsanpassning i Bostadsbolaget	9
4.1. Bostadsförvaltningens organisation i 90-talets början	9
4.2. Hur Bostadsbolagets nya organisation var tänkt	10
4.3. Bostadsbolagets prestationer	12
4.4. Chefsperspektiv på hur Bostadsbolagets nya organisation fungerar	12
4.4.1. Internstyrelserna	13
4.4.2. Affärsområdescheferna	13
4.4.3. Utlokalisering av de centrala staberna	13
4.5. Distriktsorganisationen	14
4.5.1. Distrikten och staberna	14
4.5.2. Distrikten och Affärsområdena	14
4.5.3. Distriktens arbetsuppgifter	15
4.5.4. Kompetensutveckling i distrikten	15
4.5.5. Boinflytande i distrikten	15
4.5.6. Distrikten och de internationella kunderna	15
4.5.7. Distriktens övriga utvecklingsarbete	16
4.6. Etablerandet av rollen som kvartersvärd	16
4.6.1. Kvartersvärdarnas ekonomiska ansvar	17
4.6.2. Kvartersvärdarnas förhållande till företagets kunder - de boende	18
4.6.3. Kvartersvärdarnas hantering av uthyrning	18
4.6.4. Kvartersvärdarnas hantering av felanmälningar	19
4.6.5. Kvartersvärdarna och de internationella hyresgästerna	19
4.6.6. Kvartersvärdarnas kompetensutveckling	20
4.6.7. Sammanfattande intryck av kvartersvärdarnas situation	20
4.6.8. Gränsöverskridandets komplikationer	21
4.7. Koncernens styrning av Bostadsbolaget	21

5.	Hur åstadkoms förändring i svårföränderliga organisationer?	23
6.	Teori om Corporate Governance.....	25
6.1.	Bostadskonsumenterna och oligarkins järnhårda lag	25
6.2.	Inget nytt under solen	25
6.3.	Ägarstyrning i den ekonomiska debatten	26
6.4.	Tjänstesektorns monopolisering.....	27
7.	Ägaren och Framtiden	31
7.1.	Ägarnas beslut och agerande 1990/91	31
7.2.	Framtiden aktiveras och VD rekryteras.....	33
7.3.	Ägardokumentet.....	34
7.3.1.	Första versionen av Ägardokumentet produceras	34
7.4.	Ledningspolicy	36
7.5.	Nyckelaktörerna	37
7.5.1.	Intervju med kommunalrådet Johnny Magnusson, vice ordförande i Framtidens styrelse den 6/4 1999.....	37
7.5.2.	Samtal med Göran Johansson, ordförande i Framtiden den 22/6 1999.....	38
8.	Ägarstyrningen av Framtiden	41
9.	De kommunala bostadsbolagens framtid.....	43
9.1.	Kompetens hos ledning, administration och personal.....	43
9.2.	Kundanpassning	44
9.3.	Förvaltnings- och underhållskostnader.....	44
9.4.	Kapitalkostnader och finansiering.....	45
9.5.	Kommunens kompetens som ägare.....	45
9.6.	Hyresättning..... Fel! Bokmärket är inte definierat.	
9.7.	Slutord	47
	Referenser.....	61

Göteborgsmodellen för ägarstyrning av kommunal verksamhet

Verksamhetsutveckling i de allmännyttiga bostadsbolagen*

av

Ingemar Erixon, Bengt Stymne och Bo Persson

1. Kan kommunala bostadsbolag fungera i takt med tiden?

Det offentliga Sverige äger runt 165 miljoner kvadratmeter bostads- och lokalyta. Kommunerna har merparten. De största kommunala bostadsbolagen är flera gånger större än det genomsnittliga fastighetsbolaget på börsen.

Kommunerna äger cirka 875 000, eller femtiosex procent, av samtliga svenska hyreslägenheter. I vissa kommuner är mer än nittio procent av hyreslägenheterna kommunalt ägda. Värdet av de kommunala bostadsfastigheterna har beräknats till cirka 250 miljarder. Kommunernas bostadsföretag är som regel högbelånade – med kommunal borgen.

I Göteborg är AB Framtiden moderbolag i en fastighetskoncern som innehåller tre stora och flera små fastighetsförvaltande dotterbolag. Inom koncernen förvaltas runt 1 400 fastigheter med ett beräknat avkastningsvärde av tjugofem miljarder. Antalet hyreslägenheter i koncernen är 67 000.

Bostaden är den viktigaste av alla tjänster, som individen konsumerar. Bostaden är också den tjänst, som hushållet satsar mest pengar på. Hyreskostnaden för en modern och välbelägen trerumslägenhet kan i Göteborg uppgå till 100.000 kr per år, vilket är bortåt hälften av årsinkomsten efter skatt för en normalfamilj med en heltids- och en halvtidsarbetande.

De kommunala bostadsföretagen i Sverige har växt till i skydd av statliga regleringar och subventioner. Efterfrågan på bostäder var under de första årtiondena efter andra världskriget stark på grund av att befolkningen växte både i antal och i välstånd. Under det senaste kvartsseket har emellertid alla dessa förutsättningar ändrats. Tillväxten i befolkningen sker främst genom ökning av antalet mycket gamla personer och inte i de barnalstrande åldersklasser som är de som traditionellt driver fram bostadsefterfrågan. Välståndsutvecklingen har stagnerat. Staten har istället för att subventionera boendet alltmer börjat använda det som ett skatteobjekt. Denna utveckling har ställt många kommunala bostadsbolag inför stora ekonomiska problem, som i sin tur kan medverka till social segregation av boendet och förslumning. Liksom fallet är med all annan ekonomisk verksamhet, står de bostadsförvaltande bolagen inför behovet att förändra sig för att kunna fylla sin funktion och för att kunna upprätthålla legitimitet i de boendes och i allmänhetens ögon.

* Bidrag till studiens finansiering har erhållits från AB Framtiden och IMIT till vilka författarna framför sitt tack

I den här rapporten ställer vi frågor om kommunala bostadsförvaltningar har förmåga att möta de utmaningar de står inför och hur de i så fall kan gå tillväga. Vi söker svaret på frågorna genom att undersöka de förändringar som skett i den kommunala bostadsförvaltningen i Göteborg.

Vi tror att erfarenheterna från Göteborg kan ha allmängiltighet bortom kommunal förvaltning av bostäder. De borde också kunna belysa möjligheterna att åstadkomma en bättre förvaltning i privata eller kooperativa bostadsbolag. De kan även användas för att förstå möjligheterna att åstadkomma förändringar inom även andra delar av den tjänstesektor, som i Sverige drivs i offentlig regi.

Den här rapporten innehåller en beskrivning av vissa åtgärder och händelseförlopp i den kommunala förvaltningen av bostäder i Göteborg. För att analysera och dra slutsatser om dessa förlopp använder vi oss i huvudsak av två teorier. Den ena är en *organiseringsteori*, som kan förklara hur företag lyckats anpassa sig till en alltmer hårdnande konkurrens om kundernas ynnest och hårdare krav på ekonomisk avkastning. Kan de principer som kan härledas från denna teori också tillämpas för att organisera tjänsteproduktion i offentlig verksamhet? Mer precist: Har Göteborgs kommun lyckats omorganisera sin bostadsförvaltning i denna riktning?

Det kan alltid invändas att organisationsmodeller ser vackra ut på papperet. Men hur kan man, när det kommer till kritan, få en stor, traditionstyngd verksamhet att förändra sig? Ett svar på denna fråga tillhandahålls av en andra teori, nämligen den om *Corporate Governance*. Enligt denna teori spelar ägaren av en verksamhet en avgörande roll, när det gäller att åstadkomma förändringar. Vi skall därför ägna speciellt intresse åt hur ägaren av bostadsföretagen i Göteborg har spelat sin roll. Har den förändrade ägarrollen bidragit till att organisationen blev bättre rustad att möta de boendes behov och den ekonomiska utvecklingens krav?

Rapporten är i fortsättningen upplagd på följande sätt:

- ◆ Efter att kort ha redogjort för studiens bakgrund och uppläggning i kapitel 2 presenteras i kapitel 3 en organiseringsteori som förklarar hur framgångsrika konkurren- utsatta företag har organiserats för att åstadkomma värde för både kunder och ägare.
- ◆ I kapitel 4 beskrivs organisationsförändringen i det kommunalägda ”Bostads- bolaget”. Denna omorganisation har inneburit en förändring av fastighetsarbetarnas roll, så att den bättre överensstämmer med synen på tjänsteproduktion som en kund- orienterad process.
- ◆ I kapitel 5 framhålls att de radikala förändringar, som Bostadsbolaget genomgått, är svåra att åstadkomma i politiskt styrda organisationer. Därför måste förklaringar sö- kas i åtgärder på en högre systemnivå, nämligen i ägarnas roll och agerande. I kapi- tel 6 presenteras teorin för ”Corporate Governance” som behandlar just detta slags fråga.
- ◆ I kapitel 7 behandlas hur ägarrollen utmejslats i AB Framtiden, som är den som äger Göteborgs stads fastighetsbolag. Kapitlet avslutas med intervjuer med två av de le- dande företrädarna för ägarna.
- ◆ Kapitel 8 innehåller en kort summering av de viktigaste slutsatserna kring den aktiva ägarstyrningen av Göteborgs stads bostadsbolag. Aktiveringen har varit en

förutsättning för att den operativa verksamheten skulle kunna kundorienteras och effektiviseras.

- ◆ I det avslutande kapitel 9 försöker vi mer spekulativt diskutera några scenarier för utvecklingen av marknaden för hyreslägenheter i Sverige. De frågor, som tas upp i kapitlet har inspirerats av bl a ett samtal med Bengt Owe Birgersson, SABO. Dock är det inte Birgerssons åsikter som återges utan slutsatserna bygger på författarnas analys.

2. Tillvägagångssätt för studien

Ingemar Erixon hade konsultuppdrag i anslutning till förändringarna i organisation och former för förvaltningen av Göteborgs stads hyresbostäder och rekryteringar i samband med dessa förändringar. Därigenom etablerades han i en position som kom att innebära mycket goda möjligheter att observera hur ägarens intentioner i fråga om det allmännyttiga boendet i Göteborg realiserades. Det var dock först senare, 1995-96, i samband med ett aktivt engagemang i en omorganisation av Bostadsbolaget, som frågan aktualiserades, om det inte vore av allmänt intresse att beskriva ett exempel på hur och i vilken omfattning målinriktad verksamhetsutveckling kan få genomslag i tillämpning både när det gäller organisationens struktur och funktion.

Övertygelsen, att frågan kunde ha ett mer allmänt intresse, förstärktes efter uppföljningsintervjuer utförda av Erixon 1997 med en stor del av cheferna i Bostadsbolaget. Hälften av dessa intervjuer var med kvartersvärdarna, den grupp som arbetar närmast hyresgästerna. Intervjuerna avsåg att belysa utfallet av organisationsförändringen, som syftade till en kundnära organisation med tydlig och konsekvent decentralisering.

För att samtliga chefer skulle få komma till tals och för att få en oberoende belysning av hur ägarens intentioner trängt fram har kompletterande intervjuer med de tidigare inte intervjuade kvartersvärdarna genomförts av en fristående forskare, psykolog Göran Karlsson, Gothenburg Research Institute med anknytning till Handelshögskolan i Göteborg.

Idén att beskriva den organisatoriska förändringsprocessen inom AB Framtiden från moderbolagets aktivering 1993 diskuterades under hela förändringsperioden med Framtidens VD Kurt Eliasson. Fokus låg på effektivisering av verksamheten och de boendes inflytande över sin bostad.

Vid diskussioner med Bengt Stymne påpekade denne, att utvecklingen i Göteborg tycktes ha anknytning till två utvecklingstendenser inom företagsekonomi och organisationsforskningen. Den ena är tendensen att organisera efter det kundorienterade flödet, som kan ses som en konsekvens av den pågående globaliseringen av det ekonomiska livet. Den andra tendensen rör Corporate Governance, alltså behovet av ägarna att bli mer aktiva i förhållande till den verkställande ledningen, speciellt vad gäller verksamhetens målinriktning. Dessa diskussioner resulterade i ett samarbete kring föreliggande studie som genomförts inom ramen för Institute for Management of Innovation and Technology (IMIT) som är en samarbetsorganisation mellan bl a Chalmers Tekniska högskola och Handelshögskolan i Stockholm. I slutskedet av rapportskrivandet har docent Bo Persson medverkat, speciellt vad avser aspekter på ägarstyrningen.

3. Kundorienterad flödesorganisation

Avreglering och internationalisering har tillsammans med teknisk utveckling inneburit att konkurrensen har ökat inom många branscher. Finansiella tjänster och telekommunikation är ett par tydliga exempel, men förhållandena är likartade på många områden. Ofta används uttrycket *globalisering* för att beteckna denna utveckling.

För att överleva i den globaliserade konkurrensen måste företag inrikta sig på att utveckla och leverera nytta eller värde för kunden. Om företaget inte kan klara denna utveckling och ge denna kundservice kommer kunderna att vända sig till konkurrenter. Företaget måste också hantera kunden på ett bra sätt och måste bli kundorienterat. Produktionsflödet behöver därför organiseras utifrån kunden snarare än utifrån produktionsapparaten. I detta sammanhang talar man om *pull* - kunden tillåts dra produktion ur företaget, snarare än *push* - dvs att produkten tryckes på kunden.

Ett tydligt mönster kan urskiljas i hur framgångsrika företag har organiserat relationerna till kunden. Speciellt i tjänsteföretag svarar den operativa frontpersonalen för att hålla kontakterna med kunden och för att leverera det kunden efterfrågar (Kelly, 1982; Normann, 1983; Stymne, 1996, kap 3, och 1998). Den person som svarar för kundkontakt är bemyndigad - *empowered* - att skaffa fram behövlig personal och andra resurser. Syftet med att ge frontpersonalen makt över organisationens resursanvändning är att kunna ge kunden vad den vill ha och dessutom det lilla extra, som är så viktigt för att åstadkomma kundtillfredsställelse. Organisationen tenderar alltså att bli mer flödesorienterad med utgångspunkt från kunden. I detta flöde har den anställde, som arbetar i nära kontakt med kunden, en central roll.

Eftersom kunden i större utsträckning blir styrande och genom att den kundnära anställde har större befogenheter, kommer arbetsledningens och den organisatoriska hierarkins roll att förändras. Hierarkierna tenderar att plattas till och många chefer på mellannivå försvinner. Denna förändringsprocess stödes av informations- och kommunikationstekniken. Den gör att direktkontakt utan mediering av mellanchefer kan etableras mellan den kundnära anställde och olika specialistfunktioner.

Den globaliserade konkurrensen tvingar varje företag att specialisera sig på att bli ännu bättre på vad det redan relativt sett är bäst på. Det som andra företag är bättre på upphandlas i ökande omfattning på marknaden. I detta sammanhang talar man om *utkontraktering* (outsourcing) och om att bygga upp *nätverk av partners* istället för att organisera vertikalt integrerade företag.

Om vi antar att en förbättrad ägarstyrning i kommunala bostadsföretag siktar mot högre effektivitet och bättre kundvärde, skulle vi kunna förvänta oss att även sådana företag förändrades i riktning mot ökad kundorientering, flödesorganisering med utgångspunkt från kunden/den boende och ökade befogenheter hos den kundnära anställde. Verksamheter som inte tillhör kärnverksamheten kan förväntas bli avyttrade eller nedlagda, t ex byggande och mer kvalificerat underhåll. Vidare kunde vi förvänta oss att antalet hierarkiska nivåer minskade, liksom antalet chefer och troligen också antalet tjänstemän. Däremot är det inte osannolikt att antalet professionella specialister ökar – t ex ekonomer, IT-specialister och marknadsföringsspecialister.

I kapitel 4 skall vi se i vilken mån det går att finna tendenser till att ett sådant mer kundorienterat sätt att organisera också växer fram i Göteborgs bostadsförvaltning samtidigt med att ägarstyrningen förändrats.

4. Från hierarki till flödesorganisation: Organisationsanpassning i Bostadsbolaget

4.1. Bostadsförvaltningens organisation i 90-talets början

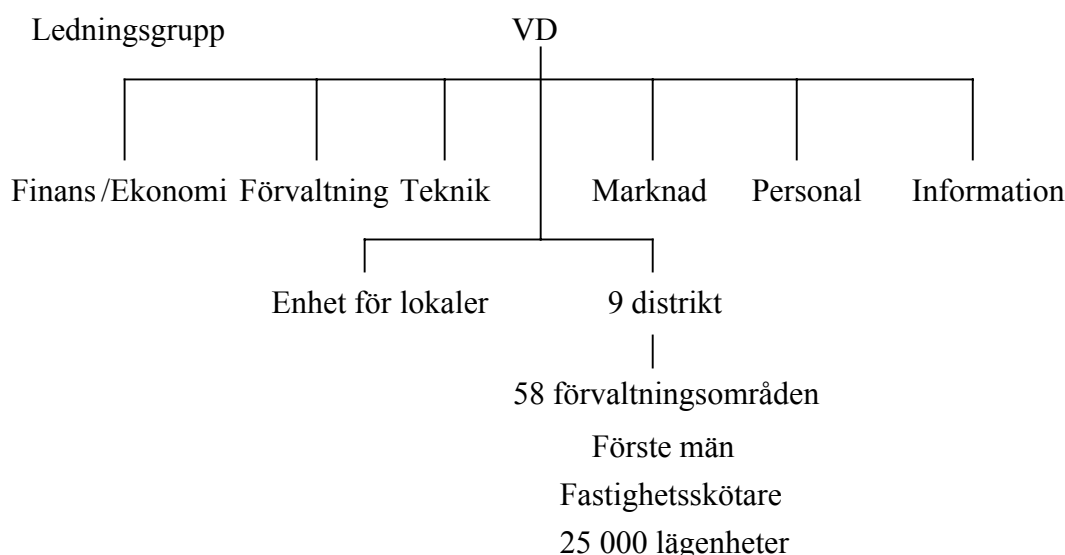
I början av 1990-talet ägdes 40 procent av Göteborgs bestånd av bostäder i flerbostadshus av staden. Dess 67 000 hyreslägenheter förvaltades av de tre allmännyttiga företagen Bostads AB Poseidon, Familjebostäder i Göteborg AB och Göteborgs Stads Bostads AB (allmänt kallat *Bostadsbolaget*). Beståndets storlek är ungefär detsamma i slutet av 1990-talet som det var i decenniets början. Det totala taxeringsvärdet för koncernens fastigheter, i vilka också finns kommersiella lokaler om närmare 700 000 kvm, var 1997 nära 20 miljarder kronor. Hyresintäkterna var drygt 4 miljarder kronor.

Bolagen var i decenniets början självständiga och styrdes av politiskt utsedda styrelser. Bolagen konkurrerade med varandra om väsentligen samma kundgrupper. Styrelserna hade bara begränsad insyn i bolagens ekonomiska verksamhet och deras politiskt tillsatta medlemmar hade föga kompetens för sin uppgift enligt en utredning gjord av revisionsfirman Öhrlings (1993, s. 4). Moderbolaget Framtiden var en papperskonstruktion utan egen verksamhet.

Kulturerna i de tre organisationerna var klart olika enligt Öhrlings rapport. Poseidon tycks ha varit en byråkratisk organisation, Familjebostäder var mer mjuk i sin framtoning medan Bostadsbolagets sätt att fungera var ganska kaotiskt.

Figur 1 *Bostadsbolagets organisation 1993*

Sammantaget hade bolagen 1993 omkring 2 400 anställda. Den basala organisationsen-



heten var förvaltningsområdet av vilka det sammanlagt fanns omkring 100 och som alltså i genomsnitt var ansvariga för 700 lägenheter. Bolagens organisation skilde sig något från varandra. I figur 1 återges huvuddragen i Bostadsbolagets organisation. All uthyrningsverksamhet var centraliserad till huvudkontoret. Driftskostnaderna fördelades från

centralt håll. Till skillnad från Poseidon hade Bostadsbolaget ingen egen entreprenadverksamhet.

Sammanfattningsvis kan sägas att ägarföretaget Framtiden inte utövade någon som helst styrning av förvaltningsbolagen. Även om bolagen hade politiskt sammansatta styrelser, saknade dessa kompetens och underlag för att utöva styrning av bolagens ekonomiska verksamhet. Beslutsfattandet i bolagen var centraliserat och organisationsstrukturen var hierarkisk. Bolagen skilde sig något åt beträffande den ekonomiska styrningen. För Bostadsbolaget skedde ekonomisk rapportering ned till distriktsnivå, men på grund av schablonfördelningar var denna missvisande. För förvaltningsdistrikt och fastigheter fanns ingen ekonomisk uppföljning. Gissningsvis hade förvaltare och de 1:e män, som de hade under sig, till uppgift att sköta den löpande driften enligt den tradition som utvecklats sig. Åtgärder som medförde större kostnader måste godkännas av högre nivåer.

4.2. Hur Bostadsbolagets nya organisation var tänkt

I samband med att Framtiden-koncernen omorganiserades 1995, omorganiserades också de bostadsförvaltande bolagen. I detta avsnitt koncentrerar vi oss på att beskriva förändringen i Bostadsbolaget. Förändringsarbetet leddes av koncernchefen i Framtiden, Kurt Eliasson, som under ett halvår tog över posten som VD i Bostadsbolaget. All personal informerades i början av april omedelbart efter VD-skiftet.

Det uttalade syftet med organisationsutredningen var att underbygga en ökad decentralisering av Bostadsbolagets organisation. Utredningen resulterade i en promemoria som överlämnades till styrelsen i början av juni 1995 som beslutsunderlag för styrelsesammanträdet i augusti. I avsnittet om nya arbetsformer sades bl.a.:

Principen skall alltså vara en decentraliserad organisation i ordets verkliga bemärkelse. Detta uppnås genom att förvaltningen får en organisation härför med ansvar, kompetens och resurser. Detta medför att merparten av ifrågakvarande resurser, som nu finns på staberna, flyttas ut i organisationen.

När så sker föreligger alltid risk för suboptimering genom att arbetsuppgifter som varit koncentrerade till en enhet fördelas på fler. Det går dock att motverka sådana effekter. Vid en decentralisering av nuvarande staber är inte avsikten att varje område i nu gällande organisation skall få egna resurser för praktiskt taget allt. Viss koncentration måste ske, men på en nivå som är närmare verksamheten än nuvarande staber.

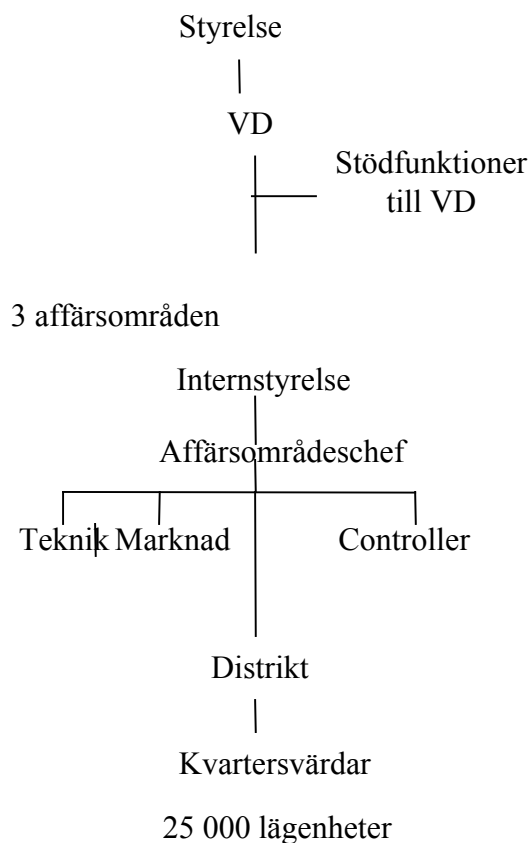
Detta kan åstadkommas genom att förvaltningen uppdelas på förslagsvis tre affärsområden. Vart och ett av dessa organiseras i olika distrikt. Inom varje distrikt leds verksamheten av en distriktschef, som under sig har kvartersvärdar. Det är dessa som har den direkta och dagliga kontakten med hyresgästerna.

All daglig administrativ verksamhet skall ske på distriktsnivå, såsom kontraktsskrivning, leverantörsfakturahantering, kundfakturerings, löpande redovisning samt projektuppföljning av mindre underhåll.

Varje affärsområde har en internstyrelse, som under VD och i enlighet med av honom och styrelsen utfärdade riktlinjer styr verksamheten inom varje affärsområde. Verksamheten leds av en affärsområdeschef, som till sin hjälp har en teknikfunktion, en marknadsfunktion och en controller. Kvar inom staberna finns bara sådana funktioner som VD behöver som stöd för ledning och styrning av verksamheten.

Efter styrelsebeslut i augusti 1995 kunde Kurt Eliasson överlämna en ”körklar” organisation till Bostadsbolagets nye VD Owe Runesson i mitten på september. En översiktlig bild av organisationen ges i figur 2.

Av figur 2 framgår att en decentralisering skett genom att den centrala enheten Teknik avskaffats och huvuddelen av dess funktioner fördelats ut på tre nyinrättade affärsområden. Även om omfattningen i deras fall var betydligt mindre dramatisk, skedde motsvarande spridning av vissa andra stabsfunktioner.



Figur 2 *Bostadsbolagets organisation 1995*

En ny funktion, Kvartersvärd, infördes. Mängden av personal engagerad i driften skulle minska och kvartersvärdarna skulle istället få större befogenhet att engagera underentreprenörer.

Den politiskt utsedda styrelsen i Bostadsbolaget var kvar. En viktig förändring hade dock skett. Framtidens VD gavs närvaro och yttranderätt vid styrelsens sammanträden. Därigenom gavs koncernledningen en reell möjlighet att fortsättningsvis kunna utöva styrning av sina dotterbolag. Företagsledningens möjligheter att styra verksamheten ökade också genom att VD istället för att vara chef för dussintalet tunga enheter, kunde koncentrera sin uppmärksamhet på att samspela med 3 affärsområdeschefer. Genom att styrningen av affärsområdeschefer skedde genom internstyrelser gjordes denna styrning både mer formell och mer omsorgsfull. Sammanfattningsvis kan sägas, att organisationsförändringen i Bostadsbolaget innebar en samtidig centralisering och decentralisering. Decentraliseringen skedde genom att ansvaret för verksamheten fördes ned i organisationen samtidigt som lägre nivåer försågs med mer resurser och större befogenheter. Centraliseringen ökade genom att koncern- och företagsledningens möjligheter att

styra inriktningen av verksamheten ökade. Den politiske huvudmannens inflytande ökade också.

Enligt koncernledningen var huvudmålet i förändringens första fas, som inleddes 1995, att åstadkomma en kvalitativ och inte en kvantitativ förändring av organisationen. Med detta avsågs att ge organisationen en ny inriktning, att genomföra en kursändring i riktning mot decentralisering och mer kundnära verksamhet. Den period som karaktäriserades av miljonprogrammets tunga investeringar och teknikdominans var avslutad. Nu gällde skicklig och lyhörd förvaltning. Det kvalitativa steget sågs som en nödvändig plattform för ett kommande steg innebärande personalnedskärningar och effektivisering.

Bemanningen av den nya organisationen startade omedelbart och arbetet bedrevs intensivt under senhösten 1995 och början av 1996. Samtidigt anpassades det centrala kontoret på Engelbrektsgatan till den nya situationen med väsentligt neddragna centrala staber. I årsberättelsen för 1996 skriver VD:

Organisationsstrukturen bygger på tre affärsområden, sexton distrikt och kvartersvärdsområden, där den operativa verksamheten bedrivs. Vi får genom detta en kundnära organisation med en tydlig och konsekvent decentralisering, där varje affärsområde och distrikt har ett betydande eget verksamhets- och resultatansvar. Därmed står vi väl rustade att möta såväl kunder som konkurrenter i en spännande framtid där förutsättningar och spelregler kontinuerligt förändras.

4.3. Bostadsbolagets prestationer

Av tidsserier från 1994 och framåt, som återges i Framtidens affärsplan för 1999, framgår att Bostadsbolagets ekonomiska effektivitet inte undergått någon påtaglig förbättring. Något sådant var heller inte att förvänta, därför att förändringens första fas skulle koncentreras på att trimma in den nya organisationen. Dock har Bostadsbolaget varit framgångsrikt på marknaden och minskat antalet outhyrda lägenheter, något som möjligen delvis kan tillskrivas att verksamheten kvalitativt förbättrats.

En tveklös pluspost på kontot för kvalitet kan hämtas från en enkät från 1997 där Bostadsbolaget fick index 68 när det gällde total framtoning som fastighetsägare. Motsvarande index för Familjebostäder var 65 samt för Poseidon och för privata hyresvärdar 61. Dessa siffror står i bjärt kontrast till Öhrlings bekymrade kommentarer om det kaotiska Bostadsbolaget från 1994. Förbättringen kan ses som en kvittens på vad bolagets personal - inte minst i första linjen - uträttat under de första årens förändringsfas.

4.4. Chefsperspektiv på hur Bostadsbolagets nya organisation fungerar

För att belysa och utvärdera den genomförda organisationsförändringen genomfördes under maj 1997 intervjuer med ett 25-tal ledande befattningshavare inom Bostadsbolaget. Av dessa samtal framgick att den grundläggande idén bakom organisationsförändringen - att flytta beslutskompetensen närmare kunderna och accentuera förvaltningen - till fullo accepterats inom organisationen.

Svårigheter framskyntade med att få till stånd ett effektivt resursutnyttjande i organisationen. Delvis kunde dessa svårigheter ha att göra med att distrikten gjorts för små. Med något enstaka undantag bedömdes organisation och bemanning på nivåerna distriktschef och kvartersvärd vara tillfyllest. Tydliga ambitioner uttalades om att fortsatt stärka och utveckla kvartersvärdsorganisationen under rubriken ”Vinnande lag”.

4.4.1. Internstyrelserna

Systemet med internstyrelser hade kommit igång bra men verksamheten var begränsad till informationsutbyte. I ett senare skede förväntades dock styrelserna också att börja arbeta med strategiska frågor. Genom att VD och ekonomichefen ingick i alla styrelser ansågs de medverka till att hålla systemet i balans. Detta skulle kunna ske ännu bättre med bestämdare ställningstaganden från VD ibland. Affärsområdescheferna var positivt inställda till att bli bedömda av VD i maj 1997.

4.4.2. Affärsområdescheferna

Huvudstrukturen för den operativa ledningen med tre affärsområden och en affärsledning med regelbundna möten hade 1997 blivit väl etablerad. De tre affärsområdescheferna hade också regelbundna möten på informell basis. Dessa möten hade kommit till spontant utifrån behovet att jämföra med kollegornas erfarenheter och byggde på stark inbördes uppskattning.

4.4.3. Utlokalisering av de centrala staberna

Slagkraften hos gruppen affärsområdeschefer och den mycket medvetna avsikten att åstadkomma en maktförskjutning från Engelbrektsgatan och ut i verksamheten hade i hög grad påverkat stabernas roll. Några av de intervjuade ifrågasatte försiktigt om kanske inte pendeln svängde något för hårt i riktning utlokalisering av centrala resurser.

Man kom överens om att något starkare gemensam kompetens borde etableras inom området teknik. Detta sågs dock inte på något sätt som en maktfråga utan som ett sätt att försäkra sig om permanent tillgänglig specialistkompetens. Ingen önskade sig en återgång till tidigare centralstyrning och kontroll. Den kontroll som efterfrågades skulle utövas via företagskultur och gemensamma värderingar. ”Den skall sitta i ryggraden”, för att citera en av affärsområdescheferna.

Liksom affärsområdescheferna samlades stabscheferna till regelbundna möten med VD som ordförande. Stabernas inriktning på projekt och specialkompetens hade accentuerats, men staberna hade ännu inte funnit formerna för samverkan med de operativa enheterna.

Kontaktfrekvensen mellan staber och deras ”kunder” i form av de operativa avdelningarna varierade mycket starkt. Bedömningen var positivare och frekvensen högre i relation till distriktscheferna än till affärsområdescheferna. Affärsområdescheferna var speciellt kritiska till funktionerna Förvaltningsutveckling och Personal. Detta kunde tolkas som en tydlig signal att affärsområdescheferna ville ha bättre kontroll över alla väsentliga administrativa resurser. Därigenom ökade risken för underutnyttjande av gemensamma resurser och att utbytet av organisationsförändringen blev lägre än vad man hoppats på.

Obalanser av det nämnda slaget i den nya organisationen ansågs kräva fortsatt uppmärksamhet och utvecklingsinsatser. De kvarvarande staberna ansågs underutnyttjade och krav ställdes på att de skulle kunna marknadsföra sina resurser. Resursutnyttjandet inom förvaltningen kunde göras bättre och verksamheten kunde göras mer kostnadseffektiv.

Omvandlingen och omdispositionen av resurser från den tidigare mycket tunga staben Teknik tycktes ha fungerat övervägande mycket bra. Den nya staben Teknik/Projekt

föreföll på god väg att hitta sin roll och den ambitionen föreföll också ha noterats av ”marknaden”. En manual för bl a ny- och ombyggnad var på väg och bedömdes kunna bli ett viktigt inslag i utvecklingsarbetet.

Utvecklingen mot att bryta ner ekonomidata till lägsta nivå (huskropp) rullade på, men mer utbildning i bokföringens grunder var behövlig. Kanske skulle en speciell "ekonomiinpiskare" ha behövts under en tvåårsperiod. Kontaktfrekvensen i ekonomifrågor distrikt - stab var relativt hög men mycket ojämnt fördelad.

4.5. Distriktsorganisationen

Av samtal med fjorton distriktschefer framgick att distriktsorganisationen hade funnit sina former. Den tidigare organisationen betecknades som mycket toppstyrd och ställdes i skarp kontrast mot ett nytt vidare och djupare ansvar med klarare mandat. Samtidigt markerades att man givetvis arbetade inom givna ramar.

Någon enstaka röst varnade för att den nya organisationen innebar ett för häftigt pendulslag från total centralstyrning till extrem decentralisering. Någon distriktschef påpekade också att den nya organisationen innebar lite större sårbarhet, när någon är frånvarande en längre period.

Något exempel gavs på viss klåfingrighet från centralt håll när det gällde typografisk framtoning. Viss samordning i fråga om öppettider efterlystes också. I ett par fall nämndes mer frekventa tvärkontakter mellan distriktscheferna som ett sätt att skapa bättre maktbalans.

4.5.1. Distrikten och staberna

Citaten nedan illustrerar den dominerande uppfattningen om förändringarna:

- *Bra samspel med staber i samband med underhåll och ombyggnad - utifrån distriktets krav.*
- *Nytändning. Vi har kommit närmare kunden. Mycket positivt.*
- *Roligt men på ett positivt sätt jobbigare än väntat.*
- *Personalen har ställt upp mycket bra.*
- *Nu vet man vad det handlar om. Tidigare doldes så mycket bakom dimridåer.*
- *Nu är det tydligt var beslutskompetensen finns. Förr kunde vi inte göra en affärsplan - det går nu.*
- *Mycket lyckat. Imponerad att det gick så snabbt och smidigt.*
- *Viss centralstyrning kvar men klar förbättring t ex i hanteringen av ombyggnadsprojekt.*

4.5.2. Distrikten och Affärsområdena

I samtalen med distriktscheferna gavs också ett antal belägg för att affärsområdescheferna tagit till sig de nya organisationsidéerna. Exempel på uttalanden:

- *Bra - man jobbar mer och frågar mindre. Testar av med Affärsområdeschefen av och till.*
- *Affärsområdeschefen är bra och rak men kan också ge kritik.*
- *Affärsområdeschefen är bra på att stötta distrikten t ex för att klara kostnadskrävande underhåll.*
- *Affärsområdeschefen är så bra och skicklig att maktpositionen inte behöver utnyttjas.*
- *Affärsområdeschefen vill att distrikten skall sköta sig själva med fullt förtroende, frihet inom givna ramar. Bra möten, bra stöd i större projekt.*

4.5.3. Distriktens arbetsuppgifter

Vid samtalen med distriktscheferna berördes deras viktigaste arbetsuppgifter som de anges i den dokumentation som togs fram i samband med organisationsarbetet. De första av tiotalet angivna arbetsuppgifter avser ansvar för den löpande förvaltningen samt för underhåll och utveckling av fastigheter och yttre miljö. Därutöver berördes ett antal uppgifter som går ut på att utveckla och förbättra boendet. Dessa utvecklingsuppgifter kommenteras nedan.

4.5.4. Kompetensutveckling i distrikten

Distrikten hade gjort intensiva insatser för kompetensutveckling tillsammans med personalstaben och externa konsulter. Kvartersvärdarna hade uppmärksammats särskilt. Utbildningsinsatserna sades ha uppfattats positivt av personalen och spönt över ett vitt fält - data, ekonomi, personalledning, relationer, kulturbyggande. I någon kommentar ifrågasattes om t ex datautbildning fått tillräckligt tidsutrymme. En annan intervjuad påpekade att teknikerna riskerade att bli bortglömda i utbildningssammanhang.

4.5.5. Boinflytande i distrikten

Att verka för utveckling av det praktiska boinflytandet var en av de arbetsuppgifter, som angivits som viktiga för distriktscheferna. Försök med självförvaltning pågick eller förbereddes i en handfull distrikt, men genomgående betonades vikten av att noga överväga om förutsättningarna var de rätta. Engagemanget hos hyresgästkommittéerna varierade och det var tveksamt om hyresgästerna hade något större intresse av självförvaltningen. Det gavs exempel på att en kommitté avvecklats med motiveringen att Bostadsbolaget fungerade så bra att den inte behövdes. Ålderssammansättningen i områdena kan också påverka intresset för försök med självförvaltning. Medverkan från internationella grupper var svag.

Även personalens vilja och förmåga att genomföra självförvaltning kunde ifrågasättas. Uppläggningsen av självförvaltningen kunde variera. Erfarenheter förmedlades både genom direktkontakter och via central stab som bl a ägnade skattefrågorna särskild uppmärksamhet. Inslag i försöken var utestädning, trapphusstädning och kompostansvar. Också odlingslotter förekom. Eftersom uppläggningsen varierade mellan olika försök varierade också ersättningen från 700 - 300 kr/mån.

En av distriktscheferna rekommenderade att tills vidare inte ha för högt ställda mål på omfattningen av självförvaltningen. I distriktet hade ett projekt förberetts genom att en kvartersvärd intervjuat sig fram till 30 intresserade.

Svårigheterna kring självförvaltningen aktualiserade även de den centrala stabens roll. Sammantaget med det internationella boendet hörde självförvaltningen till Bostadsbolagets praktiskt och policymässigt mest svårbemästrade frågor. Stabsinsatser i dessa sammanhang kunde bedömas att sannolikt vara helt beroende av starkt stöd från VD för att kunna bli framgångsrika.

4.5.6. Distrikten och de internationella kunderna

Termen "internationella kunder" används för att beteckna boende med utländsk bakgrund och i diskussioner om invandrartäta områden.

Den internationella kundgruppen hade ställts i fokus genom händelser i Hammarkullen under juni 1996. Interesse, kunskaper och aktivitetsnivå inom detta område varierade

mellan distriktet liksom det också var mycket stora skillnader mellan olika områden i fråga om andelen internationella hyresgäster. Problemen med de internationella hyresgästerna torde dessutom ha en sådan tyngd för övriga företag inom Framtiden-koncernen och kräva sådan kvalificerad kompetens, att de borde angripas på koncernnivå.

4.5.7. Distriktets övriga utvecklingsarbete

Förutom självförvaltning och relationerna till den internationella kundkretsen ansågs också miljö och ekologi vara viktiga områden som krävde ytterligare utvecklingsarbete.

Över hela linjen framhölls att aktivt arbete bedrevs i fråga om källsortering, återvinning och kompostering - med eller utan medverkan från hyresgästerna. Bolaget stödde bl a ett projekt där en person sköter en maskkompost för tio hushåll. Bolaget stödde också blomsterodling genom att tillhandahålla verktyg, lökar och plantor.

Infrastrukturella projekt som syftade till att utveckla centra redovisades i flera fall. Det kunde gälla insatser för att t ex post, apotek, bibliotek, polis och stadsdelsnämnder får lämpliga lokaler i för hyresgästerna bra lägen. Dessa aktiviteter bedrevs i samarbete med Lokalbolaget, som också ingår i Framtidskoncernen och som efter vissa startsvårigheter och interna organisationsförändringar höll på att bli en bättre partner.

Andra exempel på utvecklingsinsatser gavs också:

- _ *Minska stark "betongdominans" genom ombyggnad och rivning av parkeringsdäck.*
- _ *Nya låssystem och infackning på parkeringsdäck.*
- _ *Förbättringar för kollektivtrafiken.*
- _ *Förändringar av lägenhetsbeståndet genom sammanslagningar av smålägenheter.*
- _ *Skapa avskärmade uteplatser utan hyreshöjningar.*
- _ *Bo-service och uthyrning backar upp varandra för att öka tillgängligheten.*
- _ *Ventilationsprojekt som lett till betydande kostnadsminskningar.*

4.6. Etablerandet av rollen som kvartersvärd

Samtal med ett 40-tal kvartersvärdar genomfördes under september-oktober 1997. Av dessa intervjuer framgick att den grundläggande idén bakom organisationsförändringen - att flytta beslutskompetensen närmare kunderna och betona den grundläggande förvaltningsprocessen - fått starkt genomslag inom gruppen kvartersvärdar. I föregående avsnitt beskrevs hur detta varit fallet också hos cheferna på företagslednings- och distriktsnivå. För att få ytterligare belysning av hur decentraliseringsidéerna nått det operativa ledet - kvartersvärdarna - gjordes intervjuer med de återstående 28 kvartersvärdarna våren 1998. Dessa intervjuer bekräftade kvartersvärdarnas i stort sett mycket positiva inställning till sina arbetsuppgifter och sin roll i organisationen.

Den lilla grupp i den första intervjuomgången som hade kritiska synpunkter att delge intervjuaren, sade ändå oftast att de hade en positiv uppfattning om grundtankarna i organisationsförändringen. Någon kvartersvärd ansåg sig vara starkt pressad av sin arbetssituation. Pressen förklarade han med ett för stort antal lägenheter inom ansvarsområdet och att det fanns vissa oklarheter i arbetsfördelningen gentemot kollegor, stark ekonomisk press på grund av för dålig budget, bristfällig arbetslokal och förestående personalförändringar. Det var dock inte uppgivenhet som denne kvartersvärd uttryckte,

även om han upplevde sig ha en stressig situation med för många arbetsuppgifter. Distriktschefen gav bra uppbackning och vissa förbättringar av arbetsituationen var nära förestående.

En annan kvartersvärd konstaterades att även om beslutskompetens hade förts ut till kvartersvärdarna, hade det inte blivit mer tid för hyresgästerna. Detta innebar ett stressmoment. En av kvartersvärdarna ansåg att självständigheten drivits nästan för långt:

– *Man är som ett eget litet företag med för lite tvärkontakter.*

Ytterligare en annan kvartersvärd menade att hyresgästerna tveklöst uppfattade kvartersvärderna som Bostadsbolagets företrädare, men resursbrist på personalsidan hade gjort starten trög. Lösning på personalproblemet fanns nu inom synhåll.

Randanmärkningar förekom också mot den ökade pappershanteringen och i något enstaka fall hänvisades till vissa fördelar med den tidigare rollen som 1:e man. Det senare bör ses i mot bakgrund av att ganska många kvartersvärdar tidigare varit 1:e män och som sådana haft ett större personalansvar.

Inställningen till samarbetet med och uppbackningen från distriktschefen var nästan lika massivt positiv som inställningen till den egna rollens utformning. Uttryck som bollplank, diskussionspartner återkom och friheten i den egna rollen betonades. En av de få kritiska kommentarerna innebar att distriktschefen kunde vara för intresserad av de stora frågorna och mindre av det vardagsnära. Någon tyckte också att den allmänna informationen om vad som skedde i Bostadsbolaget hade försämrats.

Ett intressant inslag i fråga om organisationsutveckling var att en del kvartersvärdar engagerade städpersonal i andra uppgifter än ren städning. Mer än tredjedelen av kvartersvärdarna rapporterade olika typer av flexibilitet när det gällde fördelningen av arbetsuppgifterna inom skötselgrupperna. Detta kunde också innebära att kvartersvärdar trappstädade i viss omfattning.

4.6.1. Kvartersvärdarnas ekonomiska ansvar

Kopplingen mellan ekonomi och boinflytande är uppenbar både för kvartersvärdar och boende. Denna fråga hade fått speciell aktualitet genom att Bostadsbolaget under året hade sponsrat olika sociala aktiviteter i grannskapet. I inte så få fall hade kvartersvärdarna fått bedriva ett avvärjande försvar mot vad hyresgästerna - och ibland också kvartersvärdarna själva - ansåg vara eftersatt underhåll. Det hade hänt att kvartersvärderna attackerats just med argumentet att pengar finns till sponsorinsatser men inte till att slutföra kanske redan påbörjade renoveringsinsatser.

De intervjuade önskade mer informationsmaterial om bolagets ekonomiska situation och styrningen av underhållsverksamheten. Sådant material kunde användas både i de dagliga kontakterna med hyresgästerna och i mer strukturerade aktiviteter, t ex i kontaktkommittéer. Det skulle underlätta möjligheterna att föra ut rationella skäl för sponsoraktiviteter och hantera kritik mot att områden med långvarigt boende och äldre hyresgäster ibland eftersätts i renoveringssammanhang.

Samtal på företagsledningsnivå i Bostadsbolaget under våren 1998 ger vid handen en bestämd viljeinriktning att fortsatt stödja och vidareutveckla kvartersvärdarnas roll i riktning mot ökad självständighet. Ett konkret exempel på detta är IT-projektet GDA (Gemensamt Dialog & Analysverktyg) som drivs av Framtiden i samverkan med dotterbolagen.

Det återstår dock mycket i tid och arbete innan kvartersvärdarna har det informationsstöd och har fått den utbildning som krävs för att de skall kunna ta ekonomiskt ansvar för sina enheter. Det ansågs att man möjligen skulle kunna nå dit under 1999. Dessutom finns skilda uppfattningar på ledningsnivå om hur tydliga ägarens intentioner är i detta avseende. VD är dock för sin del helt inställd på att utvecklingen skall drivas vidare mot ökad decentralisering och större självständighet för kvartersvärdarna. Han understryker att en förutsättning är rätt stöd och utbildning. VD i Bostadsbolaget har ett tydligt minne av att koncernchefen underströk ägarens intentioner i detta avseende i samband med diskussionerna om hans anställning som VD i Bolaget.

4.6.2. Kvartersvärdarnas förhållande till företagets kunder - de boende

En ansats till fördjupat ekonomiskt boinflytande som bl a syftade till att ge hyresgästerna mer inflytande beträffande ekonomiska dispositioner hade träffats för ett område. Pilotprojekt hade igångsatts med självförvaltning i betydelsen att hyresgäster tar över ansvaret för t ex trappstädning mot viss hyresreduktion. Medräknat de områden, där man börjat tala om och sondera intresset för självförvaltning, blev totalantalet ansatser till självförvaltning en handfull.

Erfarenheter från ett av de områden där självförvaltning etablerats visade att betydligt färre än de som först visar intresse till slut engagerar sig i projektet. Det kan också noteras att hyresgäster med invandraranknytning starkt dominerar bland dem som engagerat sig i projektet.

Andra insatser avseende yttre miljö och avfallshantering bedrevs och stöddes av engagerade hyresgäster. T ex har mer eller mindre avancerad blomsterodling fungerat "fruktansvärt bra" enligt en kvartersvärd.

I vissa områden stödde kvartersvärdarna både organiserade aktiviteter av social karaktär och inom miljöområdet. Stödet tog sig uttryck i att lokal ställts till förfogande för en "återbruksgrupp" som arbetade helt ideellt. Liknande stöd fick ungdomar och äldre. Särskilt notabelt var ett bilkooperativ av ganska ungt datum som givit gynnsamma erfarenheter.

Ett ytterligare stöd för utvecklingen av kundrelationerna dvs kontakterna mellan hyresgäster och kvartersvärdar, är kundenkäter redovisade per kvartersvärdsområde. Varje kvartersvärd får genom enkäten ett material som kan användas i direktkontakter med hyresgästerna. En av affärsområdescheferna hade ett drömscenario där kvartersvärden varje månad samlar hyresgästerna i varje trappuppgång till samtal.

4.6.3. Kvartersvärdarnas hantering av uthyrning

Om grundinställningen till organisationsförändringen och kvartersvärdens rollen var mycket enhetlig var bilden av den operativa verksamheten i två viktiga avseenden - uthyrning och felanmälan - betydligt mer sammansatt.

Skälen till att uthyrningsverksamheten bedrevs på olika sätt varierar. Det kan bero på antalet lägenheter kvartersvärden hade ansvaret för - det varierade från strax över 200 till mer än 500. En annan förklaringsfaktor är vakansgraden - 2/3 av de intervjuade hade inga vakanser alls. Förklaringar måste också sökas i kvartersvärdarnas personliga preferenser och tillgången på alternativa personella resurser. Många ansåg exempelvis lägenhetsvisning vara ett utmärkt sätt att etablera en första kontakt med nya hyresgäster medan ungefär lika många kvartersvärdar delegerade bort visningarna, alternativt att man

själv visade ett begränsat antal fall. Följande kommentarer illustrerar den ena och den andra uppfattningen:

- *Bra att vara med redan i detta skede. Kan ingå i "försäljningen" och relationsbyggandet.*
- *Visar alltid - säljer lägenheten.*
- *Tar själv all visning. Speciellt viktigt om någon bor i lägenheten.*
- *Visning kan förekomma, men alltid blomma med kort om kontakt inom en vecka.*
- *Visade i början, men tiden räckte inte till. Det var bra ur kontaktsynpunkt.*
- *Visar inte alls. Det sköter distriktskontoret.*

Ett moment som komplicerade visningsverksamheten var svårigheter att bestämma tid med hyresgäster i bebodda lägenheter. En idé kan vara att det centrala Bo-service försöker sondera om lämpliga tider, när lägenheten sägs upp.

4.6.4. Kvartersvärdarnas hantering av felanmälningar

Felanmälan och andra kontakter med hyresgäst skedde i hög grad via kvartersvärdens mobiltelefon. Ungefär 2/3 av de intervjuade hade sin telefon öppen hela dagen, men ganska många ansåg att detta ledde till många störningsmoment. Kommunikationsproblem av teknisk och språklig karaktär förekom. Övana att läsa in meddelanden kan försvåra kontakterna för en del hyresgäster. Om problemen är språkliga kan personlig kontakt vara lösningen. Några kommentarer längs skalan från mer till mindre positiv inställning:

- *Den öppna telefonen inget problem med 25-30 samtal per dag mot 60-70 i tidigare jobb. Också bra att den är handsfree.*
- *Har alltid telefonen öppen - vill vara tillgänglig.*
- *Den öppna telefonen är inget problem. Avbrotten går att hantera. Det är en avvägningsfråga!*
- *Den öppna telefonen är ett acceptabelt stressmoment.*
- *Har telefonen öppen hela dagen och blir mindre effektiv. Bättre återgå till expeditionstid 7-9 och låta akutanmälningar gå via Bo-service resten av dagen.*
- *Har mobilen öppen mest hela dagen. Det är positivt med kontaktmöjligheten. Annars blir det lätt information i andra eller tredje hand.*
- *Lite handlar det om att få ut mesta möjliga av kvartersvärden.*
- *I huvudsak öppen telefon och det kan ibland bli mycket frustrerande.*
- *Bra upplägg att hyresgästen via svarare får välja att på egen bekostnad ringa kvartersvärdens mobiltelefon om läget är akut.*

Den sistnämnda metoden tillämpades med inledningsvis gott resultat inom några kvartersvärdsområden.

4.6.5. Kvartersvärdarna och de internationella hyresgästerna

Förhållandet att andelen hyresgäster med internationell anknytning varierar mycket starkt mellan olika områden avspeglades mycket tydligt i intervjuerna. Bara sex av de intervjuade kvartersvärdarna arbetade i områden med markant höga andelar (70 - 90 %) hyresgäster med invandraranknytning. Andelen hyresgäster med invandraranknytning i de flesta övriga områden låg mellan en och tio procent även om enstaka områden hade upp till 30%. Det var därför inte särskilt överraskande att en stark majoritet av de intervjuade inte såg dessa hyresgäster som extra arbetskrävande.

Mer intressant var att bilden i områden med hög eller mycket hög andel invandrare var synnerligen nyanserad. Det var också tydligt att en grupp som kommit sent och från miljöer med tydligt annorlunda kultur - somalierna - föranledde flest kommentarer men ofta mycket nyanserade sådana. Några exempel:

- *Man kan säga att somalierna bor "rejält". Vi har också haft lite tvättstugsbråk, men dom flesta är trevliga och bra.*
- *Mest problem med somalierna som sliter lägenheterna hårt. Kan vara stolta och arroganta. Deras matkultur med starkt doftande rätter kan vara ett störningsmoment för andra hyresgäster. Men det finns också familjer som grannarna upplever mycket positivt, både svenskar och invandrare.*
- *Det finns så mycket förutfattade meningar om somalier - dom är absolut inget irritationsmoment. Det är också positivt ur kontaktsynpunkt att jag har en somalier som assistent.*
- *Vi har mycket jobb med våra tre somaliska familjer. Dom är artiga och trevliga, men lyssnar inte så bra på våra instruktioner och sliter lägenheterna hårt.*
- *Vi har tre somaliska familjer med väldigt många barn. Dom går inte att nå - vill att vi skall acceptera deras kultur.*
- *Vi har en kille från Eritrea och tre somalier på särskild kommunal budget. Har fungerat mycket bra och underlättar kommunikationen betydligt.*

4.6.6. Kvartersvärdarnas kompetensutveckling

Inställningen till förutsättningarna för egen kompetensutveckling var mycket positiv bland kvartersvärdarna. Flera av dem nämnde att de dels fått del av utbildningsinsatser i betydande omfattning, dels att de alltid kunde få den vidareutbildning som arbetsuppgiften kräver.

Ett par utbildningsprojekt fick särskilt entusiastiska omdömen. Det gällde dels utbildningen i företagsekonomi på kvällstid, dels utbildningen i situationsanpassat ledarskap. Ett antal kvartersvärdar hoppades kunna gå utbildningen i företagsekonomi. Någon var orolig för att denna utbildning inte skulle fortsätta att vara tillgänglig.

4.6.7. Sammanfattande intryck av kvartersvärdarnas situation

Avslutningsvis återges ett antal citat som fångar upp några av huvudintrycken från samtalen med de 40 slumpvis utvalda kvartersvärdarna. Först några kommentarer som tar upp möjligheter att ytterligare utveckla verksamheten, därefter några sammanfattande omdömen som ytterligare understryker att kvartersvärdorganisationen blivit en framgång:

- *Det viktiga är att vi har god säkerhet, att vi har snyggt i områdena och god service.*
- *Resurserna får inte dras ner så att ambitionsnivåerna blir svåra att hålla.*
- *Skötselgrupperna är för sårbara om någon blir sjuk. De bör ha 3 -5 medlemmar.*
- *Man såg för mycket till antalet lägenheter när man gjorde områdena.*
- *Tror på filosofin "Nära kunden". Den befrämjar relationen till Bostadsbolaget.*
- *Jag trivs med den nuvarande organisationen. Den har slagit mycket väl ut.*
- *Helnöjd! Mycket bättre att arbeta som kvartersvärd än som 1:e man. Bättre service!!*

Göran Karlssons kompletterande intervjuer med de 28 kvartersvärdar, som inte kom med i första omgången, fullständiga och bekräftar bilden som återgetts ovan. De intervjuade hade generellt sett en mycket positiv inställning till omorganisationen och till-

skapandet av Kvarterstjänstare. Det har för de flesta inneburit bättre och mer intressant arbetsinnehåll, bestående av fler arbetsuppgifter och ett stort ansvar. De flesta kvartersvärdarna ansåg vidare att de fått ett bra beslutsmandat för att kunna sköta arbetet på ett effektivt sätt.

De flesta var nöjda med relationen och samarbetet med sin närmaste chef. En del saknade dock lite mer positiv feedback emellanåt.

En klar majoritet trodde att hyresgästerna upplever en positiv förändring av servicegraden i sina områden. Kvarterstjänstarna kunde efter förändringen ge snabbare besked och hade också en större närhet till hyresgästerna. Genom mobiltelefonen hade de också en betydligt bättre tillgänglighet idag än tidigare. Direktkontakten med hyresgästerna gav bättre kommunikation och minskar ledtiderna för arbeten som skall utföras.

Kvarterstjänstarnas arbetssituation i de flesta avseenden stämmer väl överens med vad den arbetsvetenskapliga forskningen bedömer som viktigt för en motiverande och bra psykosocial arbetsmiljö.

De intentioner som Bostadsbolaget hade med kvartersvärdorganisationen, verkar avspeglas i vad kvartersvärdarna hade att säga om både den egna och hyresgästernas situation.

4.6.8. Gränsöverskridandets komplikationer

Kvarterstjänstens roll är att se till att flödet av information från kunderna och flödet av tjänster till dessa från företaget fungerar. Kvarterstjänsten kan ses som ledare för det slag av "gränslösa flödesgrupper", som det numera talas alltmer om både i varu- och tjänsteproduktion. I den rollen har kvarterstjänsten såväl det egna företags resurser till förfogande som möjlighet att upphandla tjänster från ett fristående nätverk av underleverantörer. Den nya rollen korsar också traditionella institutionella gränslinjer.

En inte alldeles oväntad facklig komplikation kan möjligen påverka det fortsatta förloppet. Den bottenar i de krav ifråga om personal- och arbetsmiljöansvar som den självständiga rollen kan komma att ställa. Kvarterstjänstens roll är redan nu, och kan ännu mer bli, sådan att den till sitt arbetsinnehåll närmar sig eller överskrider traditionella skiljelinjer mellan personalkategorier som arbetare, arbetsledare, tjänstemän. Därmed överskrids också skiljelinjer mellan olika fackliga organisationers rekryteringsområden. En i viss mån beslätad synpunkt innebär en varning mot att kvarterstjänsten får för mycket administrativa uppgifter och fjärrar sig från hyresgästerna. Ledmotivet måste alltid vara:

- Fokusera kundnyttan!

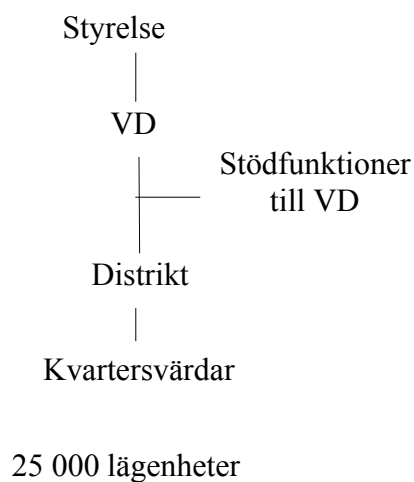
4.7. Koncernens styrning av Bostadsbolaget

Vi har tidigare framhållit att de olika bostadsförvaltande bolagen inte längre är tänkta att vara helt självständiga utan att de skall styras av ägarnas mål via moderbolaget Framtiden. Hur denna styrning går till kan illustreras av arbetet med 1999 års affärsplan och budget. Inför detta arbete hade Bostadsbolaget ålagts sparkrav på drifts- och administrationskostnader i storleksordningen 70 Mkr under en tvåårsperiod.

Den årliga processen att ta fram affärsplaner startar med att Framtiden-koncernens VD i VD-rådet lägger fram en översiktlig plan. Denna plan får sedan sjunka ner genom bolagens organisationer. Utfallet av denna process blir underlag för en halvdagskonferens

där dotterbolagens verkställande direktörer med några av sina medarbetare deltar. Konferensens resultat blir avstamp för dotterbolagens arbete med affärsplan, verksamhetsplan och budget.

Resultaten av detta arbete presenteras med fullständig öppenhet dotterbolagen emellan vid en ny konferens på förhösten, denna gång under en och en halv dag. Dotterbolagens egna styrelser har då redan fått affärsplanen presenterad. Som tidigare beskrivits har Framtidens koncernchef både närvaro- och yttranderätt vid dotterbolagens styrelsesammanträden, men har i varje fall när det gäller Bostadsbolaget inte då gjort några korrigeringsinsatser. Sådana eventuella insatser görs i stället dessförinnan vid informella kontakter mellan företagsledningarna i Framtiden och Bostadsbolaget. De åsyftade besparingarna har under 1999 för Bostadsbolagets del åstadkommits genom betydande nedskärning på chefsnivå. Affärsområdena och deras internstyrelser har avskaffats. Antalet distrikt har reducerats (se figur 3).



Figur 3 *Bostadsbolagets organisation 1999*

5. Hur åstadkoms förändring i svårföränderliga organisationer?

I kapitel 4 har vi beskrivit hur Bostadsbolagets organisation såg ut före och, framför allt, efter förändringen. Den nya organisationen är mer kund- och flödesorienterad än den gamla. Detta gäller inte bara intentionerna bakom den nya organisationen utan även hur den fungerar i praktiken, sedd genom medarbetarnas ögon. Det är också helt klart att förändringen 1999 ännu inte är över och i hamn. Men vårt sammanfattande intryck är att den hittills gått åt rätt håll.

Vi har ännu så länge inte sagt särskilt mycket om hur det kommer sig att förändringen kunde ske. Oddsen kan inledningsvis inte ha varit särskilt stora för framgång. Tre självständiga organisationer styrda av olikartade traditioner snarare än av sina styrelser eller av kunderna, skulle tillägna sig ett modernare sätt att arbeta. De var anpassade till att hantera sin situation i det politiska systemet genom vad statsvetaren Lindblom (1959) har kallat "muddling through". Lindblom ifrågasätter möjligheten att över huvud taget nå framgång i sådana radikala omstruktureringar. Många organisationsförändringar med mycket gynnsammare utgångsförutsättningar har också i praktiken misslyckats!

I redogörelsen i kapitel 4 framskymtar att en ny, professionell koncernledare haft en viktig roll att spela. Konsulter har anlåtats för att hjälpa till i förändringsarbetet. Utbildningsinsatser har satts in. Samtidigt antyds väsentliga tillkortakommanden i förändringsprocessen. Hit hör svårigheter att utveckla stödjande redovisnings- och informationssystem. Det förekommer att många personer är överlastade medan andra resurser inte utnyttjas. Frontpersonalen - kvartersvärdarna - får ibland möta anstormningar utan tillräckligt understöd från de bakre linjerna.

Förändringsprocessens styrkor och svagheter i Framtiden har stora likheter med förändringsprocesser i andra organisationer. De kan inte helt förklara processens grad av framgång. Ytterligare en förklaringsfaktor måste till. Vi tror att den förklaringen kan stå att finna i en förändring på högre systemnivå, nämligen den förändrade ägarstyrningen av Göteborg Stads bostadsförvaltning. Denna förändring av vad organisationsforskaren Rhenman (1975) kallat organisationens "metastyrning" eller meta-management behandlas i följande kapitel.

6. Teori om Corporate Governance

6.1. Bostadskonsumenterna och oligarkins järnhårda lag

Corporate governance kan översättas till ”ägarstyrning av aktiebolag”. Corporate Governance har under senare år blivit en viktig fråga i den ekonomiska debatten. Orsaken är att de fonder, som i USA skall förvalta pensionärernas besparingar, tröttnat på att börsföretagens företagsledningar ofta kan beslås med att sätta sina egna ambitioner och intressen framför aktieägarnas. Rolf Carlsson har i sin bok *Ägarstyrning* (1997) redogjort för den amerikanska debatten och också pekat på hur resonemangen i hög grad har tillämplighet på den svenska situationen. Inte minst menar Carlsson, att stora vinster i form av ökat välstånd och fler arbetstillfällen skulle kunna vinnas genom ägarstyrning av kommunal verksamhet.

Det problem, som föranlett diskussionen om ägarstyrningen, är att ägandet är skilt från ledningen av företaget. Man kan inte vara säker på att ”agenten”, den anställda företagsledningen, agerar i ”huvudmannens”, ägarens eller ”principalens”, intresse. Det föreligger därför ett principal/agentproblem i alla företag där ägaren inte är densamme som den verkställande ledningen.

I offentliga sammanhang är problemet likartat. Den italienske statsvetaren Michels (1962[1911]) har formulerat problemet som *oligarkins järnhårda lag*: I demokratiska organisationer tillskansar sig så småningom en elitgrupp makten och utnyttjar den för egna intressen. Hur kan man vara säker på att den valde representanten agerar i huvudmannens, väljarens, intresse och inte i sitt eget? Vad gäller kommunala bolag, tillkommer en länk i den offentliga kommandokedjan, nämligen den anställda bolagsledningen. Det som behandlas i den här rapporten är frågan hur de politiska förtroendemännen i kommunstyrelsen ska få den anställda ledningen för bostadsbolag att agera i kommuninvånarnas intresse.

6.2. Inget nytt under solen

Medvetenheten om vanskligheten i att låta någon annan sköta ens affärer är mycket gammal. Evangelisten Lukas formulerar problemet i berättelsen om mannen som innan han for bort gav sina tjänare ett pund var att förvalta. När han kom tillbaka och avkrävde räkenskap, befanns det att den förste tjänaren hade skött sig bra. Hans pund hade givit tio pund i vinst. Men den siste tjänaren hade grävt ner sitt pund i marken och kunde därför inte betala igen mer än detta.

Mannen belönade den förste tjänaren rikligt. Men den siste tjänarens pund togs ifrån honom och gavs till den förste. Man förebrådde då mannen och sade:

– *Han har ju redan tio pund!*

Mannen försvarade sig med orden:

– *Var och en som har, åt honom skall varda givet, men den som icke har, från honom skall tagas också det han har.*

6.3. Ägarstyrning i den ekonomiska debatten

Adam Smith (1776) var skeptiskt inställd till aktiebolag med anställd företagsledning. Han fruktade slarv och slöseri och hans slutsats löd: ”Försumlighet och överflöd kommer därför alltid att råda, i större eller mindre grad i skötseln av ett sådant bolags affärer”. Men agentstyrda aktiebolag tillväxte i antal och betydelse, trots Smiths varningar.

Etthundrafemtio år senare publicerade Thorstein Veblen *The engineers and the price system* (1924). Veblen drev en mot Smith stridande tes, nämligen att anställda, professionella företagsledare är att föredra framför ägarledning av företagen. Med sina professionella managementkunskaper och yrkesetik skulle de effektivisera företagen och motverka monopoltendenser i näringslivet.

Den moderna debatten kan tidsbestämmas till utgivningen av AA Berles och GC Means *The modern corporation and private property* (1932). Författarna resonerade utifrån den iakttagelsen att ju mer ägandet spreds, desto maktlösare blev ägarna i förhållande till företagsledningen. Detta förhållande skulle, enligt deras dystra profetia, leda till att företaget och ägarna plundrades. Vad ägarna som bäst och med lagens stöd kunde hoppas på är:

... en hygglig grad av uppmärksamhet för affärerna, lojalitet med bolagets intressen, samt åtminstone rimlig affärsmässig förtänksamhet.

Berle & Means utvecklade med andra ord Adam Smiths farhågor.

En tidstypisk bok från 1941 i svensk översättning 1947 är Burnhams *Direktörernas revolution*. I en direktörernas revolution skulle kapitalismen komma att ersättas av ”manageralismen”, ett begrepp som visar stora likheter med ”korporatismen”, som vid bokens tillkomst var populär, inte bara i Italien och Tyskland. Burnham uppfattade de kapitalistiska ägarna som parasiter och som lata dilettanter när de blandade sig i direktörernas ledning av företagen. Burnham gick alltså på Veblens linje i principal/agentdebatten.

J A Schumpeter var en Cassandra som förutspådde kapitalismens byråkratisering. Entreprenörerna skulle komma att ersättas av direktörerna. Nollorna eller ”kontorsarbetarna” skulle komma att leda företagen. I boken *Capitalism, socialism, and democracy* (1943) kan man läsa:

- *Den kapitalistiska processen tar livet av ägandets idé genom att ersätta fabriken väggarna och maskinerna med blott en bunt aktier... Avmaterialiserat, avfunktionaliserat och frånvarande ägarskap utövar inget inflytande och framkallar ingen moralisk lojalitet på samma sätt som den levande formen av ägarskap gjorde. Efter en tid kommer ingen att vara kvar som verkligen bryr sig om att försvara det – ingen inuti och ingen utanför storbolagen.*

Schumpeter såg sålunda inte ett principal/agentproblem i motstridande intressen som Berle & Means och Burnham hade gjort. Det han målar upp är att både ägandet och företagsledandet tröttnar. Norrlänningen skulle säga att:

- *Ingen bryr sig.*

I *The industrial state* (1967) resonerar JK Galbraith efter delvis samma linjer som Burnham. Författaren utgår från ett motivationspostulat som innebär att storbolagsdirektörerna drivs främst av expansionslusta och trygghetsbehov. Dessa direktörer är medlemmar av en ”teknostuktur” som, oberoende av ägarna, på ett planekonomiskt vis styr alltmer av konsumtionen i samhället efter storföretagens produktionsbetingelser. Teknostrukturen skapar de lämpliga, men onödiga, konsumtionsbehoven. Galbraiths konspirationsteorier togs väl emot i det då rådande samhällsklimatet.

På senare år har termerna ”agentteori” och ”kontraktsteori” kommit i bruk, troligen som en följd av att akademiska jurister i ökad omfattning börjat intressera sig för området *corporate governance* och för principal/agentproblemet. Men agentteorin, exempelvis representerad av Jensen & Meckling (1986), Fama (1980), Alchian & Demsetz (1972), visar stora likheter med det som går under namnet ”intressentmodellen” för vilken grunden lades av Coase (1937), Barnard (1938) och som vidareutvecklades av bland andra March & Simon (1958) samt importerades till Sverige av Rhenman (1964).

Det intressanta i den kontrakts- eller agentteoretiska analysen, liksom i intressentmodellen, är kontraktens innehåll av bidrag och belöningar från olika parter och företagsledningens roll i sammanhanget.

Ledningens expansionsmotiv har förutom av Galbraith postulerats av flera kända ekonomer. I *Business behavior, value, and growth* (1959) hävdar Baumol att bolagschefen är omsättningsmaximerare. Marris (1964) antar tillväxtmaximering som mål. Williamson (1964) är inne på liknande tankegångar i *The economics of discretionary behavior*. Expansion och omsättning på tvärs med ägarnas avkastningsintresse, nota bene.

Den gällande svenska lagstiftningen om aktiebolag daterar sig från 1975. Den första förordningen i ämnet kom 1848 och följdes av lagarna från 1895, 1910 och 1944. Före 1944 fanns inte rollen som VD medtagen i aktiebolagslagen. I 1944 års lag gavs styrelsen rätten att utse VD. Lagstiftningen får naturligt nog begränsa sig till den negativa aspekten på principal/agentproblemet; att hindra VD från att handla felaktigt och trolöst. Den kräver inte, som berättelsen i Lukasevangeliet, att ledningen ska ge ägarna tiofallt igen.

Ägarfrågor är politiskt intressanta och det politiska intresset har genererat många utredningar och politiskt/ideologiska böcker, till exempel CH Hermanssons *Monopol och storfinans – de femton familjerna* (1962). Den senaste statliga utredningen är *Ägarutredningen* (SOU 1988:38). Den föregicks av en utredning med det för tiden förväntade namnet *Koncentrationsutredningen* (SOU 1968:7). I alla tre skrifterna antas ett koncentrerat ägande betyda stort inflytande över företaget. Av detta följer hypotesen om ett positivt samband mellan koncentration och effektivitet. Denna hypotes har givit upphov till omfattande forskningsansträngningar. (Se för exempel Jan Gletes *Ägande och industriell omvandling* från 1987 och Håkan Lindgrens *Aktivt ägande – Investorer under växlande konjukturer* från 1994).

6.4. Tjänstesektorns monopolisering

Det ovan dokumenterade intresset för principal/agentproblemet under nittonhundratalet förklaras av den ökande representativiteten under detta århundrade. Medelstora och

stora företag har kommit att ledas, inte av ägarna, utan av anställda verkställande direktörer. På det politiska fältet har i Sverige tio gånger så många kommuner reducerats till 287. Avstånden, de så kallade kommandokedjorna, mellan huvudmännen eller principalerna; ägarna respektive väljarna och deras representanter eller agenter, har ökat och därmed styrproblemen.

Sverige utmärker sig internationellt genom att tillerkänna kommuner och landsting monopolprivilegier över en stor del av tjänstesektorn. Genom sin storlek borde denna sektor också här kunna bli den viktiga tillväxtkraft som den är i Nordamerika. Men kommunernas organisation förhindrar ett aktivt och värdeskapande utövande av ägarrollen. Politikerrollen innehåller oförenliga krav och politikerna har därför svårt att ge tydliga mål för den tjänsteproduktion som kommunen bedriver. Självhushållningslogiken dominerar över tanken på att effektivitet kan åstadkommas genom utveckling av professionell kompetens. Planerings- och redovisningsprinciper tycks utformade snarare för att vilseleda medborgarna än på att ge korrekt information om resursanvändningen.

Man kan urskilja två väsentliga orsaker till bristen på tillväxt i den svenska ekonomin under det sista kvartsseket. Den ena är avsaknaden av konkurrens inom stora delar av tjänstesektorn, som numera sysselsätter 75 procent av de förvärvsarbetande. Den andra är bristande kompetens och professionalitet hos ägarna av olika verksamheter i utövan- det av ägarrollen.

Bristen på konkurrens gör att missnöjda kunder, t ex i äldrevården, inte kan rösta med fötterna och söka sig till en konkurrent. Följden blir att incitamenten att förbättra vården försvagas.

Brister i ägarkompetens medför bl a att verksamheter tillåts att vildvuxet och slumpmässigt utvecklas i olika riktningar istället för att styras av klara visioner av vad som bäst kan ge kundnytta. Brister i ägarnas styrning medför också fritt spelrum för både ledning och andra grupperingar att tillgodose sina intressen på bekostnad av såväl det ekonomiska resultatet som förmågan att göra nytta i samhället.

De kommunala bostadsförvaltningarna har ofta en dominerande ställning på den lokala bostadsmarknaden, även om de ej är monopol. Genom att dessa bolag dels har åtnjutit speciella fördelar vad gäller marktilldelning och finansiering, dels genom att konkurrerande förvaltare genom hyresregleringen är förhindrade att sätta högre hyror än de kommunala bolagen, har de kommunala bolagen dock befunnit sig i en monopol- liknande situation. Detta förklarar varför bostadsmarknaden i Sverige karaktäriseras av stagnation och varför förvaltarna inte är intresserade av att lyssna till de boendes behov och önskemål. Ett principal/agentperspektiv ger oss vidare anledning att förvänta oss, att det finns stora brister i kommunernas förmåga att utöva sin ägarroll med påföljd att verksamhetsinriktningen blir oklar. Resurser kommer att användas både ineffektivt och för andra ändamål än för kommunens bästa.

I kapitel 2 presenterade vi teoretiska argument för att konkurrensutsatta tjänsteföretag, för att kunna överleva, bör organiseras i kundorienterade flöden. Men aldrig så god organisering är bara ett medel och är ej tillräckligt för att göra ett tjänsteföretag framgångsrikt. Gång på gång demonstrerar utvecklingen att organisationsförändringar är efemära. De är stormvindar som blåser fram över en organisation. Likt ett sädesfält böjer sig organisationen, så länge stormen varar. När förändringens vind bedarrat, reser sig organisationen och återtar samma skepnad som förut. För att ett företag skall kunna skapa kundnytta måste det utveckla värderingar och visioner om vilka kunder det skall

inrikta sig på och vad som nu och i framtiden kommer att kunna tillfredsställa och locka dessa kunder. Ägaren har en viktig roll att se till att ledningen verkligen har trovärdiga sådana visioner och att de bygger upp företaget för att förverkliga dem. Ägarna bör alltså stödja att företaget utvecklar en särpräglad kompetens.

I nästa kapitel skall vi beskriva hur Göteborgs kommun började uppträda som aktiv ägare i förhållande till sin bostadsförvaltning och vilka konsekvenser dessa åtgärder fått.

7. Ägaren och Framtiden

7.1. Ägarnas beslut och agerande 1990/91

Hösten 1990 beslöt kommunstyrelsen i Göteborg att starta en utredning som skulle lämna förslag om hur det allmännyttiga boendet i Göteborg borde utvecklas. En förslagskrivelse från de politiska partierna hade givit direktiv för utredningsarbetet. Den grundläggande utgångspunkten var, att de boende måste ges ett långtgående inflytande över sin bostad och dess närmaste omgivning. Utredningen skulle undersöka möjligheterna att tillskapa små självständiga resultatenheter. Vidare framhölls att en ny och effektivare organisation av verksamheten borde övervägas.

I november 1990 utsåg kommunstyrelsen den politiska styrgrupp som skulle ansvara för utredningen av det allmännyttiga boendet i Göteborg. Uppdraget att genomföra utredningen fick en arbetsgrupp med direktör Thomas Alexandersson som ordförande och advokat Anders Wikström som sekreterare. I gruppen ingick också avdelningschef Ragnar Martinsson från stadskansliet och finansieringsrådgivaren Per Rinder.

Thomas Alexandersson hade ett par år tidigare avslutat en period som VD för Bostads AB Poseidon och åstadkommit en så god utveckling av detta företag att kommunens ledning hade en stark tilltro till hans bedömningar. Anders Wickström och Per Rinder hade i olika förändringsprojekt nära samarbetat med Alexandersson och arbetsgruppen bedömdes därför ha förutsättningar att leverera ett bra beslutsunderlag.

Arbetsgruppens utgångspunkt var bedömningen att kommunens bostadsbolag var på väg in i en helt ny situation. De hade dittills haft en skyddad tillvaro med hög inflation och en räntekostnad för om- och nybyggnader på 2-3 procent med de statliga subventionerna, vilket innebar negativ realränta. Det nya läge man måste anpassa sig till innebar låg inflation och en räntekostnad på 6-8 procent, vilket innebar en realränta på 4-5 procent. Till detta kom också högre kostnad genom snabbare avtrappning av de statliga lån bostadsbolagen hade.

De stigande kostnaderna skulle komma att leda till minskad investeringsvolym och bolagen skulle komma att få stora problem med sina stora organisationer för om- och nybyggnad som skulle komma att sakna sysselsättning.

Vidare fanns bland politikerna en ambition att sänka hyresnivåerna och detta kunde endast ske genom att kostnaderna pressades ner. Särskilt i ytterområdena skulle det inte räcka med åtgärder i fastigheterna för att attrahera socialt stabila familjer. Lägre hyror skulle också krävas. På det sättet skulle boende i ytterområden kompenseras för den längre resvägen och den sämre kulturella servicen.

Arbetsgruppen förutsatte att personalförändringar och avvecklingar skulle genomföras på ett ordnat sätt, så att individer inte kom till skada. Man gjorde också den bedömningen att stordriftsfördelarna är små inom fastighetsförvaltning. De finns egentligen bara på den finansiella sidan. Det ansågs därför rimligt att man lägger ut beslutskompetens och ansvar på de minsta enheterna. Det går inte att centralstyra en verksamhet av denna typ var - och är - utredarnas uppfattning.

Arbetsgruppen hade också stark och enhetlig politisk uppbackning för att de allmännyttiga bostadsföretagen skulle drivas på ett riktigt och professionellt sätt.

I november 1992 fattade kommunfullmäktige beslut om den fortsatta utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagen i Göteborg med arbetsgruppens och den politiska styrgruppens förslag som bas. Beslutet innebar ett uppdrag till Förvaltnings AB Framtiden, att pröva och verkställa genomförandet av de föreslagna åtgärderna. Styrelseordförande i Framtiden var vid denna tidpunkt Johnny Magnusson (m) och vice ordförande Göran Johansson (s). Som grund för flera av arbetsgruppens allmänna överväganden låg en bostadsanalys för Göteborg som utförts av professor Åke E Andersson. Särskilt tog arbetsgruppen fasta på synsättet att bostäder utgör en del av samhällets infrastruktur och att attraktiva bostäder kan bidra till utvecklingen av staden.

De åtgärder som angavs i den genomförandehandling som styrelsen i Framtiden givit arbetsgruppen i uppdrag att utarbeta och som var färdigställd i januari 1993 var i första hand följande:

Verksamhetens inriktning

- _ Bostadsföretagen skall erbjuda bostäder åt olika typer av bostadskonsumenter och eftersträva ett brett utbud av bostäder med stor valfrihet för bostadskonsumenterna.
- _ Ett lämpligt antal av bostadsföretagens lägenheter bör ombildas till bostadsrätt.
- _ Individuella lägenhetsfonder för det inre periodiska lägenhetsunderhållet görs obligatoriska.
- _ Områdesfonder för det periodiska gemensamma yttre och inre underhållet görs obligatoriska. Varje fastighet eller enhetlig grupp av fastigheter görs till en separat resultatenheter.
- _ Upplåtelseformen kooperativ hyresrätt utvecklas vidare och genomförs i ökad omfattning.

Organisation av verksamheten

- _ Framtiden skall utveckla övergripande och gemensamma strategier för verksamheten i koncernen.
- _ Framtiden skall uppställa krav på de i koncernen ingående bolagen.
- _ Framtiden skall ombesörja vissa koncerngemensamma funktioner.
- _ Ett särskilt byggbolag inrättas för ny- och ombyggnad i egen regi, varvid nuvarande organisationer för byggande hos de tre bostadsföretagen utvecklas.
- _ Ett särskilt bolag för kommersiella fastigheter inrättas i koncernen.

Vidare angavs bl.a. att en verkställande direktör måste rekryteras för att under styrelsen leda förändringsarbetet och svara för att moderbolagets övriga uppgifter skulle fullgöras. Detta innebar att Framtiden aktiverades i sin ägarroll. Framtidens ägarroll skulle inte längre begränsas till de uppgifter som beskrivits i bilaga till styrelseprotokoll från december 1991. I denna PM anges att moderbolagets roll i huvudsak ligger inom redovisningsområdet och att massmediakontakter i allmänhet skall hänvisas till styrelsen.

Vid Framtidens styrelsesammanträde i februari 1993 föredrog Per Rinder utredningsmaterialet och styrelsen ställde sig bakom huvuddragen i genomförandeförslaget samt fastställde också den föreslagna VD-instruktionen.

7.2. Framtiden aktiveras och VD rekryteras

I slutet av februari 1993 fastställde Johnny Magnusson och Göran Johansson, då ordförande respektive vice ordförande i Framtiden, förutsättningarna för VD-rekryteringen. Av deras presentation framgick att frågan om utvecklingen av det allmännyttiga boendet i Göteborg drivits av i första hand moderater och socialdemokrater. Som så ofta i toppchefssammanhang, ville man genomföra rekryteringsprocessen snabbt med inriktning på att nye VD skulle vara igång efter semestrarna.

VD:s huvuduppgift var klar: Att genomföra kommunfullmäktiges beslut om allmännyttans förändrade inriktning. VD måste också vara helt införstådd med att de tre bostadsföretagen måste uppnå en sådan ekonomisk styrka att de skulle kunna verka utan kommunala garantier. Ett starkt skäl för att förändringsarbetet måste starta och bedrivas snabbt var den uttalade risken att koncernen skulle ha 3 500 - 4 000 tomma lägenheter inom ett år.

Analysen av framtidsplanerna resulterade i en kravspecifikation som fastställdes i mitten på mars. Följande krav ställdes:

- Bred företagsledningserfarenhet från fastighetsbolag med inriktning på bostäder.
- Förutsättningar och intresse för att arbeta i ett företag ägt av en kommun och med politisk styrelse.
- Förmåga att leda koncernens verksamhet med full respekt för dotterbolagens integritet.
- Förmåga att utveckla sådana styr- och rapporteringssystem inom koncernen att styrelsen fortlöpande kan hållas underrättad om dotterbolagens utveckling i fråga om
 - förräntning på eget kapital
 - konsolidering i form av soliditetstal
 - lönsamhetskrav på investeringar
- ramar och beting beträffande köp och försäljningar, om- och nybyggnation samt övriga investeringar och desinvesteringar
- Förmåga att medverka till förstärkt inflytande för hyresgästerna också på basnivå i organisationen.
- Intresse för fortsatt utveckling mot nya upplåtelseformer som bostadsrätt och kooperativ hyresrätt.
- Förmåga att kommunicera med olika intressenter - ägare, ledningarna för dotterbolagen, hyresgäster, fackliga organisationer, samhällseliga funktioner.

Uppdragsgivarna förmedlade inga namnförslag, men det var helt i sin ordning att utnyttja såväl medlemmarna i arbetsgruppen som företagsledare inom koncernen för att diskutera namn på kandidater. Kretsen av bidragsgivare när det gällde namnuppslag blev till slut ett femtontal personer med bakgrund inom både den publika och den privata sektorn. Kontakter med tänkbara kandidater under mars resulterade i en lista som upptog ett 20-tal namn. Denna lista kortades till fyra namn som slutdiskuterades den 25 mars. En omfattande referenstagning gav klart försteg för Kurt Eliasson, som var chef

för Riksbyggen i Göteborg. Eliasson utsågs till VD för det aktiverade Framtiden vid styrelsesammanträdet den 16 juni 1993.

7.3. Ägardokumentet

Vid Framtidens styrelsesammanträde den 23 september 1993 föredrog VD Kurt Eliasson en sammanfattning av den utredning som föregått kommunfullmäktiges beslut den 5 november 1992 om Framtidens aktivering. Ägarens mycket starkt uttalade önskemål, om decentralisering av verksamheten genom att de boende ges ett långtgående inflytande över sin bostad och dess närmaste omgivning, betonades. VD refererade också utredningens förslag om brett utbud, viss omvandling till bostadsrätt, individuella lägenhetsfonder, områdesfonder, resultatenheter och kooperativ hyresrätt.

För att kunna fullgöra sina uppgifter som moderbolag i koncernen där de tre förvaltande bostadsbolagen Poseidon, Familjebostäder och Bostadsbolaget skulle komma att ingå krävdes att moderbolaget

- _ utvecklade gemensamma strategier för koncernen
- _ ställde krav på koncernföretagen
- _ inrättade enheter för bostadsrätt och resultatenheter
- _ inrättade särskilt byggbolag
- _ inrättade särskilt bolag för kommersiella fastigheter

VD redovisade också koncernens mål i fråga om stabil ekonomi, ekonomisk uppföljning, noggranna prognoser, samordning av köp och försäljningar, investeringar och desinvesteringar samt att verka utan kommunala garantier. De uppställda målen innebar krav på ramar och beting för koncernbolagen exempelvis i fråga om förräntning av eget kapital, konsolidering, lönsamhet på investeringar, köp och försäljning, om- och nybyggnad.

Styrelsen beslöt fastställa VD:s förslag till organisation utifrån de angivna förutsättningarna. Styrelsen beslöt också att kommunen fortsättningsvis skulle uppställa verksamhetsmål för koncernen som helhet, att löpande samråd och rapportering mellan kommunen och koncernen skulle ske genom dess moderbolag och att stadskansliet ej längre skulle biträda styrelsen och VD i Framtiden i det löpande arbetet.

7.3.1. Första versionen av Ägardokumentet produceras

För att styra den fortsatta utvecklingen inom koncernen påbörjades omedelbart arbetet med att ta fram *Ägardokumentet* där motiv och mål, affärsidé, gemensamma strategier samt policier för ledning, personal, finans, investeringar och miljö skulle fastläggas.

I denna fas tillgodogjorde sig koncernledningen erfarenheter från styrningen av andra koncerner. I det omfattande beredningsarbetet deltog också verkställande direktörerna i de tre bostadsbolagen och specialister/konsulter representerande olika kompetensområden.

Som ett led i beredningsarbetet hade VD-arna i de tre stora bostadsföretagen i koncernen fått lämna synpunkter på det tilltänkta upplägget. Detta skedde under december 1993. De första månaderna 1994 genomförde Kurt Eliasson samtal/förhandlingar med de tre VD-arna och var därefter beredd att framlägga förslag till det första Ägardokumentet vid Framtidens styrelsesammanträde 22 mars 1994 (se bilaga 1).

Styrelsen beslöt att förslaget skulle remitteras till dotterbolagen och att beslut skulle fattas vid styrelsesammanträdet i juni. Det mest utförliga remissvaret lämnades av Poseidon som ansåg att förslagets inledande klara uttalanden var mycket positiva. Man kommenterade därefter några, som man ansåg, oklarheter i den efterföljande texten väsentligen avseende vilken roll Framtidens VD respektive styrelse borde spela t.ex. vid tillsättande av VD i dotterbolagen. Man föreslog också att finanspolicyn tillfälligt lyftes ur ägardokumentet och överarbetades.

Den text som slutligen antogs av Framtidens styrelse överensstämde i allt väsentligt med förslaget. Den avslutande meningen i inledningen till Ägardokumentet ger tydligt uttryck för det paradigmskifte som aktiveringen av Framtiden innebar:

- *I det fortsatta arbetet är det viktigt att stämma av bolagens tillämpade affärsidéer och strategier mot den koncerngemensamma affärsidén, strategier och policier vilka beskrivs i Ägardokumentet.*

Innan vi går in på en redovisning av framförallt avsnittet Ledningspolicy i Ägardokumentet (se bilaga 1) kan det vara av intresse att göra några axplock från de diskussioner med i första hand de tre VD-arna som föregick presentationen av förslaget till dokument i mars. Dessa referat kan i någon mån illustrera vilka förändringar/försämringar av kopplingarna till ägaren som dotterbolagen förväntade sig kunde bli följden av Framtidens aktivering.

När det gällde affärsidé hade de tre dotterbolagen konkurrerat parallellt med varandra om väsentligen samma kundgrupper. En tanke som framfördes var att bolagen skulle differentiera sin inriktning på olika kundgrupper så att ett bolag fokuserade kunder som föredrog lägsta pris/kvalitet, ett annat bolag fokuserade en mellangrupp och ett tredje en grupp som väljer högt pris och hög kvalitet. Möjligen kunde man hitta tendenser till andra typer av kategoriinriktning som att Familjebostäder gjorde särskilda insatser mot förstagångskunder och sistagångskunder.

Den samlade bedömningen var att fortsatt parallell konkurrens måste förutsättas och dotterbolagen måste därför förväntas förhålla sig tydligt avvaktande när det gällde att förmedla information om vad som karaktäriserade bolagets särart. Man var också rädd för att en nivellering bolagen emellan skulle minska konkurrenskraften.

Det mest konkreta exemplet på risk att tappa en konkurrensfördel gav Poseidon, som menade att bolagets redovisnings- och styrsystem var av mycket hög klass och man skulle inte vilja att det spreds inom koncernen genom projektsamarbete. Slutsatsen blev därför att man ville avvakta med att engagera sig i projektgrupper innan huvudprinciperna för koncernsamverkan klarlagts bättre.

I fråga om styrelse och ledning förutsattes att de formella kopplingarna mellan moder- och dotterbolag skulle ske mellan bolagens styrelser, men att koncernens VD hade en viktig roll både i fråga om beredning och förmedling av beslut. Denna roll skulle underlättas om koncernens VD gavs närvaro- och yttranderätt vid dotterbolagens styrelsesammanträden. Ställningstagande i denna fråga tillkom dock den egna styrelsen enligt ett par av VD-arna. På lämpligt sätt borde också markeras det i och för sig självklara att koncern-VD inte är linjeför dotterbolagens verkställande direktörer. Det framfördes också att när koncern-VD eller hans medarbetare tog kontakt med dotterbolagen skulle det ske inom ramen för beslut i Framtidens styrelse och under förutsättningar som var kända och accepterade av dotterbolagets styrelse.

Dotterbolagscheferna uttalade en allmän förhoppning att Framtiden skulle bli till nytta för dotterbolagen. Framtidens finansfunktion betraktades som ett positivt tillskott, men tydliga markeringar gjordes att den centrala finansfunktionen väsentligen skulle arbeta på uppdrag från dotterbolagen. Dessa måste behålla ansvaret för det egna bolagets likviditetsplanering och upplåning. Flera påpekanden gjordes också om vikten av samarbete med kommunens finansförvaltning.

Frågan om resultatenheter betecknades som ett av de riktigt svåra projekten samtidigt som man naturligtvis hade noterat ägarens intentioner. Denna fråga kopplades ihop med etablering av områdesfonder och man ställde sig bl a frågan om det var praktiskt att "område" och "resultatenhet" blev kongruenta begrepp.

Att Framtidens aktivering innebar en tydlig förändring för dotterbolagens ledningar och framförallt för de verkställande direktörerna, torde också kunna utläsas av att skifte skett på samtliga tre VD-poster, i det sista fallet dock så sent som 1997. I ett fall har den avgående verkställande direktören offentligt uttalat att den nya VD-rollen inte var den han anställdes för.

7.4. Ledningspolicy

Under rubriken "Samspelet mellan AB Framtiden och dotterbolagen" konstaterar Ägardokumentet inledningsvis att ledningspolicyn i koncernen bygger på ett i hög grad decentraliserat beslutsfattande. Dotterbolagen skall ledas av självständiga styrelser som handlar under eget ansvar.

Det är av stor betydelse att företagsintresset fokuseras i dotterbolagens styrelser. Övergripande bostadspolitiska frågor, remisser, yttranden och ägarfrågor - som definieras senare i dokumentet - förutsätts bli föremål för beslut i Framtidens styrelse utifrån företagsmässiga utgångspunkter.

Det är väsentligt att dotterbolagen utvecklar sin särart och även fortsättningsvis konkurrerar om i huvudsak samma kundgrupper. Den mångfald i utbudet som därigenom utvecklas är till fördel för såväl de enskilda dotterbolagen som koncernen i sin helhet. I ett senare skede kan tillkomsten av lägenhetsfonder, områdesfonder och separata resultatenheter ytterligare bidra till utvecklingen av mångfald.

Varje fastighet eller enhetlig grupp av fastigheter görs till en separat resultatenhet. Avsikten är att den enskilde hyresgästen i princip skall betala sin del av resultatenhetens fastställda kapitalkostnader samt drift- och underhållskostnader. Hyresgästen skall i princip betala kostnaderna för det egna boendet och inte ge subventioner till, eller erhålla subventioner från, andra hyresgäster.

Samtidigt som mångfalden accentueras bör koncerngemensamma utvecklingsprojekt bli utgångspunkt för fortsatt utveckling av dotterbolagen. Utvecklingsprojekt kan initieras av moderbolag eller dotterbolag.

I vissa avseenden måste dotterbolagens utveckling fortlöpande samordnas så att den anpassas till övergripande strategiska prioriteringar och så att skadliga intressekonflikter undviks. De grundläggande förutsättningarna för samordningen etableras på fyra sätt:

- ◆ Ett VD-råd bestående av Framtidens och dotterbolagens verkställande direktörer följer kontinuerligt koncerngemensamma frågor.

- ◆ Dotterbolagets företagsledning presenterar och diskuterar tillsammans med koncernledningen i Framtiden årligen dotterbolagets affärsidé och strategi för att nå uppställda mål. Denna aktivitet förutsätts alltid ske inom ramen för beslut i Framtidens styrelse och under förutsättningar som är kända och accepterade av dotterbolagets styrelse.
- ◆ Framtidens VD bereds tillfälle att närvara och yttra sig vid dotterbolagets styrelsesammanträden. Rollen för koncernens VD är därvid att medverka vid beredning och information men inte att delta i styrelsens beslutsfattande.
- ◆ Moderbolaget förbehåller sig rätten att pröva vissa specificerade frågor, så kallade ägarfrågor, innan beslut fattas. Dotterbolagets VD är ansvarig för att ägarfrågor underställs moderbolaget för prövning.

7.5. Nyckelaktörerna*

7.5.1. Intervju med kommunalrådet Johnny Magnusson, vice ordförande i Framtidens styrelse den 6/4 1999.

Johnny Magnusson anser att Framtiden klarat de av ägaren angivna målen bra men processerna har varit mycket segare än väntat. Särskilt lång tid har det tagit att nå fram när det gäller värdering av de enskilda fastigheterna och därmed lägga grunden för resultatmätning på fastighetsnivå. Målstyrning har också allmänt sett fungerat väl. De årligen upprättade affärsplanerna är därvid ett viktigt instrument och arbetet med dem fungerar bra inom alla de tre stora dotterbolagen. Fortfarande krävs dock vissa specialinsatser beträffande såväl resultat- som balansräkningarna.

Inom Framtiden har vissa viktiga förutsättningar för framgångsrik styrning förelegat. Den kanske viktigaste är att Framtiden är en mycket homogen koncern och inte ett konglomerat. En annan viktig förutsättning är den politiska samsyn som hela tiden förelegat att strikt skilja på politiska roller och uppdrag som styrelseledamot i Framtiden. Detta innebär att som styrelseledamot ha bolagets bästa för ögonen utan politiska sidoblickar. Ägarens vilja kommer till uttryck i ägardokumentet som fastställts av bolagsstämman, den funktion som i Framtidens fall fylls av Kommunfullmäktige.

Att vissa processer visat sig segare än väntat kan bero på att både anställda i bolagen och hyresgäster var ovana vid att arbeta mot uppställda produktionsmål. Fortfarande återstår mål som inte är uppnådda. Ett sådant är att sänka förvaltningskostnaderna.

Bland remarkabla framsteg som gjorts kan nämnas neddragningen av antalet lån inom koncernen från 7.000 till 400. Det har också lyckats att öka hyresspridningen samtidigt som det gått att hålla tillbaka hyreshöjningar. Göteborg har dock fortfarande landets högsta hyror.

Framtiden har tagit ett fast grepp om investeringarna och också tagit svåra beslut om desinvesteringar genom rivning. Att skapa utrymme för investeringar är fortsättningsvis tillsammans med att förse flyktingar med bostäder dominerande problem för koncernen.

Företagsledningen i Framtiden har ett handlingsutrymme som bygger på en etablerad ledningspolicy och god kompetens. Särskilt kompetensen beträffande komplicerade finansiella lösningar skapar handlingsutrymme för företagsledningen. Den framgångs-

* Intervjuerna har gjorts av Ingemar Erixon

rika omstruktureringen av koncernens totala låneportfölj, med avveckling av andra kommunala borgensåtaganden än en generell borgen på en miljard, i avvaktan på att låneportföljen får sin slutliga utformning, är ett belägg för den finansiella kompetensen hos Framtidens ledning.

Som svar på en direkt fråga om Johnny Magnussons politiska hållning när det gäller Framtidens ägarförhållanden säger han att hans parti vidhåller sin inställning att fastighetsbolagen bör säljas. Antingen kan man då tänka sig börsnotering av hela koncernen eller att man hackar sönder fastighetsbeståndet och säljer mindre poster. Vägledande ur politisk synpunkt är att hantera ett försäljningsprojekt på ur kommuninvånarnas synpunkt lämpligaste sätt.

7.5.2. Samtal med Göran Johansson, ordförande i Framtiden den 22/6 1999.

Vad ville du uppnå med aktiveringen av Framtiden?

- Det var ganska enkelt. Jag kom in i fullmäktige 1971 och bodde i Hjällbo när det var nytt. Jag upplevde inte att det var någon höjdare och flyttade därifrån 1974. Det som var droppen var en gång när vi kom hem från landet. Min dotter - då var tösen tre år - grät och sa att jag vill inte vara här!
- Så vi flyttade till Kortedala. När vi hade bott ett år i Kortedala var jag tillbaka till huset i Hjällbo och när jag såg vad som hänt med den trappuppgången på ett år blev jag närmast chockskadad.
- I fullmäktige var det mycket diskussioner om allmännyttan och man skällde på allmännyttan. Då sa jag att vi äger ju faktiskt allmännyttan. Vi kan ju inte hålla på och skälla på det företag som vi faktiskt äger utan vi måste ta vårt ansvar och fråga oss hur det skall utvecklas. I det läget tog vi kontakt med andra partier och föreslog att vi skulle diskutera kommunen som ägare av allmännyttan.
- Det var det ena. Det andra var att det var en del saker som skedde inom bolagen som jag tyckte var konstigt. Dom levde ett eget liv och godkände ibland stora och dyrbara ombyggnader. En del beslut togs på lösa boliner. Det uppstod konflikter och debatter i fullmäktige. Det var bakgrunden till utredningen som vi startade 1990.
- Vi slog snabbt fast att allmännyttan stått för att skaffa fram bostäder. Samhället använde ju allmännyttan för att bygga bort bostadsbristen genom miljonprogrammet. Vi ställde oss frågan om allmännyttan fortfarande hade samma roll och konstaterade att det hade den nog inte. I bostadsbristens Sverige var rollen att producera lägenheter till vanliga inkomsttagare. I det nya läget hade vi en marknad på ett helt annat sätt.
- Man kan ha olika meningar om kommunen skall äga bostäder i detta nya läge men ett argument för ägandet är att skapa konkurrensfördelar för Göteborg. Vi bestämde oss för att stärka kommunens konkurrenskraft genom att kunna erbjuda bra bostäder och det blev vi ganska överens om. Vi blev också överens om att man skall kunna både köpa och sälja fastigheter och göra om till bostadsrätter. I hela den här processen spelade Thomas Alexandersson en viktig roll.
- På det här sättet räknade vi med att stärka Göteborgs position som både bostads- och lokaliseringsort och förhoppningsvis minska segregationen också. Det var egentligen grunden för utredningens resonemang kring ekonomi och andra frågor.

Men hur stämmer det med aktuella politiska signaler om att hålla tillbaka omvandling till bostadsrätter?

- Jag gillar inte det som riksdagen gör. Man går in i den kommunala självbestämmanderätten, det kan skapa tråkiga prejudikat. Om vi skulle få borgerlig regering och kommunen behövde pengar kanske man skulle vilja sälja de allmännyttiga bolagen. Dom har ju all rätt att med samma metoder säga att vi skall göra det.

I ett samtal med Johnny Magnusson frågade jag om det gått att hålla isär rollerna som styrelseledamot i Framtiden och som politiker. Han ansåg att detta hade fungerat mycket bra trots att han fortfarande vidhöll sin politiska uppfattning att allmännyttan borde säljas. Hur ser du på dessa frågeställningar.

- Inställningen till försäljning är ju en ideologisk fråga. Som styrelseledamot i ett aktiebolag har man ett uppdrag att se till företagets intressen och då är det vår skyldighet att fullfölja det uppdraget utan några politiska sidoblickar och det gör vi.
- Det innebär bl.a. att vi i styrelsen ägnat oss åt att diskutera och fastställa ramarna för Framtiden medan den verkställande ledningen haft ansvaret för den löpande verksamheten. Sedan kan man kanske säga att Ägardokumentet från vintern 1994 medverkat till att styra verksamheten. Det har givetvis varit betydelsefullt att de ekonomiska målen innehållits, men vi siktar ju inte till vinstmaximering som ett börsnoterat företag. I stället kan man säga att vi vill utnyttja allmännyttan för att stärka varumärket Göteborg.
- Utdelningen kommer därför inte direkt från allmännyttan utan från det som allmännyttan åstadkommer. Det är egentligen bara en kommun som kan arbeta med indirekta inkomster på detta sätt. Ta Liseberg som exempel. Om Liseberg får turister att stanna en natt till i Göteborg så genererar det intäkter som indirekt innebär avkastning från Liseberg.

Hur vill du kommentera styrningen av Framtiden?

- Det som inträffade i samband med utredningsarbetet när vi skulle ta fram ekonomiska nyckeltal var att vi fann stora svårigheter att göra jämförelser. Man använde olika redovisningsmetoder, olika avskrivningsmetoder. Framtiden fick därför ägna de första åren åt utveckling och samordning av redovisnings- och värderingssystem för att få ordning och reda.
- När det gällde utseende av ledamöter i dotterbolagens styrelser fick vi inte genomslag för utredningens uppfattning att Framtidens styrelse skulle utse dessa. I stället blev det så att fullmäktige liksom tidigare utser styrelseledamöterna i dotterbolagen. Fullmäktige menade att de stora dotterbolagen var så viktiga att man ville behålla det inflytandet.
- Under utredningsarbetet fick vi fram information om investeringsläget som ledde till direkta styrinsatser gentemot Bostadsbolaget och Poseidon som ledde till att vi nu har bra grepp om läget. Ett exempel på projekt som knappast gått att få kostnads-täckning för är Öster om Heden.
- I huvudsak tycker jag att styrningen fungerat. Det jag funderar på ibland är utvecklingen av hyresgästernas inflytande som Ägardokumentet talar om, hur man skall aktivera de boende till självengagemang och att ta ansvar för sitt område. Där tycker jag inte vi fått ut så väldigt mycket. Jag är inte säker på att den delen av

Ägardokumentet är kommunicerat så att någon egentligen tycker det är roligt att jobba med den typen av frågor.

- Vi gör ju en hel del mätningar men om man tänker t.ex. på kvalitetsmål är mätningarna inte alls tillräckliga. De ger inte signaler som relaterar till tydliga och tidssatta mål. Där känner jag en viss oro.

Som framgår på annat håll i rapporten har vi intervjuat alla kvartersvärdar i Bostadsbolaget och fått mycket tydliga besked att man inom den gruppen - som ju står för den direkta kontakten med hyresgästerna - ser mycket positivt på att få och ta ett större ansvar för verksamheten inom sitt område. Hur ser du på den utvecklingen?

- Om inte kvartersvärdarna tillsammans med dem som bor i området har befogenheter och kan fatta beslut och göra saker, då är det kört! Jag har också fått många positiva reaktioner från folk på fältet, men jag är ändå inte säker på att alla våra ambitioner haft samma genomslagskraft som när det gäller ekonomin.

Sammanfattningsvis verkar det som om du och Johnny Magnusson är helt överens om att skilja på politik och verksamhet i bolagsstyrelsen.

- När vi sitter i bolagsstyrelsen är det vår uppgift att genomföra de inriktningsbeslut som ägaren fattar och inte ägna oss åt politiska debatter. Det har fungerat bra tycker jag och vi har fått bra ordning på finanser, ekonomi, investeringar men vi har svåra uppgifter framför oss när det gäller att sätta upp mätbara mål för den sociala utvecklingen. Det måste vara mål som är eggande, som väcker entusiasm och som går att följa upp och mäta!

8. Ägarstyrningen av Framtiden

I kapitel 7 har vi redogjort för hur Göteborg aktiverade sig som ägare av sina allmännyttiga bostadsföretag. Beskrivningen innehåller förklaringen till att uthålliga och kontinuerligt fortsatta förändringar i bostadskoncernen Framtidens organisation och arbets sätt kunnat åstadkommas. Ägarstyrningen har bidragit till att ge koncernen mål och mening. Organisationsförändringen och kundorienteringen har därigenom kommit att framstå, som nödvändiga villkor för företagets existens och inte som en snabbt övergående *management fad*. För att använda en travesti på organisationsforskaren Selznicks (1957) ord: Genom att genomsyra organisationen med värderingar, har ägarna hindrat bostadsföretagen att bli roderlöst kringdrivande skepp om vilkas öde ingen egentligen bryr sig. Nyckeln till att Bostadsbolaget och, förmodar vi, även de andra dotterbolagen lyckats förändra sin organisation mot ett mer kundorienterat flöde, ligger i att stadens hela bostadsförvaltning blivit föremål för en konsekvent ägarstyrning i vilken decentralisering av beslutsfattande och kundrelationer till frontpersonalen ingår som en logisk del.

Aktiveringen var föranledd av att några ledande politiker insåg, att villkoren för bostadsbyggande och bostadsförvaltning radikalt hade ändrats vid 90-talets ingång. Realräntan ökade kraftigt och subventionering av bostäder minskade. En effektivisering av bostadsförvaltning var därför nödvändig för att hålla hyrorna på rimlig nivå.

En effektivisering av bostadsförvaltningen var också nödvändig för att uppnå göteborgspolitikernas vision att utveckla staden till en attraktiv ort för ekonomisk verksamhet och för kvalificerad arbetskraft. Bostadsmarknaden kan enligt denna vision ses som en infrastruktur som höjer stadens attraktivitet.

Ägardokumentet från 1994 har en central roll i förändringsprocessen och utgjorde en förutsättning för att frågan om ägarstyrning kunde drivas med kraft. Ägardokumentet har tjänat som stöd för de två ledande politikerna Göran Johansson och Johnny Magnusson, när de konsekvent argumenterat för att Framtiden skall styras utifrån de fastlagda målen och utan att lockas in på politiska avvägar.

Den kraftfullare ägarstyrningen och kundorienteringen av Framtiden ligger väl i linje med den de allmännyttiga bostadsföretagens intresseorganisation, SABO, vill driva. Organisationens VD, Bengt Owe Birgersson framhåller, att de konkurrensfördelar i form av bl a billigare finansiering, som de kommunala bostadsbolagen tidigare haft, numera har försvunnit. Man kan t o m säga, att kommunalt bolag har en konkurrensnackdel genom att inte få operera utanför den egna kommunen. Birgersson bedömer också att Framtiden i Göteborg har lyckats mycket väl och att han gärna framhåller företaget som ett föredöme.

Att ägarna tagit kommandot över Framtiden genom att tillse att koncernen styrs mot klart angivna mål har inte passerat obemärkt. Invändningar har rests från såväl politiskt håll som från företagets ledningar. Genom förändringar på chefsnivå har de professionella värderingarna i koncernen stärkts. I vissa frågor har det inte gått att lösa knepiga målsättningsfrågor, t ex om de olika bolagen skall specialisera sig på vissa kundkategorier, eller om de skall konkurrera med varandra med alla slags bostäder och miljöer. Inte heller har det gått att få politisk uppslutning kring att dotterbolagens styrelser skall tillsättas av Framtiden och inte av kommunfullmäktige. Framtidens

styrning av dotterbolagen får därför tills vidare utövas både mer informellt och med stöd från stadens politiska ledning och med hjälp av andra styrinstrument. Ett viktigt sådant är de affärsplaner, som dotterbolagscheferna och koncernledningen skall bli överens om.

9. De kommunala bostadsbolagens framtid

De förändringar i Göteborgs kommunala bostadsförvaltning vi beskrivit, kan ses mot bakgrund av de demografiska, ekonomiska och politiska förändringar som inträffat både i Sverige och på det globala planet. Intresseorganisationen SABO konstaterar:

Om uppgiften för SABO-företagen tidigare förenklats var att producera och förvalta goda bostäder till rimliga kostnader så är uppgifterna numera mycket mera utvecklade och differentierade. Idag spänner ägarens krav över en bred skala, från att företaget i huvudsak ska förse ägaren, kommunen, med avkastning... Det är denna diskussion som måste nyanseras i varje SABO-företag med hänsyn till en bedömd utveckling av regionen och till företagets nuvarande ekonomiska situation. (SABO, 1997).

Förändringarna i Framtidens omgivning, som vi berört i denna rapport, är givetvis inte slut 1999 utan kommer att fortsätta under det nya millenniet. Kan något sägas om karaktären av de problem, som de kommunala bolagen i allmänhet och Framtiden i synnerhet kommer att ställas inför? Utmaningen kan konkretiseras som det *privata alternativet*.

I vår avslutande spekulativa analys, som redovisas nedan, antar vi att den avreglering av tjänstesektorn, som redan gått långt på kommunikationsområdet, kommer att fortsätta. De allmännyttiga bostadsföretagen kommer inte i längden att skyddas av statliga regleringar, om det privata alternativet visar sig kunna åstadkomma högre kundnytta. Därför måste de allmännyttiga företagen utveckla sin förmåga att åstadkomma kundnytta minst lika ekonomiskt effektivt som befintligt och potentiella konkurrenter. I analysen tar vi upp följande utmaningar, som vi tror Framtiden måste ha beredskap för att möta i framtiden:

1. Kompetens hos ledning, administration och personal
2. Kundenpassning
3. Förvaltnings- och underhållskostnader
4. Kapitalkostnader och finansiering
5. Kommunens kompetens som ägare
6. Hyressättning

9.1. Kompetens hos ledning, administration och personal

I den globaliserade ekonomin sker en förskjutning i betydelsen av olika konkurrensparametrar. Kunskap, produkt- och tjänstutveckling blir allt viktigare medan fysiskt kapital får en mer underordnad betydelse. Vi har sett att tjänsteföretag, t ex IKEA och H&M, som varit duktiga på att kombinera kompetens och tjänstutbud, når betydande internationella framgångar. Bostadsförvaltare kan nog också hämta erfarenheter från Scandic Hotels och andra kedjor, som utvecklat en sådan kompetens att de dominerar den internationella hotellmarknaden. På bostadssidan kan det mycket väl tänkas att motsvarande internationella företag kommer att uppträda, som bygger på kraftfulla affärsidéer, t ex om hur bostadsbehovet hos hushåll i olika skeden av livscykeln skall tillfredsställas.

För att möta den konkurrens, som kan komma från internationella företag specialiserade på boendetjänster, kan Framtiden fortsättningsvis behöva fortsätta den påbörjade utvecklingen av kompetensen hos kvartersvärdar. Även specialistkom-

petensen behöver utvecklas, bl a därför att företaget skall kunna differentiera tjänsterna till kunder med olika behov. Bostadstjänsten kan behöva individualiseras och förpackas tillsammans med andra tjänster, t ex finansiering. Därutöver behövs kunskaper om informations- och kommunikationsteknologi både för de egna administrativa systemen och för att komplettera bostadstjänsten. Det finns dock begränsningar i kommunägda bolags möjligheter att bygga upp nödvändig kompetens, bl a på grund av normer för lönesättning, framförallt på chefsnivå.

9.2. Kundanpassning

Framgångarna för tjänsteföretag som IKEA och H&M kan främst hänföras till deras kundanpassning. Kamprad hittade ett sätt att tillhandhålla möbler, som tilltalade den unga generationen till priser, som låg långt under den kartelliserade traditionella möbelhandeln. Erling Persson kom på att mer frekventa inköp gav möjligheter att snabbt följa med i kundsmakens förändringar.

Det är inte otänkbart att bostadsförvaltande företag kan uppstå, som i likhet med de citerade tjänsteföretagen erbjuder nya möjligheter för bostadskonsumenter. Framtiden har redan med framgång inlett en utveckling mot större kundorientering. Kundorienteringen har hittills dock främst gällt de dagliga kontakterna mellan kvartersvärdar och hyresgäster men inte utveckling av nya slags boendetjänster.

När ekonomer sökt förklaringar till skillnader i konkurrensförmåga mellan olika företag har det visat sig att organisationsformen *divisionalisering* haft stor betydelse. Genom att låta var och en av olika självständiga enheter specialisera sig på en viss kundgrupp åstadkoms en lärande organisation med överlägsen förmåga att möta just denna kundgrupps behov. Tanken, att på detta sätt specialisera Framtidens stora dotterbolag, visade sig emellertid svår att förverkliga. Under senare år har dock vissa problematiska bostadsområden som Gårdsten kunnat göras självständiga med hittills lovande resultat. Att på detta sätt fortsätta med att pröva annorlunda lösningar och alternativa utformningar av levererade tjänster är ett sätt att försäkra sig mot att bli utkonkurrerad av ett bostadsmarknadens IKEA.

9.3. Förvaltnings- och underhållskostnader

Den decentralisering, som genomförts inom Framtiden-koncernen, gör att beslut om underhåll kan fattas på bättre underlag än i en mer centraliserad organisation, där underhåll måste utföras enligt plan. Den närmare kontakten mellan kvartersvärdar och boende och därmed sammanhängande bättre trivsel hos boende, bör kunna medverka till att underhållskostnaderna hålls låga utan att underhållet därför behöver eftersättas. Flödesorientering och decentralisering bör kunna medföra lägre kostnader för chefer och administration. Den organisationsutveckling som bedrivits kan, i kombination med den starka lokala anknytningen, t o m ge Framtiden fördelar i förhållande till tänkbara konkurrenter. Mot detta skall ställas att de allmännyttiga bostadsföretagen kan ha svårare än en del konkurrentföretag att välja bort kundgrupper, som sliter hårt på bostäder och fastigheter.

Framtiden kan troligen påverka att konkurrensfördelarna kommer att väga tyngre än konkurrensnackdelarna genom att vidmakthålla och vidareutveckla sin decentraliseringsfilosofi och kundorientering. Huruvida kostnadsfördelar kan vinnas genom att hyresgästerna själva svarar för t ex städning och löpande underhåll, kan bedömas som osäkert om man går efter kvartervärdarnas erfarenheter, som redovisats i denna rapport. Detta slag av hyresgästmedverkan utgör dock en potentiell källa till kostnadsbesparingar för Framtiden och kan dessutom skapa ett socialt mervärde.

9.4. Kapitalkostnader och finansiering

Kapitalkostnaderna utgör en betydande andel av hyreskostnaderna. De allmännyttiga bostadsföretagens fördelar på grund av räntesubventioner har försvunnit och de måste nu konkurrera med andra låntagare på kapitalmarknaderna. Genom att de kommunala bolagen ofta har mycket litet eget kapital bedöms lånen till dem som riskfyllda. Kommunallagens bestämmelser om att hyrorna skall sättas efter en självkostnadsprincip, kan försvåra en behövlig ökning av det egna kapitalet. Räntan kan därför trots kommunal borgen ändå bli högre än för välkonsoliderade privata företag.

Fastighetsföretag med mycket lägre kapitalkostnader än de kommunala bostadsföretagen skulle kunna göra en utförsäljning av bostadsbeståndet lockande för kommuner. Sådana lägre kapitalkostnader skulle möjligen kunna uppnås av företag som har stor finansiell styrka och som kan emittera innovativa instrument på kapitalmarknaderna.

Framtidens bolag har, liksom många andra kommunala bostadsföretag, tidigare gjort mindre lyckade investeringar i vidlyftiga bostadsprojekt och investeringar i anläggningar utan direkt anknytning till bostadsproduktionen och som givetvis kan ha påverkat kreditvärdigheten. Standard & Poors AAA-rating av Framtidens obligationslån visar dock att koncernens ställning som låntagare numera blivit mycket stark. Stora delar av dess bestånd i storstaden Göteborg har ett högt marknadsvärde både vid försäljning till andra förvaltare och till bostadsrättsföreningar. Därför synes det knappast troligt att utmanare kan komma att uppträda, som på grund av lägre kapitalkostnader skulle kunna motivera ett övertagande av bostadsbeståndet. Det sagda gäller under förutsättningen att Framtiden fortsätter att drivas professionellt och i enlighet med ägardokumentets riktlinjer. Engagemang i förlustbringande projekt, hopblandning mellan bostadsförvaltningen och kommunens övriga affärer och brister i ledningssystemet, exempelvis på grund av politisering, kan medföra högre lånekostnader för kommunala bostadsbolag.

9.5. Kommunens kompetens som ägare

Många kommuner har svårt att få kostnader och intäkter att gå ihop. Utförsäljning av bostadsbeståndet kan då vara en lockande möjlighet. Göteborg har dock en förhållandevis god ekonomi, varför behovet av försäljning av fastighetsbeståndet inte är överhängande. Ägarens vilja att behålla tillgångar, som har ett stort marknadsvärde, är naturligtvis beroende av den avkastning som investerat kapital ger. Om Framtiden i fortsättningen kan drivas, så att kommunen utan att bryta mot kommunallagen, kan ersättas med en rimlig ränta för sin kapitalandel i bolaget, ökar anledningen och möjligheten för kommunen att behålla bolaget. Dock finns andra skäl än ekonomiska till att kommunens ägarroll kan komma att ifrågasättas.

Det har konstaterats att motiv, som gällde vid allmännyttans tillkomst, inte längre är aktuella. Det skäl som idag främst anges för kommunägda bostäder är att de utgör ett instrument för att bygga upp en konkurrenskraftig kommunal infrastruktur. Fråga är om det inte finns andra instrument än ägandet för att nå detta mål. Kommunen har ju till exempel planmonopol.

Mot kommunägda bostäder talar också att de utgör riskabla åtaganden som ger låg avkastning. Kommunens resurser borde satsas på angelägnare ändamål, anser somliga.

Det kan också ifrågasättas ifall de kommunala bostadsföretagen är lagom stora. Till sammans äger de femtiosex procent av landets hyreslägenheter. Skulle inte deras -

och Framtidens - funktion som riktkarl vid hyressättningen kunna klaras med ett hälften så stort innehav som idag?

Vidare kan man invända mot allmännyttiga bostadsbolag att principal/agentproblemet är speciellt komplicerat i kommunala företag. Jämfört med privatägda har de kommunägda företagen ytterligare två representativa nivåer nämligen kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. ”Kommandokedjan” är: medborgare – kommunfullmäktige – kommunstyrelse – bolagsstyrelse – verkställande ledning. Ur ett corporate governance-perspektiv, kan, som exemplet Telia/Telenor illustrerar, ofta motstridiga tillkommande politiska inflytanden åstadkomma stor skada i affärs-mässiga sammanhang.

En viktig förutsättning för den framgång som AB Framtiden haft är den konsensus om verksamhetens inriktning som nåtts i kommunledningen. Skulle denna politikernas samsyn upphöra, kommer corporate governance-problemen att återigen bli akuta. I privata bolag kan man köpa ut oeniga ägare, men det receptet är inte gångbart i politiska församlingar.

9.6. Hyressättning

Tidigare utomordentligt fördelaktiga bostadsfinansieringsmöjligheter och subventioner har givit svensken en teknisk och ytmässig bostadsstandard som få länder i omvärlden matchar:

- *Den bostadsbrist och allmänt otillfredsställande bostadsstandard som på 1940-talet såg allmännyttan födas och utvecklas är i dag historia. Den svenska bostadsstandarden tål ... mycket väl en internationell jämförelse.”*, (SABO,1997).

När nu finansieringen måste ordnas på en lånemarknad styrd av globalt bestämda räntor och bostäderna kommit att betraktas som närande istället för tärande för statskassan, kan man vänta sig att svenskens anspråk, främst på yta, kommer att krympa. Bostadsefterfrågans inriktning behöver komma att påverkas av hushållens prioriteringar – t ex föredrar man att ha en mindre och dyr lägenhet i innerstaden framför att ha en större och billigare i en förort med närhet till naturen?

Kostnaderna för bostadsproduktion har nått sådana nivåer, att ett hushåll med normala inkomster inte kan betala de verkliga kostnaderna för en nyproducerad lägenhet av den storlek och standard, som vi vant oss vid. Inte ens 1999 års högsta kvadratmeterkostnad på 1.300 kr i Framtidens bostäder räcker för att klara nyproduktion. Eftersom subventioneringen av nybyggande minskat och kan förväntas minska ytterligare, betyder det att nybyggnationen i Sverige som helhet kommer att få en mycket begränsad omfattning. Utebliven nybyggnation betyder bostadsbrist i expanderande områden som förstärks genom att hyresnivån är sådan, att etablerade hyresgäster ofta inte vinner något på att flytta till en mindre eller annorlunda belägen bostad.

Hyressättningen i Sverige regleras av bruksvärdesprincipen som innebär att de kommunalt ägda hyresföretagen har en hyresledande roll. Fri hyressättning tillåts ej. Avtal mellan hyresvärd och en hyresgäst om högre hyra än de kommunala bolagens är ogiltiga vid domstolsprövning.

Bruksvärdesprincipen har hittills mest inneburit att de historiska byggkostnaderna blivit normerande för hyrorna. Hyressättningen i Sverige är därför snedvriden. Hyrorna har blivit högst i nybyggda områden, som ofta bedöms som mindre

attraktiva. De attraktivaste områdena har äldre bostadsbestånd med åtföljande lägre hyror. Äldre välbeställda hushåll med lägenheter i goda lägen har därför ofta de lägsta bostadskostnaderna. Yngre hushåll och nyinflyttade får ofta nöja sig med dyrare lägenheter i ytterområden.

En kommunal bostadsförvaltare som Framtiden kan behöva möta det legitimitetsproblem, som följer i spåren av stigande boendekostnader och av bostadsmarknadens ofullkomligheter.

Det finns enligt SABO inte längre legala hinder för lägesdifferentierad hyressättning från allmännyttans sida. Genom en höjning av hyrorna i attraktiva lägen skulle också den gråsvarta marknaden, som dagens regleringar åstadkommer, begränsas. En annan trolig positiv effekt av det ökade lägenhetsutbudet, som en differentierad hyressättning skulle medföra, vore att priserna på bostadsrätter skulle sjunka och bli mer jämförbara med kostnaden för hyreslägenheter.

Genom att differentiera hyrorna efter områdenas attraktivitetsgrad, skulle hyresänkningar i de minst attraktiva områdena bli möjliga utan att principen om balans mellan tillgång och efterfrågan sätts ur spel. Därigenom skulle bostadskonsumenter kunna göra ett reellt val av hur mycket av sin inkomst de vill spendera på bostaden och hur mycket på annat. En större blandning av bostadskonsumenter med olika bakgrund skulle därvid uppstå i varje givet område och förslumningstendenser skulle motverkas. Så länge bostadsbolagen inte behöver ägna sig åt förlustbringande nyproduktion, skulle en differentierad hyressättning leda till ökade intäkter. De ökade intäkterna skulle kunna användas för utvecklingsarbete för att förbättra attraktiviteten i de mindre lockande områdena. Detta skulle kunna innebära estetiska förbättringar, bättre kommunikationer, bättre service, möjligheter att betala delar av hyran genom eget arbete etc.

Göteborg har de senaste tio åren arbetat för en differentierad hyressättning utifrån bruksvärdesprincipens läges-kriterium. Detta har resulterat i att hyreskostnaderna nu uppvisar en variation i Framtidens dotterbolag mellan 625 och 1.300 kr/kvm. Trots denna hävdar somliga att lägesfaktorn rimligen borde inbegripa även närhet/tillgång till kommersiell/offentlig service, kommunikationer, närhet till skolor, natur etc. Det har emellertid varit svårt att få gehör för en hyresdifferentiering som skulle leda till en höjning av den genomsnittliga hyresnivån. Exempelvis har överenskommelse träffats om oförändrade hyror för år 2000.

9.7. Slutord

Även om marknadsprissättning på bostäder skulle införas i Sverige och privilegiet (eller, om man så vill, tvånget) för allmännyttan att bestämma hyresnivån på sin ort upphörde, skulle Framtiden inte ha spelat ut sin roll. Koncernen skulle kunna fortsätta att vara ett instrument för kommunen att tillhandahålla en nödvändig infrastruktur i en dynamisk göteborgsregion. Men kommunen har också i detta läge valet att sälja ut hela eller delar av Framtiden, som då självt eller som del i andra fastighetsbolag skulle kunna vara med och konkurrera på bostadsmarknaden både i Göteborg och annorstädes.

De åtgärder vi beskrivit i denna rapport, har stärkt Framtidens värde och möjligheter att arbeta även på en avreglerad bostadsmarknad. Beskrivningen kan förhoppningsvis ge uppslag även till andra kommuner om hur de som ägare skall kunna styra sina bostadsbolag. Att arbeta enligt ägardokumentets principer om ägarstyrning kan öka de

kommunägda bolagens möjligheter att vara till nytta i framtiden för kommunens
innevånare och för dess ekonomiska utveckling.

Bilaga 1: Ägardokumentet*

MÅL OCH MOTIV FÖR ÄGAREN

Tillgången till attraktiva bostäder blir ett allt viktigare instrument för Göteborgs framtida utveckling. Människor söker sig till platser där det finns bra miljö, bra bostäder och utvecklad infrastruktur i övrigt. På sådana platser genereras de nya företagen och de nya arbetsplatserna.

Genom att äga bostadsföretag kan kommunen medvetet och aktivt agera på fastighets- och bostadsmarknaden i syfte att stärka Göteborgs utveckling. *Denna möjlighet är det grundläggande motivet för kommunen att äga bostadsföretag.*

Bostadsföretagen skall genom att förvärva mark och fastigheter, förädla nya och befintliga bostadsområden och genom en kostnadseffektiv fastighetsförvaltning erbjuda attraktiva och prisvärda bostäder. För att uppnå ökad valfrihet för de boende, skall även försäljning för ombildning till bostadsrätt genomföras.

Det grundläggande målet med ägandet är således att nå en starkare utveckling av Göteborg. Detta mål sammanfaller i stort med de boendes intressen. Ett positivt bidrag till Göteborgs utveckling från fastighets- och bostadsmarknaden förutsätter att de boende finner de bostäder och boendeformer som erbjuds attraktiva och prisvärda. Attraktionskraften bör kunna öka om de boende ges ett långtgående inflytande över sin bostad och dess närmaste omgivning. *Av detta följer att ett viktigt motiv och mål för kommunens ägande är att ge de boende ett långtgående inflytande över sin bostad och dess närmaste omgivning.*

Genom ett långtgående inflytande kan de boende i stor utsträckning ta ansvar för sitt boende. De kan påverka sina boendekostnader och övriga boendeförhållanden och därigenom utveckla sin egen välfärd. Det är ett viktigt motiv och mål för Göteborgs kommun att genom ägandet av bostadsföretag åstadkomma detta. Sammanfattningsvis framstår följande motiv och mål för kommunens ägande av bostadsföretag som viktigast

1. Genom bostadsföretagens verksamhet skall Göteborgs utveckling stärkas
2. De boende skall genom bostadsföretagen ges ett långtgående inflytande över sin bostad och över dess närmaste omgivning
3. Genom ett fördjupat engagemang i, och ansvarstagande för, sitt boende skall de boende utveckla sin egen välfärd

Utöver dessa de tre viktigaste motiven och målen finns ytterligare skäl för kommunens ägande. Vid en framtida ändrad efterfråge- och utbudssituation med bostadsbrist, kan de kommunala bostadsföretagen genom en medveten strategi påverka utvecklingen av byggandet i Göteborg i olika efterfråge- och utbudssituationer. Kommunen kan också genom sina bostadsföretag genomföra mark- och fastighetsstrategier.

Vad gäller socialt ansvarstagande bör detta fördelas jämnt på alla aktörer på fastighets- och bostadsmarknaden. De kommunala bostadsföretagen skall således ta sin del av det sociala ansvaret, men därutöver inte belastas mer än övriga bostadsföretag.

* Denna version är hämtad från en bilaga till styrelsesammanträde i Framtiden AB 1996. En viss omredigering har skett i samband med inscanning av originaldokumentet.

Den ekonomiska utvecklingen i samhället har blivit sådan att vikten av en stabil koncernekonomi inte nog kan betonas. Om koncernens ekonomi brister, saknas överhuvudtaget förutsättningar att tillgodose motiven och uppnå målen med kommunens ägande av verksamheten.

Mot denna bakgrund skall det läggas särskild vikt vid att koncernen som helhet långsiktigt konsolideras och erhåller sådan ekonomisk styrka, att koncernbolagen kan motstå konjunkturnedgångar och andra ekonomiska påfrestningar.

KONCERNGEMENSAM AFFÄRSIDÉ

Bostadsföretagen skall erbjuda bostäder åt alla typer av bostadskonsumenter. Ett brett utbud av bostäder med stor valfrihet beträffande upplåtelseform, storlek, standard och läge skall eftersträvas. Olika vägar att ge de boende inflytande över sin bostad och dess närmaste omgivning samt att utveckla sin egen välfärd skall sökas.

LEDNINGSPOLICY

Samspelet mellan AB Framtiden och dotterbolagen

Ledningspolicyn i Framtiden-koncernen bygger på ett i hög grad decentraliserat beslutsfattande. Dotterbolagen skall ledas av självständiga styrelser som handlar under eget ansvar.

Det är av stor betydelse att företagsintresset fokuseras i dotterbolagens styrelser. Övergripande bostadspolitiska frågor, remisser, yttranden och ägarfrågor förutsätts bli föremål för beslut i AB Framtidens styrelse utifrån företagsmässiga utgångspunkter.

Det är väsentligt att dotterbolagen utvecklar sin särart och även fortsättningsvis konkurrerar om i huvudsak samma kundgrupper. Den mångfald i utbudet som därigenom utvecklas är till fördel för såväl de enskilda dotterbolagen som för koncernen i sin helhet.

Samtidigt som mångfalden accentueras, bör koncerngemensamma utvecklingsprojekt markeras som utgångspunkt för fortsatt utveckling av dotterbolagen. Utvecklingsprojekt kan initieras av moderbolag eller dotterbolag.

I vissa avseenden måste dotterbolagens utveckling fortlöpande samordnas så att den anpassas till övergripande strategiska prioriteringar och så att skadliga intressekonflikter undviks.

De grundläggande förutsättningarna för samordningen etableras på fyra sätt:

1. AB Framtidens VD bildar, tillsammans med dotterbolagens VD, ett VD-RÅD som kontinuerligt följer koncerngemensamma frågor.
2. Dotterbolagets styrelse och företagsledning presenterar och diskuterar med AB Framtiden, vid årliga genomgångar, dotterbolagets affärsidé och sin strategi för att nå uppställda mål. Denna aktivitet förutsätts alltid ske inom ramen för beslut i AB Framtidens styrelse och under förutsättningar som är kända och accepterade av dotterbolagets styrelse.
3. För att underlätta snabb kommunikation och god samordning inom koncernen, bereds AB Framtidens VD tillfälle att närvara och yttra sig vid dotterbolagens styrelsesammanträden. Rollen för koncernens VD är därvid att medverka vid beredning och information, inte att delta i styrelsens beslutsfattande.
4. Moderbolaget förbehåller sig rätten att pröva vissa frågor enligt nedanstående ordning, här kallade ägarfrågor, innan beslut fattas. Dotterbolagets styrelse och

VD är ansvariga för att sådana ägarfrågor som anges nedan underställs moderbolaget för prövning. Sådan prövning fritager inte dotterbolags styrelse eller VD från ansvar i ärende där de beslutar.

ÄGARFRÅGOR

- | | |
|--|--|
| <p>Innan beslut fattas i vidstående frågor i dotterbolaget skall <u>samråd</u> äga rum med AB Framtiden</p> | <ul style="list-style-type: none"> – bolagets affärsidé och strategi avstäms årligen i anslutning till budgetarbetet – samordning inom koncernen där väsentliga verksamhetsmässiga eller ekonomiska fördelar uppnås – organisationsförändring av väsentlig betydelse – tillsättande av VD i dotterbolag. Det förutsätts att Förvaltnings AB Framtiden ombesörjer samråd med Kommunstyrelsens presidiedelegation – betydande personalförändring – avtal eller andra frågor av väsentlig betydelse för verksamheten eller av principiell betydelse för Framtiden-koncernen (fråga huruvida Fullmäktige skall beredas tillfälle att yttra sig skall också bli föremål för samråd) |
| <p>Innan beslut fattas i vidstående frågor i dotterbolaget skall <u>godkännande</u> inhämtas från AB Framtidens styrelse</p> | <ul style="list-style-type: none"> – investering och desinvestering som, med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, är betydande eller som inte beräknas uppfylla av AB Framtiden angivna ekonomiska krav enligt separat investeringspolicy – redovisningsregler och rapportsystem |
| <p><u>Beslut</u> fattas i vidstående frågor av AB Framtidens styrelse eller på bolagsstämma</p> | <ul style="list-style-type: none"> – innehållet i bolagsordning – ekonomiska mål och koncernfinanspolicy – dispositioner av vinst eller förlust |
| <p><u>Beslut</u> fattas i vidstående frågor av Kommunfullmäktige</p> | <ul style="list-style-type: none"> – val av styrelseledamöter och suppleanter – val av revisorer samt suppleanter – fastställande av bolagsordning |

Om förutsättningarna för tidigare prövning av ägarfråga hos moderbolaget förändras i väsentlig utsträckning, skall ev ändring av det tidigare ställningstagandet tas upp som ägarfråga.

Underlag

Dotterbolag skall tillhandahålla erforderligt skriftligt underlag för moderbolagets prövning av ägarfrågan. Det åvilar VD i moderbolaget att utveckla normer och anvisningar för underlag beträffande vanligen förekommande ägarfrågor.

Meddelande om moderbolagets ställningstagande

Moderbolagets ställningstagande i ägarfråga meddelas skriftligt till VD i berört dotterbolag och dokumenteras hos AB Framtiden.

PERSONALPOLICY

Våra medarbetares motivation, kompetens och servicekänsla är avgörande för verksamhetens resultat, kvalitet och konkurrensförmåga och därmed för trygga anställningar.

VÅRA GRUNDLÄGGANDE VÄRDERINGAR

- våra medarbetare gör ett bra jobb i en stimulerande och kreativ miljö med tydliga mål, realistiska krav och spännande utmaningar
- för att våra medarbetare skall känna arbetsglädje och växa i arbetet, krävs arbetsuppgifter som engagerar, en bra arbetsorganisation och en god arbetsmiljö
- våra medarbetares motivation ökar när de har befogenheter, ansvar, inflytande och uppmärksamhet samt tydligt känner att ledningen förväntar sig resultat och belönar efter utfört arbete
- i en service- och kunskapsorganisation som vår, krävs systematisk kompetensutveckling
- både samverkan och konkurrens behövs för att frigöra våra medarbetares skaparkraft och effektivitet
- ledare som vill nå resultat, arbetar genom andra och har en stark tilltro till sina medarbetares kompetens och utvecklingsförmåga samt är beroende av deras medansvar och delaktighet
- bra ledare och väl fungerande ledningsteam är avgörande förutsättningar för ett aktivt personalarbete och framgångsrikt ledarskap
- för att en idé skall få genomslagskraft måste den omfattas av ledningen och ha dess fulla stöd samt vara väl förankrad i organisationen

LEDARSKAP

Vår verksamhet kräver ledare med förmåga att sätta mål, delegera och följa upp resultat och som aktivt kan ta till vara och utveckla sina medarbetares motivation, engagemang och kompetens och få dem att arbeta mål- och resultatutriktat.

Våra ledare visar uppmärksamhet genom att ställa krav och vet att information, kommunikation och samarbete är nyckelord i ett framgångsrikt ledarskap.

Våra ledare utövar sitt ledarskap med iakttagande av de grundvärderingar, mål och principer som finns i personalpolicyn.

KOMPETENSUTVECKLING

Vi skapar goda förutsättningar för våra medarbetare att utveckla sin kompetens och växa i arbetet och avsätter de resurser till systematisk kompetensutveckling som behövs för att vi skall kunna bedriva en effektiv verksamhet.

ARBETSORGANISATION

Vår arbetsorganisation stimulerar till ett bra samspel mellan människor, teknik och andra arbetsförutsättningar och ger ett bra arbetsresultat.

Arbetsorganisationen utformas på ett sådant sätt att den utvecklar och tar tillvara våra medarbetares individuella förutsättningar och kompetens och möjliggör för dem att självständigt ta ansvar för planering, genomförande och uppföljning av sitt arbete och ge den personliga service som efterfrågas.

Det goda arbetet innehåller arbetsuppgifter som ger frihet under ansvar, ställer krav, skapar engagemang och ger möjligheter till personlig och yrkesmässig utveckling i en lärande organisation.

ARBETSMILJÖ

Vi har en psykisk och social arbetsmiljö som skapar arbetsglädje, trygghet och stimulerar till positiv samverkan samt en god fysisk arbetsmiljö som är sund, säker och attraktiv och som främjar produktivitet och hög närvaro.

Alla ledare och medarbetare känner ett gemensamt ansvar för arbetsmiljön och dess utveckling och arbetar aktivt i enlighet med den arbetsmiljöpolicy som gäller för koncernen.

MEDINFLYTANDE OCH SAMVERKAN

Vi tar aktivt tillvara våra medarbetares kreativitet och förslag till verksamhetsutveckling samt ger varje medarbetare möjlighet att diskutera och påverka förslag som kan få konsekvenser för hans/hennes arbetssituation och utvecklingsmöjligheter.

Vi har ett konstruktivt och förtroendefullt samarbete med de fackliga organisationerna och ett aktivt samspel för att tillsammans åstadkomma en ännu bättre verksamhet.

REKRYTERING OCH INTERN RÖRLIGHET

Vi rekryterar kunniga och ambitiösa medarbetare med goda utvecklingsmöjligheter som aktivt och självständigt kan bidra till verksamhetens utveckling och effektivisering.

Vi stimulerar den interna rörligheten och rekryteringen inom och mellan bolagen som ett led i en systematisk verksamhets- och kompetensutveckling.

BELÖNING

Vår belöningspolitik leder till en effektiv verksamhetsutveckling och ökar våra medarbetares motivation, effektivitet och intresse för arbetet och verksamhetens resultat.

KULTUR

Vår organisationskultur präglas av förnyelse, förändringsvilja och framtidstro och stimulerar och uppmärksammar medarbetarnas handlingskraft, initiativförmåga, kreativitet och vilja att göra en bra insats.

En framgångsrik verksamhet kräver en öppen och konstruktiv dialog och en gränsöverskridande samverkan.

I vår kultur är jämställdhet en självklar förutsättning för effektivitet och utveckling.

FINANSPOLICY

1. Inledning och organisation

Genom ett nyligen fattat beslut i kommunfullmäktige har Göteborgs stad antagit en ny finanspolicy för Göteborgs stad, dess internbank och dotterbolag. På ett flertal områden är undantagen från denna policy. Anledningen kan närmast förklaras av Framtiden-koncernens mycket stora kreditvolym och därav mycket betydande finansiella kostnader i relation till dess totala kostnader. Man har därutöver en mycket komplex ränteriskhantering och bl a därför behov av en särskild finansiell kompetens

inom Framtiden-koncernen. Detta förstärks av fastighetsbranschens samspel med den finansiella marknaden på såväl tillgångs- som skuldsidan.

I likhet med andra bolag där Göteborgs stad har ett ägarintresse skall Förvaltnings AB Framtiden med dotterbolag fastställa en egen finanspolicy. Denna finanspolicy skall ligga inom de ramar som gäller för Göteborgs stad.

Förvaltnings AB Framtidens föreliggande finanspolicy för Framtiden-koncernen skall ses som ett ramverk inom vilket varje enskild bolag skall fastställa en egen policy. Förvaltnings AB Framtidens finanspolicy är baserad på en klart decentraliserad organisation där varje bolag har ett klart eget ansvar för sin operativa verksamhet och finansiella portfölj, d v s finansiella positioner, inom de ramar policyn anvisar.

Policy

Varje bolag inom Framtiden-koncernen är, inom de ramar som anges från tid till annan av Förvaltnings AB Framtiden, ansvarig för samtliga sina finansiella transaktioner och positioner.

Inom ramen för denna koncernfinanspolicy skall varje enskilt bolag upprätta en egen finanspolicy som reglerar intern organisation, risktagande, limiter och intern kontroll.

Varje bolag inom Framtiden-koncernen skall ha en tillräcklig finansiell kompetens för att på ett fullt affärsmässigt sätt hantera sin enhets finansiella förvaltning.

Övergripande diskussioner med kreditmarknadsparter sker genom Förvaltnings AB Framtiden liksom ett systematiskt inhämtande av externa analyser av den samhällsekonomiska utvecklingen för gemensamma bedömningar inom koncernen.

Diskussioner kring befintlig portfölj och enskilda krediter inom ramen för fastställd budget, sker mellan det enskilda bolaget och respektive kreditgivare.

Beslut om upptagande av krediter fattas i varje enskilt bolag genom budgetbeslut, investeringsbeslut eller särskilt beslut av respektive bolags styrelse eller VD.

2. Kreditförsörjning

Framtiden-koncernens tillgångar, i huvudsak bestående av bostadsfastigheter, skall ses som en mycket lång investering. Därav följer krav på en betydande långsiktig syn på dessa tillgångars finansiering. Samtidigt skall hänsyn tas till kreditmarknadens kommersiella syn på fastighetsfinansiering. Detta innebär att Framtiden-koncernen måste vara beredd att i sitt agerande på ett fullt konkurrenskraftigt sätt vara en attraktiv partner på kreditmarknaden med dess syn på lågriskalternativ, långsiktig och kompetent förvaltning, såväl ifråga om tillgångar som skulder.

Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt hur refinansieringen sker och därav följande krav på spridning av skulderna, såväl i tid som i en bred långivarebas.

Policy

Krediter med lång löptid skall eftersträvas.

Summan av amorteringar och slutligt förfall av enskilda krediter får uppgå till högst 20% varje tolv månadersperiod.

Vid upplåning skall krediter mot egen säkerhet eftersträvas. Detta innebär att det finns ett egenvärde i att, inom rimliga kostnadsramar, ersätta Göteborgs stads befintliga borgensengagemang mot annan upplåning.

Breddning av Framtiden-koncernens kreditgivare skall sökas genom tänkbara institutionella långivare såväl inom som utom Sverige.

Krediter som förutsätter borgen av Göteborgs stad skall godkännas av Förvaltnings AB Framtidens styrelse.

Vid upplåning i annan valuta än SEK skall valutarisken elimineras.

3. Likviditet och hantering av denna

En rätt dimensionerad kassa är en nödvändighet beroende på

- krav på betalningsberedskap för löpande transaktioner
- reserv för oförutsedda utbetalningar
- verksamhetens stora omfattning
- resultatutvecklingen och graden av säkerhet i prognoser
- läget på kreditmarknaden samt närliggande refinansieringsbehov
- erhållna ej utnyttjade kreditlöften

Med likviditet avses kassa och bankmedel, placeringar samt erhållna, avtalade kreditlöften. Placeringar skall till sin natur vara kortfristiga och likvida. Särskild instruktion om tillåtna placeringar, motpartsrisker och limiter lämnas av Förvaltnings AB Framtidens styrelse.

En effektiv hantering av betalningsströmmarna till och från koncernen, samt inom koncernen, är av största vikt. Finansfunktionen har ett särskilt ansvar för detta.

En koncernsamordning av likviditeten är nödvändig för att eliminera enskilda bolags underskott och för att minska det totala likviditetsbehovet. När behov av sådan samordning uppstår, regleras detta genom Förvaltnings AB Framtiden.

Policy

Storleken på likviditetsreserver bestäms årsvis i samband med fastläggandet av budget för respektive bolag. Förändringar i verksamheten, eller andra förutsättningar, kan medföra att nytt styrelsebeslut fattas.

Varje enskilt bolag disponerar över sin likviditet och kan placera denna på högst tolv månader och i övrigt inom ramen för av Förvaltnings AB Framtidens styrelse fastställda särskilda instruktioner. Endast undantagsvis får placeringar ha en längre löptid än tolv månader varvid, i sådant fall, särskilda skäl skall föreligga.

Förvaltnings AB Framtiden har rätt att disponera såväl enskilda bolags som koncernens likviditet. Dock skall det långivande bolagets räntexponering om möjligt inte påverkas.

Ett löpande, väl fungerande samarbete i övrigt med Göteborgs stads finanssenhet skall eftersträvas.

4. Finansiella intäkter och kostnader samt ränterisklimiter

I Framtiden-koncernens verksamhet finns tre poster som påverkar det finansiella nettot, nämligen

- avkastning på likvida medel
- räntebidragsbeslut

- kostnader för kreditportföljen

Vid strukturering och bedömning av ränterisker skall samtliga ovanstående variabler inkluderas och beräkning skall ske på den sk nettopositionen.

Det är en självklarhet att lägsta finansiella nettokostnad skall eftersträvas. Det är dock viktigt att denna strävan, efter en minimering av finanskostnaderna, ses över tiden och inte ger för kortsiktiga effekter.

Omfattningen av koncernens ränteeponering är av den arten att kontroll över de enskilda positionerna är nödvändig. Därför är det viktigt att tillräckliga finansiella exponeringssystem finns såväl i de enskilda bolagen som på koncernnivå.

För att undvika kraftiga kortsiktiga fluktuationer i Framtiden-koncernens resultaträkning, skall bolagens och koncernens räntepositioner vara fördelade på ett balanserat sätt.

Policy

Exponering för förändringar i marknadsräntor skall mätas för koncernens och bolagens nettoposition, d v s med hänsyn tagen till låneräntor, placeringar och räntebidrag.

Nettoexponeringen i räntepositioner skall ha en genomsnittlig bindningstid på lägst två och högst åtta år med en närmare precisering som fastställs av Förvaltnings AB Framtidens styrelse minst årsvis.

Likaledes minst årsvis skall Förvaltnings AB Framtidens styrelse fastställa hur stor andel av ränteeponeringen som får ligga inom varje närmast liggande tolv månadersperiod.

En kompetent och affärsmässig syn och hantering av de finansiella positionerna är av största vikt. Detta bör prägla såväl organisation som uppmärksamhet i bolagen. Tillräckliga systemstöd skall finnas.

5. Tillåtna instrument

Föreliggande avsnitt avser behandla på vilka grunder krediter skall upptas samt på vilket sätt placeringar får ske. Därutöver regleras vilka sk derivatinstrument som får användas.

Huvudprincipen skall vara att rätt löptid och räntebildningsstruktur erhålles vid uppläggning av den underliggande kreditportföljen. Om detta inte skapar den önskade strukturen eller, till följd av förändrade marknadsförutsättningar, en annan löptid eller räntebildningsstruktur är önskvärd, kan en sådan omdisposition ske genom utnyttjandet av derivatinstrument.

Vid transaktioner såväl inom som utanför balansräkningen är det av yttersta vikt att val av tillvägagångssätt sker på rätt sätt. Krav på redovisning, värdering, system och kontroll måste vara full beaktade.

Hantering av optioner kan i finansiella sammanhang vara mycket lönsam för att täcka eller minska underliggande ränterisker men ställer särskilda krav på kunskap och system. Särredovisning av optionspositioner skall därför ske.

Policy

Placeringar får, förutom mot Göteborgs kommun, ske i instrument utfärdade av svenska staten, svenska hypoteksinstitut samt banker. I avsnitt 6 nedan redovisas de beloppsbegränsningar som gäller för enskilda placeringar och/eller kategorier.

Placeringar utanför ovannämnda grupper skall godkännas av Förvaltnings AB Framtiden styrelse. Placeringar får inte ske i fordringar med efterställd rätt.

Finansiering får upptas av långsiktiga kreditgivare samt genom leasing.

Transaktioner i derivatinstrument och instrument utanför balansräkningen får enbart ske om samtliga redovisnings-, värderings-, system- och kontrollaspekter är fullt beaktade.

Räntestruktur får förändras genom FRAs, ränteterminskontrakt och ränteswappar.

Lån i utländsk valuta skall valutasäkras genom valutaterminskontrakt, valutaoptioner eller genom en valutaswap.

Valutaoptioner får enbart förvärfvas och användas för täckande av en underliggande valutarisk. Kostnaden för en valutaoption skall särredovisas.

Ränteoptioner får förvärfvas för att täcka en underliggande ränterisk. Kostnaden för förvärvade ränteoptioner skall särredovisas.

Ränteoptioner får utfärdas för att minska underliggande ränterisker och, i sådant fall, efter medgivande av Förvaltnings AB Framtiden. I Framtid-koncernens fall innebär detta att så köpränteoptioner kan utfärdas inom ramen för de enskilda bolagens nettosition. Säljränteoptioner får ej utfärdas.

Förvärvade och utfärdade ränteoptioners positionsvärde skall särredovisas och upptagas till dess vid varje tidpunkt aktuella delavärde.

6. Motpartsrisiker

Vid affärer med annan part uppkommer två olika slag av risker, nämligen

- transaktionsrisk
- kreditrisk

Förvaltnings AB Framtidens styrelse lämnar separat särskild instruktion om med vilka parter, till vilka maximala belopp, avtal får ingås.

7. Kontrollsystem och rapportering

En kvalificerad hantering av Framtiden-koncernens finansiella portfölj ställer, förutom mycket stora krav på personal och dess kunskap, betydande krav på uppföljning, kontrollsystem och rapportering. En löpande dialog med koncernens revisorer är därför nödvändig, dels för deras förståelse av hanteringen av koncernens exponering, dels för en löpande kontroll att organisation, befintliga system samt rapporter fyller de krav såväl berörd personal som ledning jämte revisorer skall ställa.

Policy

Förvaltnings AB Framtiden svarar för information till koncernens revisorer så att dessa skall kunna kontrollera den systemmässiga hanteringen av koncernens finansiella positioner.

Godkända administrativa rutiner för en tillräcklig intern kontroll skall föreligga inom varje bolag.

En löpande rapportering över likviditetsutveckling och finansiella åtaganden skall upprättas regelbundet och lämnas enligt särskild plan.

Till styrelsen i varje enskilt bolag skall fortlöpande rapporteras bolagens respektive koncernens finansiella situation.

INVESTERINGSPOLICY

Syftet med investeringspolicyn är att redovisa riktlinjer för investerings- och desinvesteringshandläggning inom Framtiden-koncernen. Följande riktlinjer skall ses som en yttre ram för handläggningen av investeringar och samtidigt leda till en likformig behandling av investeringsärenden i dotterbolagens respektive koncernens styrelser.

Flerårsplaner

Investeringsplaneringen börjar med framtagandet av flerårsplaner. I flerårsplanen fastställer dotterbolagen de investeringsbehov som krävs för att expandera i önskvärd takt och för att vidmakthålla existerande byggnader. Flerårsplanen omfattar en tidsperiod av tre år.

Dotterbolagens flerårsplaner godkännes i Förvaltnings AB Framtidens styrelse.

Investeringsbudget

Den mer detaljerade planeringen av resursbehovet sker i anslutning till framtagande av budget och verksamhetsplaner. I investeringsbudgeten redovisas alla projekt som är aktuella för beslut under budgetåret. Investeringsbudgeten skall innehålla alla utgifter som planeras för budgetåret. Mindre investeringar presenteras i klump. Förvaltnings AB Framtiden kommer att anvisa kalkylmodell enligt vilken investeringen skall redovisas. Vid presentation av investeringsbudgeten skall respektive projekt redovisas på ett ändamålsenligt sätt.

Dotterbolagens investeringsbudgetar godkännes genom beslut i Förvaltnings AB Framtidens styrelse i samband med ordinarie budgetbeslut. Investering och desinvestering som, med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, är betydande eller som inte beräknas uppfylla angivna ekonomiska krav, kan av Förvaltnings AB Framtidens styrelse, vid fastställande av investeringsbudget, påkallas separat beslut i ärendet.

Det förutsätts att respektive bolag har av dotterbolagsstyrelsen fastställt handläggningsordning som beaktar ovanstående koncernhandläggning.

LÖNSAMHETSBEDÖMNING AV INVESTERINGAR

En bedömning av investeringen skall, i normalfallet, ske över den närmaste tioårsperioden. För att en investering skall anses lönsam, skall ett vid investeringstillfället bedömt marknadsvärde om tio år överstiga investeringsbeloppet - sistnämnda post korrigerad för de kalkylmässiga resultat som erhållits under tioårsperioden.

Vid bedömningen av fastighetens kalkylresultat för tioårsperioden skall för den del egna medel användes, dvs den normala egna insatsen, en räntebelastning ske. Den räntefaktor som bör användas är externräntan och de årsvisa kalkylresultaten räntekorrigeras.

Bedömningen av fastighetens marknadsvärde om tio år skall baseras på ett avkastningskrav på 7,0 . Det för varje fastighet individuella påslaget varierar självfallet från område till område.

MILJÖPOLICY

Många göteborgare bor och arbetar i våra fastigheter. Många människors miljöpåverkan sker därför i våra fastigheter vilket ger oss ett stort ansvar. Ett ansvar som vi dock inte tar fullt ut idag.

Vårt miljöansvar avser inte enbart den fysiska miljön. Även den sociala miljön måste omfattas i vårt miljöarbete, varför detta måste präglas av en helhetssyn på den miljö vi verkar i.

Vår utgångspunkt är alla de miljöhot som finns i vår vardag, koncernens samhällsansvar och hyresgästernas miljömedvetenhet. Vi vill ta vårt miljöansvar genom ett miljöarbete som kan bedrivas på ett företagsekonomiskt lönsamt sätt.

Vårt miljöarbete skall bidra till en långsiktigt hållbar utveckling genom ett miljöansvar som strävar mot hushållning och kretsloppsanpassning.

Miljöpolicy skall utarbetas och fastställas för att ingå i Ägardokument -97.

Riktlinjer för IT-POLICY inom Framtiden-koncernen

Inledning

Göteborgs kommun har genom Kommunstyrelsen fastställt en ADB-policy för kommunen och dess bolag. ADB-policy gäller för samtliga nämnder och bolag inom Göteborgs stad och syftar till att

- understryka att ADB-teknikens möjligheter skall tas tillvara
- markera kraven på gemensamma insatser över förvaltnings- och bolagsgränser
- förhindra låsningar inför framtidens verksamhets- och organisationsutveckling
- motverka riskerna för arbetsmiljöproblem, minskad säkerhet och försämrat integritetsskydd p g a ADB-tekniken

Nedan följer ett utdrag ur Kommunalfullmäktiges beslut 1992-11-05 om den fortsatta utvecklingen av de kommunalt ägda bostadsföretagen:

Koncerngemensamma funktioner

Utgångspunkten bör vara att inga funktioner skall göras koncerngemensamma, såvida inte klara ekonomiska eller andra fördelar kan vinnas därigenom. Samtidigt bör principen vara den, att man inte skall avstå från att tillvarata sådana fördelar som kan stå till buds med beaktande av dotterbolagens självständighet och egna ansvar. Ansvaret mot de boende och ägaren kräver att verksamheten bedrivs så effektivt som möjligt.

Ett område där samordningsfördelar kan uppnås, gäller utveckling av dataprogram och inköp av datorutrustning. De tre bostadsföretagen bedriver verksamhet i samma bransch och har, i stort sett, identiskt behov på området. Koncernförhållandet kräver att de tre bostadsföretagen har sådana ekonomisystem och redovisningsprinciper att deras resultat, ställning och övriga förhållanden är direkt jämförbara. Någon central dataavdelning inom AB Framtiden torde inte erfordras. Det krävs däremot att

programutveckling och nyinköp av hårdvara samordnas i form av koncerngemensamma projekt".

Utgångspunkt för IT-policy

En stor del av koncernens IT-resurser¹ läggs idag på administrativt IS-stöd². En omfördelning och uppstyrning av resurserna bör ske så att dessa koncentreras till respektive bolags utveckling av IS/IT-stöd för verksamhets- och affärsutveckling. Härigenom utvecklas bolagens särart och de ökar sin konkurrenskraft på marknaden.

Under 1996 skall koncernstyrelsen besluta om IT-policy för Framtiden-koncernen.

¹ IT = informationsteknik

² IS = informationssystem

Referenser

- Alchian, A A & H Demsetz (1972) "Production, information costs, and economic organization". *American Economic Review* 62:777-795
- Barnard, C (1938, 1968) *The functions of the executive*. Camb Mass: HUP
- Baumol, W J (1963) *Business behavior, value, and growth*. NY: Brace & World
- Berle jr, A A & G C Means (1932, 1947) *The modern corporation and private property*. NY: Macmillan
- Burnham, J (1941, 1947) *Direktörernas revolution*. Stockholm: Natur och kultur
- Carlsson, R H (1997) *Ägarstyrning. Om Corporate Governance från Wallenbergsfär till offentlig sektor*. Stockholm: Ekelids
- Coase, R (1937) "The nature of the firm". *Economica new series* vol IV no 13-16:386-405
- Fama, E (1980) "Agency problems and the theory of the firm". *Journal of political economy* 88:288-307
- Galbraith, J K (1967, 1978) *The new industrial state*. Middlesex: Penguin
- Glete, J (1987) *Ägande och industriell omvandling*. Stockholm: SNS förlag
- Hermansson, C H (1962, 1965) *Monopol och storfinans – de femton familjerna*. Stockholm: Arbetarkultur
- Jensen, C M & W H Meckling (1986) "Theory of the firm: managerial behavior, agency costs, and ownership structure". *Organizational economics*
- Kelly, J E (1982) *Scientific Management, Job Redesign and Work Performance*. Academic Press
- Lindblom, C (1959) *The Science of Muddling Through*. *Public Administration Review* xix/2, 79-88
- Lindgren, H (1994) *Aktivt ägande – Investor under växlande konjunkturer*. Stockholm: EHF
- March, J & H Simon (1957, 1963) *Organizations*. NY: Wiley
- Marris, R (1964) *The economic theory of managerial capitalism*. London: Macmillan
- Michels, R (1911, 1962) *Political Parties*. New York: Collier
- Normann, R (1983) *Service Management. Ledning och strategi i tjänsteproduktion*. Stockholm: Liber
- Rhenman, E (1964) *Företagsdemokrati och företagsorganisation*. Stockholm: Nordstedts
- Rhenman, E (1975) *Systemsamhället*. Stockholm: Aldus
- SABO (1997) *SABO-företagen mot år 2010 – ett idéprogram*
- Selznick, P (1957) *Leadership in Administration*. Evanston Ill.:Row, Peterson
- Schumpeter, J A (1943, 1976) *Capitalism, socialism, and democracy*. London: George Allen & Unwin

Smith, A (1776, 1937) *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*.
NY: The Modern Library

Stymne, B m fl (1996) *International Transfer of Organizational Innovation*.
Stockholm: IMIT

Stymne, B (1998) *Lönebildning i det kalejdoskopiska lönesystemet*. Stockholm;
Handelshögskolan, UPM-BAS-296

Veblen, T (1924) *The engineers and the price system*. NY: B W Huebsch

Williamson, O E (1964) *The economics of discretionary behavior, Managerial objectives in a theory of the firm*. Englewood Cliffs: Ford foundation