

Handelshögskolan i Stockholm
Institutionen för redovisning och rättsvetenskap
Examensuppsats inom redovisning och finansiell styrning
Vårterminen 2008

Ett samspelt Samhall?

En studie av ett avkastningskravs inverkan
på en organisations interna styrning

Författare

Mattias Bengtsson & Annika Westerberg

Abstract: The aim of this study is to examine and analyze how management control mechanisms evolve within an organization when a requirement of return on equity is imposed, as well as why the mechanisms evolve the way they do. A case study was performed on Samhall, a Swedish state-owned company, which has the aim to help people with disabilities develop by providing meaningful work. The framework provided by Samuelsson, defining five means of control in organizations was used to structure the study. Further, theories within *New Public Management* have been used to provide the reader with a proper background to the research area. Theories from the institutional field of organizational research have also been used to provide further depth to our analysis. The results from the study suggest that the imposed requirement of return on equity has had important impacts on the management control mechanisms in Samhall. We conclude that Samhall has followed the general trend in the public sector during the last two decades, which has led to an increase in market-orientation and cost-efficiency. However, it was not until the requirement of return on equity was imposed that the changes in management control mechanisms accelerated.

Handledare: Torkel Strömsten
Presentation: 29 maj 2008, kl 10-12 sal 542.
Opponent: Charlotta Hård & Christel Caldefors

Förord

Ett stort tack till alla intervjuade på och kring Samhall som har bidragit med information till vår studie. Vi vill rikta ett särskilt tack till vår handledare Torkel Strömsten vid institutionen för redovisning och rättsvetenskap på Handelshögskolan i Stockholm.

Stockholm, maj 2008

Mattias Bengtsson och Annika Westerberg

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Teoretisk utgångspunkt.....	2
1.3 Frågeställning.....	2
1.4 Syfte.....	2
1.5 Avgränsning och definitioner.....	3
1.6 Disposition.....	4
2. Metod	5
2.1 Ämnesval och frågeställning	5
2.2 Val av metod.....	5
2.3 Datainsamling.....	7
2.4 Val av litteratur och teoretiskt ramverk.....	8
3. Teoretisk referensram	9
3.1 Förändringar inom offentlig sektor.....	9
3.2 Styrning i organisationer	10
3.2.1 Allmänt om styrning.....	10
3.2.2 Styrning i vinstinriktade och icke-vinstinriktade organisationer.....	11
3.2.3 Ramverk för styrning i organisationer	11
3.3 Institutionell teori	16
4. Empiri.....	19
4.1 Samhall – en organisation i förändring.....	19
4.1.1 Målens funktion i Samhall	19
4.1.2 Samhall – en överblick	20
4.1.3 Ny VD, ny verksamhet och nya visioner	21
4.2 Förändrade styrsätt i Samhall.....	23
4.2.1 Organisationsstruktur	23
4.2.2 Ny affärsstrategi.....	25
4.2.3 Ersättning och bonussystem	26
4.2.4 Budgetarbetet.....	27
4.2.5 Resultatuppföljning.....	28
4.2.6 Företagskultur.....	29
4.2.7 Attityd till målen.....	30
4.2.8 Målkonflikter.....	31
4.3 Statens styrning av Samhall	31

4.3.1 Utförandet av ägarstyrningen.....	31
4.3.2 Statens uppföljning och utvärdering.....	32
5. Analys	34
5.1 Förändringar i Samhalls interna styrning	34
5.1.1 Mål, visioner och strategier.....	35
5.1.2 Organisationsstruktur.....	36
5.1.3 Belöningssystem	37
5.1.4 Formella styrsystem	39
5.1.5 Ledarstil och kultur	40
5.2 Styrningsförändringarna från ett institutionellt perspektiv	41
5.2.1 Mål, visioner och strategier.....	41
5.2.2 Organisationsstruktur.....	42
5.2.3 Belöningssystem	42
5.2.4 Formella styrsystem	43
5.2.5 Ledarstil och kultur	43
6. Slutsats.....	45
7. Diskussion	47
7.1 Kvalitet	47
7.1.1 Inre validitet	47
7.1.2 Reliabilitet	47
7.1.3 Extern validitet	48
7.2 Förslag på vidare forskning.....	48
8. Referenser	49
9. Appendix.....	51
9.1 Intervjumaterial	51
9.1.1 Intervjuobjekt	51
9.1.2 Intervjumall 1.....	52
9.1.3 Intervjumall 2.....	52
9.1.4 Intervjumall 3.....	53
9.2 Grafer.....	55

1. Inledning

Det här avsnittet beskriver kortfattat bakgrunden till det valda ämnet och problemområdet. Därefter presenteras uppsatsens teoretiska utgångspunkter, frågeställning, syfte, avgränsningar samt uppsatsens disposition.

1.1 Bakgrund

Den svenska statens företagsägande är ett ständigt aktuellt ämne. Sedan det borgerliga maktövertagandet har frågan om det statliga ägandet åter blivit högaktuell genom att regeringen vill sälja ut en betydande del av den statliga företagsportföljen, ett arbete som redan har påbörjats. Till följd av detta har många frågor gällande statligt företagsägande kommit att väckas till liv igen. Exempel på dessa frågor är hur effektiv staten är som företagsägare, vilken typ av företag som bör ägas av staten och hur man hanterar de multipla mål och uppdrag som många av företagen har – att nå lönsamhet samt att tillgodose speciella samhällsintressen. Styrningen av de statliga bolagen är under ständig förändring eftersom de liksom andra företag utsätts för förändringstryck från nationella och internationella aktörer i en alltmer globaliserad och konkurrensutsatt ekonomi. Under de senaste två decennierna har den offentliga sektorn genomgått stora förändringar och statligt ägda företag har moderniserats, effektiviserats och i de flesta fall fokuserats mer på lönsamhet än tidigare.¹

Den svenska staten är en betydande företagsägare. Inom Regeringskansliet förvaltas 55 företag. Företagen representerar höga värden och är stora arbetsgivare på den svenska marknaden.² Bolag ägda av staten kan delas in i två grupper; de som verkar under marknadsmässiga villkor och de som har särskilda samhällsintressen att uppfylla. Idag finns det totalt 24 företag med särskilda samhällsintressen.³ Ett av dessa företag är Samhall AB, som med totalt cirka 24 000 anställda är ett av de största företagen på den svenska marknaden.⁴ Genom sitt arbetsmarknadspolitiska uppdrag, att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med arbetshandikapp, är Samhall ett uttryck för det svenska välfärdssamhällets ambitioner att hjälpa sina medborgare till ett normalt liv.

Samhall är idag ett exempel på ett statligt företag som ska tillgodose särskilda samhällsintressen samtidigt som det ska vara lönsamt. Samhall har sedan starten varit en viktig del av den svenska arbetsmarknadspolitiken och har således alltid haft särskilda sociala mål att uppfylla inom sitt område. Under de senare åren har dock den ekonomiska styrningen av Samhall fått en alltmer framträdande roll, vilket bland annat inneburit ett större kostnadsfokus inom organisationen. År 2006 införde svenska staten ett avkastningskrav på Samhall, vilket innebär att företaget förväntas ha en årlig avkastning på sju procent på eget kapital. Detta mål har Samhall lyckats uppnå under de senaste två åren, vilket är en stor kontrast mot tidigare år då resultatet har varierat mycket.

Samhall har under åren fått utstå en hel del kritik från olika håll. Det är främst statliga utredningar som har granskat Samhall. Den senaste utredningen publicerades 2003 och var en

¹ Modell & Grönlund (2006), s. 11.

² Näringsdepartementet (2006), s. 8.

³ Ibid, s. 30.

⁴ Samhall Årsredovisning (2006), s. 27.

omfattande genomgång av Samhalls verksamhet. Denna resulterade i mycket kritik av organisationen och flera konkreta förslag till förändringar. En annan omtalad och debatterad studie av Samhall gavs ut under 2005 av Mikael Holmqvist, docent i organisationsteori vid Stockholms universitet. Efter att ha studerat Samhall under ett antal månaders tid från nära håll kom Holmqvist med svidande kritik mot Samhalls huvudsakliga funktion som arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Holmqvist menar att den arbetsmarknadspolitiska delen av Samhall mest är ett spel för gallerierna och att Samhall i själva verket fungerar mer eller mindre som vilket företag som helst.⁵ Denna typ av tolkning av Samhall och de vitt skilda åsikter som finns i debatten om företaget gör ämnet än mer intressant.

1.2 Teoretisk utgångspunkt

För att ge en bakgrund till de allmänna förändringarna som har skett inom offentlig sektor under de senaste två decennierna inkluderar vi litteratur från det forskningsområde som brukar benämnas *New Public Management* (NPM). En stor del av den teoretiska referensramen består av forskning inom styrning i organisationer, *Management Control* (intern styrning), vilken vi använder för att analysera den interna styrningen i Samhall. För att nå en djupare analys av det valda problemområdet har vi även valt att inkludera forskning inom *institutionell teori* för att på så sätt kunna ta hänsyn till hur de interna organisatoriska förutsättningarna har påverkat förändringarna i Samhall.

1.3 Frågeställning

Den ovan återgivna bakgrunden till det valda ämnet leder oss fram till vår huvudsakliga frågeställning som vi avser att undersöka och besvara i denna uppsats:

- *Hur har införandet av ett avkastningskrav påverkat den interna styrningen i Samhall?*

Med utgångspunkt från vår denna övergripande frågeställning avser vi även undersöka och besvara nedanstående, sekundära frågeställning:

- *Vad i Samhalls organisatoriska förutsättningar kan förklara de förändringar som har skett inom Samhalls interna styrning efter införandet av avkastningskravet?*

1.4 Syfte

Syftet med uppsatsen är således att nå en förståelse för vilka effekter införandet av ett avkastningskrav kan få på den interna styrningen i en organisation. Denna förståelse tror vi oss kunna uppnå genom att göra en fallstudie på det statliga företaget Samhall. Eftersom varje organisation påverkas av dess omgivning och interna organisatoriska förutsättningar tror vi att dessa förutsättningar har påverkat de förändringar i den interna styrningen som har uppkommit i Samhall efter avkastningskravets införande. Därför kompletteras den huvudsakliga frågeställningen med den ovan presenterade sekundära frågeställningen.

⁵ Holmqvist, Mikael, intervju, 2008-04-11.

1.5 Avgränsning och definitioner

Trots att det finns en mängd spännande frågor som rör Samhall kan vi inte behandla alla dessa i denna studie. Vår avsikt med denna uppsats är att studera företaget med huvudsyftet att besvara de två ovan presenterade frågeställningarna. Således kommer vi inte att behandla frågor som rör huruvida Samhall fyller sin funktion som arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller hur de skulle kunna uppnå en högre effektivitet.

Våra intervjuer på de operativa nivåerna i företaget är begränsade till en av Samhalls regioner, närmare bestämt Region Stockholm. Vi har valt denna region av praktiska skäl då regionkontoret ligger i Stockholmsområdet. Med Samhalls geografiskt utspridda organisation i åtanke och den begränsade tidsram vi har haft att jobba utefter hade det varit en praktisk omöjlighet att genomföra intervjuer med tjänstemän i samtliga regioner. Eftersom vi har genomfört flera intervjuer på ledningsnivå tror vi att vi har fått en bra bild av verksamheten för att besvara uppsatsens två frågeställningar.

Följande definitioner används för att förtydliga vissa begrepp som återfinns i uppsatsen:

Tjänstemän - Anställda inom Samhalls organisation som inte är en del av det arbetsmarknadspolitiska programmet.

Anställda - Arbetshandikappade som är anställda av Samhall och således är en del av det arbetsmarknadspolitiska programmet.

Ytterligare definitioner görs löpande i texten.

1.6 Disposition

Den fortsatta dispositionen i uppsatsen presenteras nedan.

2 – Metod

Under denna rubrik beskrivs först val av ämne och frågeställning. Dessa val har i sin tur lett fram till valet av metod, ett val som vi har gjort för att på ett så bra sätt som möjligt kunna besvara frågeställningen. Utöver detta beskrivs hur data blivit insamlad samt valet av litteratur.

3 – Teoretisk referensram

Teoriavsnittet avser ge en djupare förståelse för hur statlig styrning av organisationer har förändrats över tiden, hur intern styrning i organisationer fungerar, samt hur organisationers institutionella förutsättningar kan se ut. Teoriavsnittet innehåller således flera olika delar. Den första delen behandlar utvecklingen inom offentlig sektor. Därefter följer en presentation av styrning i organisationer. Den avslutande delen behandlar styrning ur ett institutionellt perspektiv.

4 – Empiri

I det här avsnittet sammanställs den insamlade empirin. Avsnittet inleds med en del som behandlar den fråga inom empirin som är mest central för studien, det införda avkastningskravet. Sedan följer en presentation av Samhall och dess verksamhetsförändring under senare år. Därefter beskrivs mer i detalj de förändringar i den interna styrningen som skett under senare år i Samhall. Avsnittet avslutas med en del som behandlar statens ägarstyrning av Samhall.

5 – Analys

I det här avsnittet vägs teori och empiri samman i en analys som har som huvudsyfte att besvara frågeställningen. Avsnittet består av två huvuddelar. Den första delen analyserar de förändringar i Samhalls interna styrning som har skett sedan avkastningskravet infördes. Den andra delen analyserar och söker förklara dessa förändringar ur ett institutionellt perspektiv.

6 – Slutsats

Under den här rubriken presenteras de huvudsakliga slutsatser som analysen har lett fram till.

7 – Diskussion

Under den här rubriken diskuteras uppsatsens inre validitet och reliabilitet, samt därefter dess externa validitet. Dessutom ges förslag på framtida möjliga forskningsämnen.

8 – Källförteckning

I det här avsnittet presenteras de referenser som använts i utformandet av studien.

9 – Appendix

I det här avsnittet återfinns först en sammanställning över samtliga intervjuobjekt för studien. Därefter presenteras de intervjumallar som har fungerat som en vägledning för de genomförda intervjuerna. Slutligen presenteras två grafer som ger en överblick över Samhalls resultatutveckling och merkostnadsersättnings utveckling de tio senaste åren.

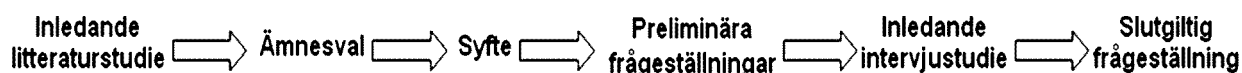
2. Metod

Under denna rubrik beskrivs först val av ämne och frågeställning. De här valen har i sin tur lett fram till det val av metod som vi har gjort för att få en så bra utgångspunkt som möjligt för att kunna besvara frågeställningen. Utöver detta beskrivs hur datainsamlingen har gått till samt hur relevant litteratur har valts ut.

2.1 Ämnesval och frågeställning

Enligt Yin är valet av studieämne en av de viktigaste faktorerna i processen för att bygga en lyckad fallstudie.⁶ Intresset för statliga företag och styrningen av och i dessa väcktes tidigt och efter inledande litteraturstudier kom vi slutligen fram till vårt ämnesval – att studera det statliga bolaget Samhalls interna styrning. Syftet med uppsatsen är att nå en förståelse för vilka effekter införandet av ett avkastningskrav kan få på en organisations interna styrning, samt hur dessa effekter påverkas av organisationens omgivning och interna organisatoriska förutsättningar. Inledningsvis arbetade vi parallellt med flertalet preliminära frågeställningar. Efter att ha genomfört intervjuer med representanter från Samhall och från de ansvariga departementen fick vi en känsla för vad som skulle vara det mest intressanta fenomenet att studera i Samhall. Vi kom efter hand fram till en slutlig frågeställning innehållande två frågor som relaterar till varandra:

- Hur har införandet av ett avkastningskrav påverkat den interna styrningen i Samhall?
- Vad i Samhalls interna organisatoriska förutsättningar och ägarstyrning kan förklara de förändringar som har skett inom Samhalls interna styrning efter införandet av avkastningskravet?



Figur 1. Arbetsprocessen från inledande litteraturstudie till den slutgiltiga frågeställningen.

2.2 Val av metod

Vi har valt att använda oss av en kvalitativ, induktiv fallstudie för genomförandet av uppsatsen. Vid valet av fallstudie som metod bör man enligt Merriam ta hänsyn till tre huvudsakliga faktorer. För det första lämpar sig en fallstudie vid frågeställningar som är av typen ”på vilket sätt” och ”varför”, för det andra bör forskaren ha en begränsad grad av kontroll över studiefenomenet och för det tredje bör studien gälla en tolkning av ett nutida fenomen.⁷ Eftersom vår frågeställning är av den typ som Merriam föreslår samt att även de övriga kriterierna är uppfyllda fann vi att en fallstudie var den mest lämpade metoden för vår uppsats.

Att en fallstudie är induktiv innebär att generalisering, begrepp och hypoteser uppstår ur den information man har tillgång till. I takt med att omfattningen av denna information ökar finns en möjlighet att även frågeställningen kommer att omformuleras. Detta är något vi tagit fasta på

⁶ Yin (2003), s. 33.

⁷ Merriam (1994), s. 23.

genom att låta frågeställningen ändras allt eftersom arbetet fortskridit. Upptäckten av nya relationer och begrepp samt en ny förståelse är utmärkande för kvalitativa fallstudier.⁸

En viktig del vid beslutet att använda sig av en fallstudie är att valet sker med en medvetenhet om metodens starka och svaga sidor.⁹ Fallstudiens unika styrka är dess förmåga att hantera flera olika typer av empiriskt material, exempelvis dokument, intervjuer och övriga observationer.¹⁰ En ytterligare fördel är att fallstudien är lämpad för att studera komplexa sociala enheter. Merriam tar även upp nackdelar förknippade med att göra en fallstudie. För det första finns en risk att slutresultatet blir en alltför lång och ingående studie. För det andra kan fallstudier förenkla eller överdriva faktorer i specifika situationer, vilket kan få läsaren att dra felaktiga slutsatser. För det tredje är studien begränsad av forskarens sensibilitet och integritet, eftersom informationsinsamlingen och den slutgiltiga utformningen av studien är beroende av forskarens egna bedömningar.¹¹

En fallstudie som bygger på fler än ett fall kan många gånger vara att föredra enligt Yin, då den plattform som man senare drar sina slutsatser ifrån blir bredare, och följaktligen kan slutsatserna bli mer generaliserbara.¹² Trots detta har vi valt att göra en fallstudie på ett enskilt företag. Den främsta orsaken till detta är den tidsram vi har haft att jobba efter. Även om vi enbart valt ett studieobjekt, tror vi oss kunna dra några generella slutsatser kring det valda problemområdet, eftersom flertalet statliga organisationer har liknande förutsättningar för sin verksamhet. Därmed förstärks valet av en enkel fallstudie som den rätta metoden för vår uppsats.

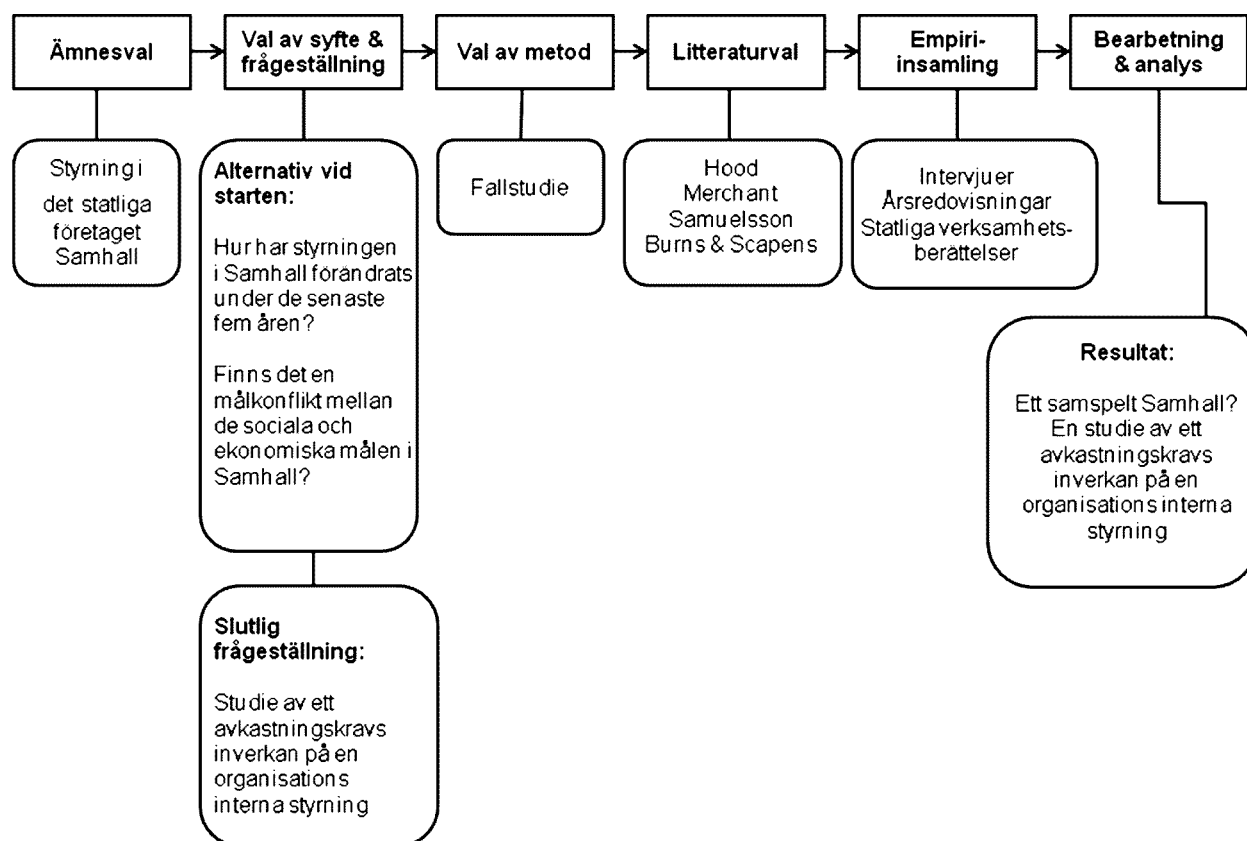
⁸ Merriam (1994), s. 27.

⁹ Ibid, s. 49.

¹⁰ Ibid, s. 23.

¹¹ Ibid, s. 47.

¹² Yin (2003), s. 69.



Figur 2. Arbetsprocessen från ämnesval till slutgiltig uppsats.

2.3 Datainsamling

I regel innehåller fallstudier både kvalitativa och kvantitativa data. Teknikerna man använder sig av för att söka data kan variera. Ju fler källor och tekniker man använder desto starkare blir den slutliga studien.¹³ I denna studie har vi valt att hämta primärdata främst genom att genomföra intervjuer, både med nyckelpersoner på Samhall men också med de ansvariga för Samhall på Näringsdepartementet samt på Arbetsmarknadsdepartementet. De sekundärdata som vi har valt att använda oss av består av rapporter från såväl Samhall som Regeringskansliet. De data vi tagit del av gällande Samhall är främst årsredovisningar men också en del interna dokument. Från Regeringskansliet har vi främst tagit del av de förvaltningsberättelser som årligen ges ut av Näringsdepartementet.

Intervjuer är enligt Yin en vanlig källa för att få tillgång till data när man utför fallstudier. Han menar att ju fler nyckelpersoner som intervjuas desto starkare blir slutsatserna.¹⁴ Vid valet av intervjuobjekt lade vi därför stor vikt vid att intervjua flera olika nyckelrollsinnehavare vad gäller styrningen av Samhall. Genom att intervjua ett flertal personer avsåg vi att öka studiens validitet. Vi ville ta del av flera olika perspektiv på de avsedda frågorna samt säkerställa att vi inte gick

¹³ Yin (2003), s. 100.

¹⁴ Ibid, s. 179.

miste om viktig information. Enligt Yin stärks studiens slutsatser av att i rapporten inkludera citat från de intervjuade, vilket vi har tagit fasta på.¹⁵

Totalt har 10 intervjuer genomförts med 9 olika personer. Samtliga intervjuer har varat ca en timme. Båda författarna har varit närvarande vid samtliga intervjuer. Efter intervjuerna sammanställdes intervjuanteckningarna gemensamt av författarna för att säkerställa att all relevant information beaktades. Förutom 10 intervjuer på plats har även en intervju via e-mail genomförts. De citat som återges i texten har godkänts av de berörda intervjuade. Inför samtliga intervjuer har båda författarna förberett frågor på varsitt håll, för att i möjligaste mån få med båda författarnas perspektiv. Därefter har frågorna diskuterats, för att enas om de mest lämpade utifrån frågeställningen, den teoretiska referensramen och intervjuobjekt. Intervjumallar och en tabell beskrivande intervjuobjekten återfinns i Appendix.

2.4 Val av litteratur och teoretiskt ramverk

Enligt Yin är det viktigt att i fallstudien beakta alla potentiella och relevanta scenarier tillsammans med jämförbar data för att sedan kunna komma fram till relevanta slutsatser för studien.¹⁶ Därtill menar han att man genom att analysera det specifika problemet på flera olika nivåer kan upptäcka centrala faktorer för slutsatserna, faktorer som annars hade kunnat förbises.¹⁷ Vi har således beslutat oss för att inkludera litteratur som härrör från forskning inom flera olika områden. För att ge en bakgrund till de allmänna förändringarna som har skett inom offentlig sektor under de senaste två decennierna inkluderar vi litteratur från det forskningsområde som brukar benämnas *New Public Management* (NPM). Forskning inom *Management Control* används som en utgångspunkt för att studera den interna styrningen i organisationen. Samuelssons styrningsramverk har använts som en vägledning för vår datainsamling, samt i analysavsnittet för att få en bra struktur. Enligt Yin bör fallstudier innehålla djupare diskussioner och tolkningar, eftersom enbart bra data inte innebär att den slutliga studien blir lyckad.¹⁸ För att nå en djupare analys har vi därför även valt att inkludera *institutionell teori* i vår teoretiska referensram. Den utvalda litteraturen presenteras närmare i avsnitt 3.

Genom denna teoretiska utgångspunkt, med avstamp i flera olika områden inom ekonomisk forskning, tror vi oss kunna nå slutsatser kring båda de ovan presenterade frågeställningarna.

¹⁵ Yin (2003), s. 193.

¹⁶ Ibid, s. 234.

¹⁷ Ibid, s. 113.

¹⁸ Ibid, s. 219.

3. Teoretisk referensram

Teoriavsnittet avser ge en djupare förståelse för hur statlig styrning av organisationer har förändrats över tiden, hur intern styrning i organisationer fungerar, samt hur organisationers institutionella förutsättningar kan se ut. Teoriavsnittet innehåller således flera olika delar. Den första delen behandlar förändringar inom offentlig sektor och presenteras för att ge läsaren en bakgrund till sakområdet. Därefter följer en presentation av styrning i organisationer. Den avslutande delen behandlar styrning ur ett institutionellt perspektiv.

3.1 Förändringar inom offentlig sektor

Den globala reformeringstrenden inom den offentliga sektorn tog fart redan under 1980-talet och har allmänt inom forskningen kommit att kallas ”*New Public Management*” (NPM).¹⁹ NPM har kommit att innebära ett ökat fokus på kostnadskategorisering inom områden där kostnader tidigare varit oidentifierade. Ekonomisk rationalism ligger som grund för utvecklingen av NPM med avsikten att i så stor utsträckning som möjligt minska skillnaderna mellan offentlig och privat sektors perspektiv på *accountability*. Detta har resulterat i att statliga organisationer har kommit att flytta fokus från ansvar genom regler och standarder till ansvar grundat på det faktiska resultatet vilket har gjort att redovisningen har fått en alltmer framträdande roll.²⁰ Några av de konkreta förändringar inom styrning av offentliga organisationer som NPM har lett till är utveckling mot tydligare ledarskap, mer mätbara standarder för verksamhetsutförande samt bättre uppföljning och kontroller.²¹

I Sverige fick NPM sitt genombrott i början av 1990-talet, genom införandet av mål och resultatstyrning som den övergripande styrmodellen men också genom ett ökat fokus på kvalitets- och medarbetarperspektiv. Sveriges offentliga sektor är idag mer avreglerad och decentraliserad än tidigare och det råder större fokus på effektivitetsmätning, utvärdering och uppföljning samt användning av marknadsmekanismer i organisationerna.²²

Till stor del kan förändringarna inom offentlig sektor förklaras av ett förändrat omvärldsscenario som offentliga organisationer har tvingats förhålla sig till. Bakom utvecklingen ligger exempelvis globaliseringen, en utvidgad EU-marknad och den ökade ekonomiska integrationen som detta har medfört.²³ Velfärdsstaten uppkom som ett sätt att humanisera kapitalismen och frågan som numera ställs är om det idag finns samma utrymme för att humanisera kapitalismen som för några decennier sedan.²⁴ Kritiker av den svenska velfärdsstaten menar att det finns ytterligare behov av att omstrukturera ”välgörenhets-velfärdsstaten” till en mer konkurrenskraftig velfärdsstat.²⁵

¹⁹ Hood (1995), s. 93.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid, s. 97.

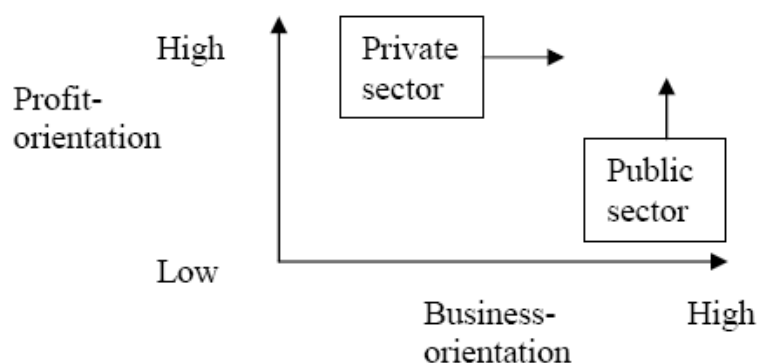
²² Modell & Grönlund (2006), s. 11.

²³ Siverbo (Red.) (2007), s. 49.

²⁴ Ibid, s. 56.

²⁵ Ibid, s. 54.

Förändringarna i offentlig sektor illustreras av Samuelsson i figur 3 nedan. Bilden visar den offentliga sektorns utveckling mot större vinstfokus och den privata sektorns utveckling mot större verksamhetsfokus. En balans mellan de två perspektiven är nödvändig att uppnå i alla organisationer.²⁶



Figur 3. Förändringar i offentlig och privat sektor.

3.2 Styrning i organisationer

3.2.1 Allmänt om styrning

Den här teorin presenteras för att ge läsaren en kortfattad bakgrund till styrning i organisationer. En möjlig definition av styrning är: "...control is any process in which a person or group of persons or organization of persons determines, that is, intentionally effects, the behaviour of another person, group, or organization".²⁷

Samuelsson beskriver styrning av organisationer och poängterar att många olika definitioner av styrning har utvecklats under åren. Man skiljer allmänt på styrning av en organisation från ägarsidan, vilket vanligtvis benämns *corporate governance* (ägarstyrning) och styrning av en organisation från företagsledningens sida, vilket benämns *management control*,²⁸ vilket vi i den här uppsatsen benämmer intern styrning. Denna uppsats beaktar främst den senare varianten av styrning, nämligen den interna styrningen i organisationer. Anthony och Govindarajan definierar *management control* som "the process by which managers influence other members of the organization to implement the organization's strategies."²⁹

Merchant anger tre faktorer till varför det uppstår behov av att utforma kontrollsystem i organisationer: brist på vägledning, motivationsproblem och personliga begränsningar.³⁰ När det gäller den första faktorn, brist på vägledning, uppstår problemen för att de anställda inte vet vilka uppgifter de förväntas utföra. Detta åtgärdas genom att de anställda informeras om hur de kan maximera sin individuella prestation för att uppfylla organisationens mål. Den andra faktorn,

²⁶ Samuelsson (2005), s. 108.

²⁷ Ibid, s. 4.

²⁸ Ibid.

²⁹ Anthony & Govindarajan (2007), s. 6.

³⁰ Merchant & Van der Stede (2003), s. 7.

motivationsproblem, uppstår eftersom de anställdas mål inte alltid överensstämmer med organisationens mål. Därför gäller det att utforma kontrollsystem som gör att de anställda påverkas så att de styrs mot att uppfylla organisationens mål samtidigt som de uppfyller sina egna.³¹ Den tredje faktorn förklaras av att anställda saknar kunskap eller information för att kunna utföra vissa arbeten i organisationen. Det krävs utbildning och betydande informationssystem för att organisationer ska komma till rätta med det här problemet.³²

3.2.2 Styrning i vinstinriktade och icke-vinstinriktade organisationer

Merchants beskrivning av skillnader mellan vinstinriktade och icke-vinstinriktade organisationer använder vi i analysen för att förstå vilken betydelse ett vinstintresse kan ha för styrning i organisationer. Den grundläggande skillnaden mellan en organisation med vinstintresse och en organisation utan vinstintresse är organisationens mål. En organisation utan vinstintresse är en organisation vars primära mål är något annat än att skapa värde åt dess aktieägare. Generellt sett går det istället ut på att utföra någon sorts samhällelig tjänst. Statliga organisationer är ofta exempel på dessa.³³ Styrning i icke-vinstinriktade organisationer visar upp både likheter och skillnader jämfört med styrning i vinstinriktade organisationer. Många av de grundläggande behoven för styrning är desamma, liksom verktygen som finns till hands för att täcka behoven. Dock återstår alltjämt betydande skillnader mellan styrningssystem i vinstinriktade organisationer och icke-vinstinriktade organisationer. Organisationer som inte har vinstintresse som sitt primära mål har traditionellt sett inte haft lika välutvecklade styrningssystem som organisationer med vinstintresset i fokus. En anledning till detta är att ledare för icke-vinstinriktade organisationer inte har haft samma kunskap om moderna ledningsmetoder, och de har tvingats kämpa med de mer komplexa lednings- och styrproblem som förekommer i icke-vinstinriktade organisationer.³⁴ Allt eftersom denna typ av organisationer mognar börjar även dessa att implementera styrsystem som används i vinstinriktade organisationer.³⁵

3.2.3 Ramverk för styrning i organisationer

Samuelsson presenterar ett ramverk för styrning i organisationer i "*Organizational Governance and Control*". Detta används som utgångspunkt för vår analys av Samhalls interna styrning. Samuelsson presenterar fem olika styrningsverktyg: *Mål, visioner och strategier, Organisationsstruktur, Belöningsystem, Formella kontrollsystem samt Ledarstil och kultur*. Dessa styrningsverktyg presenteras närmare under respektive rubrik nedan. Teorin från Samuelsson kompletteras med annan relevant forskning gällande de olika styrningsverktygen. Viktigt att påpeka är att dessa fem aspekter inte nödvändigtvis är helt uttömmande, det kan även finnas andra faktorer som skulle kunna vägas in. Trots detta anser vi att Samuelssons ramverk förser oss med en tillräckligt bra grund och en nödvändig struktur för att analysera Samhalls interna styrning.

³¹ Merchant & Van der Stede (2003), s. 8.

³² Ibid, s. 9.

³³ Ibid, s. 637.

³⁴ Ibid, s. 644.

³⁵ Ibid, s. 644.

Mål, visioner och strategier

Utgångspunkten för att förstå beteenden inom organisationer är att inse att det finns olika typer av mål, dels organisationens mål, dels de anställdas personliga mål och att dessa mål kan skilja sig åt. Utmaningen för interna styrsystem är att försöka påverka de anställdas beteenden så att de styrs mot att uppnå organisationens mål samtidigt som de uppfyller sina egna, med andra ord att åstadkomma så hög målkongruens som möjligt.³⁶ I de flesta organisationer är målen väl kända för de anställda. Trots detta är det vanligt förekommande att anställda i en organisation har delade åsikter gällande hur de olika intressenterna i organisationen, t.ex. ägare, anställda, leverantörer och kunder, ska tillgodoses. Dock brukar det i ett tidigt stadium utvecklas kompromissmekanismer inom organisationen för hur dessa intressekonflikter ska lösas.³⁷

I organisationer med vinstintresse finns en tydlig målbild – det övergripande målet är att maximera aktieägarnas värde. Organisationer med annat fokus än vinst som sitt primära mål saknar denna tydliga målbild. Vanligtvis finns många olika intressenter med i bilden, vars intressen och värderingar skiljer sig åt. Att lösa sådana konflikter och perceptionsskillnader kräver speciella mekanismer för beslutsfattande. Konflikt är oundvikligt i statliga organisationer, genom den stora apparat som står för styrningen. Den komplexa styrningen från organisationens politiska omgivning försvårar för organisationens ledning, och leder till än mer förvirring gällande målen.³⁸

Samuelsson menar att målformuleringen är en komplex process i statliga bolag. Enligt Samuelsson är mål i statliga organisationer ofta vagare än i privata företag och strategiska diskussioner förekommer mer sällan. En förklaring till detta kan enligt Samuelsson vara att planeringshorisonten är kort – den sträcker sig bara till nästa val.³⁹ Målen sätts efter opinionens åsikter och ändras därför regelbundet och osystematiskt vilket gör att de långsiktiga målen kan bli lidande. Detta kontinuerliga reviderande av målen kan komma att skapa förvirring och kan således leda till vagt formulerade mål som i sin tur kan göra det svårt att utvärdera företagets resultat.⁴⁰ Politikerna är känsliga för opinionsförändringar och kan låta sig påverkas och förledas till kortsiktiga åtgärder. Målen för statliga bolag riskerar därmed att definieras över en tidsperiod i en politisk process med oviss utgång.⁴¹

En verksamhet med uppsatta mål styrs snarare genom målstyrning än detaljstyrning av processer inom de olika enheterna. Målstyrning går hand i hand med decentralisering och enkelt förklarat tilldelas autonoma enheter krav som de ska uppfylla och får sedan självständigt bestämma hur målen skall nås. Denna typ av styrning kontrasteras ofta med regelstyrning som fokuserar på styrning av processer och aktiviteter, vilket tidigare var det vanligast förekommande styrsättet i offentliga organisationer.⁴² Målstyrning har sedan ett par decennier fått ett allt starkare fotfäste inom offentlig sektor. Den är dock svårare att fullt ut implementera inom den offentliga sektorn

³⁶ Anthony & Govindarajan (2007), s. 98.

³⁷ Merchant & Van der Stede (2003), s. 5.

³⁸ Ibid, s. 638.

³⁹ Samuelsson (2005), s. 97.

⁴⁰ OECD (1998), s. 16.

⁴¹ Finansdepartementet (1998), s. 54.

⁴² Modell & Grönlund (2006), s. 23.

än inom den privata eftersom intressekonflikter, otydliga målbilder och skilda förhållningssätt kan leda till att målstyrning blir svårt att tillämpa. Vikten av att ha tydligt uppsatta mål i organisationer varierar beroende på om styrformen huvudsakligen är målstyrning eller regelstyrning. Om betoningen ligger på målstyrning är det av största vikt att mål, visioner och strategier i organisationen är konkreta och nedbrutna för olika tidsperspektiv.⁴³

Organisationens mål och planer har som syfte att motivera och styra medarbetarna. En viktig förutsättning för att målen ska verka motiverande för medarbetarna är att medarbetarna själva får vara delaktiga i att utveckla målen. Vidare menas att förutom att tjäna som konkreta målsättningar, fungerar mål och planer som budskapsspridare i organisationen, och bidrar därmed till företagskulturen.⁴⁴

Organisationsstruktur

Traditionellt sett har det funnits problem inom statlig verksamhet genom att det har funnits en attityd som signalerar att det inte har någon betydelse om man går med förlust eftersom det alltid kan kompenseras genom att resurser skjuts till uppifrån. Man har till en viss del kommit till rätta med den här problematiken genom att bolagisera många statliga verksamheter eftersom det då tydliggörs att varje enskilt företag har ett resultatansvar.⁴⁵

En förutsättning för att kunna ha en väl fungerande, decentraliserad organisation där chefer på lägre nivåer hålls ansvariga för olika områden är enligt Merchant att det finns kvantitativa resultatindikatorer som relaterar exakt till organisationens övergripande mål. Om detta inte finns blir det svårt att jämföra olika enheters prestationer med varandra.⁴⁶

Belöningssystem

Ett viktigt styrningsverktyg är att belöna anställda efter deras prestationer. Belöningar innefattar långt mer än bara monetära ersättningar och inkluderar bland annat befordringar, jobbtrygghet och personligt beröm.⁴⁷ För att belöningar ska fungera som effektiva styrverktyg krävs att tre krav är uppfyllda. För det första ska anställda veta vilka utfall som är önskvärda, för det andra ska anställda kunna påverka dessa utfall genom sitt arbete och för det tredje ska det gå att mäta utfallen på ett effektivt sätt.⁴⁸

Rörliga monetära ersättningar har länge använts inom den privata sektorn och tros av många ha en stor inverkan på individers prestationer.⁴⁹ Det har varit svårare att implementera rörliga ersättningar inom offentlig sektor och år 2003 förbjöds det helt på ledningsnivå inom alla statliga företag i Sverige.⁵⁰

⁴³ Modell & Grönlund (2006), s. 23.

⁴⁴ Kullén (2001), s. 9.

⁴⁵ Samuelsson (2005), s. 98.

⁴⁶ Merchant & Van der Stede (2003), s. 639.

⁴⁷ Ibid, s. 23.

⁴⁸ Ibid, s. 29.

⁴⁹ Samuelsson (2005), s. 98.

⁵⁰ DN Ekonomi (2006).

Anställda i icke-vinstinriktade organisationer har generellt sett lägre kompensationspaket än i vinstinriktade organisationer. Å andra sidan har anställda i icke-vinstinriktade organisationer ofta lättare att relatera till organisationens mål och det finns ofta ett starkt engagemang för verksamheten. På det sättet minskar flera kontrollproblem och de anställda kan istället styras på andra sätt än genom monetära medel.⁵¹ Processer med att bestämma chefers lönenivåer i icke-vinstinriktade organisationer kan vara svårt eftersom bolagen är offentliga och därmed kan utsättas för press både från politiskt håll och från allmänhetens håll.⁵²

Formella styrsystem

Organisationer använder många olika typer av formella styrsystem. Statliga organisationer svarar inför regeringen, riksdagen och samhället i stort, eftersom de förväntas utföra en hög grad av samhällsnytta. Den betydande genomlysningen utifrån skapar en stor efterfrågan på effektiva kontrollsystem.⁵³ De områden där det finns störst skillnader mellan offentlig och privat sektor är enligt Samuelsson budgetering och mätning av prestationer.⁵⁴

Budgetprocesser genomförs i de allra flesta organisationer, vare sig de är privata eller offentliga. Budgeten används för planering och resursallokering, där det faktiska utfallet jämförs med budgeten och organisationens prestation utvärderas utifrån detta. Planerings- och budgeteringsprocesser ses ofta som viktigare och är mer tidskrävande i icke-vinstinriktade organisationer än i vinstinriktade organisationer eftersom externa intressenter måste få ge uttryck för sina önskemål.⁵⁵ För att styrningssystem ska bli effektiva är det av största vikt att all relevant information inte bara samlas in, utan även kommuniceras inom organisationen. Informationen bör följaktligen göras tillgänglig för verksamhetens medarbetare på ett enkelt och begripligt sätt.⁵⁶

Ett viktigt formellt styrverktyg är olika sorters instrument för uppföljning och mätning av prestationer. Traditionellt sett präglas statliga organisationer av ett demokratiskt beslutsfattande som kommer till uttryck genom regler för medarbetarinflytande. Detta gör verksamheten mindre rutinartad och prestationerna blir svåra att mäta.⁵⁷ Kontrollproblem uppkommer också genom att utvärderingen blir mer komplex vid förekomsten av multipla mål. Traditionella lönsamhetsmål förekommer jämsides med sociala mål och ställer således särskilda krav på styrningen och uppföljningen. En av de största utmaningarna är därför att formulera tydliga målbeskrivningar samt att utforma mått som beskriver företagets prestationer kopplade till de olika målfunktionerna.⁵⁸ Utan klarhet gällande vilka mål som ska uppfyllas och hur en ”trade-off” mellan dessa mål ska göras är det svårt, om inte omöjligt att utvärdera hur styrningssystemen och organisationen i stort fungerar.⁵⁹ Styrelser i icke-vinstinriktade bolag har blivit speciellt kritiserade för att inte fokusera tillräckligt på prestationsmätning och uppföljning. Vanligtvis har de svårt att

⁵¹ Merchant & Van der Stede (2003), s. 644.

⁵² Ibid, s. 643.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Samuelsson (2005), s. 99.

⁵⁵ Merchant & Van der Stede (2003), s. 643.

⁵⁶ Kullvén (2001), s. 9.

⁵⁷ Modell & Grönlund (2006), s. 14.

⁵⁸ Finansdepartementet (1998), s. 55.

⁵⁹ Merchant & Van der Stede (2003), s. 639.

utföra sina jobb på ett effektivt sätt eftersom de aldrig har beslutat vad som spelar störst roll. Därmed har de inte heller de prestationsmått som är nödvändiga för att uppskatta organisationens allmänna tillstånd och för att upptäcka potentiella problem.⁶⁰ Samuelsson menar att det generellt sett är svårare att mäta utfallet inom offentlig sektor, vilket också gör det svårare att utvärdera prestationer. Anställda i organisationer där det är svårt att utvärdera prestationer styrs genom en typ av social kontroll, som till stor del utgörs av traditioner och erfarenheter.⁶¹

Ett vanligt instrument som används för att förbättra organisationers strategiska styrning är det balanserade styrkortet.⁶² Även om detta instrument ursprungligen utvecklades för det privata näringslivet passar det lika bra, om inte bättre för den offentliga sektorn, då icke-vinstdrivande organisationer har större behov av att mäta och följa upp mått som inte enbart är finansiella.⁶³

Ledarstil och kultur

Enligt Anthony och Govindarajan är en av de viktigaste faktorerna som påverkar styrningen i en organisation den interna kulturen som utgörs av t.ex. gemensamma värderingar, normer och invanda beteendemönster. Anthony och Govindarajan menar att en organisations företagskultur ofta är oförändrad under många år. Det är vanligt att tillvägagångssätt blir till ritualer som utförs rutinmässigt. Företagskulturen påverkas starkt av VD:s och andra chefers personlighet och politik.⁶⁴

Samuelsson menar att en stor del av skillnaderna beträffande organisationers grundläggande logik kan förklaras genom de anställdas ”kognitiva kartor”. I privata företag styrs handlingar och beslut främst efter en finansiell logik medan anställda i offentliga organisationer snarare låter sig styras av organisationens huvudsakliga uppdrag. Finansiella konsekvenser ses antingen som en restriktion eller i värsta fall ignoreras de helt och hållet. För att ändra en sådan organisationskultur mot ett mer finansiellt synsätt krävs en hel del arbete och tid.⁶⁵ Anställda i icke-vinstinriktade organisationer har ofta ett starkt engagemang för verksamheten. Därför skapas det ofta starka företagskulturer i den här typen av organisationer.⁶⁶

Ledare i icke-vinstinriktade organisationer finner ofta att ledarskap genom befallningar och kontroll inte är effektiv. De måste istället spendera en avsevärd mängd tid på att hantera väl utarbetade, öppna beslutsprocesser, vilka är designade för att skapa konsensus i organisationen.⁶⁷ Trots detta fastnar besluten ofta i en lång beslutsprocess som involverar många olika nivåer och faktorer.

⁶⁰ Merchant & Van der Stede (2003), s. 640.

⁶¹ Samuelsson (2005), s. 96.

⁶² Hallgärde & Johansson (1999), s. 11

⁶³ Ibid, s. 12

⁶⁴ Anthony & Govindarajan (2007), s. 100.

⁶⁵ Samuelsson (2005), s. 101.

⁶⁶ Merchant & Van der Stede (2003), s. 644.

⁶⁷ Ibid, s. 645.

3.3 Institutionell teori

Även om traditionell ekonomisk teori kan föreslå nya tekniker för styrning av organisationer, bidrar den inte till djupare förståelse för hur sådana tekniker används i olika typer av organisationer eller varför det kan uppstå motstånd till dess användande.⁶⁸ Burns & Scapens menar att för att förstå och förklara faktiska förändringsprocesser i en organisation är det nödvändigt att se till hela organisationen och att utforska dess institutionella förutsättningar.⁶⁹ Cobb *et al* argumenterar för att det är viktigt att vid en studie av en organisation se den i ett så stort sammanhang som möjligt, vilket även bör inkludera dess externa omgivning.⁷⁰

Burns och Scapens utvecklar med hjälp av institutionell teori ett ramverk för att kunna kartlägga förändringar i organisationers styrning. Som utgångspunkt använder de antagandet att styrningsprocesser utgör stabila regler och rutiner i många organisationer. Utgångspunkten för deras institutionella ramverk är att inse att arbetssätt inom styrning både kan forma och bli formade av de institutioner som styr den organisatoriska aktiviteten.⁷¹

En institution kan definieras som *"the taken-for-granted assumptions, which inform and shape the actions of individual actors"*.⁷² Institutioner kan illustreras som de strukturella egenskaper som förklarar relationerna mellan medlemmarna i sociala grupper och dess aktiviteter. Styrningsprocesser har alltid potentialen att bli institutionaliserade i organisationer och därmed bidra till en tillfällig stabilitet i de organisatoriska processerna samt fungera som kunskapsbärare i organisationen.⁷³ Som organisatoriska regler och rutiner står styrningsprocesser mittemellan institutioners strukturella egenskaper och medlemmarnas dagliga tankar och handlingar. Därför blir det en komplex process, både teoretiskt och praktiskt sett.⁷⁴

Regler i organisationer kan definieras som *"sättet som saker bör göras på"*. Över tiden uppstår rutiner i alla organisationer som kan förklaras som *"sättet som saker faktiskt görs på"*, vilket kan skilja sig från regler. Alla beteendemönster i en organisation är inte institutionaliserade i samma utsträckning, graden av institutionalisering kan bero på institutionens ålder och hur mycket de allmänna beteendena accepteras av alla inom den specifika gruppen.⁷⁵

Burns & Scapens ramverk är baserat på sambandet mellan handlingar och institutioner. Det betonas att även om institutioner formar beteenden, så är institutioner i sig resultatet av enskilda organisationsmedlemmars handlingar. Styrningsförändringar påverkas således i högsta grad av individers och grupperas beteenden. Dessa handlingar formas av institutioner, men institutioner kan också utmanas.⁷⁶

⁶⁸ Burns & Scapens (2000), s.21.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Cobb *et al* (1995), s.168.

⁷¹ Burns & Scapens (2000), s. 5.

⁷² Ibid, s. 8.

⁷³ Ibid, s. 21.

⁷⁴ Ibid, s. 8.

⁷⁵ Ibid

⁷⁶ Ibid, s. 22.

En formell förändring av styrningsprocesser uppkommer genom medvetna strukturella förändringar, antingen genom införandet av nya regler eller genom en stark individ eller grupps handlingar. Informell förändring uppkommer dock på en mer omedveten nivå, till exempel genom nya rutiners anpassning över tiden. Formell förändring är troligen i de flesta fall lättare att genomföra än att försöka förändra sättet att tänka i organisationen, vilket är "inbäddat" i existerande rutiner. Dock kan en framgångsrik implementering av formella förändringar kräva nya sätt att tänka bland organisationens medlemmar.⁷⁷ Om processerna med informella förändringar släpar efter de formella förändringsprocesserna kan det uppstå spänningar i form av orolighet och motstånd, vilket kan leda till implementeringens misslyckande.⁷⁸ Toppstyrda, påtvingade förändringar får i första hand en direkt påverkan på de formella reglerna i styrningen, men endast en indirekt påverkan på de informella processerna som ligger till grund för organisationens rutiner.⁷⁹

Förändringar kan delas in i två olika kategorier: revolutionära och evolutionära förändringar. En revolutionär förändring innebär ett abrupt avsteg från existerande rutiner och institutioner, medan en evolutionär förändring innebär en mer stegvis förändring från den tidigare situationen. Skillnaden mellan dessa typer av förändringar gäller således till vilken grad förändringen utmanar nuvarande institutioner och rutiner. Vid revolutionära förändringar gäller det att vara medveten om de svårigheter och konsekvenser som kan uppkomma.⁸⁰

Förändring är en naturlig process i de flesta organisationer. Weick & Quinn menar att förändring egentligen aldrig börjar eftersom den aldrig slutar. Inför organisationsförändringar står de flesta organisationer väl rustade med många individer som är redo att möta nya förändringar. Utmaningen för organisationer är att vinna acceptans i *hela* organisationen för kontinuerlig förändring, vilket är idealet för organisatorisk förändring.⁸¹ Cobb et al menar att vikten av de individer som driver förändringsprocessen inte bör underskattas eftersom det i de flesta fall uppstår barriärer mot förändringarna inom organisationen. "*The process of change can only happen through people, [...], change will not occur without commitment through the management process.*"⁸²

Motstånd mot organisationsförändringar kan komma från enskilda chefers eller medarbetares motvilja att anpassa sig till nya beteenden och tankesätt, antingen genom medvetna beslut eller genom att de upplever anpassningssvårigheter. Författarna menar att det är lättare att introducera förändringar som inte utmanar existerande rutiner och institutioner. Det presenteras tre olika förklaringar till varför motstånd kan uppkomma:⁸³

1. Formellt och öppet motstånd på grund av motstridiga intressen
2. Motstånd på grund av brist på kapacitet att hantera förändringar

⁷⁷ Burns & Scapens (2000), s. 18.

⁷⁸ Ibid, s. 19.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid, s. 20.

⁸¹ Weick & Quinn (1999), s. 381.

⁸² Cobb et al (1995), s. 172.

⁸³ Burns & Scapens (2000), s. 16.

3. Motstånd på grund av en mental lojalitet till etablerade tankesätt och beteenden, vilka kommer till uttryck genom existerande rutiner och institutioner.

Effekterna av de olika motståndskällororna mot förändrade styrningsprocesser är svåra att förutspå och kommer i stor utsträckning bero på de institutioner som finns inom den specifika organisationen.⁸⁴

Vidare är det viktigt att inse vilket inflytande makt kan ha på förändringsprocesser i organisationer. På en första nivå återfinns den explicita makten, som exempelvis kan utgöras av en stark personlighet som använder sin makt för att införa nya organisatoriska regler. På en andra nivå kan det finnas en mer subtil form av makt, vilken uppkommer genom ett ceremoniellt användande av organisatoriska rutiner, vilket kan främja vissa intressegrupper. Slutligen, på en tredje nivå, finns det en makt som är ”inbäddad” i institutionella rutiner, vilket skapar organisatorisk stabilitet och inkapslar organisatorisk kunskap.⁸⁵

Enligt Burns & Scapens kan det, när det råder stora förändringar i den ekonomiska och sociala omgivningen, vara viktigt att bibehålla en stabilitet i organisationens rutiner för att hålla kvar en förståelse för de organisatoriska aktiviteterna. Således kan intern stabilitet bli ett viktigt verktyg för att kunna hantera förändringar i omgivningen.⁸⁶

⁸⁴ Burns & Scapens (2000), s. 17.

⁸⁵ Ibid, s. 23.

⁸⁶ Ibid, s. 22.

4. Empiri

I det här avsnittet sammanställs den insamlade empirin. Avsnittet inleds med en del som behandlar den fråga inom empirin som är mest central för studien, det införda avkastningskravet. Sedan följer en presentation av Samhall och dess verksamhetsförändring under senare år. Därefter beskrivs mer i detalj de förändringar i den interna styrningen som skett under senare år i Samhall. Avsnittet avslutas med en del som behandlar statens ägarstyrning av Samhall.

4.1 Samhall – en organisation i förändring

Efter att ha genomfört inledande intervjuer med personer på Samhall och representanter från de departement i Regeringskansliet som ansvarar för Samhall fick vi klart för oss att de mål som ägaren, d.v.s. staten, sätter upp för organisationen har en väldigt viktig funktion i företagets dagliga verksamhet, såväl på ledningsnivå som på operativ nivå. Det var tydligt att målen inte enbart är ett viktigt styrverktyg för staten, det har också kommit att bli ett genomgående övergripande verktyg för Samhalls interna styrning. Samtliga intervjuade berörde fyra existerande mål, vilka har beslutats av staten och som årligen bör infrias. Tre av målen är sociala mål som är väl förankrade i företaget efter att ha varit mer eller mindre oförändrade under lång tid. Det fjärde målet är ett avkastningskrav som är ett relativt nytt direktiv som infördes av ägaren, staten, under 2006. Samtliga intervjuade menade att det som främst har kommit att internt förändras de senaste åren är att organisationen har gått mot ett mer ekonomiskt fokus. VD Birgitta Böhlin beskriver dagens Samhall som en betydligt mer kostnadsmedveten och affärsmässig organisation än tidigare och svarar på frågan om vad som är den största förändringen sedan hon tillträdde som VD för Samhall 2004: *"Nu klarar vi alla mål. Vi levererar det som förväntas av oss."*⁸⁷

Innan 2006 var målet som berörde den ekonomiska delen av Samhall formulerat som "ekonomi i balans". Det upplevdes som något "luddigt" av Samhalls ledning och det fanns inga klara direktiv från ägarens sida för vad som förväntades att Samhall skulle leverera på det ekonomiska planet.⁸⁸ Detta kom att avspeglas i Samhalls ekonomiska resultat då Samhall under vissa år presterade bra resultat, men andra år presterade betydligt sämre (se Figur 8 i Appendix).

Empiriavsnittet fortsätter genom att vi mer specifikt beskriver de olika mål som Samhall har att rätta sig efter idag. Vi beskriver även företaget Samhall och återger den bild av verksamhetens interna styrning som vi har fått under genomförda intervjuer och hur denna har kommit att påverkas av avkastningskravets införande 2006.

4.1.1 Målen funktion i Samhall

De fyra övergripande målen som årligen formuleras av staten utgör ramen för Samhalls verksamhet och består idag både av sociala och ekonomiska mål. De fyra statliga målen genomsyrar hela verksamheten och har därmed fått en framträdande position inom den interna styrningen. Det nuvarande ekonomiska målet, ett avkastningskrav på eget kapital på sju procent, infördes under våren 2006. De arbetsmarknadspolitiska målen beslutas av

⁸⁷ Böhlin, Birgitta, intervju 2008-03-06.

⁸⁸ Böhlin, Birgitta, intervju 2008-04-29.

Arbetsmarknadsdepartementet medan avkastningskravet beslutas av Näringsdepartementet. Målen utformas således på departementsnivå och därför indirekt av ägaren, staten.

De arbetsmarknadspolitiska verksamhetsmål som Samhall har att rätta sig efter enligt avtalet med Arbetsförmedlingen är för närvarande:

- Sysselsättningen, d.v.s. timvolymen för anställda arbetshandikappades sysselsättning skall årligen uppgå till ett minsta antal arbetade timmar. Regeringens mål för 2007 var minst 24,4 miljoner timmar.
- Rekryteringen, d.v.s. av de personer med arbetshandikapp som rekryteras till Samhall skall årligen en minsta andel avse de prioriterade grupperna psykiskt funktionshindrade, intellektuellt funktionshindrade och personer med mer än ett funktionshinder. Regeringens mål gällande rekrytering från dessa grupper är för närvarande 43 procent.
- Övergångar, d.v.s. övergångar till arbeten utanför Samhall, skall årligen omfatta en viss andel av de anställda. Regeringens mål gällande övergångar har de senaste åren varit fem procent.⁸⁹

Idag finns följande ekonomiska mål specificerat för Samhall:

- Räntabiliteten på eget kapital skall uppgå till minst sju procent.

Dessutom ska den ekonomiska soliditeten överstiga 30 procent. Därutöver ska Samhall undvika att säga upp funktionshindrade anställda, vilka omfattas av merkostnadsersättningen, på grund av arbetsbrist. I samband med eventuella omstruktureringar ska det därmed i möjligaste mån tas regionalpolitisk hänsyn då man skall undvika att lägga ner verksamheter på orter med svag arbetsmarknad.⁹⁰

4.1.2 Samhall – en överblick

Samhall är ett statligt ägt bolag med en central roll i den svenska arbetsmarknadspolitiken. Genom att lyfta fram personer med olika typer av funktionshinder som en resurs i arbetslivet, bidrar Samhall till att utveckla den svenska arbetsmarknaden.

Fenomenet skyddat arbete som arbetsmarknadspolitisk åtgärd har funnits sedan 1960-talet, då olika former av skyddat arbete, i exempelvis verkstäder och på kontor utvecklades. Tidigt upptäcktes dock brister i systemet, varför de 370 skyddade verkstäderna 1980 kom att omvandlas till 24 regionala stiftelser. 1992 omvandlades dessa stiftelser till en aktiebolagskoncern där moderbolaget blev Samhall AB, med 24 regionala dotterbolag.⁹¹ 2002 slogs koncernen ihop till ett enda bolag, Samhall AB, med 8 regionkontor.⁹²

⁸⁹ Samhall Årsredovisning (2006), s. 12.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ I Fokus (2007), nr 4.

⁹² Måhl, Christer, intervju 2008-03-04.

Verksamhetens syfte har under årens lopp kommit att formuleras på olika sätt, men har alltid innefattat den huvudsakliga funktionen; att erbjuda arbete åt människor med arbetshandikapp. I Samhalls årsberättelse går det att utläsa den rådande syftesformuleringen:

*”Samhalls uppdrag är att som en del av den svenska arbetsmarknadspolitiken producera varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt personer med funktionshinder. Med ett starkt individperspektiv som förenas med en lönsam affärsstruktur ska Samhall erbjuda ett varierat utbud av arbetsuppgifter. På så sätt kan bolaget arbeta för att stärka funktionshindrades ställning på arbetsmarknaden”.*⁹³

En övergång till ett arbete i ett företag utanför Samhall behöver inte nödvändigtvis vara ett mål för alla medarbetare, ibland är själva arbetet ett mål i sig: *”I Samhall kan du jobba tills du blir pensionär,[...] det är ingen vanlig rehabiliteringsverksamhet”.*⁹⁴

I likhet med andra företag måste Samhall ha intäkter för att verksamheten skall kunna fortlöpa. Samhall har två huvudsakliga intäktskällor. Förutom försäljning av varor och tjänster får Samhall också intäkter från staten genom att en s.k. merkostnadsersättning betalas ut till företaget. Ersättningen ska täcka de merkostnader som Samhall har för att kunna klara det arbetsmarknadspolitiska uppdraget. Exempel på merkostnader är att anställda på Samhall har lägre arbetstakt än vanliga anställda, att Samhall måste ha en viss geografisk spridning i verksamheten och det tidigare nämnda direktivet att personer med funktionshinder inte får sägas upp i samband med konjunktur- och strukturförändringar.⁹⁵

År 2006 kom cirka 40 procent av den totala omsättningen från försäljning av varor och tjänster och cirka 60 procent från den statliga merkostnadsersättningen.⁹⁶ Detta är en nivå som hållit sig förhållandevis konstant under årens lopp (*Se Figur 9 i Appendix*). Förslag på storleken av merkostnadsersättningen presenteras årligen i budgetpropositionen som Riksdagen slutgiltigt godkänner i december varje år.⁹⁷ Merkostnadsersättningen bestäms efter antalet förväntade arbetstimmar, och genom att merkostnadsersättningen fastställs sätts ett minimum för antalet arbetade timmar. Om Samhall inte skulle uppfylla detta mål måste de betala tillbaka en del av merkostnadsersättningen, en ersättning som Arbetsmarknadsdepartementet betalar ut genom Arbetsförmedlingen.⁹⁸

4.1.3 Ny VD, ny verksamhet och nya visioner

VD för Samhall AB är Birgitta Böhlin som tillträdde 2004. Böhlin har bakom sig en lång karriär inom olika statliga företag och myndigheter. Efter att ha tillträtt som ny VD för Samhall påbörjade Böhlin och den delvis nya ledningsgruppen arbetet mot en strategisk förändring av verksamheten. Initialt krävdes ett djupgående analysarbete för att få klarhet i hur företaget egentligen tjänade pengar och vilka delar av verksamheten som var lönsamma. Man fann att Samhall hade en dålig intjäningsförmåga från den operativa verksamheten och för låg

⁹³ Näringsdepartementet (2006), s. 60.

⁹⁴ Måhl, Christer, intervju 2008-03-04.

⁹⁵ Samhall Årsredovisning (2006), s. 66.

⁹⁶ Ibid, s. 36.

⁹⁷ Böhlin, Birgitta, intervju 2008-03-06.

⁹⁸ Måhl, Christer, intervju 2008-03-04.

produktivitet, vilket resulterade i att omfattande förändringar påbörjades. En konsekvens av detta nya tänkande är de senaste årens ändrade fokus för verksamheten. Genom analyser fann man att Samhall skulle lyckas bäst med både de sociala och ekonomiska målen genom att förändra sin verksamhetsinriktning.⁹⁹ Man började omstruktureringen från ett varuproducerande företag till att bli ett företag som idag erbjuder ett stort utbud av olika tjänster. Detta har resulterat i en markant nedgång i Samhalls egen tillverkning och således en omställning för de anställda, från jobb i Samhalls skyddade verkstäder till arbeten i företag ute på marknaden. Idag är uppdragen i mer än hälften av fallen relaterade till tjänstesektorn och uppdrag hos kund, s.k. inbyggd verksamhet är idag den snabbast växande sektorn.¹⁰⁰ Som exempel kan nämnas att Samhall på kort tid har blivit stora inom städbranschen, och är idag Sveriges tredje största städföretag. Arbetsområdeschef Åsa Forslund menar att det är en naturlig utveckling vi ser: "Samhall ska prägla arbetsmarknaden och Samhall ska, och måste, matcha arbetsmarknaden."¹⁰¹



Figur 4. Samhalls affärsområden fördelade på antalet anställda.¹⁰²

Samhall sysselsätter idag ca 22 000 anställda med olika typer av funktionshinder, vilket gör företaget till ett av Sveriges största företag. Därutöver finns ca 2000 direktanställda tjänstemän.¹⁰³ Som en del av avtalet med Arbetsförmedlingen finns Samhalls verksamhet spridd på cirka 250 orter över hela landet.

En viktig orsak till att ett omfattande förändringsarbete av Samhall inleddes i början av 2000-talet var att Samhall liksom många andra företag drabbades hårt av konjunkturnedgången. Samhalls verksamhet var vid den här tiden koncentrerad till stora svenska verkstadsföretag, varav den största kunden, Ericsson, själv kom att hamna i finansiella svårigheter. Detta gjorde att Ericsson beslutade sig för att flytta stora delar av sin tillverkning utomlands vilket resulterade i att tusentals Samhallanställda stod utan arbete.¹⁰⁴ Eftersom Samhall var förhindrat att entlediga

⁹⁹ Böhlin, Birgitta, intervju 2008-03-06.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Forslund, Åsa, intervju 2008-04-09.

¹⁰² Samhall Årsredovisning (2007), s. 15.

¹⁰³ Henmark, Tobias, intervju, 2008-03-12.

¹⁰⁴ Böhlin, Birgitta, intervju 2008-03-06.

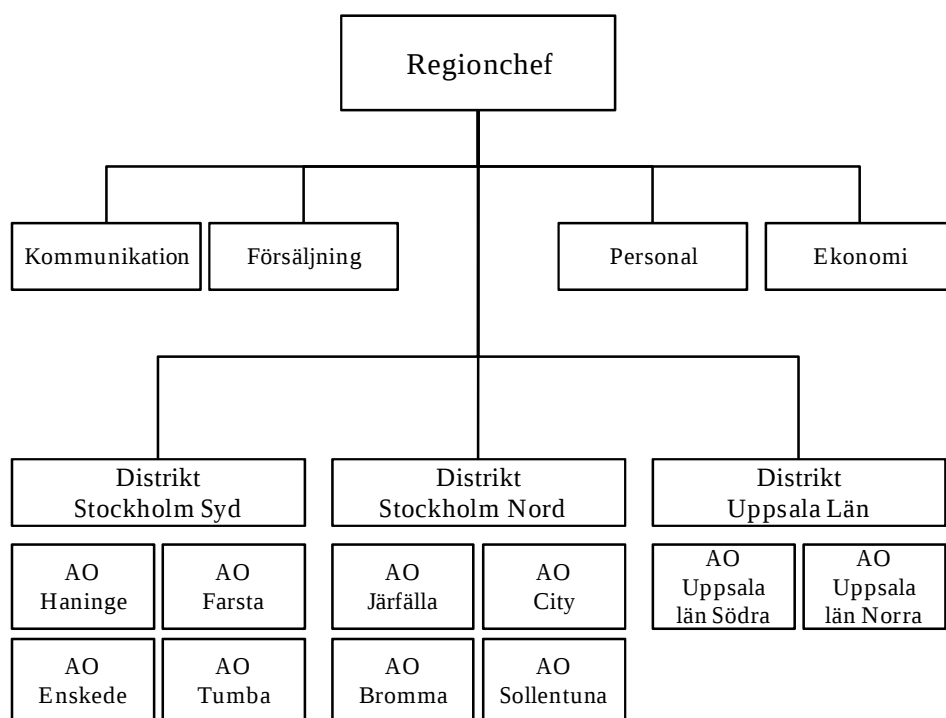
sina anställda kom man att ha en betydande undersysselsättning i bolaget vilket Luis Barturen på Arbetsmarknadsdepartementet beskrev som: "Folk spelade kort och rullade tummarna".¹⁰⁵

En liknande bild återges i Holmqvists bok om Samhall: "En arbetsledare på en extern arbetsplats där Samhall hade inhyrd personal vittnade om att det för det mesta 'fungerade väldigt bra' med Samhalls personal utom när det fanns lite att göra. [...] En av de anställda sade att bland hennes kollegor på en annan arbetsplats där de inte fanns något arbete 'sitter de bara och rullar tummarna tills de blir alldeles snurriga i huvudet.'" ¹⁰⁶ Undersysselsättningen i Samhall resulterade i att staten minskade sina direktiv vad gäller antalet arbetade timmar och följaktligen har antalet anställda inom Samhall minskat successivt under åren 2001 till 2008.¹⁰⁷

4.2 Förändrade styrsätt i Samhall

4.2.1 Organisationsstruktur

Samhall är uppdelat på åtta geografiska regioner, som är ungefär lika stora sett till antalet anställda. Stockholmsregionen, den region som vi har valt att inrikta oss på, omfattar totalt cirka 3000 anställda. Regionen är nedbruten på tre distrikt och varje distrikt är i sig uppdelat på ett antal arbetsområden, se figur 5 nedan. Samtliga regioner har en liknande struktur men skiljer sig en aning åt gällande antalet distrikt och arbetsområden.¹⁰⁸



Figur 5. Organisationsstruktur, Region Stockholm.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Barturen, Luis, intervju 2008-03-07.

¹⁰⁶ Holmqvist (2005), s. 127.

¹⁰⁷ Barturen, Luis, intervju 2008-03-07.

¹⁰⁸ Heijer, Birgitta, intervju 2008-03-28.

¹⁰⁹ Ibid.

Regionkontoren är också uppdelade på olika ansvarsområden. Stockholmsregionen består av en försäljningsenhet som innefattar nio säljare och en försäljningschef, en personalenhet och en enhet ansvarig för ekonomin bestående av sex anställda, varav en fungerar som regionens övergripande controller.¹¹⁰ Vidare är regionens distrikt indelade i olika arbetsområden med arbetsområdeschefer och personalledare. Personalledarna har huvudansvaret för att Samhalls anställda trivs med sina arbeten och utvecklas framåt. Varje personalledare är ansvarig för cirka 30 anställda. Varje distrikt och arbetsområde jobbar efter egna budgetar men personalledarna har inget budgetansvar, dock så mäts de på sin resursutnyttjning. Rapporteringen till företagets ledning sker på regional basis och således ansvarar varje regionchef fullt ut för sin sammantagna verksamhet och budget. Tillsammans med de andra regionerna ska man bidra till att Samhalls övergripande mål uppfylls.

Samhall är följaktligen ett företag uppdelat på många enheter på ett flertal nivåer; huvudkontor, regioner, distrikt, arbetsområden och längst ned kostnadsställen med personalledare. Arbetsområdeschefen för Tumba, Åsa Forslund, menar att arbetet i organisationen på många sätt är decentraliserat. Det finns dock en tydlig beslutsväg som måste följas; arbetsområden rapporterar till distriktet som rapporterar till regionen som i sin tur rapporterar till ledningen. Kontakter förs väldigt sällan över dessa noder, det hålls hårt på strukturen. Det har dock gjorts försök till att korta ner beslutsvägarna i det dagliga arbetet genom att låta tjänstemännen på arbetsområdeskontoren fatta mycket av de dagliga, operativa besluten.¹¹¹

För att förenkla uppföljning och beslut i organisationen kom regioncheferna i slutet av 2006 att inkluderas i företagsledningen där de idag på ett integrerat sätt beslutar tillsammans med VD och övrig ledning om bolagets operativa verksamhet. På detta sätt menar ledningen att de säkerställer delaktighet och input från den operativa verksamheten samt att de snabbt och effektivt får ut viktig information på regional nivå.¹¹² En markant förändring sedan 2006 är därmed företagsledningens storlek. Idag innefattar den totalt femton personer, mot tidigare sju personer. Enligt VD Birgitta Böhlin har denna förändring varit tidskrävande men nödvändig: *"I en så här stor organisation är det nödvändigt att orkestrera allt härifrån."*¹¹³ Därutöver besöker ledningen kontinuerligt anställda i de olika regionerna, samt har videokonferenser med chefer på olika nivåer i ett försök att överbrygga det stora geografiska avståndet. Under de senaste två åren har försäljningen lyfts upp i prioriteringshierarkin. År 2007 anställdes en försäljningsdirektör som sitter med i företagsledningen, en roll som inte har funnits på ledningsnivå tidigare.¹¹⁴

En tydlig förändring i Samhalls arbetssätt kan ses i att det idag rekryteras mer professionellt till ledarpositioner i företaget. *"Tidigare var det nästan självklart att en duktig linjeförman så småningom skulle få en plats i företagsledningen. Så är inte fallet idag."*¹¹⁵ Detta är även en klar linje när det anställs till säljavdelningen där det idag rekryteras professionella säljare med gedigen erfarenhet. Ytterligare en förändring av Samhalls arbetssätt är att organisationen idag strävar efter att utbilda alla

¹¹⁰ Heijer, Birgitta, intervju 2008-03-28.

¹¹¹ Forslund, Åsa, intervju, 2008-04-09.

¹¹² Lindgren, Anette, intervju 2008-03-28.

¹¹³ Böhlin, Birgitta, intervju, 2008-04-29.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Byrland, Jan, intervju, 2008-04-09.

anställda mot ett visst lönsamhetstänk. Exempelvis genomgår alla personalledare just nu en affärsmannaskapsutbildning.¹¹⁶ Eftersom personalledarna är de som jobbar närmast Samhalls anställda med funktionshinder är detta ett sätt att sprida sinnet för affärsmannaskap ända ner i organisationens operativa delar.

Till skillnad från många andra regioner har Stockholmsregionen fortfarande en stor del egna produktionsenheter eftersom det på grund av hårdare konkurrens är svårare att hitta stabila kunder. Detta har gjort att regionen har haft svårt att nå sin budget, eftersom situationen för produktionsenheterna enligt regionchef Birgitta Heijer är krisartad. Hon menar att "produktionsenheterna blöder". Planen framöver blir att avveckla de arbeten som går back och utveckla och bygga vidare på de arbeten som är efterfrågade av marknaden. I detta arbete har olika regioner kommit olika långt. Matchningen är dock det som problematiserar processen. Matchningen mellan rätt person och rätt jobb är enligt Heijer det viktigaste men också det svåraste inom Samhall.¹¹⁷

4.2.2 Ny affärsstrategi

Under 2007 har arbetet inletts med att förverkliga Samhalls nya affärsstrategi som består av tre delar: en förändrad affärsstruktur, ett nytt arbetssätt och ett utvecklat varumärke.¹¹⁸ Den förändrade affärsstrukturen innebär att Samhall fortsätter utvecklingen mot mer uppdrag inom bemannade lösningar och inom tjänsteverksamheten. Det nya arbetssättet innebär ett närmare samspel mellan personal- och affärsutveckling. Samhalls omkring 100 geografiska arbetsområden har fått en ny nyckelroll i det fortsatta arbetet med att förverkliga strategin. En avgörande framgångsfaktor för genomförandet av dessa förändringar är förankringen bland Samhalls chefer. Detta har man försökt säkerställa genom en rad möten med samtliga arbetsområdeschefer där man har informerat om framtida tänkta affärsutveckling och arbetssätt.¹¹⁹

Genom det nya varumärket, som symboliseras av den nya logotyp och grafiska profil som presenteras nedan i *figur 6*, försöker företaget tydliggöra för såväl existerande som potentiella framtida kunder, företagets värdegrund och kvalitet.¹²⁰ Den nya logotypen fyller även en viktig funktion internt i företaget genom att den tydligt talar om för alla anställda vad Samhall som organisation står för, vilket bland annat inkluderar en kombination av samhällsnytta och affärsmässighet. Därmed vill ledningen stärka företagskulturen och den interna stoltheten över Samhall. Efter att ha gjort ett antal besök på olika Samhallkontor runt om i Stockholmsområdet kan vi konstatera att den nya logotypen blivit väl mottagen av de anställda, och den syns överallt på och kring kontoren.

¹¹⁶ I Fokus (2008), nr 1, s. 24.

¹¹⁷ Heijer, Birgitta, intervju 2008-03-28.

¹¹⁸ Samhall Årsredovisning (2007), s. 5.

¹¹⁹ Ibid, s. 6.

¹²⁰ Ibid.



Figur 6. Samhalls nya grafiska profil och logotyp från år 2007.¹²¹

4.2.3 Ersättning och bonussystem

Rörliga ersättningar är begränsade i Samhall, vilket bland annat har sin förklaring i Samhalls ägandestruktur. På ledningsnivå är det sedan år 2003 förbjudet med rörliga ersättningar i alla statliga företag. Att rörliga ersättningar används begränsat även på lägre nivåer i organisationen beror snarare på en kombination av företagskulturen och risker för suboptimering.¹²² Mycket av den kultur som genomsyrar Samhall idag har sitt ursprung i det gamla tänkandet där Gerhard Larsson, som var Samhalls VD från starten fram till år 2000, har haft ett stort inflytande. Han var under hela sin tid vid rodret en stark motståndare till alla former av rörliga ersättningar.¹²³

Under år 2007 bröts till viss del det tidigare mönstret när det infördes en differentierad lönepott, vilket innebar att lönen relativt sett ökade mer för de tjänstemän i de regioner där målen uppfylldes. Detta system är något som är tänkt att användas och utvecklas även framöver. VD Birgitta Böhlin uttrycker tydligt sin åsikt: "Levererar man väl blir man belönad, levererar man inte blir man inte belönad." Detta synsätt har bland annat lett till en betydande lönespridning för regioncheferna, där de som lyckas väl blir bättre belönade.¹²⁴

Det har dock visat sig vara problematiskt att använda den differentierade löneökningsspotten. Detta har bland annat sin förklaring i att alla regioner har olika förutsättningar vad gäller anställda, konkurrens och geografiska aspekter, och att det därför lätt blir en orättvis fördelning. Rädslan för suboptimeringar är genomgående stor även inom regionerna. Rörelsebaserade ersättningar kan komma att tänkas leda till att tjänstemännen enbart ser till sitt eget arbetsområde eller sitt eget distrikt och inte tänker på helheten, d.v.s. regionens och i slutändan företaget Samhalls väl. Förutom en differentierad lönepott har det under 2008 påbörjats ett försök med provisionsbaserad lön till säljare i Dalarna, vilket i grunden beror på att man på ledningsnivå identifierat säljfunktionen i Samhall som en allt viktigare framgångsfaktor. Resultatet av detta försök har ännu inte hunnit utvärderas.¹²⁵

¹²¹ Samhall Årsredovisning (2007), s. 6.

¹²² Byrlind, Jan, intervju, 2008-04-09.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Böhlin, Birgitta, intervju, 2008-04-29.

¹²⁵ Byrlind, Jan, intervju, 2008-04-09.

Även när det gäller möjligheten att använda monetära ersättningar som incitament kommer vikten av att ha tydliga mål tillbaka in i bilden. *"Ju tydligare målen blir, desto enklare blir det att driva att lönerna ska vara individuella, alltså att belöna efter prestation."*¹²⁶

I intervjuer med anställda på Samhall har vi identifierat ett intresse för rörliga ersättningar, dock poängteras områdets komplexitet. Ett debatterat ämne har varit säljarnas ersättningar och hur de på bästa sätt ska belönas. *"De kan ju sälja in massa städuppdrag men har man ingen personal som har kapaciteten att städa finns det inget värde i det."*¹²⁷ Säljarna står ständigt inför en svår balans eftersom de inte kan sälja in vilka uppdrag som helst, utan alltid måste anpassa uppdragen efter den befintliga arbetsstyrkan.

4.2.4 Budgetarbetet

Med avkastningskravet på sju procent i åtanke utarbetas Samhalls övergripande budget, vilken sedan bryts ned på regional nivå, distriktsnivå och arbetsområdesnivå. Enligt chefen för Stockholmsregionen, Birgitta Heijer, är direktiven från företagsledningen för budgetarbetet väldigt detaljerade. Budgetdirektiven lämnas varje höst till regionerna som sedan utarbetar förslag till budget på arbetsområdes-, distrikts- och regional nivå. De budgetar som utarbetas revideras ofta av huvudkontoret då de förväntade ekonomiska resultaten ofta höjs från centralt håll. För respektive region gäller det att försöka öka intäkterna eftersom kostnaderna redan i de flesta fall har skurits så mycket som möjligt.¹²⁸

Enligt distriktschef Jan Byrlind har den ekonomiska ribban höjts för varje år i Samhall sedan början av 1990-talet. Kostnadssidan var det första man jobbade med, genom enhetsfusioner och försäljningar av fastigheter och andra tillgångar. Idag jobbar man med intäktssidan istället och där har säljfunktionen kommit att bli allt viktigare. För att nå de budgetmål som fastställts på ledningsnivå får säljarna jobba mycket med merförsäljning. Försök till kostnadsskärning och annan effektivisering av organisationen sker dock fortfarande.¹²⁹

Arbetsområdeschef Åsa Forslund menar att det generellt sett i organisationen *"är ett väldigt, väldigt stort fokus på ekonomin"*. Samtliga intervjuade säger att budgetarbetet har en framträdande roll i det dagliga arbetet, och organisationen beskrivs som starkt budgetstyrd. Från de lägre nivåerna i organisationen uttrycks ett missnöje med att budgetarbetet styrs så mycket uppifrån, eftersom det är svårt att leva upp till ledningens krav. *"Vad kan vi göra när de säger att vi måste öka intäkterna med några miljoner? Vi får försöka utbilda medarbetarna och samtidigt sälja in nya uppdrag."* [...] *"Det blir som ett spel för kulisserna. För vem gör vi budgeten när vi vet att det är orimliga siffror?"*¹³⁰

Även Regionchef Birgitta Heijer säger att företagsledningens direktiv ibland känns närmast omöjliga att uppnå: *"300-350 individer ska få nya arbetsuppgifter – det är jättesvårt"*. Hon menar att det

¹²⁶ Böhlin, Birgitta, intervju, 2008-04-29.

¹²⁷ Forslund, Åsa, intervju, 2008-04-09.

¹²⁸ Byrlind, Jan, intervju, 2008-04-09.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Forslund, Åsa, intervju, 2008-04-09.

är lätt för ledningen att bestämma sig för en viss strategi och vissa mål men att de som sitter nära verkligheten inser att det är tufft att uppnå dem.¹³¹

VD Birgitta Böhlin säger i frågan: *”Det är alltid fråga om huruvida man ska ha en bottom-up eller top-down process. Eftersom vi får så mycket anslag från staten måste dock mycket av budgetarbetet börja härifrån.”*¹³²

Budgetarbetet har fungerat olika bra under årens lopp. I år har enligt Åsa Forslund dialogen med regionledningen varit bättre. Dock har man fortfarande inte hittat den bästa modellen för budgetarbetet utan prövar sig fram.¹³³ Den största förändringen sedan 2006 är enligt CFO Paul Lidbom att ledningen har försökt komprimera tidsåtgången för budgetarbetet eftersom de vill undvika att budgetprocessen blir för lång. Tidigare har budgetarbetet tagit orimligt mycket tid och kraft från de anställda. Därför skickas nu budgetunderlag ut relativt sent under hösten.¹³⁴

4.2.5 Resultatuppföljning

Enligt VD Birgitta Böhlin ställer styrelsen idag mer krav på att få veta hur affärerna fortlöper. Därmed krävs bättre uppföljningsmöjligheter. Under 2007 förbättrades Samhalls intranät avsevärt vilket har lett till en mer transparent organisation samt skapat möjligheter till betydligt bättre uppföljning än tidigare.¹³⁵ Chefer på olika nivåer kan dagligen gå in och se hur de ligger till gentemot andra regioner. Den interna jämförelsen har blivit oerhört viktig och det anordnas olika interna tävlingar för att skapa incitament för kontinuerliga förbättringar.

Löpande dialoger och uppföljningar sker mellan regionerna och de centrala styrfunktionerna på huvudkontoret. En gång i månaden träffas företagsledningen, inklusive alla regionchefer, för att diskutera utvecklingen inom varje region. Det som då främst följs upp är de fyra ägarmålen. Det ekonomiska målet följs upp genom att regionens ekonomiska resultat jämförs mot det budgeterade. I utvärderingen av varje region används ett målkort som visar hur regionen ligger till gällande de fyra ägarmålen. Efter varje kvartal diskuteras sedan målkortet vid ett enskilt möte mellan regionchef och VD. Målkorten är en ny företeelse i Samhall som infördes 2008 för att tydliggöra vikten av att uppfylla de fyra ägarmålen.¹³⁶

För att ytterligare tydliggöra och formalisera vikten av att uppfylla samtliga mål används genomgående i företaget målkontrakt som utformas mellan en chef och dess underordnade, såväl på ledningsnivå, som på region – och distriktsnivå. Dessa kontrakt följs upp genom månadsträffar då målkorten visar måluppfyllelsens utfall. Användningen av målkontrakt har utvecklats gradvis men under 2008 har det börjat användas genomgående i organisationen.

Vidare görs uppföljning minst tolv gånger per år internt inom distrikten och arbetsområdena. Detta resulterar i en prognos för de enskilda distrikten som lämnas in kvartalsvis till regionchefen. Även en djupare uppföljning och analys av budgetuppfyllelse görs varje kvartal.

¹³¹ Heijer, Birgitta, intervju 2008-03-28.

¹³² Böhlin, Birgitta, intervju, 2008-04-29.

¹³³ Forslund, Åsa, intervju, 2008-04-09.

¹³⁴ Lidbom, Paul, intervju, 2008-04-29.

¹³⁵ Böhlin, Birgitta, intervju, 2008-04-29.

¹³⁶ Ibid.

Anledningen till att det nu görs prognoser kvartalsvis är att ledningen vill öka tempot i organisationen.¹³⁷

Eftersom budgetmålen vid flera tillfällen har varit för höga menar arbetsområdeschef Åsa Forslund att inget händer om målen missas. Uppfylls de sociala målen ger missade ekonomiska budgetmål enligt Forslund inga större effekter.¹³⁸ Distriktschef Byrlind instämmer däremot inte när han säger att måluppfyllelse påverkar både karriärväg och lönekuvert. *”Det är höga krav. Man når inte alltid ända fram och det är svårt. [...] Budgetarna är orimliga samtidigt som uppföljningen blivit hårdare. Tidigare kunde man missa målet utan så mycket konsekvenser. Idag är det hårdare.”*¹³⁹

Ett nytt styrverktyg för verksamhetens uppföljning är PDCA som står för *Plan, Do, Control, Act* och kan beskrivas som en cyklisk handlingsplan för ett systematiskt förbättringsarbete. Tidigare användes en rad olika beskrivande dokument för vad som skulle göras, vilka var baserade på flertalet olika verksamhetsplaner. Med PDCA som infördes under 2007 hoppas ledningen på att öka tydligheten och kommunikerbarheten för vad som ska göras och också få en bättre överblick över vad som faktiskt blir gjort. PDCA används idag på alla nivåer i företaget. På frågan varför organisationen inte använder sig av *balanced scorecards* som så många andra företag i den offentliga sektorn svarar VD Birgitta Böhlin: *”Man är lite rädd för sådana där utrikiska ord i Samhall. Man får inte hålla på och förändra för mycket, det här andra måste sätta sig först.”*¹⁴⁰

4.2.6 Företagskultur

Företagskulturen i Samhall karaktäriseras av att det finns ett starkt engagemang för verksamheten hos de anställda i företaget och en stark tro på att arbetet man utför gör nytta. Detta är något som vi funnit är genomgående i företaget och visas genom nedanstående citat från olika tjänstemän.

VD Birgitta Böhlin säger: *”Det är oerhört betydelsefullt att arbetsområdeschefer och personalledare, de som jobbar närmast våra anställda, är besjälade av vår idé.”*¹⁴¹

Distriktschef Jan Byrlind har en liknande bild av de anställda: *”Alla har en human syn och sätter ett socialt värde på arbetet. Man jobbar inte i Samhall för att tjäna en massa pengar.”*¹⁴²

Arbetsområdeschef Åsa Forslund förstärker samma bild: *”Om man inte gillar verksamhetsidén så har man inget här att göra. Man kan inte arbeta som i ett vanligt företag.”*¹⁴³

VD Birgitta Böhlin menar dock att det tidigare har funnits en alltför förstående och förlåtande kultur i Samhall gentemot de anställda. *”Vi går nu mot en kultur där vi kräver mer av våra tjänstemän. Det kommer att märkas genom att vi belönar mer efter individuella prestationer.”*

På frågan hur de anställda upplever det nya lönsamhetsfokuset svarar Birgitta Heijer: *”Det känns kul att jobba för ett riktigt företag med visioner.”* Samtidigt säger hon att:

¹³⁷ Byrlind, Jan, intervju, 2008-04-09.

¹³⁸ Forslund, Åsa, intervju, 2008-04-09.

¹³⁹ Byrlind, Jan, intervju, 2008-04-09.

¹⁴⁰ Böhlin, Birgitta, intervju, 2008-04-29.

¹⁴¹ Böhlin, Birgitta, intervju 2008-03-06.

¹⁴² Byrlind Jan, intervju, 2008-04-09.

¹⁴³ Forslund, Åsa, intervju, 2008-04-09.

*”När organisationen nu ställs inför nya förändringar finns det dels de som är jätteentusiastiska och dels de som känner att detta har vi gjort förut.”*¹⁴⁴

VD Birgitta Böhlin menar att för att kunna förändra kulturen fullt ut i ett företag krävs det nyanställningar. Ett exempel på sådana i Stockholmregionen är regionchef Birgitta Heijer som anställdes 2007. Dock menar Böhlin att eftersom Samhall är ett så pass stort företag krävs det många nyanställningar för att kunna förändra kulturen i grunden: *”Man måste vara flera nya för att få det att fungera. Annars är det lätt att dras med i den gamla kulturen.”*¹⁴⁵

4.2.7 Attityd till målen

När vi frågade VD om det fanns något av de fyra ägarmålen som var viktigare än något annat svarade hon nej – att alla är lika viktiga. Detta är något som regionchef Birgitta Heijer instämde i: *”Alla mål måste vara likställda i organisationen, annars accepteras vårt arbete inte på nationell nivå.”*¹⁴⁶

Å andra sidan menar Heijer att det finns de anställda som alltid i första hand ser till människan i organisationen medan andra ser både och – människan och affärerna – vilket enligt Heijer är det som egentligen krävs.¹⁴⁷ Officiellt är svaret på frågan om hur målen viktas tydligt – alla mål är lika viktiga. Det verkar dock finnas utrymme för personlig viktning av målen – en intervjuad satte övergångsmålet som det viktigaste målet och en annan intervjuad satte det ekonomiska målet framför de tre andra.

Medarbetartidningen ”I fokus” utgör en viktig del av kommunikationen till Samhalls medarbetare. I det första numret 2008 stoltseras det med att företaget klarat ägarens samtliga mål och utfallen för de tre sociala målen presenteras i detalj. För de ekonomiska målen nämns det dock bara kort att de är uppfyllda och det skrivs inget om att avkastningskravet faktiskt har överträffats med nära två procentenheter. Genom detta framställningssätt upplevs de tre sociala målen som de klart viktigaste målen för en extern betraktare av Samhall.¹⁴⁸

Det diskuteras med jämna mellanrum huruvida det är bra att staten har valt att formulera ett avkastningskrav på det egna kapitalet för Samhall. VD, Birgitta Böhlin är positivt inställd till att ha ett avkastningskrav på företaget och motiverar det så här: *”Först och främst måste vi uppfylla tre sociala mål – för det får vi ersättning av staten. Metoden för att rehabilitera våra anställda är genom arbete. För det krävs affärer. För att man ska tvingas göra bra affärer är det bra att ha ett avkastningskrav på sig. Lönsamhet är en förutsättning för verksamheten”*¹⁴⁹

Böhlin menar att merkostnadsersättningen tidigare användes som regulator för att få ekonomin i balans. Genom att nu ha ett avkastningskrav att sträva efter undviks alla diskussioner om tärande

¹⁴⁴ Heijer, Birgitta, intervju, 2008-03-28.

¹⁴⁵ Böhlin, Birgitta, intervju, 2008-04-29.

¹⁴⁶ Heijer, Birgitta, intervju, 2008-03-28.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ I Fokus (2008), nr 1, s. 10.

¹⁴⁹ Böhlin, Birgitta, intervju 08-03-06.

och konkurrenshämmande verksamhet. Merkostnadsersättningen går nu stadigt ner mot styrelsens långsiktiga mål på 90 procent.¹⁵⁰

4.2.8 Målkonflikter

Rapporter pekar på att statens mål och riktlinjer gällande Samhall innehåller målkonflikter.¹⁵¹

VD Birgitta Böhlin beskriver den potentiella målkonflikten som: *"De duktigaste går – samtidigt som man ska göra bra affärer. [...] Vårt viktigaste uppdrag är att rehabilitera funktionshindrade personer genom arbete, helst så bra att de lämnar oss..."*¹⁵²

Åsa Forslund ger ytterligare exempel på varför det uppstår målkonflikter i Samhall: *"Ett uppdrag kan vara kasst ekonomiskt, men medarbetarna mår jättebra, utvecklas och lär sig. Om ett uppdrag blir lönsamt eller ej beror på vem man sätter in. Tar det tio timmar för någon att utföra jobbet blir det mindre lönsamt än om det tar fem timmar för någon annan. Å andra sidan kanske den här personen utvecklas mycket mer – vilket är då viktigast – lönsamhet eller utveckling av våra anställda?"*¹⁵³

Christer Måhl menar att det är en av företagsledningens viktigaste uppgifter att hantera denna konflikt och det är vad de varje år strävar efter.¹⁵⁴ Arbetsmarknadsdepartementets ansvarige, Luis Barturen, går längre och säger att det absolut finns en målkonflikt mellan de sociala och ekonomiska målen i Samhall men enligt honom är det inget unikt för Samhall utan det är något som säkerligen finns i många andra verksamheter.¹⁵⁵

Det verkar dock finnas en tendens att ju mer Samhall går åt tjänstebaserad verksamhet och bemanningsuppdrag, desto mindre blir målkonflikterna inom Samhall. Detta var något som VD Birgitta Böhlin tog upp genom att förklara att antalet övergångar har ökat naturligt de senaste åren i och med att många anställda har gått från arbete i skyddade fabriker till arbete hos "riktiga" arbetsgivare. På detta sätt slussas många Samhallanställda på ett naturligt sätt ut i arbetslivet och kräver därmed inte lika stora resurser i form av coachning och utbildning som de annars skulle ha behövt.

4.3 Statens styrning av Samhall

4.3.1 Utförandet av ägarstyrningen

De departement i Regeringskansliet som har ansvaret för statens styrning av Samhall är Näringsdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet. Näringsdepartementet har det huvudsakliga ansvaret för ägarrollen i Samhall och det är detta departement som formulerar de ekonomiska målen för företaget. Dessa mål fastställs årligen på årsstämman där en statlig representant alltid är närvarande. Tobias Henmark som arbetar på enheten för statligt ägande på Näringsdepartementet är ansvarig för Samhall och även statens representant i Samhalls styrelse.

¹⁵⁰ Böhlin, Birgitta, intervju 08-03-06.

¹⁵¹ Arbetsmarknadsdepartementet, (2003), s. 44.

¹⁵² Böhlin, Birgitta, intervju 08-03-06.

¹⁵³ Forslund, Åsa, intervju 2008-04-09.

¹⁵⁴ Måhl, Christer, intervju 08-03-04

¹⁵⁵ Barturen, Luis, intervju 2008-03-07.

Arbetsmarknadsdepartementet är ansvarigt för Samhalls arbetsmarknadspolitiska funktion och fastställer årligen de mål som berör Samhalls arbetsmarknadspolitiska del.¹⁵⁶ De arbetsmarknadspolitiska målen fastställande sker årligen genom ett skriftligt avtal mellan Arbetsförmedlingen och Samhall. De två departementen som huvudsakligen är inblandade i statens styrning av Samhall, har till nittio procent personal som är politiskt obunden.¹⁵⁷ Förutom de arbetsmarknadspolitiska målen regleras också de särskilda åtaganden och villkor som skall gälla för statens anslag till Samhall och för bolagets verksamhet i avtalet med Arbetsförmedlingen.¹⁵⁸

Trots att merkostnadsersättningen utgör mer än hälften av företagets totala omsättning pratades det förvånansvärt lite om frågan under intervjuerna. En viktig anledning till detta är att det har blivit en självklar del av intäkterna för Samhalls ledning. Även om det krävs ett riksdagsbeslut varje år för att anslagen ska godkännas så har vi förstått att säkerheten kring att ett godkännande ska komma upplevs som väldigt stor.

När avkastningskravet på sju procent för Samhall infördes var det efter beslut av en liten grupp personer på Näringsdepartementet. Enligt VD Birgitta Böhlin var beslutet inte alls förankrat med Arbetsmarknadsdepartementet och skapade därför en irriterad stämning i styrelsen. Det finns enligt Birgitta Böhlin allmänt sett en väldigt liten förståelse bland politiker vad gäller Samhalls avkastningskrav. *"Riksdagen tycker att det är urkorkat. Samhall ska inte gå med vinst."*

4.3.2 Statens uppföljning och utvärdering

*Regeringskansliet har i uppdrag att aktivt följa och förvalta statens tillgångar så att värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och – i de fall det är aktuellt – de särskilda samhällsintressena infrias. Detta sker genom fastställande, uppföljning och utvärdering av ekonomiska mål, samhällsekonomiska mål samt andra särskilda mål.*¹⁵⁹

Beroende på vad målen avser fastställs de i styrelsen, på årsstämman, via lag eller genom regeringsbeslut eller avtal mellan staten och företaget. Målen följs upp regelbundet och utvärderas i samband med den löpande förvaltningen. Rapporter om utfall jämfört med uppsatta mål utgör beslutsunderlag för åtgärder och förändringar i företaget samt eventuella förändringar av målen. Eftersom de ekonomiska målen beslutas av både företaget och ägaren innebär det att de också kommuniceras och följs upp på båda dessa nivåer. Hos ägaren sker det genom Verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande, och hos företaget i årsredovisningen och i företagets interna uppföljning.¹⁶⁰

En del av uppföljningen av Samhalls verksamhet är att företaget årligen granskas genom två olika revisioner. Den ena revisionen är en helt vanlig process där externa revisorer (för tillfället

¹⁵⁶ Barturen, Luis, intervju 2008-03-07.

¹⁵⁷ Henmark, Tobias, intervju, 2008-03-12.

¹⁵⁸ Arbetsmarknadsdepartementet, (2003), s. 43.

¹⁵⁹ Näringsdepartementet (2006), s. 25.

¹⁶⁰ Ibid.

Öhrlings) granskar årsredovisningen precis som för alla andra bolag. Den andra revisionen utförs av Riksrevisionen som fokuserar mer på arbetsmarknadspolitiska frågor.¹⁶¹

En tredje typ av uppföljning som görs är statliga utredningar. Genom åren har en rad olika statliga utredningar granskat Samhall vilket har resulterat i ett flertal förslag på förändringar som kan göras. Enligt Christer Måhl är det dock vanligt att denna typ av utredningar i slut ändan inte leder till några reella förändringar. Det senaste exemplet i raden av statliga utredningar av Samhall "*Inte bara Samhall*" med Jan Rydh som huvudansvarig utredare, stod klar 2003. När det gäller just den här utredningen har den enligt Christer Måhl inte på något sätt lett till några förändringar av Samhall, trots att den pekade på en rad konkreta punkter där Samhall kunde förbättra sin verksamhet. Christer Måhl menar att just detta fall till viss del kan förklaras av det regeringsskifte som skedde under 2006, då en ny regering många gånger inte vill följa upp vad en tidigare regering påbörjat.¹⁶²

¹⁶¹ Måhl, Christer, intervju 2008-03-04.

¹⁶² Ibid.

5. Analys

I det här avsnittet vägs teori och empiri samman i en analys som har som huvudsyfte att besvara frågeställningen. Avsnittet består av två huvuddelar. Den första delen analyserar de förändringar i Samhalls interna styrning som har skett sedan avkastningskravet infördes. Den andra delen analyserar och söker förklara dessa förändringar ur ett institutionellt perspektiv och även till viss del med ägarstyrningen i åtanke.

5.1 Förändringar i Samhalls interna styrning

Analysen av hur den interna styrningen i Samhall har påverkats av det införda avkastningskravet struktureras i avsnittet nedan efter de fem styrverktygen som ingår i Samuelssons ramverk för styrning i organisationer. De identifierade förändringarna för respektive styrverktyg sammanfattas i figur 7 nedan.

	Före 2006	Efter 2006
<i>Mål, visioner och strategier</i>	• Tre sociala mål • Ekonomi i balans	• Fyra mål av samma vikt varav tre är sociala och ett ekonomisk • Måluppfyllelse allt viktigare • Ny affärsstrategi
<i>Organisationsstruktur</i>	• Företagsledningen består av sju personer • Decentraliserad organisation • Intern rekrytering till ledning	• Större företagsledning bestående av femton personer • Arbetsområden allt viktigare, ännu mer decentraliserad • Professionell, extern rekrytering till ledning • Försäljningschef inkluderad i ledningen
<i>Belöningssystem</i>	• Belöningar genom karriär • Personligt beröm • Fasta löner	• Försök med rörlig lön till säljare • Differentierad lönepott efter måluppfyllelse • Individuell lönesättning för chefer
<i>Formella styrsystem</i>	• Detaljbudgetering • Flera dokument för tidsplanering	• Mer komprimerat budgetarbete • Prognoser • PDCA • Målkontrakt & målkort
<i>Ledarstil och kultur</i>	• Avsaknad av affärsfokus • Föråldrad ledning	• Toppstyrning – aktiv ledning • Affärsmässighet i fokus • Många nya anställda påverkar kulturen

Figur 7. Sammanställning av de identifierade förändringarna för respektive styrverktyg.

5.1.1 Mål, visioner och strategier

Samhall har allt sedan verksamhetens start haft särskilda mål och intressen att beakta. Fram till 2006 hade företaget främst arbetsmarknadspolitiska mål att rätta sig efter från ägaren. Det ekonomiska mål som fanns tidigare var formulerat som *ekonomi i balans* och ställde inga uttryckliga krav på att Samhall skulle gå med vinst. Situationen idag är en annan då Samhall har krav på sig, att årligen generera sju procents avkastning på eget kapital. Grunden för Samhalls existens är fortfarande företagets funktion som arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Däremot har företaget kommit att i en allt högre utsträckning fungera som ett ”vanligt företag”, där lönsamhet är en förutsättning för företagets övriga verksamhet.

Under intervjuarbetet med en rad olika personer i Samhalls organisation har vi funnit att ekonomin spelar en allt mer avgörande roll i den dagliga verksamheten. Varje dag förefaller vara en kamp för att närma sig budgetmålen, som ibland upplevs som orimligt höga. Å andra sidan måste de ständigt ha grunden för verksamheten i åtanke; att utveckla de anställda och att skapa en meningsfull vardag för dessa. Med andra ord handlar vardagen i Samhall om att hitta en balans mellan uppfyllandet av de olika målen.

Samuelssons beskrivning av målsättning i statliga organisationer stämmer inte särskilt väl in med verkligheten i Samhall. Samhall har under många år från ägarens sida haft tre tydliga kvantitativa sociala mål. När det fjärde målet, ett ekonomiskt avkastningskrav, infördes 2006 berodde det varken på förändrad politisk makt eller på politiska åsikter. De som i praktiken införde avkastningskravet var en liten grupp politiskt obundna tjänstemän på Näringsdepartementet som under flera års tid hade jobbat i anknytning till Samhall. Trots att införandet av avkastningskravet kom väldigt snabbt och utan möjlighet till påverkan från företagets sida, mottogs beskedet positivt av företagsledningen eftersom det bidrog till tydligare framtida strategier och förbättrad intern kommunikation. Nuvarande fyra mål är tydligt formulerade och kvantitativa, vilket gör det relativt lätt att mäta och följa upp målen på alla nivåer i företaget. Det finns dock alltid en risk för att ägaren ändrar inställning och ändrar målen med kort varsel, precis som de gjorde med det ekonomiska avkastningskravet för två år sedan.

Vi kan konstatera att den dominerande styrformen internt i Samhalls organisation är styrning i form av målstyrning, vilket är möjligt eftersom målen är tydliga och lätta att mäta. Samhall är en decentraliserad organisation vilket enligt Modell & Grönlund sammanfaller väl med målstyrningsformen. Även i Samhall förefaller målstyrning fungera bra. Huvudförklaringarna till detta är att de statliga målen bryts ned till tydliga, kvantitativa mål ända ner på arbetsområdesnivå och att mycket tid läggs på noggrann uppföljning av målen på alla nivåer. Då de övergripande målen för Samhall beslutas av ägaren finns det ingen direkt möjlighet för de anställda inom Samhall att påverka målen, vilket Kullén säger ska vara en förutsättning för att målen ska verka motiverande för medarbetarna. Vår uppfattning är dock att de anställda ändå motiveras av målen eftersom de utvärderas direkt utefter måluppfyllelsen.

Visionen för Samhall är mer eller mindre densamma idag som den var för tjugo år sedan. Visionen har alltså inte förändrats genom det införda avkastningskravet. Däremot har strategierna förändrats. År 2007 infördes en ny affärsstrategi som tydliggör hur företaget under

de kommande åren ska lyckas med sitt uppdrag. Samuelssons mening, att mindre tid läggs på strategiska diskussioner i statliga organisationer, må ha varit sann innan avkastningskravet infördes, men efter införandet av avkastningskravet har Samhalls ledning tvingats lägga mer tid på strategiarbete för att komma tillrätta med hur de statliga målen ska uppnås i harmoni.

Den officiella bilden av de fyra målens vikt är tydlig: alla mål är lika viktiga. När vi gick djupare in i organisationen fick vi dock se en annan bild. Det tycktes som att olika personer prioriterade olika mål olika mycket. Vilket mål som främjades visade sig bero på vilka faktorer som mellancheferna ansåg sig utvärderas efter, men också på vilken bakgrund de hade. Den tidigare kontrollern ansåg att det ekonomiska målet alltid gick först eftersom det var efter det ekonomiska resultatet som han ansåg sig bli utvärderad. Den tidigare personalledaren som har mångårig erfarenhet av att utveckla Samhalls arbetshandikappade ansåg att övergångsmålet skulle prioriteras eftersom budgetavvikelser är vanligt förekommande. Det är tydligt att de kompromissmekanismer som enligt Merchant brukar utvecklas i organisationer ännu inte har hunnit utvecklas fullt ut i Samhall. En intressant fråga blir således vad det är i Samhalls struktur och organisation som ger detta utrymme för personlig tolkning och viktning av målen.

Sammanfattningsvis har det blivit ett större fokus på måluppfyllelse i alla delar av organisationen. Medarbetarna är mer resultatmedvetna än tidigare och ledningen ägnar mer tid åt övergripande strategiarbete.

5.1.2 Organisationsstruktur

Enligt Samuelsson brukar resultatansvaret försvagas då företagets resurser är obegränsade, genom att mer medel alltid kan skjutas till från staten. Till skillnad mot vad Samuelsson menar brukar råda i offentliga organisationer, återfinns ett tydligt resultatansvar i Samhalls organisation. Det klargjordes tydligt från VD:s sida att merkostnadsersättningen inte längre används för att utjämna resultatet, vilket tidigare i hög utsträckning skedde. Detta är en direkt effekt av införandet av avkastningskravet, vilket tydliggjort statens förväntningar på Samhalls resultat.

Enligt Merchant upptäcker ledare i icke-vinstinriktade organisationer ofta att ledarskap genom befallningar och kontroll inte är effektiv. De arbetar istället med att hantera väl utarbetade, öppna beslutsprocesser, vilka är designade för att skapa konsensus i organisationen. Trots detta fastnar besluten ofta i en lång beslutsprocess som involverar många olika nivåer och faktorer. I detta fall är Samhall inget undantag. För att skapa större och snabbare konsensus för besluten som tas på ledningsnivå, har den ordinarie företagsledningen utökats till att inkludera regioncheferna. På så sätt menas att beslut snabbare accepteras i organisationens olika enheter.

Även den tidigare hierarkiska operativa beslutsvägen har kortats ner genom att dagliga operativa beslut fattas av de tjänstemän som jobbar närmast de anställda, personalledarna. Detta beror till stor del på att ledningen har tvingats ägna sig mer åt övergripande strategiarbete och uppföljning. Detta steg till ytterligare decentralisering har resulterat i en allt viktigare roll för arbetsområdenas chefer och gör att dessa känner att deras beslut är betydelsefulla för företagets resultat. Vi har också funnit att tjänstemännen på arbetsområdesnivå under senare tid känner att ledningen

intresserar sig alltmer för vad som händer längre ner i organisationen och inte enbart koncentrerar sig på sina strategiska och administrativa sysslor.

En betydande förändring inom personalpolitiken som genomförts de senaste åren är att det har börjat rekryteras mer externa och professionella medarbetare än tidigare, framförallt till huvudkontoret. Den tidigare traditionen av internrekrytering till ledande positioner har drastiskt minskat och har på så sätt skapat en ny anda av professionalism i företaget. En ytterligare förändring mot tidigare år är att säljchefen nu inkluderas i företagsledningen, vilket är en direkt effekt av att säljarbetet i organisationen har blivit allt viktigare sedan kraven på lönsamhet ökat.

En av de viktigaste förklaringarna till att Samhalls decentraliserade organisationsstruktur fungerar är att det finns tydliga kvantitativa resultatindikatorer som relaterar direkt till organisationens övergripande mål. Detta möjliggör, som Merchant påpekar, jämförelse mellan olika enheters prestationer, vilket i Samhall har blivit ett allt viktigare verktyg för den interna styrningen.

En utmaning för alla organisationer är enligt Weick & Quinn att vinna acceptans inom hela organisationen för kontinuerlig förändring. I och med att organisationen har en betydande decentralisering kan det försvåras genom att ledning, regionchefer, distriktschefer och arbetsområdeschefer befinner sig på olika platser runtom i landet. Detta är en ofrånkomlig geografisk uppdelning fastslagen i Samhalls uppdragsbeskrivning; att finnas på plats som arbetsgivare runtom i landet. Försök till att överbrygga det stora geografiska avståndet görs kontinuerligt, bland annat genom att ledningen åker runt i landet och träffar anställda i de olika regionerna, samt genom videokonferenser med chefer på olika nivåer.

Sammantaget kan sägas att Samhall är en starkt decentraliserad organisation, dock präglad av en tydlig toppstyrning med en stark VD vid rodret. Ledningen har breddats till att inkludera regioncheferna för att på så sätt stärka företagsledningens grepp om organisationen samt att underlätta och öka tempot på beslut. Slutligen har Samhall på senare tid börjat rekrytera externt och mer professionellt än tidigare.

5.1.3 Belöningssystem

Enligt Merchant styrs anställda i icke-vinstinriktade organisationer relativt andra organisationer mindre med monetära belöningar eftersom det ändå finns en stark motivation genom engagemanget för verksamheten. Enligt VD Birgitta Böhlin är dock monetära instrument ett viktigt styrverktyg i Samhall. I det här avseendet är det tydligt att Samhall fungerar på samma sätt som vinstinriktade organisationer. Även om anställda i Samhall inte jobbar i företaget främst för att tjäna mycket pengar så fungerar monetära belöningar bra som styrverktyg. Att det fanns ett betydande intresse hos tjänstemännen i Samhall för fler former av monetära belöningar var något vi märkte av genomgående under våra intervjuer i företaget.

Att förstärka målen genom att använda rörliga monetära incitament är en omöjlighet på ledningsnivå eftersom det är förbjudet enligt nuvarande regler för statliga företag. Istället för rörliga ersättningar har ledningen konkurrenskraftiga, fasta löner. För övriga chefer i Samhall har lönesättningen blivit mer individuell, vilket är en markering om vikten av måluppfyllelse. Den

differentierade löneökningspott som infördes under förra året och berör samtliga tjänstemän i Samhall genom att de som arbetar i en region som uppfyllt sina mål får en relativt högre löneökning är en ytterligare markering i samma riktning.

Enligt Merchant måste tre krav vara uppfyllda för att ett incitamentssystem ska fungera som ett effektivt styrningsverktyg i en organisation. För det första ska de anställda veta vilka utfall som ledningen finner önskvärda, vilket i Samhalls fall är uppfyllt eftersom det främst handlar om att uppfylla de fyra, statliga målen. För det andra ska anställda kunna påverka dessa utfall genom sitt arbete. På den här punkten är det inte lika tydligt att det skulle fungera problemfritt i Samhall. Det är främst matchningen mellan kunder och de anställda med funktionshinder som utgör ett problem och gör att tjänstemännen endast kan påverka utfallet till en viss del. Det finns ständigt begränsningar i arbetsstyrkan även om det finns många lönsamma uppdrag att tillgå. Det tredje kravet är att det ska gå att mäta utfallen på ett effektivt sätt. Det här verkar inte vara något större problem i Samhall eftersom verktygen för uppföljning och prestationsmätning har förbättrats betydligt sedan 2006.

Ett område för vilket ett incitamentssystem skulle kunna utvecklas och där försök pågår är Samhalls säljenheter. Ledningen har börjat inse att det för att kunna konkurrera med andra företag krävs professionella säljare, vilka i sin tur behöver incitament i form av monetära belöningar för att behålla motivationen och på så sätt prestera på topp. Problemet har varit och är fortfarande att säljarna har en begränsad grupp med anställda att utgå ifrån när de säljer in nya uppdrag. Matchning mellan den arbetshandikappades behov och den position som erbjuds av kund är av yttersta vikt i Samhalls fall. Blir denna matchning inte tillräckligt bra får kunderna inte valuta för sina pengar och går då till en annan firma med anställda utan arbetshinder. Således krävs säljare med förståelse för hela processen, och med ett särskilt fokus på matchning. Försöket med rörlig lön till säljarna som just nu pågår i Dalarna skulle med fördel kunna utvecklas till att gälla hela landet. Det gäller dock att hitta ett system där de potentiella negativa bieffekterna minimeras.

Övriga typer av belöningar är enligt Merchant befordringar, jobbtrygghet och personligt beröm. Vi tror att samtliga dessa typer av belöningar spelar en betydande roll för tjänstemännen i Samhall. Trots att internrekryteringen har fått lämna plats åt en mer selektiv och professionell rekrytering finns möjligheten till avancemang inom Samhall kvar. Ett sådant exempel är Paul Lidbom, som internrekryterades som CFO av VD Böhlin under 2007 efter att ha jobbat på olika poster inom Samhall sedan 1991. Jobbtryggheten förefaller vara hög för de anställda som klarar av att anpassa sig till de nya kraven. Möjligheterna till personligt beröm är stora tack vare de täta uppföljningarna.

Sammanfattningsvis kan sägas att Samhall går mot en mer individuell lönesättning kopplat till måluppfyllelse, vilket är ett sätt att utnyttja de starka styrningseffekter som monetära belöningar trots allt har. Försök pågår även med differentierade lönepotter och rörlig lön till säljare. Det finns en försiktighet mot att utveckla de monetära incitamenten för snabbt, man provar sig hellre fram i långsam takt än att direkt införa något som kan skapa snedvridande effekter.

5.1.4 Formella styrsystem

Enligt Merchant är budgetarbetet i icke-vinstinriktade organisationer ett centralt instrument för styrning. Så är även fallet i Samhall, där budgetarbetet fungerar som det grundläggande interna styrsystemet och används så långt ner i organisationen som i de enskilda arbetsområdena. Budgetarbetet är en väl inarbetad process i alla delar av Samhall och fungerar som underlag för all verksamhetsuppföljning i företagets olika enheter. Budgetarbetet har även blivit en viktig mekanism för att hantera balansen mellan de olika målen i Samhall eftersom det är ett tydligt styrningsverktyg som de anställda har lång erfarenhet av att arbeta med.

I Samhall, liksom i andra organisationer med en multipel målbild, uppstår kontrollproblem genom att utvärderingen blir mer komplex vid förekomsten av flera mål. Något vi fann anmärkningsvärt var att det på arbetsområdesnivå ansågs att det inte gjorde så mycket om de fastställda budgetmålen inte uppnåddes, så länge man klarade målet för övergångarna. Detta berodde främst på att budgetkraven kom uppifrån och ansågs som orimligt höga. För att förbättra kommunikationen och på ett tidigare stadium kunna styra verksamhetens olika enheters resultat använder Samhall sig sedan ett år tillbaka av kvartalsvisa prognoser som kompletterar budgetarbetet.

Även om budgeten ligger till grund för Samhalls planering och uppföljning försvagas dess verkan av att det i slutet av året tummas på de mål som skulle ha uppnåtts. Att det fungerar så här i dagens Samhall beror troligtvis på att budgetmålen ofta är orimligt höga och att ledningen därför inte blir överraskad när målen inte uppnås. Antagligen är de höga budgetmålen tänkta att fungera motiverande, och för att signalera för samtliga anställda i företaget att det finns höga krav på verksamheten uppifrån. En uppenbar risk med detta styrsystem är att det istället får en motsatt effekt – att kraven upplevs som för höga och därför inte får någon motiverande effekt.

Enligt Hallgårde och Johansson är det balanserade styrkortet särskilt lämpligt att använda i organisationer som har ett stort behov av att mäta och följa upp mått som inte enbart är finansiella. Vi tror att ett balanserat styrkort skulle vara ett värdefullt verktyg för att tydliggöra företagets strategiska riktning och att visa hur man når en balans mellan olika verksamhetsperspektiv. Det har hos Samhall varit tal om att utforma ett övergripande balanserat styrkort, men något sådant har ännu inte införts. Det är tydligt att ledningen anser att de förändringar som äger rum måste ske sakta och genomtänkt. Samhalls kultur är stark och tillåter inte att för många nya styrsystem och modeller introduceras i organisationen.

Istället för ett övergripande balanserat styrkort använder Samhall målkort och PDCA på samtliga nivåer i organisationen. Målkort och målkort används numera i organisationen för att förbättra intern jämförelse och formella uppföljningar. Samtliga dessa nya styrverktyg underlättar och tydliggör för uppföljning.

Sammantaget kan sägas att Samhall alltmer använder sig av formella styrsystem som används inom den privata sektorn. Det årliga budgetarbetet har minskat i omfång samtidigt som det har kompletterats med kvartalsvisa prognoser. Den operativa verksamheten följs upp på ett snabbare och mer systematiskt sätt, genom att man har börjat använda sig av PDCA-system. Slutligen har

man infört målkort och målkontrakt som ett led i att förbättra ansvarsfördelningen i organisationen.

5.1.5 Ledarstil och kultur

Enligt Merchant har anställda i icke-vinstinriktade organisationer ofta ett starkt engagemang för verksamheten. Detta har vi även funnit vara fallet i Samhall. Ett engagemang för de sociala aspekterna i samhället är något som alla intervjuade tog upp som det typiska kännetecknet för en Samhallanställd. Denna speciella kultur får flertalet implikationer för styrningen i organisationen. Å ena sidan gör det att flera kontrollproblem minskar genom att de anställda har en stark inre motivation för det arbete de utför. Å andra sidan kan de anställda känna starkare för de sociala mål som ska uppfyllas, eftersom den sociala funktionen är anledningen till Samhall existens. Av denna anledning blir det en utmaning för företagsledningen att motivera de anställda till att även känna engagemang för den ekonomiska sidan av verksamheten.

Samhall AB präglas idag av en tillsynes målmedveten och dominant VD. Birgitta Böhlin arbetar kostnadsmedvetet och för bolaget mot ett större finansiellt fokus. Vi har funnit Samhall AB vara ett typiskt toppstyrt företag med en tydligt utstakad beslutsväg. Toppstyrningen av Samhall befästs ytterligare genom de regelbundna möten som VD har på tu man hand med sina regionchefer, där VD allt som oftast har det sista ordet.

Då Samhall är en geografiskt sett spridd organisation är en stark, central ledning och VD något som vi finner minskar de kommunikativa avstånd som uppstår. Det finns dock en risk i att det blir för stora avstånd mellan de olika delarna i Samhalls organisation genom att man håller stenhårt på strukturen. Hos vissa anställda verkar det finnas en känsla av att inte ha något att säga till om, vilket kan skapa känslor av maktlöshet.

Det faktum att alla Samhalls personalledare för nuvarande går igenom utbildningar i affärsmannaskap ter sig som ett sätt att få affärsmässighet att på ett naturligt sätt bli en del av företagskulturen i Samhall. Det är personalledarna som har den dagliga kontakten med Samhalls 22000 anställda med olika former av funktionshinder och de kan således nå ut till de anställda med nya riktlinjer.

Sammantaget kan sägas att Samhall liksom många andra statliga företag är ett starkt toppstyrt företag, dock med en väldigt aktiv ledning även på operativ nivå. Det sociala ansvaret som har präglat organisationen sedan starten har under senare tid fått ge en allt större plats åt ett allt mer professionellt och affärsmässigt fokus.

5.2 Styrningsförändringarna från ett institutionellt perspektiv

För att närmare kunna förstå de förändringar som skett inom den interna styrningen fortsätter analysen med en diskussion från ett institutionellt perspektiv.

5.2.1 Mål, visioner och strategier

Sedan avkastningskravet infördes har de förväntningar som ägaren har på Samhall tydliggjorts i organisationen. Det är idag tydligare för de anställda att affärerna som görs i Samhall ska vara lönsamma, för att organisationen vid årets slut ska uppnå det ekonomiska avkastningskravet. Detta gör att Samhall alltmer går mot en vinstinriktad organisation, enligt Merchants kategorisering. Dock har organisationen fortfarande många likheter med en icke-vinstinriktad organisation. Genom att det strävas efter att uppnå en specifik avkastning har Samhalls ledning tvingats till ett omfattande affärsstrategiarbete. Tidigare hade de en större inriktning på det dagliga operativa arbetet.

En viktig anledning till att ledningen kan fokusera på övergripande strategiarbete är att Samhall befinner sig i en relativt stabil politisk miljö. Detta beror främst på att departementen till stor del är politiskt obundna samt att det inte finns några aktuella politiska ambitioner för större förändringar av Samhall. Det finns även en stor trygghet gällande de statliga anslagen. Ledningen behöver inte kämpa för att få merkostnadsersättningen utbetald och de vet ungefär vilken nivå anslagen kommer att hamna på. Denna trygghet skapar goda förutsättningar för att Samhall i övrigt kan fungera som ett "vanligt företag" och koncentrera sig på den dagliga, operativa verksamheten. Den turbulens som trots allt finns i Samhalls ägaromgivning härrör från frågan om det ska finnas ett ekonomiskt avkastningskrav på Samhall eller inte. Beslutet att införa avkastningskravet var inte politiskt förankrat, vilket kan skapa en viss osäkerhet kring Samhalls framtida strategier. Det faktum att företagsledningen entusiastiskt välkomnade avkastningskravets införande anser vi dock är ett tecken på att kravet kommer att bestå.

Trots förändringar inom flera områden är det tydligt att det finns en bit kvar till att vinna acceptans för förändringar inom hela organisationen. Det finns ett visst missnöje med att Samhall ska vara lönsamt, både i företagets politiska omgivning och inom organisationen. Att uppskatta storleken på det här missnöjet är för oss svårt eftersom vi endast har genomfört intervjuer med en bråkdel av Samhalls tjänstemän. Dock verkar det som att relativt många tjänstemän ser en meningsfull sysselsättning av funktionshindrade som det primära syftet med Samhalls verksamhet och att lönsamhet i sig inte är en förutsättning då resurser alltid kan skjutas till från statligt håll. Detta är ett rimligt antagande då det enligt VD finns ett utbrett missnöje bland många politiker om att Samhall ska gå med vinst. Från resonemanget ovan kan vi konstatera att motstånd mot förändringen inom Samhall uppkommer på grund av två av de tre anledningar som Burns & Scapens identifierar, nämligen motstridiga intressen och mentala lojaliteter till etablerade tankesätt och beteenden. En ytterligare förklaring till att motstånd mot förändringar uppkommer är enligt Burns & Scapens att det finns en brist på kapacitet för att hantera förändringar. Under våra intervjuer i Samhall har vi sett att många av tjänstemännen ser vissa av kraven från företagsledningen som för höga och rentav orimliga. Motstånd kan således uppkomma eftersom tjänstemännen känner att förändringarna är för svåra att genomföra. Troligt är dock att de som försöker leva kvar efter de gamla tankesätten tids nog kommer att

känna att de inte har någon plats kvar i företaget. Ett öppet motstånd mot förändringarna blir svårt att visa eftersom kraven på förändrade synsätt är så höga från företagsledningens håll.

Från företagets synvinkel är den optimala situationen att man uppfyller alla mål utan problem. Vi har konstaterat att när det blir svårt att uppfylla alla mål görs prioriteringar av de enskilda tjänstemännen. Från ett institutionellt perspektiv är det tydligt att regler och rutiner skiljer sig åt i den här frågan. Från företagsledningens sida sägs det att alla mål är lika viktiga. Detta har följaktligen blivit en regel i Samhall och företagets officiella hållning. Inofficiellt visar det sig dock att det i praktiken förhåller sig på ett annat sätt; det finns utrymme för personlig prioritering av målen. Det har blivit en rutin att tjänstemännen gör sin egen viktning av målen, utifrån deras personliga erfarenheter och bakgrunder.

5.2.2 Organisationsstruktur

Institutionerna inom Samhall utmanas idag genom att nyanställningen i företaget har varit betydande den senaste tiden. Denna trend har skett på alla nivåer men är speciellt utmärkande på ledningsnivå. En alltmer professionell rekrytering av externa personer till befattningar på ledningsnivå tycks vara en medveten strategi från företagsledningens sida för att lättare kunna sprida nya tankesätt till personer på nyckelpositioner i organisationen, och därmed utmana gamla institutioner och rutiner. Utifrån en institutionell synvinkel märks det att man har ersatt tankesättet ”det är så vi gör saker och ting här” med ”det är så här saker och ting bör göras”. Med andra ord har de gamla rutinerna där internrekrytering användes ersatts med nya regler för hur rekryteringen bör gå till. Denna strukturförändring bör med stor sannolikhet även ha haft inverkan på företagskulturen.

Vid en analys av de olika nivåerna av makt inom organisationen är det tydligt att den explicita makten består av Samhalls VD. Böhlin har en stark personlighet och är en utpräglad ledare, vilket ger en makt som används för att införa nya organisatoriska regler. Det förefaller vara så att Böhlin arbetar för att sudda ut den rådande maktstrukturen, genom att exempelvis jobba mer integrerat med regioncheferna som är direkt underställda henne. På detta sätt försvagas den andra nivån av makt, genom att regioncheferna som har en huvudroll i styrningen vidare ner i organisationen styrs direkt av VD istället för att styras av organisatoriska rutiner. Den tredje nivån av makt, som är inbäddad i institutionella rutiner, utmanas genom att det nyanställs relativt mycket och att det tillkommer ny organisatorisk kunskap genom bland annat utbildningar för tjänstemän.

5.2.3 Belöningssystem

Ledningen i Samhall går alltmer mot att våga prova nya metoder för att motivera medarbetarna och det är tydligt att det inte finns någon rädsla hos VD för att visa att hon belönar efter prestation. Detta har under de senaste två åren resulterat i de tre huvudförändringarna som vi identifierat när det gäller belöningar, nämligen försök med rörlig lön till säljare, differentierad lönepott efter måluppfyllelse samt individuell lönesättning för chefer.

"The process of change can only happen through people, [...], change will not occur without commitment through the management process." ¹⁶³ Detta citat förklarar vikten av att det är enskilda individer som driver förändringsarbetet i organisationer. Att belöna dem som mest framgångsrikt driver förändringarna i Samhall är ett sätt att konkret visa det för medarbetarna.

5.2.4 Formella styrsystem

Genom att införa nya typer av formella styrsystem påverkas dagliga tankar och handlingar hos organisationens medlemmar. Det här leder till att institutioner bryts upp och förändras. Idag går det inte att jobba på samma sätt inom Samhall som för två år sedan eftersom många nya styrverktyg har införts. Detta har resulterat i att de anställda som är motståndare till förändringarna i Samhall får svårt att stå för dessa förändringar utåt, eftersom de styrs påtagligt av flera parallella styrverktyg. Trots detta finner vi att den nya utformningen av de formella styrsystem som presenterats i denna studie verkar ha stött på begränsat motstånd då förändringarna i sig inte utmanar tidigare formella styrsystem i grunden. Budgetarbetet är fortfarande den viktigaste komponenten i den formella styrningen som utövas av Samhalls ledning, dock i en lite annan skepnad än tidigare genom att ledningen idag försöker driva en mer komprimerad budgetprocess, kompletterad med kvartalsvisa prognoser. Detta har ännu inte fullt ut lyckats då en del intervjuade uttrycker ett visst missnöje i och med att de anser att budgetarbetet snarare har blivit mer omfattande än tidigare. Detta förefaller vara en inväpningsfråga. Användningen av PDCA och målkort har stött på liknande motstånd som reformeringen av budgetsystemet, men sammantaget upplevs dessa två verktyg hjälpande för de inblandade i deras planering snarare än att det ses som ett hinder.

5.2.5 Ledarstil och kultur

Burns och Scapens skiljer mellan formella och informella förändringar av ekonomistyrningsprocesser och menar att formella förändringar i de flesta fall är lättare att genomföra än informella eftersom den senare typen kräver förändringar i sättet att tänka. Dock är en viktig slutsats att en framgångsrik implementering av formella förändringar kan kräva nya sätt att tänka bland medlemmarna i organisationen. Tydligt i Samhall är att man försöker förändra samtliga organisationsmedlemmars sätt att tänka genom en gedigen satsning på kommunikation om nya strategier, utbildningar inom affärsmannaskap och varumärkesförändringar. Det är svårt att konstatera vilka effekter det här arbetet har fått eftersom det har gått relativt kort tid sedan arbetet påbörjades.

En ledning som är positivt inställd till förändring och aktivt jobbar för förändring är en förutsättning för att förändring ska ske. Det är tydligt att Samhalls ledning har blivit alltmer aktiv och intresserar sig för arbetet längre ner i organisationen. Därtill förenklar en dominant VD samordningen av arbetet med att sprida organisationens nya fokus. För att fullt ut förändra gamla institutioner krävs att nya människor med andra perspektiv tas upp i organisationen. Den betydande externa rekryteringen till ledande positioner på senare år är något som vi tror ligger bakom den överlag positiva inställning till avkastningskravet och företagskulturens reformering som har visat sig råda hos de intervjuade personerna.

¹⁶³ Cobb et al (1995), s. 172

En orsak till att inte mer förändringar inom den interna styrningen har uppkommit i Samhall är den förklaring som Burns & Scapens ger, att vid stora förändringar av omgivningen är det av stor vikt att bibehålla en stabilitet i organisationens rutiner. Intern stabilitet har till viss del blivit ett viktigt verktyg i Samhall för att kunna hantera de stora förändringarna i omgivningen. Det är tydligt genom att VD Birgitta Böhlin klargör att Samhalls kultur och organisation inte tillåter alltför mycket nya styrverktyg utan först måste låta de existerande etablera sig ordentligt i organisationen.

6. Slutsats

Under den här rubriken presenteras de huvudsakliga slutsatser som analysen har lett fram till.

Syftet med den här uppsatsen var att nå en förståelse för vilka effekter införandet av ett avkastningskrav har fått på den interna styrningen i Samhall. Vi har även studerat hur dessa effekter kan förklaras av Samhalls organisatoriska förutsättningar.

Avkastningskravet har kommit att huvudsakligen innebära två saker för Samhall. För det första har vinstintresset i Samhall tydliggjorts internt, vilket har fått till följd att man idag är mer benägen att se på Samhall som ett ”vanligt företag” där en god styrning och lönsamhet är en förutsättning för företagets fortlevnad. Man vågar därför allmänt inom organisationen tala om lönsamhet och affärsmässighet på ett annat sätt än tidigare. För det andra har avkastningskravet kommit att innebära en rejäl utmaning för Samhall, givet de förutsättningar företaget har. För att årligen kunna uppnå målet på sju procents avkastning har det krävts förbättrade styrningsverktyg, såsom tydligare strategier och bättre uppföljningsverktyg. De förändringar i den interna styrningen som har skett sedan avkastningskravets införande presenteras ovan i *figur 7*.

Införandet av avkastningskravet har underlättat för ledningen när det gäller att motivera nya styrinstrument, strategier och uppföljningsverktyg. De nya styrinstrumenten har i sin tur resulterat i att tjänstemännen i samtliga delar av organisationen blivit mer resultatmedvetna, eftersom man idag i en allt högre utsträckning belönas efter måluppfyllelse. Måluppfyllelsen har av denna anledning generellt sett blivit viktigare i det dagliga arbetet för Samhalls tjänstemän, inte enbart vad gäller de ekonomiska målen utan även vad gäller de sociala målen.

Vi kan konstatera att Samhall i stort sett har följt den allmänna utveckling som skett inom den offentliga sektorn under de senaste decennierna. Man har sedan 90-talet jobbat med kostnadsreduceringar samtidigt som budgetarbetet har blivit den centrala funktionen för uppföljning och planering i verksamhetens enheter. Utvecklingen i Samhall kan klassificeras som en evolutionär förändring, med endast stegvisa förändringar i rutiner och institutioner. Troligtvis har förändringsarbetet inom Samhall gått långsammare än i många andra offentliga organisationer. Förklaringarna till detta är många men ligger främst i företagets storlek och kultur. Det faktum att Samhall är ett relativt stort företag gör att det är svårt att genomföra alltför tvära avsteg från existerande rutiner och institutioner. Samhalls kultur som baseras på en lång tradition som en organisation utan vinstintresse förstärker ytterligare denna problematik.

En andra våg av förändring inleddes som en konsekvens av den kraftiga konjunkturedgången i början av 2000-talet. Man insåg då att en förändring var nödvändig för att företaget skulle kunna fortsätta att existera med syftet att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten åt funktionshindrade personer. Visionen för framtiden blev enkel och tydlig: för att kunna ge medarbetarna meningsfulla arbeten krävs lönsamma affärer. För att uppnå detta, fordrades det i sin tur stora strukturella förändringar inom företaget. Statens införande av ett avkastningskrav 2006 var en tydlig markering för vad man lönsamhetsmässigt förväntade sig av ett framtida Samhall.

Genom studiens gång har vi således identifierat tre huvudsakliga orsaker till förändringar i Samhalls interna styrning under de senaste två decennierna.

1. *NPM* – Sedan början av 1990-talet har en gradvis förändring mot en mer företagslik styrning av företaget skett, liksom i övriga offentliga organisationer i Sverige.

2. *Konjunktur nedgång* – Världsekonomin kris i början av det nya millenniet spred sig även till Samhall och stora reformeringar av företaget blev således en prioritet. En ny VD med nya perspektiv kom att spela en viktig roll och blev en katalysator för förändringsarbetet av Samhalls interna styrning och kultur.

3. *Avkastningskrav sedan 2006* - Det är detta steg som uppsatsen främst har beskrivit och analyserat. Det är också detta steg som vi har funnit haft störst betydelse för den förändring som vi sett i Samhalls interna styrning.

Den institutionella teorin som har använts i uppsatsen har belyst frågan om vikten av att se till samspelet mellan människor och strukturer i organisationer. I Samhall har de många nyrekryteringar som skett hjälpt till att bryta upp gamla institutioner och rutiner. Även nya, formella styrverktyg har hjälpt till att bryta upp gamla vanor och införa nya regler.

Det är lätt att tro att anammandet av ett avkastningskrav, och följaktligen ett större fokus på de ekonomiska resultaten, skulle göra tillvaron hårdare för de anställda i ett företag som tidigare inte haft något uttalat vinstintresse. Tvärtom så visar denna studie att de flesta av Samhalls tjänstemän verkar trivas med att utföra ett jobb som leder till konkreta resultat, samt att de säger sig känna en viss stolthet av att jobba i ett ”riktigt” företag som fungerar självständigt från sin ägare. Vårt intryck är att Samhall idag är ett företag där de flesta jobbar i samma riktning. Dock finns det ännu en del utmaningar kvar tills vi kan se ett helt och hållet samspelt Samhall.

7. Diskussion

Under den här rubriken diskuteras uppsatsens inre validitet och reliabilitet, samt dess externa validitet. Dessutom ges förslag på framtida möjliga forskningsämnen.

7.1 Kvalitet

All forskning syftar till att producera giltiga och hållbara resultat, och en kvalitativ fallundersökning är inget undantag.¹⁶⁴ Merriam presenterar två koncept som kan användas för att bedöma kvaliteten på forskningens utformning: validitet och reliabilitet. Validitetsbegreppet kan sedan i sin tur delas upp i två delar: inre validitet och extern validitet.¹⁶⁵

7.1.1 Inre validitet

Enligt Merriam innebär validitet i vilken utsträckning studiens resultat stämmer överens med verkligheten.¹⁶⁶ Följaktligen har vi i vårt arbete varit mycket noga med att på flera olika sätt styrka studiens validitet. För det första har båda författarna varit delaktiga i samtliga intervjuprocesser, från förberedelse till genomförd intervju. Därefter har det empiriska materialet gemensamt sammanställts och studerats av författarna under flertalet tillfällen för att säkerställa att all relevant information har använts och för att undvika eventuella misstolkningar. Slutligen har det skrivna materialet skickats till de personer som intervjuats för att bekräfta de citat som gjorts av vederbörande personer.

Under studiens gång har totalt 10 personer intervjuats vid 11 olika tillfällen, vilket bör ses som en tämligen ansevärd mängd intervjuer. Intervjuade objekt innefattar de personer på samtliga nivåer inom Samhall som har det huvudsakliga resultatansvaret men även representanter för ägaren. På nivåer längre ner än regional nivå har vi valt att koncentrera oss på enheter inom Region Stockholm. Det kan tyckas att för att få en heltäckande och korrekt bild av Samhall borde intervjuer ha gjorts med ansvariga i alla åtta regioner. Detta var dock en praktisk omöjlighet och efter de inledande intervjuerna fann vi att Samhalls struktur och styrning inte skiljer sig nämnvärt åt i de olika regionerna. Därför valde vi att på ett djupare stadium studera en enskild region.

7.1.2 Reliabilitet

Reliabilitet handlar om i vilken utsträckning ens resultat kan upprepas.¹⁶⁷ Skulle en likadan undersökning som den vi har utfört ge samma resultat om den upprepades?

Eftersom vi valt att bygga fallstudien på empiri erhållen främst genom intervjuer innebär det i sig en svårighet vad gäller att uppnå en hög reliabilitet eftersom personer som blir intervjuade kan ändra sina uttalanden. Våra slutsatser grundar sig följaktligen på de intervjuades egna uppfattningar vid en viss tidpunkt. Därför skulle en liknande studie av Samhall vid en annan tidpunkt eller med ett annat urval av intervjuobjekt kunna leda till andra slutsatser än de vi har funnit i vår studie. Vi anser dock att vi har minimerat denna problematik genom att ett stort antal

¹⁶⁴ Merriam, (1994), s. 174

¹⁶⁵ Ibid, s. 177

¹⁶⁶ Ibid

¹⁶⁷ Ibid, s. 180.

intervjuer har gjorts med olika individer. Jämfört med kvantitativ forskning så är reliabiliteten generellt sett lägre i kvalitativ forskning då slutsatserna bygger på forskarnas egna tolkningar samt att de inte grundar sig på lika många analysenheter

7.1.3 Extern validitet

Extern validitet innebär i vilken utsträckning resultaten från en viss undersökning är tillämpliga i andra situationer än den genomförda undersökningen, d.v.s. hur generaliserbara resultaten är.¹⁶⁸ Merriam menar att det i många fall inte finns någon mening med att generalisera utifrån ett enda fall. Fallstudiemetoden väljs för att gå på djupet i en bestämd situation eller händelse, inte för att ta reda på något som gäller generellt för många eller alla undersökningsenheter.¹⁶⁹

Trots att vi bara har studerat ett enskilt företag för att svara på vår frågeställning anser vi oss ha kommit fram till värdefulla slutsatser. Samhall är bara ett i raden av många organisationer som har ett särskilt samhällsintresse att tillgodose, samtidigt som de förväntas nå en viss lönsamhet. Risken med att bara undersöka ett objekt är att en stor del av de organisatoriska förutsättningarna kan vara företagsspecifika.

Det finns emellertid en del faktorer kring vår studie som begränsar uppsatsens generaliserbarhet. Då vår studie enbart undersöker ett specifikt fall kan det tyckas att möjligheten till vidare generaliser skulle te sig relativt begränsad. I framtida forskning skulle det vara önskvärt att göra en liknande undersökning som innefattar ett flertal företag för att på så sätt kunna jämföra och säkerställa de resultat och samband som vi i denna undersökning funnit. På grund av studiens omfattning och tidsbegränsning fann vi dock en multipel fallstudie omöjlig.

7.2 Förslag på vidare forskning

För att komma ännu närmare generella slutsatser till frågan om hur avkastningskrav på företag påverkar styrningen i organisationer skulle det vara önskvärt att genomföra en multipel fallstudie där flera olika organisationers förändrade styrning efter ett infört avkastningskrav kan jämföras.

En helt annan fråga som vi finner vore intressant att studera djupare är hur målkonflikter i företag hanteras. I företag som Samhall och i andra företag med multipla målbilder talas det mycket om målkonflikter. Men är det verkligen så stor skillnad på de målkonflikter som finns i företag som Samhall och andra "vanliga" företag som även de har flertalet olika mål att uppfylla?

¹⁶⁸ Merriam, (1994), s. 183.

¹⁶⁹ Ibid, s. 184.

8. Referenser

I det här avsnittet presenteras de referenser som använts i utformandet av studien.

- Anthony, R. N. och Govindarajan, V. (2007). *Management Control Systems*. New York: McGraw Hill .
- Arbetsmarknadsdepartementet, (2003). *Inte bara Samhall*. SOU 2003:56.
- Barturen, Luis, Samhallansvarig Arbetsmarknadsdepartementet, Jakobsgatan 26, Stockholm, intervju 2008-03-07.
- Burns, J. & Scapens, R. W. (2000). *Conceptualizing management accounting change: an institutional framework*. Management Accounting Research, vol. 11, 3-25.
- Byrland, Jan, Distriktschef Samhall Stockholm Syd, Ostmästargränd 5, Stockholm, intervju 2008-04-09.
- Böhlin, Birgitta, VD Samhall, Klarabergsviadukten 90, Stockholm, intervju 2008-03-06; 2008-04-29.
- Cobb I. et al . (1995). *Management Accounting Change in a Bank*. Management Accounting Research, 6, s. 155-175.
- Finansdepartementet (1998). *Staten och bolagskapitalet – Om aktiv styrning av statliga bolag*. (Ds 1998:64).
- Forslund, Åsa, Arbetsområdeschef Samhall Tumba, Hans Stahles Väg 7, Tumba, intervju 2008-04-09.
- Hallgärde, U. & Johansson, A. (1999). *Att införa Balanced Scorecard; en praktisk vägledning*. Lund: Studentlitteratur.
- Heijer, Birgitta, Regionchef Samhall Stockholm, Ostmästargränd 5, Stockholm, intervju 2008-03-28.
- Henmark, Tobias, Samhallansvarig Näringsdepartementet, Jakobsgatan 26, Stockholm, intervju 2008-03-12.
- Holmqvist, Mikael, docent företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, Kräftriket Hus 15, Stockholm, intervju 2008-04-11.
- Holmqvist, M. (2005). *Samhall – Att bli normal i en onormal organisation*. SNS Förlag.
- Hood, C. (1995). "The new public Management" in the 1980s: variations on a theme. Accounting Organizations and Society, Vol. 20, No. 2/3, pp. 93-109. London School of Economics and Political Science
- I Fokus, (tidning för medarbetare inom Samhall AB.) Nr 4 (2007).
- I Fokus, (tidning för medarbetare inom Samhall AB.) Nr 1 (2008).
- Kullén, H. (2001). *Ekonomisk styrning – grunder och perspektiv*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Lidbom, Paul, CFO Samhall, Klarabergsviadukten 90, Stockholm, intervju 2008-04-29.
- Lindgren, Anette, Regionchef Samhall Göteborg, intervju via e-mail, 2008-03-28.
- Merchant, K. A. och Van der Stede W. A. (2003). *Management Control Systems – Performance Measurement, Evaluation and Incentives*. Essex: Pearson Education Limited.

- Merriam, S. B. (1994). *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- Modell, S. och Grönlund A. (2006), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur.
- Måhl, Christer, Chefsjurist Samhall, Klarabergsviadukten 90, Stockholm, intervju 2008-03-04
- Näringsdepartementet (2006), Rapporten N7018, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande*.
- OECD (1998). *OECD Proceedings: Corporate Governance, State-Owned Enterprises and Privatisation*.
- Samhall Årsredovisning (2006).
- Samhall Årsredovisning (2007).
- Samuelsson, L. A. (2005). *Organizational governance and control – a summary of research in the Swedish society*. Stockholm: EFI.
- Siverbo, S. (Red.) (2007). *Demokratisk och effektiv styrning – En antologi om forskning i offentlig förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- “Sänkt lön villkor för vd-bonusar” (2006). Tillgänglig [online]:
<http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=678&a=595564>
- Vernon, R. och Aharoni, Y. (1981). *State-Owned Enterprise in the Western Economies*. New York: St. Martin's Press.
- Weick K. E. & Quinn R. E. (1999). *Organizational Change and Development*. Annual Reviews, 50:361-86, University of Michigan Business School, University of Michigan, Ann Arbor.
- Yin, R.K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, California: Sage Publications Inc.

9. Appendix

I det här avsnittet återfinns först en sammanställning över samtliga intervjuobjekt för studien. Därefter presenteras de intervjumallar som har fungerat som en vägledning för de genomförda intervjuerna. Slutligen presenteras två grafer som ger en överblick över Samhalls resultatutveckling och merkostnadsersättningens utveckling de tio senaste åren.

9.1 Intervjumaterial

9.1.1 Intervjuobjekt

Intervjuobjekt	Ansvarsområde	Datum
Måhl, Christer	Juridisk expert Samhall	2008-03-04
Böhlin, Birgitta	VD Samhall	2008-03-06 2008-04-29
Barturen, Luis	Samhallansvarig Arbetsmarknadsdepartementet	2008-03-07
Henmark, Tobias	Samhallansvarig Näringsdepartementet	2008-03-12
Heijer, Birgitta	Regionchef Samhall Stockholm	2008-03-28
Lindgren, Anette	Regionchef Samhall Göteborg (intervju via e-mail)	2008-03-28
Byrlind, Jan	Distriktschef Samhall Stockholm Syd	2008-04-09
Forslund, Åsa	Arbetsområdeschef Samhall Tumba	2008-04-09
Holmqvist, Mikael	Forskare Stockholms universitet	2008-04-11
Lidbom, Paul	CFO Samhall	2008-04-29

9.1.2 Intervjumall 1

Den här mallen användes som en grund i de första intervjuerna med anställda i Samhall och på departementen. Frågorna anpassades efter personen i fråga. Frågor uteslöts då vi ansåg att vi redan fått ett tillfredsställande svar på frågan och frågor lades till då vi ansåg att behov fanns.

Vad ser du som den största förändringen inom Samhall de senaste fem åren?

Hur viktiga skulle du säga att de ekonomiska resultaten är för Samhall?

Hur tror du att de statliga målen påverkar varandra, t. ex. om staten skulle höja målet med antal övergångar till 10 %, skulle det då bli svårare att uppnå räntabilitetsmålet på 7 %?

Anser du att det finns en målkonflikt mellan de sociala och ekonomiska målen?

Merkostnadsersättningen, hur bestäms storleken på den?

Vad har lett till de stora resultatsvängningarna om man tittar tillbaka under en tioårsperiod?

Hur pass mycket har ägaren drivit den utveckling som Samhall har genomgått under de senaste åren mot mer tjänstebaserad verksamhet, minskning av balansomslutning etc?

Hur sätts de ekonomiska målen? Hur hög är ambitionen att uppdatera dessa? Hur gör man för att uppnå en balans mellan rimliga ekonomiska krav/mål och de arbetsmarknadspolitiska målen?

9.1.3 Intervjumall 2

Den här mallen användes inför intervjuer med arbetsområdeschef, distriktschef och regionchef. Frågor uteslöts då vi ansåg att vi redan fått ett tillfredsställande svar på frågan och frågor lades till då vi ansåg att behov fanns.

Kan du ge en introduktion till Samhall på arbetsområdesnivå/distriktsnivå/regionnivå; er position; organisationsstruktur och ansvarsfördelning?

Vilken ställning och vilket ansvar har arbetsområdet/distriktet/regionen uppåt i organisationen? Hur sker utvärderingen av arbetsområdet?

Hur bryts de statliga målen ner på arbetsområdesnivå/distriktsnivå/regionnivå? Har ni egna uppsatta mål för arbetsområdet/distriktet/regionen?

Följs målen upp för varje arbetsområde/distrikt/region, och i sådana fall vilka mål är det som utvärderas, är det både sociala och ekonomiska?

Jobbar ni efter en egen budget?

Hur fungerar budgetprocessen? Hur ofta följs budgeten upp?

Vår generella uppfattning är att den ekonomiska biten har fått stor uppmärksamhet de senaste åren, t.ex. har man dragit ner på kostnaderna och förbättrat lönsamheten avsevärt. Hur har detta märkts av på arbetsområdesnivå/distriktsnivå/regionnivå och hur har detta enligt dig kommit att ändra er verksamhet och struktur?

Vilka mål känner du är viktigast att uppfylla? Tycker du att målen är klara och tydliga?

Anser du att det finns målkonflikter inom Samhall och hur påverkar det i så fall enligt dig styrningen av organisationen?

Hur skulle du säga att ditt beteende som arbetsområdeschef/distriktschef/regionchef påverkas – är det främst genom uppsatta mål, genom regler eller påverkas det av ”informella” faktorer?

Hur belönas chefer på er nivå inom Samhall när målen uppfylls?

Hur kostnads- och lönsamhetsmedveten skulle du säga att hela organisationen Samhall är? Skiljer sig medvetenheten åt på olika nivåer?

Hur skulle du beskriva Samhalls företagskultur?

Hur fungerar kommunikationen från ledningsnivå till regional nivå till arbetsområdesnivå? Hur viktig anser du att ledarstilen är när det gäller att påverka företagskulturen och styrningen?

9.1.4 Intervjumall 3

Den här mallen användes inför intervjuer med VD och CFO.

När vi pratar om den interna styrningen använder vi ett ramverk som struktur, vilket delar upp den interna styrningen i ett företag i fem olika delar.

- Mål, visioner och strategier
- Organisationsstruktur
- Belöningssystem
- Formella styrsystem
- Ledarstil och kultur

Vi undrar om du skulle kunna säga något om var och en av dessa aspekter när det gäller hur det har förändrats sedan 2006, om det överhuvudtaget har förändrats. Om inget specifikt har förändrats vore det bra om du kunde förklara varför du tror att det är så.

Hur anser du att Mål, visioner och strategier har förändrats i Samhall sedan införandet av avkastningskravet år 2006? Vad är den nuvarande visionen för framtidens Samhall?

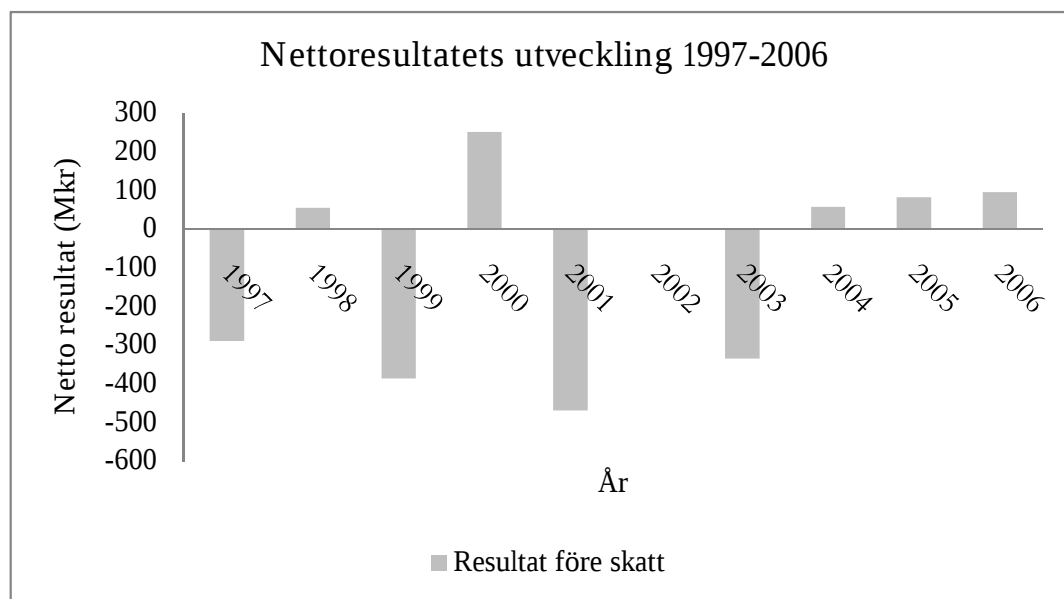
Hur anser du att Organisationsstrukturen har förändrats i Samhall sedan införandet av avkastningskravet år 2006? Från vilket år är den nuvarande uppdelningen i regioner, distrikt och arbetsområden?

Hur anser du att Belöningssystemen har förändrats i Samhall sedan införandet av avkastningskravet år 2006?

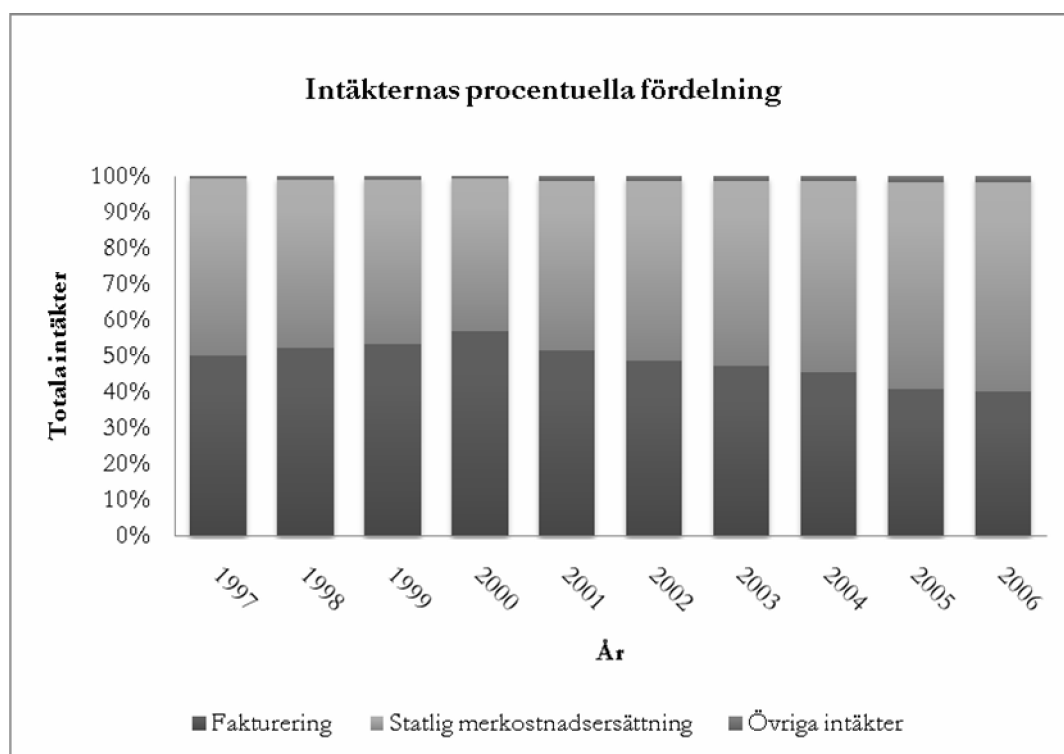
Hur anser du att de Formella styrsystemen har förändrats i Samhall sedan införandet av avkastningskravet år 2006? Med formella styrsystem menar vi främst budgetarbetet, uppföljning av budget, målkort, målkontrakt och andra styrverktyg som du anser viktiga för den interna styrningen i Samhall. Vi vet att ni har infört ett nytt verktyg som heter PDCA. Vad är bakgrunden till införandet av det systemet och hur pass viktigt är det för styrningen?

Hur anser du att Ledarstilen och kulturen har förändrats i Samhall sedan införandet av avkastningskravet år 2006?

9.2 Grafer



Figur 8. Nettoresultatets utveckling under perioden 1997-2006.¹⁷⁰



Figur 9. Intäkternas procentuella fördelning, uppdelat på fakturerings, statlig merkostnadsersättning samt övriga intäkter under perioden 1997-2006.¹⁷¹

¹⁷⁰ Samhall Årsredovisning (2006), s. 33.

¹⁷¹ Ibid.