

Handelshögskolan i Stockholm
Examensuppsats i kurs 3210
Redovisning och Finansiering
Höstterminen 2009

FÖRÄNDRING AV STYRNING INOM EN OFFENTLIG STÖDVERKSAMHET

En studie över hur styrningen inom en offentlig serviceenhet påverkas av en privatisering

Abstract

The purpose of this study is to perform an in-depth analysis of what effects a privatization of a service organization has on the management control system within the organization. The paper studies a service organization which provides service for the county council in Östergötland, Sweden. The result is based on interviews with several people, both within the acquiring private company and also within the county council in Östergötland, and analyzed using Samuelson's (2005) framework from his study "Organizational, Governance and Control ". The major finding in the thesis is that the factors that have had the largest impact on the changes in management control are the new owner demands and the degree of operationalization of the overall goal.

Författare:	Johanna Hessius (20799) Therese Östansjö (20805)
Handläggare:	Torkel Strömsten
Framläggning:	15 december 2009, kl 8-12 i sal 02
Key words:	Intern styrning, privatisering, landsting, stödverksamhet, Lars A. Samuelson, Management control, privatization, county council, internal service company

Innehållsförteckning

FÖRÄNDRING AV STYRNING INOM EN OFFENTLIG STÖDVERKSAMHET	0
Abstract	0
1 Inledning.....	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte.....	3
1.3 Frågeställning	4
1.4 Avgränsningar	4
1.5 Disposition.....	5
2 Metod.....	6
2.1 Bearbetningsmetod	6
2.1.1 Val av metod.....	6
2.2 Urval	7
2.2.1 Val av organisation	7
2.2.2 Val av intervjuobjekt	7
2.2.3 Val av intervjumetod	8
2.2.4 Metod för tolkning av intervjudata	9
2.3 Kvalitén i studien.....	9
2.3.1 Intern validitet	9
2.3.2 Extern validitet	10
2.3.3. Reliabilitet.....	11
3 Teori.....	12
3.1 Studiens teoretiska ramverk.....	12
3.2 Litteraturbakgrund	14
3.3 Samuelsons forskningsrön.....	17
4 Studiens resultat.....	20
4.1 Bakgrund	20
4.1.1 Landstingsservice.....	20
4.1.2 Coor	20
4.2 Styrning inom Landstingsservice	21
4.2.1. Vision & strategi	21
4.2.2 Organisations struktur och kompetens.....	22
4.2.3 Formella kontroll system.....	23

4.2.4 Ledningsstil och kultur.....	25
4.2.5 Belönings system	25
4.3 Styrning inom Coor	25
4.3.1 Vision & strategi	25
4.3.2 Organisations struktur och kompetens.....	26
4.3.3 Formella kontroll system.....	28
4.3.4 Ledningsstil och kultur.....	30
4.3.5 Belöningsystem.....	32
5 Analys	33
5.1 Vision & strategi.....	33
5.2 Organisations struktur och kompetens	35
5.3 Formella kontrollsystem	36
5.4 Ledningsstil och kultur	39
5.5 Belöningsystem.....	41
6. Avslutning	42
Slutsats.....	42
6.2 Förslag på vidare forskning	46
6.3 Avslutande kommentarer.....	47
Referenser	48
Externa dokument.....	48
Interna document	48
Intervjuer	48
Litterära källor	49
Bilaga 1 - frågeformulär	51

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den offentliga sektorn har sedan drygt tjugo år tillbaka genomgått en omfattande förändringsprocess. (Johansson 2003). Sektorn hade vuxit under många år och under 1980-talet var den allmänna uppfattningen att tillväxten lett till stelhet och ineffektivitet (Samuelson 2005). Begrepp som effektivitet och produktivitet har ofta angetts som skäl till förändringsarbetet och att marknadskrafterna ska vara vägledande har varit den princip som förändringen av den offentliga sektorn vilar på. (Lundin & Söderholm 2003).

I Sverige blev effektiviseringstrenden särskilt tydlig i början av 1990-talet. Den offentliga sektorn i Sverige hade ekonomiska problem och krav ställdes på förnyelse och nytänkande (Lundin & Söderholm 1997). Kravet på förnyelse gällde speciellt inom de svenska landstingen, vilket var den sektor där omvandlingen kom att bli mest påtaglig (Johansson 2003). Förändringsarbetet inom de svenska landstingen har i stor utsträckning varit centrerat kring att strukturera om verksamheten, införa nya ledningsfilosofier och rutiner samt ta in nya organisationsmodeller, som kontraktering och privatisering (Lundin & Söderholm 1997).

New Public Management (NPM) blev det samlingsbegrepp som användes för de nya styrnings- och ledningsidéer som växte fram inom den offentliga sektorn (Johansson 2003, Hood 1995). Studier, exempelvis Almquist (2006), har undersökt vilka effekter NPM haft på styrningen inom den offentliga sektorn. Få studier har dock gjorts på hur styrningen påverkas i de enheter som till följd av NPM-vågen privatiserats. Samuelson (2000) för fram att styrningen bör påverkas av den nya ägarformen då styrningen ska anpassas efter omgivningen; styrverktygen förändras beroende på inom vilken situation organisationen verkar.

1.2 Syfte

Mot bakgrund av att det blivit allt vanligare att offentliga tjänster privatiseras, finner författarna det intressant att studera hur styrningen inom en tidigare offentlig serviceenhet påverkas av en privatisering. Mer specifikt ämnar författarna att genom en kvalitativ studie, vilken tar utgångspunkt i tidigare forskning presenterad av Samuelson (2005), analysera hur

styrssystemet i en serviceorganisation förändras när enheten går från att vara offentligägd (Landstingsägd) till att bli privatägd och vilka faktorer som främst påverkar förändringen i styrningen.

Författarna har funnit få tidigare studier vilka analyserat hur styrningen förändras när en privat aktör tar över förvaltningen av en offentlig serviceverksamhet. Tidigare styrningslitteratur har generellt studerat styrningen i antingen privata eller offentliga serviceorganisationer. Författarnas syfte med förevarande studie fyller därmed ett gap i forskningen

Resultatet av studien skulle kunna vara intressant för personer inom både den privata och den offentliga sektorn vilka arbetar med kontrakterings- eller privatiseringsfrågor. Författarna finner att studien kan bidra med en ökad förståelse för hur styrningen förändras i samband med privatisering av verksamheten.

1.3 Frågeställning

- *Hur påverkas styrningen inom en offentlig serviceenhet när den privatiseras?*
- *Samt vilka faktorer som främst påverkar förändringen i styrningen?*

1.4 Avgränsningar

Författarna ämnar avgränsa uppsatsen av följande parametrar:

1. Författarna ämnar inte studera integrationsprocessen. Uppsatsen fokuserar istället på styrningen före och efter ägarbyte.
2. Uppsatsen syftar inte till att analysera eller dra slutsatser kring vilken styrform som är den optimala. Syftet med studien är istället att undersöka vilka förändringar som skett i styrningen till följd av ägarbytet.
3. Uppsatsen kommer inte att studera hur styrningen påverkades av att studieobjektet bolagiserades eftersom bolagets (Faveas) existens endast var temporär och ett led i försäljningen till den privata aktören (Coor). Författarna ämnar endast fokusera på hur

styrningen såg ut i serviceverksamheten innan bolagiseringen och sedan efter ägarbytet.

1.5 Disposition

Efter introduktionskapitlet följer två kapitel (kapitel 2 och 3) som presenterar den akademiska grunden i uppsatsen. Först redogör författarna för val av studiemetod (kapitel 2) sedan beskrivs den teoretiska utgångspunkten i uppsatsen (kapitel 3). Fallstudien presenteras i kapitel fyra. Uppsatsen har sin utgångspunkt i Lars A. Samuelsons teoretiska ramverk, som beskrivs i "Organizational governance and control – a summary of research in the Swedish society" från 2005, varför fallstudien är indelad i underkapitel efter de olika styrparametrar som ingår i ramverket. Först beskrivs hur styrparametrarna i organisationen såg ut före ägarbytet och sedan beskrivs styrparametrarna efter ägarbytet. Analysen, som presenteras i kapitel fem, är analogt strukturerad efter delarna i Samuelsons ramverk. I det avslutande kapitlet (kapitel 6) sammanfattas de viktigaste resultaten från studien och förslag på vidare forskning presenteras.

2 Metod

2.1 Bearbetningsmetod

2.1.1 Val av metod

En kvalitativ studie är enligt författarna mest lämpad för denna typ av studie då en sådan fokuserar på innehåll och sammanhang (Merriam 1994). Då författarna inte ämnar statistiskt säkerställa något generellt resultat utan istället studera situationen i ett studiefall blir kvantitativ studiemetod inte ett alternativ. Frågeställningen berör dessutom ämnen som är av kvalitativ karaktär, så som hur styrparametrarna kultur och ägarstruktur påverkar verksamheten.

Författarna har valt att genomföra datainsamlingen genom personliga intervjuer. Den information som författarna önskar få fram som underlag för vidare analys skulle potentiellt kunna tas fram genom enkäter. Enkäter är dock en datainsamlingsmetod med vissa begränsningar. Enkätmetoden brister i att den missar delar i den interaktion mellan intervjuobjekt och intervjuare som personliga intervjuer ger, exempelvis möjligheten att ställa följdfrågor samt studera den svarandes reaktion. Författarna har därför istället för enkätmetoden valt att genomföra datainsamlingen genom intervjuer med utvalda personer inom före detta Landstingsservice, på Landstinget i Östergötland (Landstinget) och från Coor Service Managements (Coors) organisation. I vissa fall har de personliga mötena kompletterats med följdfrågor till intervjuobjekten som skickats via mejl eller diskuterats över telefon.

Vidare har författarna fått tillgång till dokumentation kring företagen, i form av bland annat den internutbildning vilken alla nyanställda på Coor får genomgå. Denna dokumentation har bidragit till ökad förståelse för studiefallet samt använts för att komplettera och/eller underbygga den information som framkommit under intervjuerna.

2.2 Urval

2.2.1 Val av organisation

Det initiala syftet med studien var att studera hur styrningen förändras i och med ett förvärv/en fusionering. Som förvärvande bolag valdes serviceföretaget Coor, ett företag som genomför ett tiotal förvärv/fusioneringar per år (Asplund 2009). Studiens ena författare, Therese Östansjö, har tidigare arbetat inom Coors organisation vilket underlättade studien. För att en djupare studie skulle vara genomförbar, givet den relativt korta studieperioden, ville författarna studera endast ett förvärv. Valet av Landstingsservice som studieobjekt diskuterades fram i samråd med författarnas handledare på Coor; integrationsansvarige Mats Holm.

Författarna önskade studera:

- En verksamhet vilken gått från offentligt- till privatägt
- En verksamhet vilken, i förhållande till förvärvaren, inte var allt för stor
- Ett förvärv vilket var relativt nära i tid men där studieobjektet ändock helt hunnit fusioneras in i Coors organisation

Valet föll på den före detta offentliga internserviceenheten Landstingsservice, som inom Coor blev enheten Kontrakt LiÖ.

2.2.2 Val av intervjuobjekt

Val av intervjuobjekt har skett med målet att återge en så nyanserad bild som möjligt av de förändringar i styrningen som ägarbytet inneburit och för att på bästa sätt underbygga analysen och uppfylla uppsatsens syfte. Intervjustudien har därför genomförts genom ett antal djupare intervjuer med utvalda personer på olika nivåer inom organisationerna, från medarbetare på servicenivå till högsta ledningen. För att ytterligare motverka en ensidig empiri har författarna också intervjuat kundsidan; Landstinget.

Inom Coor har författarna intervjuat:

- Staffan Ebenfelt, *Sverige VD*
- Anders Asplund, *HR-ansvarig*
- Mats Holm, *Integrationsansvarig*

- Christian Johansson, *kontraktschef kontrakt LiÖ, tidigare kontraktschef för Pharmacias före detta servicebolag (vilket köpts upp av Coor)*

Samtliga ovan verkade inom Coor vid förvärvstidpunkten.

Från före detta Landstingsservice har författarna intervjuat:

- Lars Johnsson, *före detta CFO på Landstingsservice och numera verksam inom affärsutveckling på Coor*
- Peter Söderback, *före detta affärsområdeschef för vaktmästeri inom Landstingsservice och numera verksamhetschef på universitetssjukhuset i Linköping inom kontrakt LiÖ*
- Henrik Möller, *verksam inom vaktmästeri på universitetssjukhuset i Linköping innan förvärvet; numera gruppchef för vaktmästeri i Linköping*
- Margareta Oscarsson, *arbetade innan förvärvet på godsmottagning på universitetssjukhuset i Linköping; arbetar numera inom posthanteringen*
- Gunnar Johansson, *är idag, liksom före förvärvet, ansvarig för ordermottagningen på universitetssjukhuset i Linköping*
- Andreas Lund, *tidigare verksam inom patienttransport samt godsmottagning på universitetssjukhuset i Linköping; numera gruppleadare för vårdnära service*

På Landstinget i Östergötland intervjuade författarna:

- Kjell Carlsson, *verkar inom uppköpsenheten på Landstinget. Carlsson var med vid bolagiseringen av Landstingsservice, samt vid försäljningen av bolaget till Coor.*

2.2.3 Val av intervjumetod

Intervjufrågorna har tagits fram med utgångspunkt i Samuelsons (2005) teoretiska ramverk från boken *Organizational, Governance and Control* (se Bilaga 1 för grundfrågorna).

Samuelsons (2005) ramverk ligger som underlag för empiridispositionen samt analysen, och det faller därför naturligt att även vid framtagningen av intervjufrågorna utgå från detta ramverk.

Båda författarna har varit närvarande vid alla intervjuer. Intervjuobjekten har i samtliga fall givits en kort introduktion till uppsatsämnet samt, om så önskats, på förhand tagit del av

intervjufrågorna. Intervjuerna resulterade oftast i diskussioner där intervjuobjekten genom följdfrågor uppmanades att utveckla sina svar med exempel. Intervjuerna med personer på chefsnivå har varat i cirka 1-2 timmar medan intervjuerna med medarbetare på servicenivå pågått under 30-50 minuter. Samtliga intervjuer spelades in på diktafon och transkriberades i anslutning till intervjun för att underlätta empirisammanställningen samt för att snabbt kunna ta fram eventuella följdfrågor.

2.2.4 Metod för tolkning av intervjudata

Utifrån de olika individernas svar har författarna försökt skapa sig en helhetsbild av styrningen inom organisationen, och hur den kan ha påverkats av förändringarna i ägarbild. Vid en kvalitativ studie är inte enskilda intervjuobjekts åsikter av största vikt, utan istället vilken bild de tillsammans kan ge av situationen. Datainsamlingen har som nämnt skett via intervjufrågor baserade på Samuelsons (2005) ramverk, sedan har svaren tolkats och katalogiserat efter samma ramverk.

2.3 Kvalitén i studien

En viktig del i arbetet kring en studie är att man bedömer studiens validitet och reliabilitet.

Validitet delas ofta in i två delar; intern och extern. Intern validitet betonar i vilken omfattning som resultatet av en studie stämmer överrens med verkligheten (Bryman 1997). Extern validitet analyserar huruvida studieresultatet kan generaliseras utanför dess sammanhang (Merriam 1994).

Reliabilitet i en studie beror på huruvida resultatet hade varit detsamma om studien hade utförts vid en annan tidpunkt (Merriam 1994).

2.3.1 Intern validitet

En negativ aspekt med att använda intervjuer som metod för datainsamling är den innefattar vissa delar som kan minska den interna validiteten i studien, så som att:

- Den data som kommer fram intervjuer är beroende av andra personer vilka kan vara mer eller mindre villiga att blotta information.
- Författarna har begränsad tidigare erfarenhet från att genomföra intervjustudier

Detta kan ha påverkat den information som framkommit vid intervjuerna. Intervjuobjekten kan till exempel ha incitament att presentera en mer positiv bild av en viss situation eller ge oss standardiserade svar för att upprätthålla en fasad. Genom att intervjua personer på alla nivåer i organisationen, från före detta Landstingsservice, Coor då och nu, samt representanter från Landstinget, har författarna försökt att minimera denna risk.

För att ytterligare minimera de subjektiva inslagen i rapporten har författarna använt sig av ett standardiserat formulär med intervjufrågor vilket också förenklat jämförelsen mellan intervjuobjektens svar (se *Bilaga 1*). Författarna har även studerat externt och internt material kring organisationerna vilket vidare borde öka sannolikheten för att de data som presenteras stämmer överens med verkligheten.

Med intervjuer som metod för att samla in data finns vidare risken för att åsikter, fördomar och tankesätt har en inverkan på hur författarna tolkar det som sägs. För att undvika misstolkningar, har båda författarna varit närvarande vid intervjuerna och samtliga intervjuer har som nämnts bandats och transkriberats i anslutning till intervjutillfället.

Författarna är vidare medvetna om att ingången till intervjuerna samt information initialt kom från förvärvarens håll; Coors håll. För att undvika en snedvriden bild har därför författarna genom hela processen kritiskt granskat subjektiviteten i intervjuobjektens uttalanden.

2.3.2 Extern validitet

I kvalitativa fallstudier är transferabla resultat sällsynta varför författarna valt att bortse från att analysera den externa validiteten i förevarande studie. (Bryman 1997).

2.3.3. Reliabilitet

Som nämndes i den inledande beskrivningen inbegriper reliabilitet en argumentation kring om det vore möjligt att utföra samma studie vid en annan tidpunkt och nå samma resultat.

Situationer där människor är inblandade kan emellertid aldrig bli helt repeterade vilket minskar chanserna för att få samma resultat. Dock kan reliabiliteten i en studie öka om den interna validiteten är hög, det föreligger ett positivt samband mellan grad av intern validitet och reliabilitet (Merriam 1994). Genom de procedurer som beskrivs i kapitel 2.3.1 ovan har författarna strävat efter att maximera studiens interna validitet och har därigenom indirekt ökat dess reliabilitet.

3 Teori

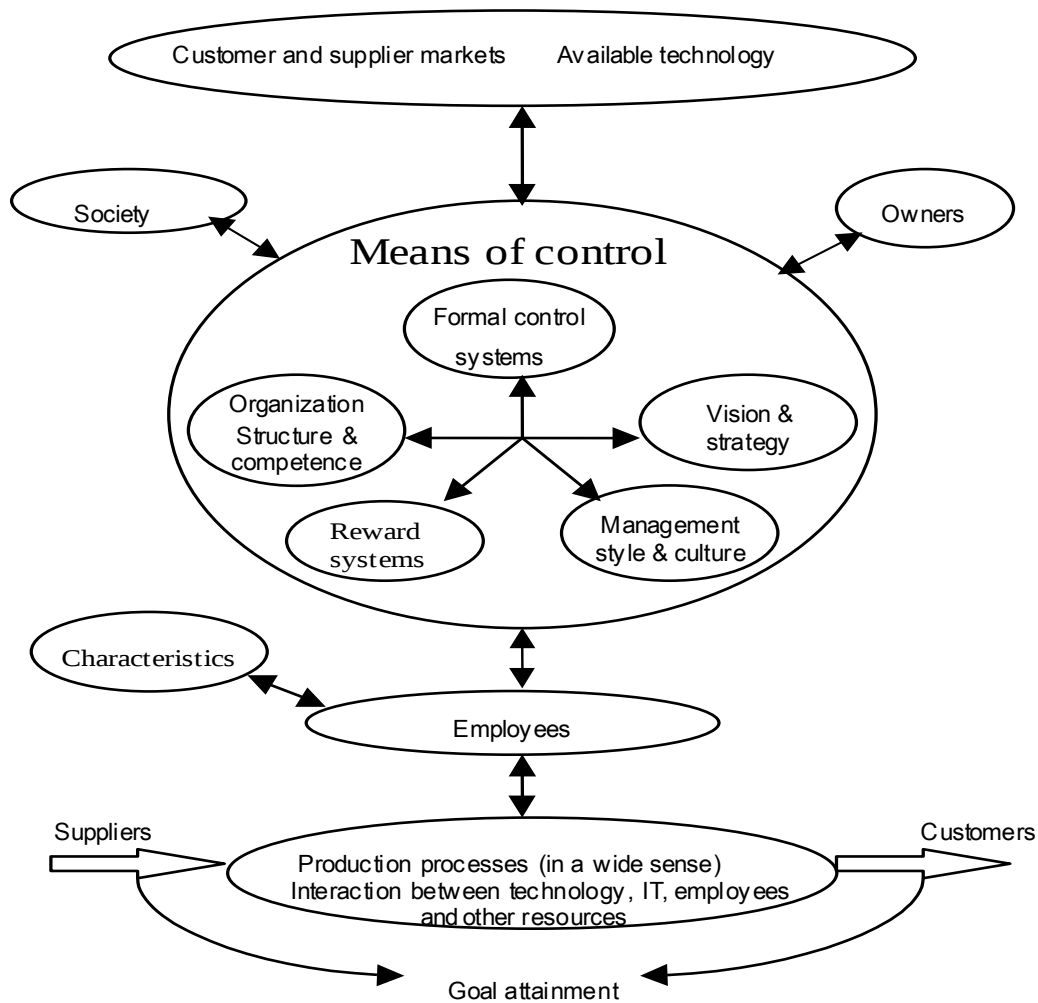
För att uppfylla studiens syfte; att analysera hur styrningen inom en offentlig enhet förändras när den privatiseras, använder författarna Lars A. Samuelsons teoretiska ramverk från hans studie "Organizational, Governance and Control" (se *Figur 1*), från 2005. Samuelsons teoretiska ramverk presenteras även i korthet i hans kapitel "Balanserad styrning och teamorganisation" i boken "Styrning av team och processer – Teoretiska perspektiv och fallstudier" från 2000.

Samuelson (2005) för fram att det är fem typer av styrmedel; vision och strategi, organisationsstruktur, formella kontrollsystem, kultur samt belöningssystem, vilka måste anpassas vid förändringen av en organisation. Med utgångspunkt i sitt teoretiska ramverk har Samuelson (2005) studerat hur styrningen är utformad inom både privata och offentliga organisationer. Samuelsons (2005) ramverk är grunden för analysen i förevarande studie, i vilken författarna ämnar verifiera eller kontrastera den tidigare forskningen Samuelson (2005) presenterar. Eftersom författarnas uppsats endast beskriver situationen i ett enskilt fall innebär vidare användandet av Samuelsons (2005) studie att säkerheten i att kunna dra mer generella slutsatser ökar.

Författarna har valt att använda sig av Tannebaum (1968) definition av styrning vilken (översatt till svenska) lyder "... kontroll är alla processer genom vilka en person eller grupp av personer eller organisationer av personer bestämmer, med det menas; medvetet påverkar, beteendet hos en annan person, grupp eller organisation."

3.1 Studiens teoretiska ramverk

Samuelsons (2005) teoretiska ramverk presenteras i *Figur 1* nedan.



Figur 1

En grundtes i Samuelsons (2005) ramverk är att de olika styrparametrarna ingår i ett integrerat system, vilket tydliggörs av att pilarna i modellen (se *Figur 1*) går åt två håll. En förändring i en styrparameter påverkar och påverkas av de övriga styrparametrarna. Nedan beskrivs kortfattat den fundamentala idén bakom de fem kontrollverktyg som identifierats i Samuelsons (2005) ramverk;

Vision & Strategi

Innefattar ett företags affärsidé och hur företaget arbetar efter denna idé.

Formella kontrollsystem

Används för att vägleda ett företag i att uppnå dess vision och strategi. De formella kontrollsystemen innefattar bland annat affärsplaner, budgetar samt olika former av uppföljningar.

Organisationsstruktur och kompetens

Inkluderar val av organisationsstruktur samt hantering av personal med rätt kompetens och erfarenhet.

Belöningssystem

Ämnar bidra till motivationen hos de anställda samt belöna de som presterat bra.

Ledningsstil och kultur

Innefattar de mer informella styrmedlen. Kultur är de normer, ideal och värderingar som präglar en organisation. Typ av ledningsstil är ett mer eller mindre medvetet val. Ledningen kan exempelvis medvetet sträva efter att påverka kulturen i en organisation genom att försöka implementera särskilda normer och värdegrunder som influerar de anställdas beteende.

3.2 Litteraturbakgrund

Styrning som forskningsområde är brett och består av ett stort antal oberoende studier med olika fokus och syn på styrning, varför det inom ramen för detta kapitel är omöjligt för författarna att summera upp forskningen (Flamholtz 1985). Viktigare är istället att få en inblick i vad författarna finner vara de för Samuelsons (2005) teoretiska ramverk mest relevanta tidigare studierna inom ämnet.

Flamholtz (1985) för fram att inom styrningslitteraturen har få studier samordnat tidigare forskning för att skapa ett mer omfattande teoretiskt ramverk, vilket bekräftas av författarnas erfarenheter i samband med teoristudien. Det finns dock undantag från regeln, författarna har identifierat följande större ramverk och teorier inom styrning vilka har inspirerat Samuelson (2005) vid utformandet av hans ramverk:

- **Anthony (1965)** har inom ramen för planerings- och kontrollsystem definierat tre komponenter;
 - Ekonomisk styrning (Management control): arbetet kring att säkerställa att resurserna används effektivt i syfte att nå organisationens mål.
 - Strategisk planering (Strategic planning): arbetet kring att bestämma om förändringar i organisationens mål, bestämma om förändringar i vilka resurser som behövs för att nå målet samt bestämma om förändringar i utformandet av riktlinjer för att kontrollera förvärvandet och användandet av resurserna.
 - Operationell styrning (Operational control): arbetet kring att säkerställa att resurserna förvärvas och används effektivt med avseende på att en optimal relation mellan output och resurser ska uppnås.

Anthony (1965) har liksom Samuelson (2005) identifierat ett antal styrparametrar.

Anthony (1965) har dock kritiserats för att han i sitt ramverk har sett de tre komponenterna; ekonomisk styrning, strategisk planering och operationell styrning, som helt åtskiljda. Senare forskning inom styrning hävdar att det inte är så enkelt utan att parametrarna i stor utsträckning interagerar (Lowe & Puxty 1989). Samuelson kringgår den senare kritiken genom att i sitt ramverk visa hur styrparametrarna har en ömsesidig påverkan.

- **Leavitt (1965)** presenterar en modell över beslutsvariabler vilka har effekter på en organisations utformning. I sin modell identifierar han fyra variabler: uppgifter, struktur, teknologi och aktörer.

Likheter kan urskiljas mellan Leavitts (1965) och Samuelsons (2005) ramverk. I båda modellerna är samspelet mellan de olika organisationskomponenterna kärnan, en förändring av en beslutsvariabel kan leda till förändringar i de andra variablerna. Hur organisationen och styrningen utformas är beroende av interaktion mellan komponenterna i respektive ramverk. Vidare har ramverken liknande organisationsparametrar som exempelvis "Anställda" och "Teknologi". Samuelson (2005) har dock i sitt senare ramverk utvidgat Leavitts ramverk och tagit in fler parametrar som bland annat "Kultur".

- **Lawrence & Losch (1967)** lade grunden för den s k situationsberoende teorin (*contingency teorin*). Huvudtesen i *contingency teorin* är att det optimala sättet att

strukturera komponenterna i en organisation beror på omgivningen inom vilken den verkar.

Contingency teorin är en grundpelare i Samuelsons (2005) ramverk. Samuelson (2000) för fram att det inte existerar någon optimal utformning av styrmedlen eftersom företag verkar inom olika situationer och att dessa dessutom förändras över tiden. Styrningen ser därför enligt honom olika ut i olika organisationer samtidigt som styrningen hela tiden måste anpassas efter nya förutsättningar. Vidare inbegriper Samuelsons (2005) teoretiska ramverk även contingency variabler så som ägare och samhälle.

- **Ouchi (1979)** identifierar tre typer av kontroll:

- Marknadens prismekanism: priser inbegriper all information som är nödvändig för effektivt beslutsfattande.
- Byråkratisk kontroll: innefattar intensiv övervakning och strikta direktiv från överordnade till underordnade.
- Klanen: verkar på ceremoni- och ritualliknande grunder. Subtila och informella kontrollsystem styr.

Ouchi (1979) för fram att alla organisationer har styrsystem vilka kombinerar de tre olika kontrollmekanismerna. Vid utformningen av organisations kontrollsystem måste de ansvariga inom organisationen besluta om vilka kontrollmekanismer som särskilt ska betonas.

Grunderna i Ouchi's (1979) teoretiska ramverk täcks in i Samuelsons (2005) teoretiska ramverk. Under parametern "Formell kontroll" i Samuelsons (2005) ramverk täcks Ouchi's "Byråkratisk kontroll" samt "Marknadsmässig kontroll" in, och vidare går "Klankontroll" in under vad Samuelson definierar som "Kultur".

- **Östman (1993)** identifierar två typer av styrning inom en organisation. Den vertikala styrningen, mellan ägare-ledning-medarbetare, och den horisontella styrningen, mellan de som tillhandanhåller resurserna till enheten och de som mottar dess prestation.

Som framgår i Figur 1 inbegriper Samuelsons (2005) ramverk både den vertikala styrprocessen, se pilarna ägare-kontrollverktyg-medarbetare-produktionsprocess, samt den horisontella styrprocessen, se leverantörer-produktionsprocess-kunder. Samuelson (2000) diskuterar vidare behovet av en balans mellan de vertikala och horisontella styrprocesserna i en organisation.

Genomgången av tidigare studier enligt ovan visar hur Samuelsons (2005) ramverk täcker in aspekter från ett antal av de större teoretiska ramverken inom forskningsområdet styrning. Detta faktum, i kombination med att Samuelson i sin studie från 2005 analyserat hur styrningen utformats i privata respektive offentliga organisationer, gör att författarna finner ramverket särskilt passande för att uppfylla uppsatsens syfte.

Samuelson har vidare forskat inom företagsekonomi, med särskilt fokus på ekonomiska styr- och kontrollsystem, under många år men trots detta har författarna inte funnit några tidigare studier som använt hans ramverk vilket ytterligare bidragit till intresset för att pröva ramverket.

3.3 Samuelsons forskningsrön

I Samuelsons studie (2005), i vilken han för fram det teoretiska ramverk som ligger till grund för förevarande uppsats, ämnar han visa hur styrning utövas i olika typer av organisationer och analysera om denna styrning har utförts effektivt eller inte. Studiens empiri är baserad på tidigare forskning som Samuelson samt hans kollegor utfört inom svenska organisationer. I studien analyserar Samuelson verksamheter inom både privat och offentlig sektor.

Det Samuelson (2005) presenterar i sin studie har i tabellen nedan (se *Tabell 1*) sammanställts och grupperats efter de övergripande styrparametrarna i hans ramverk (se *Figur 1*). Författarna önskar i analysen verifiera eller kontrastera Samuelsons (2005) rön och utifrån dessa resultat dra vidare slutsatser.

Offentliga verksamheter	Privata Verksamheter
Kontroll verktyg	
Vision & strategi	
Ägs av samhället. Publika verksamheter kan inte gå i konkurs, måste fortsätta att driva en verksamhet även om den går med förlust.	Ägarna är individer och institutioner med gemensamma intressen. De har bidragit med kapital och i gengäld fått makt över företaget, kan gå i konkurs om de inte är framgångsrika i sin affärsstrategi.
Inom den offentliga sektorn är vinst inte särskilt intressant. Målet är att leverera service och att gå med nollresultat finansiellt.	Vinster behövs för att ett företag ska överleva och är därför ett huvudsakligt mål.
Mål är generellt ganska vaga.	Mål är generellt tydligt formulerade.
Strategiska diskussioner är ej vanligt förekommande.	Strategisk och långsiktig planering används ofta
Organisationsstruktur & kompetens	
Den svenska offentliga sektorn består av tre stora delar, staten, kommuner och landsting. Varje kommun, varje landsting och staten anses vara egna resultatenheter. Allmän uppfattning inom resultatenheterna att ifall det saknas resurser i en enhet finns alltid möjlighet att be om extra resurser från "ovan". Eftersom förlusterna alltid täcks upp vid årets slut spelar efter tag förluster ingen roll, vilket gör det svårt att implementera ett system för ekonomiskt ansvarstagande.	Varje division är en ansvarsenhet, exempelvis en vinstenhet. De vinstenheter som går med vinst överlever medan de som går med förlust läggs ned.
Formella kontrollsystem	
Har svårt att mäta värdet av output. Eftersom output är svår att mäta blir det svårt att bedöma prestationen hos en viss individ.	Det är relativt lätt att mäta output inom den privata sektorn vilket gör det förhållandevis lätt att mäta prestationen hos en viss individ inom organisationen.
I budgetarbetet jämför offentliga verksamheter utfall med något kriterium för exempelvis balansen mellan intäkter och kostnader. Är balansen inte mött så diskuterar man i båda fallen sätt att nå balans	I budgetarbetet jämför privata verksamheter utfall med något kriterium för exempelvis balansen mellan intäkter och kostnader. Är balansen inte mött så diskuterar man i båda fallen sätt att nå balans.
Skillnad jämfört med privat i budgetarbetet då offentliga verksamheter har svårt att sätta värdet på de resurser som använts.	Privat sektor har jämfört med offentligt lättare att i samband med budgetarbetet värdera de resurser som använts. Vidare är privata verksamheter beroende av effektiv användning av sina resurser för att överlevnad, vilket de anställda är medvetna om och vinster samt kostnadsestimat är därför etablerade och accepterad i organisationen.
Har svårt att mäta värdet av output. Eftersom output är svår att mäta blir det svårt att bedöma prestationen hos en viss individ.	Det är relativt lätt att mäta output inom den privata sektorn vilket gör det förhållandevis lätt att mäta prestationen hos en viss individ inom organisationen.

Kulturen är verksamhetsorienterad. Högst prioriterat är inte att gå med vinst utan att utföra det uppdrag som organisationen är utsedd att göra. Vinst ses i många fall är som helt irrelevanta. Hela kulturen kan ses som ineffektiv. Det tar sannolikt lång tid att få individerna med denna syn att bli mer finansiellt orienterade. Samtidigt attraherar verksamheten ofta anställda som brinner för sitt jobb och ser värdet i outputen av verksamheten, så i detta avseende är kulturen starkare än inom den privata.	Kulturen är finansiellt orienterad, beslut om handling tas alltid med hänsyn till de finansiella konsekvenserna. Det finansiella perspektivet är legitimt och ses som givet.
Belöningsystem	
Har haft svårt att implementera belöningsystem, framförallt finansiellbelöning, svårt att motivera användandet av offentliga medel för finansiellbelöning.	Belöning används allt oftare och uppfattningen är att de har en positiv påverkan på prestationen.

Tabell 1: Summering av tidigare rön Samuelson, 2005

4 Studiens resultat

Empirin inleds med en bakgrundsbild med en kort övergripande beskrivning av förvärvaren och förvärvsobjektet. Sedan följer en beskrivning av situationen inom Landstingsservice innan förvärvet följt av en beskrivning av situationen inom kontrakt LiÖ, som en del av Coor, idag.

4.1 Bakgrund

4.1.1 Landstingsservice

Landstingsservice verkade som en stödverksamhet inom Landstinget i Östergötland och levererade service till vården. Inom Landstingsservice ingick: vaktmästeri, restaurang/kost, repro, c-depå och lokalvård. Över 300 personer var verksamma inom Landstingsservice vid förvärvstillfället (Carlsson 2009).

Försäljningen av Landstingsservice var ett strategiskt beslut från Landstingets sida som grundar sig i ett principbeslut från början av 90-talet om att Landstinget ville, likt många andra offentliga organisationer vid den här tidpunkten, fokusera på kärnverksamheten. Landstinget ansåg sig inte besitta de resurserna som krävdes för att driva serviceverksamheten effektivt (Carlsson 2009). Strategin blev att bolagisera Landstingsservice för att sedan kunna sälja vidare bolaget på marknaden. Processen startade under 2001 och Landstingsservice blev bolaget Favea under 2002 (Johnsson 2009). 2 januari 2004 sålde Landstinget aktierna i bolaget Favea till Coor (Ebenfelt).

4.1.2 Coor

Coor är ett ”facilities management”-bolag med verksamhet i Norden. De levererar service både till den privata och till den offentliga sektorn, bland annat erbjuder Coor:

- Arbetsplatsservice såsom städning, telefoni och konferenssupport
- Fastighetsservice, inkluderat interna och externa underhåll av lokaler
- Produktionsrelaterade service, såsom underhåll och installation av maskiner.

Coor startade som Skanskas servicebolag och hette då Skanska Facilities Management (Skanska FM). De skötte då servicen åt Skanska men även åt andra bolag såsom Ericsson. År 2004, såldes Skanska FM till PE-bolaget 3i, och Skanska FM bytte då namn till Coor Service Management. År 2007, sålde 3i vidare Coor till investmentföretaget Cinven. (www.coor.se 2009-10-01)

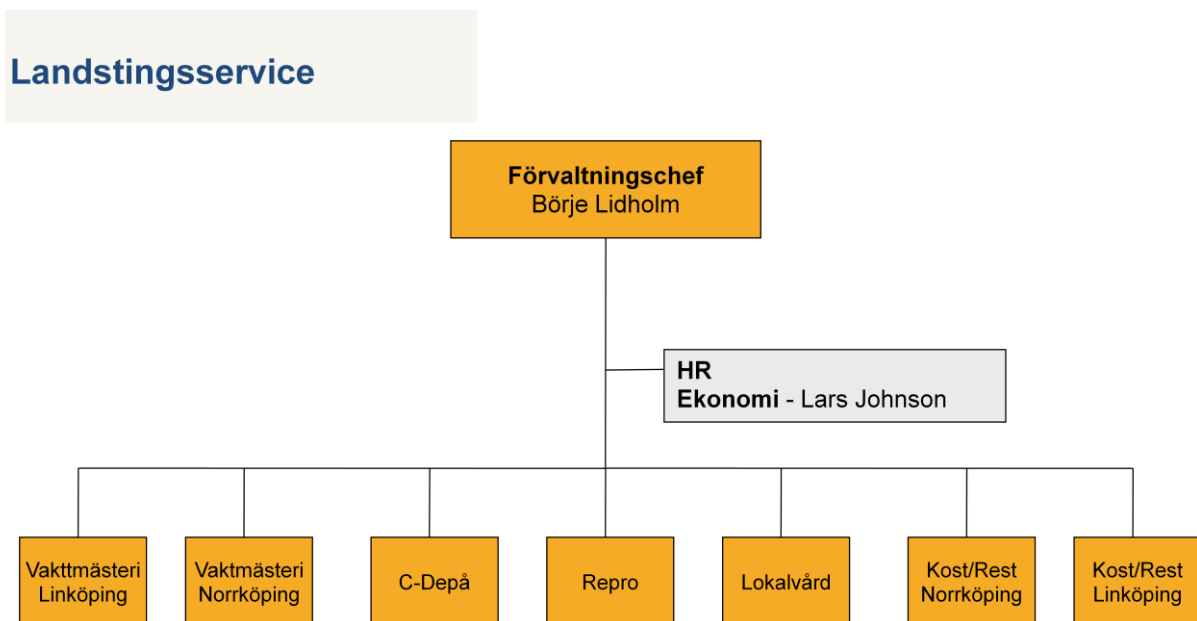
4.2 Styrning inom Landstingsservice

4.2.1. Vision & strategi

Angående Landstingsservice vision och strategi säger Johnsson (2009): ”Att ge bra sjukvård till medborgarna är Landstingets huvudmål. Landstingsservice mål var att vara ett bra stöd till kärnverksamheten och leverera service av hög kvalitet”. Landstingsservice verkade som stöd till en samhällsnytta genom att exempelvis ha hand om patienttransporter, kost till patienter och städ av sjukhus (Carlsson 2009). Pengar uttrycks ha fungerat som medel för att kunna sköta verksamheten men det uttrycks inte ha varit målet med verksamheten (Johnsson 2009).

Landstinget hade en verksamhetsplan för att uppnå de övergripande målen i organisationen, fokus i planen låg på verksamheten och inte på att tjäna pengar. En specifik verksamhetsplan för Landstingsservice fanns inte utan enheten låg som en del i hela Landstingets verksamhetsplan varför det var svårt att urskilja Landstingsservices del från resten av planen (Johnsson 2009).

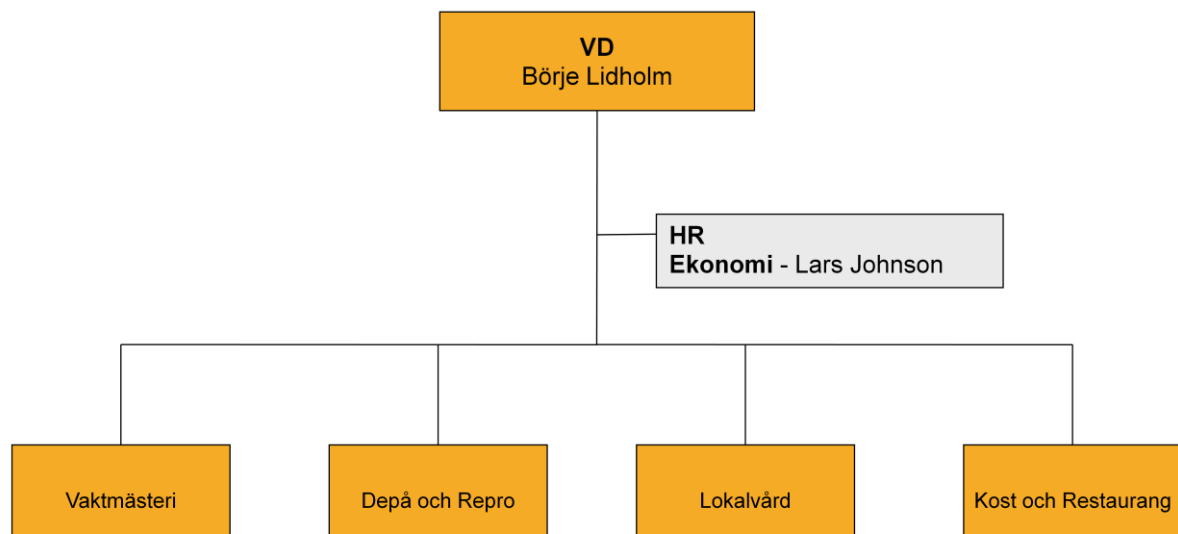
4.2.2 Organisations struktur och kompetens



Figur 2

Landstingsservice var uppdelat på sju verksamhetsområden; sju resultatenheter (se *Figur 2*). Enheterna var uppdelade dels efter funktion, exempelvis lokalvård som en enhet och repro som en annan, men även efter geografiskt läge, det fanns exempelvis uppdelningen vaktmästeri Linköping och vaktmästeri Norrköping (Söderback 2009).

I och med bolagiseringen slogs några avdelningar ihop och det blev istället fyra verksamhetsområden, indelade på funktion och inte längre kopplade till geografiskt läge (Söderback 2009). Landstinget sökte synergier och fann att det var samma typ av personal som arbetade inom C-depå som inom repro och lade då ihop de två enheterna. (Johnsson 2009). Faveas organisationsstruktur såg ut enligt *Figur 3*.

*Figur 3*

Johnsson (2009) berättar att när han 1996 kom in som ekonomichef på Landstingsservice fick han till uppgift att utveckla resultatenheter. Då blev exempelvis lokalvårdsenheten en resultatenhet och vaktmästeri en annan resultatenhet. Resultatenheterna ansvarade för sina egna intäkter och kostnader. Mycket av arbetet med att utveckla resultatenheter bestod i att ”produktifiera” och prissätta tjänsterna som levererades mellan enheterna, och att sätta upp interna avtal. I och med införandet av resultatenheter blev värdet på tjänsten mer tydligt. Landstingsservice saknade dock fortfarande resultatkrav, det blev aldrig ”skarpt läge”. (Johnsson 2009). Eventuell vinst över nollresultat inom en enhet togs ut och flyttades över till de enheterna som gått med förlust (Lund 2009). På enheterna inom Landstingsservice ansågs det därför lönlöst att försöka effektivisera verksamheten.

4.2.3 Formella kontroll system

Efter införandet av resultatenheter inom Landstingsservice försökte man införa mer ansvarstagande kring budgeteringen och prognostiseringen (Söderback 2009). Johnsson (2009) berättar emellertid att det inte var helt oproblematiskt att budgetera som resultatenhet. Budgeterade kostnader och intäkter sattes, liksom innan införandet av resultatenheter, baserat på tidigare års efterfrågan, det vill säga efter förra årets produktion. Enhetens intäkter kom från när de tecknade avtal med olika kunder inom Landstinget och oftast sattes priset per produkt, vilket innebar att intäkten berodde på hur mycket sjukhusen under perioden valde att

köpa in. Tanken var inte att göra vinst varför priserna sattes efter vilka kostnader enheten hade för att utföra tjänsterna. Eftersom priserna sattes baserat på budgeterade kostnader, vilka baserade på tidigare års produktion, uppstod problem om kunden nästa år exempelvis ville ha städat mindre frekvent. Intäkterna blev då lägre men kostnader var i princip desamma som under tidigare år, i och med att en stor del av kostnaderna var fasta och svåra att justera. Denna situation ledde till förluster för enheterna. Ett exempel på denna typ av missberäkning var restaurangservice som räknade dagsportioner och budgeterade kostnader efter hur många portioner som producerats under det senaste året. Efter första året visade det sig att antalet portioner blev 14 000 färre än året innan, eftersom kostnad var lika med pris och dessa hade satts efter en högre efterfrågan täcktes inte de ”verkliga kostnaderna” av de ”verkliga intäkterna”, vilket gjorde att enheten gick med förlust (Johnsson 2009).

Inom Landstingsservice saknades i princip budgetuppföljning och inga åtgärder vidtogs om man inte presterade i enlighet med budgeten (Söderback 2009). ”Gick man till exempel över personalbudgeten inom Landstinget fick man en lätt pekpinne, men idag på Coor får man en hård pekpinne”(Söderback 2009). Om intäkterna minskade och efterfrågan minskade var Landstingsservice inte aktiva för att anpassa kostnaderna (Söderback 2009). Johnsson (2009) berättar att det svaga fokuset på åtgärd hängde ihop med tillhörigheten till Landstinget och bristen på åtgärder generellt inom organisationen. Andra landstingsdelar hade också resultatredovisning, men om exempelvis en klinik gick med underskott vad det svårt att veta vad åtgärden för detta underskott skulle vara. Det finns inget sätt att påverka intäkterna. Inga incitament för att styra efterfrågan på sjukvård (Söderback 2009).

Vidare inom ramen för formella kontrollsystem beskriver C. Johansson (2009) hur det inom Landstingsservice saknades utvärderingar av de anställdas prestationer. Söderback (2009) förklarar att eftersom Landstingsservice verkade inom en politisk organisation hade de svårt att säga upp folk även om nedskärningar ibland kunde vara nödvändiga. Det innebar för Landstingsservice del att personal som inte passade på andra håll inom Landstinget många gånger förpassades till deras enhet. Landstingsservice var lite av en ”slasktratt” för Landstinget. Ofta var dessa personer inte heller helt nöjda över sin situation och ganska bittra över att de blivit flyttade dit. ”Vi hade en före detta landstingsdirektör som gick som lagerarbetare i Norrköping. I grunden var han ju överkvalificerad” (Söderback 2009).

4.2.4 Ledningsstil och kultur

Möller (2009) berättar att kulturen inom Landstingsservice inte var fokuserad på det ekonomiska resultatet. Det var större fokus på de mjuka faktorerna, såsom personal (Möller 2009). Johnsson (2009) uttrycker vidare att ”Inom Landstingsservice var det tydligt att deras främsta uppgift var att vara till för vården, det fanns inget köp-sälj-förhållande och inga krav eller incitament för att tjäna pengar. Det leder till ineffektivitet och kravlöshet, vilket är ett kännetecken för många internservicebolag som tillhör stora organisationer.” Kulturen inom Landstingsservice beskrivs också ha karaktäriserats av att jobbet sågs som en självklarhet, en trygghet (G. Johansson 2009).

Samtidigt beskrivs företagskulturen inom Landstingsservice vara färgad av bristen på status för serviceyrket. Landstingsservice ansågs inte var särskilt viktig i och med att enheten inte tillhörde kärnverksamhet. ”Det var något som fanns där ute i periferin men som inte hade så stort fokus” (C. Johansson 2009). Ebenfelt (2009) beskriver hur bristen på status ledde till lågt självförtroendet inom Landstingsservice, vilket fick effekten att medarbetarna var ganska passiva och inväntade instruktioner för att de inte trodde på sig själva.

4.2.5 Belönings system

Det fanns inga monetära belöningsystem inom Landstinget (Johnsson 2009). Medarbetarna bjöds ibland på tårta eller fick biobiljetter. Det var svårt inom Landstinget att göra dyrare aktiviteter med anställda, som att gå ut och äta, eftersom det var samhällets pengar och därmed hårt på redovisningen (Söderback 2009).

4.3 Styrning inom Coor

4.3.1 Vision & strategi

Angående vision och strategi uttrycker Johnsson (2009) att ”Inom det privata är pengar målet. Coor driver inte verksamheten för verksamhetens skull. Målet är ju att tjäna pengar”. Coor har också ett uttalat mål om att vara förstahandsvalet för kunder och medarbetare (Ebenfelt 2009). För företag är det ett stort beslut vilka de ska outsourca till. Stödverksamheten har påverkan

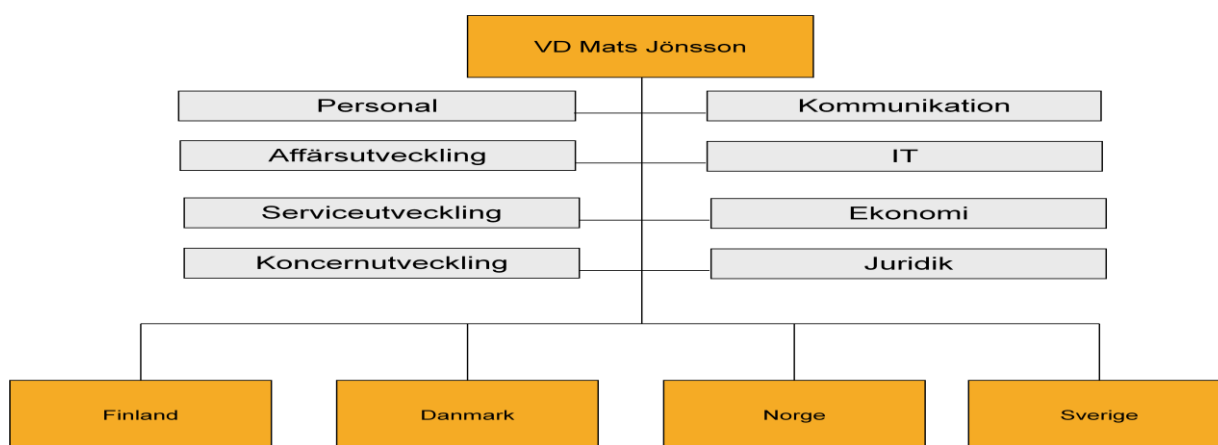
på kärnverksamheten och därigenom direkt betydelse för företagets resultat och överlevnad (Johnsson 2009).

Coors mål sätts på ledningsnivå, sedan utformas handlingsplaner för att uppnå målen. Målen, exempelvis de ekonomiska målen, bryts ned i aktiviteter på kontraktsnivå. Medarbetarna är involverade i att ta fram aktiviteterna och man tar fram delmål för att nå de övergripande målen. Totalt sätts mål på tre nivåer inom Coor; ledning, kontraktchefs nivå och gruppchefs nivå (C. Johansson 2009).

Utifrån de övergripande målen sätter Coor en treårig affärsplan som uppdateras varje år. I affärsplanen specificeras tillväxtmål, EBITA mål samt beskrivs hur medarbetarna ska utvecklas. En sådan affärsplan görs dels för hela organisationen men även för de enskilda länderna samt för de olika affärsenheterna inom länderna och för kontrakten inom dem. I affärsplanen identifieras nya affärsmöjligheter, möjligheter till merförsäljning, möjligheter till ny försäljning, affärsutvecklingen samt framtida förvärv. I affärsplanen tittar man också på olika typer av effektiviseringsprojekt samt utvärderar potentiella investeringar baserat på vilka positiva effekter de kan ge framöver. Coor studerar även förändringar i omvärlden, hos kunderna (Ebenfelt 2009).

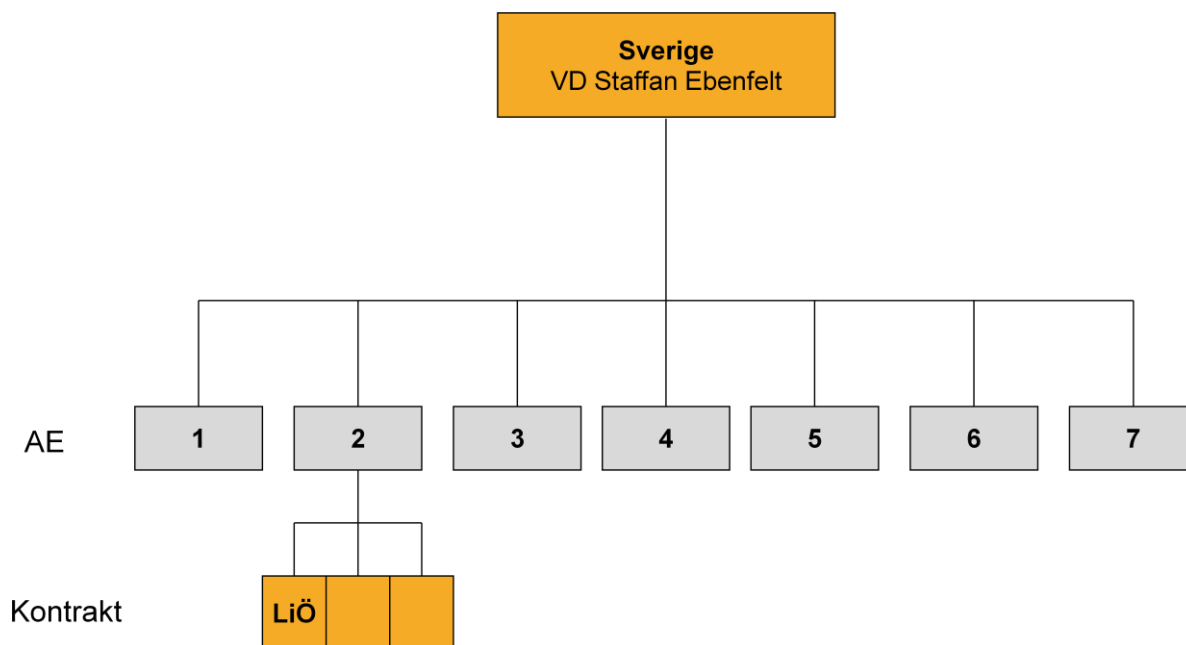
4.3.2 Organisations struktur och kompetens

Coors koncern är uppdelad i ett antal vinstenheter. Inom organisationen ingår verksamheterna Coor Sverige, Coor Norge, Coor Danmark och Coor Finland (Holm 2009). Strukturen inom koncernen ser ut enligt *Figur 3* nedan.



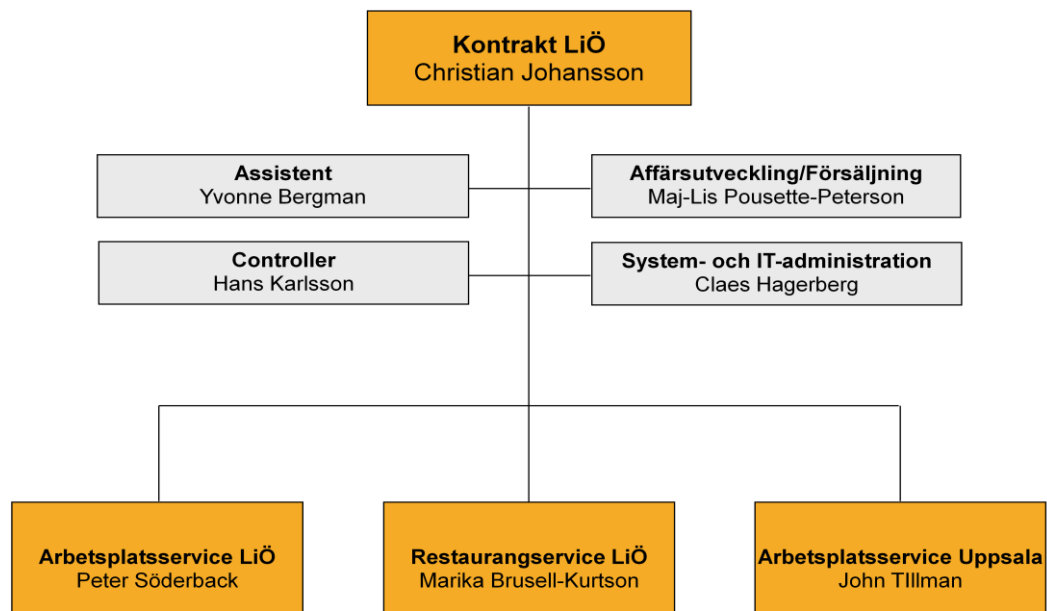
Figur 3

Coor Sverige är i sin tur uppdelad i sju stycken affärsenheter, döpta AE 1-7. Affärsenheterna är uppsatta för att hålla ihop ett antal kontrakt. Landstingsservice/Favea las efter fusioneringen in som ett kontrakt inom Coor; kontrakt LiÖ (Landstinget i Östergötland) (Ebenfelt 2009). Coor Sveriges organisationsstruktur ser ut enligt *Figur 4* nedan.



Figur 4

Organisationsstrukturen inom Landstingsservice/Favea ändrades efter Coors förvärv. Inom kontrakt LiÖ lades depåenheten och vaktmästerienheten ihop och blev arbetsplatsservice, som sedan är uppdelad på Norrköping och Linköping (Ebenfelt 2009). Organisationsstrukturen för kontrakt LiÖ ser ut enligt *Figur 5* nedan



Figur 5

C. Johansson (2009) berättar hur det trots att Coor arbetar aktivt för att optimera lönsamheten och kvaliteten i leveranserna självklart ändå kan förekomma leveranser där lönsamhet är sämre. Coor arbetar då, i samråd med kund, för att på olika sätt försöka uppnå lönsamhet. Generellt gäller dock att de kontrakt som är lönsamma lever kvar medan ett kontrakt som inte blir lönsamt förhandlas inte om.

4.3.3 Formella kontroll system

Idag beskrivs processerna vad gäller ekonomisk styrning inom kontrakt LiÖ se ut på samma sätt som det gör inom resten av Coors organisation (C. Johansson 2009). Styrningen inom Coor handlar om att få de anställda att ta ansvar för den ekonomiska situationen, att föra ner ett ekonomiskt ansvar och att tydliggöra vad som förväntas av varje medarbetare (Ebenfelt 2009). Möller (2009) berättar att mer ansvar har singlat ner på gruppchefnivå efter att Coor tog över. Alla gruppchefer, platschefer och kontraktsschefer har ett tydligt ekonomiskt ansvar för sitt område; både för sin personal, sin ekonomi, sina kundrelationer, sin merförsäljning och för kontraktet som helhet. Cheferna har det totala ansvaret och har ingen ursäkt för att inte leverera (Ebenfelt 2009).

I Coors ekonomistyrning ingår tydliga prognoser, budgetar och resultatuppföljningar där man i detalj måste kunna förklara olika aspekter av sin verksamhet. De högre cheferna grillas på deras ansvarsområden, vilket gör att de i sin tur sätter press på sina underställda att ha koll på deras ansvarsområden, och så trycks ansvaret neråt i organisationen. ”Kan du inte förklara alla element i din egen verksamhet och inte har tillräckligt bra koll då kommer du inte överleva på Coor, och det gäller på alla nivåer i organisationen” (Ebenfelt 2009).

Budgeteringen på Coor sker genom bottom-up-principen. Arbetet börjar på gruppchefsnivå, det vill säga på lägsta chefsnivån, och sen byggs den på vidare upp i organisationen (C Johansson 2009). ”Budgeten går farfars-principen, det som gruppcheferna tagit fram analyseras och aggregeras på kontraktsnivå och sedan skickas det åter till gruppcheferna för förklaringar och eventuell revidering” (C Johansson 2009). Ansvariga måste kunna förklara hur han eller hon tänkte när de satte ihop budgeten, visa att de ekonomiska målen har satts tillräckligt högt samt kunna visa vad för åtgärder som han eller hon har tänkt göra för att gå från dagens intjäning till den prognostiserade intjäningen (Ebenfelt 2009).

Lund (2009) berättar dessutom att varje liten enhet inom Coor har en egen budget. Varje månad har gruppcheferna också möte med sina medarbetare inom enheten där de går igenom ekonomin och hur de ligger till (Lund 2009).

Vidare är det inom Coors budgetarbete stort fokus på uppföljning. Inom kontrakt LiÖ ägnas en heldag varje månad åt en genomgång av månadsbokslutet. Inför genomgången får varje gruppchef göra en så kallad ekonomisk brygga, i vilken han eller hon ska förklara eventuella händelser i verksamheten som kan ha haft ekonomisk påverkan och förklara resultatets eventuella avvikelser från budget (C. Johansson 2009). En chef som avviker från målen måste antingen ha en bra förklaring, exempelvis att en kund har lagt ner en verksamhet, alternativt måste han eller hon direkt sätta upp en handlingsplan för att komma till rätta med problemet (Söderback 2009).

Oscarsson förklarar vidare vilken påverkan övergången till Coor haft; ”Det har dragits in personal men de (*Coor, författarnas anmärkning*) är ju tvungna att tjäna pengar på ett annat sätt än Landstinget. Coor måste ju gå med vinst” förklarar Oscarsson (2009). Lund (2009) beskriver den nya situationen genom att säga ”... På landstinget var vi ju inte tvungna att ha vinst, det krävdes bara nollresultat. Nu när det handlar om vinst så blir det ju en annan sak, det säger sig själv att då kan det inte gå runt tio man och rulla tummarna och göra någonting

varannan timme.” Möller (2009) säger ”det blivit ett otroligt stort fokus på ekonomi. Men samtidigt förstår jag det, ekonomin måste man ju ha koll i privata företag.” Även Gunnar Johansson (2009) delar Möllers (2009) bild om ekonomin på Coor.

4.3.4 Ledningsstil och kultur

Oscarsson (2009) beskriver hur kulturen har förändrats i och med ägarbytet. ”... Nu pratas det alltid på mötena om hur vi ligger till ekonomiskt och så... Det var inte lika mycket sånt inom Landstingsservice”. Möller (2009) beskriver kulturen på Coor som tuff men human. Tuff då Coor inte håller igen om de behöver säga upp folk. Human för att Coor samtidigt beskrivs ta hand om sina medarbetare.

I och med att Coor är ett serviceföretag som levererar personalintensiva tjänster innebär ofta effektiviseringar att de skär ner på personal. Vid övertaget av Landstingsservice/Favea sades uppemot 40-50 personer upp, vilket skapade spänningar inom organisationen (C. Johansson 2009). De stora nedskärningarna var en omställning för medarbetarna (Söderback). Möller (2009) berättar att den initiala reaktionen på nedskärningarna var negativt, att det var jobbigt när folk var tvungna att gå. Medarbetarna uppfattade det även som stressigare efter uppsägningarna och att verksamheten blev mer sårbar ifall en person blev sjuk eller var bortrest (G. Johansson 2009). Vinstintresset hos Coor beskrivs ställa högre krav på de anställda, på varför de är på jobbet, och på att medarbetarna måste prestera. ”Det räcker inte att bara vara” (Johansson 2009).

Coors vinstintresset beskrivs också ha lett till nya sätt att arbeta. Inom Landstingsservice kunde de anställda när de skulle åka iväg från en kund hjälpa till med något extra, exempelvis ta med sig soporna. Nu på Coor ska alla tjänster rapporteras och debiteras (Lund 2009). ”Under landstingsservicetiden kunde det bli så att vi levererade mer än vad vi skulle, framförallt levererades allt på ett onödigt sätt. De körde exempelvis ut en kaffe plus fralla för 25 kronor till en fastighet ett hus bort” (Johansson 2009). Vidare förklarar Möller (2009) att medarbetarna inom Landstingsservice bjöd kunden på saker för att det ansågs lite jobbigt och krångligt att ta betalt. ”Det fanns inget krav på resultat och då kunde man lika gärna bjuda på lite saker” Möller (2009). Ebenfelt (2009) förklarar att otydlighet kring leveransen är vanligt förekommande inom interna servicebolag, vilket resulterar i att de ofta levererar betydligt mer än vad de ska något som driver kostnader. Ett genomgående fenomen inom internserviceorganisationer är att tjänster inte kostar någonting. För att kunna genomföra

effektiviseringar är det viktigt att förändra detta synsätt. En del i Coors effektiviseringsarbetet vid uppköp av interna servicebolag är därför att informera medarbetarna om vad som ingår i avtalet och vad kunden måste betala extra för (Ebenfelt 2009).

Ebenfelt (2009) beskriver att kulturen inom Coor har påverkats av det ekonomiska trycket. ”Efter den första gruppchefsnivån fortsätter sedan budgeteringen uppåt i organisationen, processen är ettrig och ifrågasätter men på så sätt blir budgeten vassare och vassare genom att fel rättas till och man höjer ribban, man tvingas vara mer aggressiv i hur man lägger budgeten för varje steg. Det bygger också kulturen.”

Möller (2009) berättar vidare att kulturen inom LiÖ har påverkats av att de numera är en del av en kärnverksamhet. ”Nu tillhör man kärnverksamheten, tidigare var vi bara ett onödigt bihang. Det är större fokus på det vi gör” (Möller 2009). Det beskrivs som en kulturchock när Landstingsservice blev Coor. Ebenfelt (2009) förklarar att interna serviceorganisationer ofta nedprioriteras och lite tid läggs generellt på att utveckla bra system och anställa rätt ledning och medarbetare. För interna servicebolag blir det därför automatiskt en stor kulturchock när de fusioneras in i ett bolag som jobbar med service som sin kärnverksamhet (Ebenfelt 2009). I och med fusioneringen går de anställda från att vara i periferin till att bli en del i kärnverksamheten (Johansson 2009).

C. Johansson (2009) berättar att Coor till en början hade vissa problem med att föra över sin kultur på de anställda inom kontrakt LiÖ och att förändra medarbetarnas beteenden. De anställda gick från att vara kollegor med vårdpersonalen till att ha de som kunder och tvingades därmed upprätta ett mer affärsmässigt förhållande. Många av medarbetarna på Landstingsservice hade arbetat länge inom verksamheten och upplevde det därför svårt att bryta inarbetade mönster (C. Johansson 2009). Bland intervjuobjekten hade bland annat Margareta Oscarsson arbetat inom Landstinget i 42 år och Gunnar Johansson i 37 år. Det stora flertalet av intervjuobjekten från före detta Landstingsservice hade verkat inom Landstingets organisation hela den yrkesverksamma delen av sina liv.

För att minska de kulturella spänningarna i samband med ett förvärv berättar Johansson (2009) att Coor försöker få med sig linjecheferna i sitt arbete; det krävs drivna linjechefer som kan förankra besluten ute i linjen. ”De linjecheferna som vill haka på tåget måste bli *coorifierade* så snart som möjligt, det krävs att de anammar Coors kultur” (Johansson 2009). Coors interna utbildningar, Coor Service School och Coor Business School, är viktiga verktyg för att föra

över företagskulturen på det uppköpta bolaget. Tanken med utbildningarna är att kommunicera Coors arbetssätt, värderingar och processer till de nya medarbetarna (Asplund 2009). Ambitionen är att ha utbildningarna så tidigt som möjligt efter ett förvärv för att snabbt ”coorifiera” medarbetarna (Johnsson 2009). Under det första verksamhetsåret fick alla medarbetare på Landstingsservice gå igenom Coor Service School och alla chefer fick gå igenom Coor Business School (Asplund 2009).

4.3.5 Belöningssystem

Kontrakt LiÖ har inga finansiella belöningar. Coor har endast monetära bonussystem över kontraktschefs nivå. Inom kontrakt LiÖ ges enklare belöningar som att gå ut och bowla, tårta till kaffet eller liknande aktiviteter. Det kan dock se annorlunda ut på andra kontrakt, det finns inga generella styrlinjer inom företaget, det är upp till varje lokal chef att utforma enklare belöningssystemet som de vill (C. Johansson 2009).

Johnsson (2009) anser att belöningen inom Coor jämfört med Landstinget främst ligger i att man kan växa inom organisationen, de ställer krav i kombination med att vid bra resultat visar cheferna uppskattning. ”Det är mycket mer motiverande att arbeta för ett privat företag, jämfört med ett offentligt, de ställer högre krav i ett privat företag. I Coor upplever man sig omhändertagen, uppskattad, de har en bra personalpolitik, man får uppskattning för det man gör” (Johnsson 2009). Även Söderback säger att: ”Jag gillar att nå resultat och nå mål men det fanns ingen morot inom Landstinget, man fick inget beröm eller annan uppskattning” (Söderback 2009).

5 Analys

Syftet med författarnas studie är att analysera hur styrningen inom en offentlig serviceenhet förändras i och med att enheten privatiseras och vilka faktorer som främst påverkar förändringen av styrningen. För att kunna göra detta baserar författarna analysen på det ramverk av Samuelson (2005) vilket beskrivits under teoridelen. Med utgångspunkt i studiefallet ämnar författarna verifiera eller kontrastera de rön som presenteras i Samuelsons (2005) studie, samt löpande föra egna resonemang kring de förändringar i styrningen som har observerats i det aktuella fallet.

Hädan efter i kapitlet kommer Samuelsons studie från 2005 refereras till som Samuelson.

5.1 Vision & strategi

Enligt Samuelson är vinstmål inte intressanta inom den offentliga sektorn, målet är istället att leverera service och endast gå plus minus noll. Landstingsservice mål om att vara ett bra stöd till vården verifierar Samuelsons rön om att publika bolag har verksamhetsorienterade mål. Vidare för Samuelson fram att mål inom den offentliga sektorn generellt är ganska vaga, vilket författarnas studie också understödjer. Landstingsservice mål "... att vara ett bra stöd till vården...", leder till följdfrågan; vem bestämmer vad som är ett "bra" stöd? Målet är vagt och utifrån detta vaga mål är det svårt för den enskilda medarbetaren inom serviceenheten att förstå vad som förväntas av henne/honom. Vaga mål lämnar utrymme för egen tolkning, vilket bidrar till ineffektivitet då medarbetarna utifrån sina egna tolkningar potentiellt kan verka i helt olika riktningar.

Vidare saknar målet om att vara ett "bra" stöd till en samhällstjänst helt vinstanknytning, vilket således också överensstämmer med vad Samuelson funnit i tidigare studier.

Avsaknaden av ekonomiska resultatkrav bottnar i att offentliga verksamheter inte behöver läggas ner även om de går med förlust, vilken också Samuelson beskriver.

Enligt Samuelson ägs privata bolag av individer och institutioner vilka har gemensamma intressen, har bidragit med kapital och i gengäld fått makt över företaget. När Landstingsservice fusionerades in i Coor, med PE-bolaget 3i som ägare, ställdes de således inför nya ägarkrav. 3i har bidragit med kapital och förväntar sig, likt alla investerare, att få

avkastning på sin investering, vilket också avspeglas i styrmedlen mål och vision. Johnsson (2009) uttrycker det som att ”Inom det privata är pengar målet. Coor driver inte verksamhet för verksamhetens skull. Målet är ju att tjäna pengar”.

Vidare poängterar Samuelson att de privata företag som inte är framgångsrika i sin affärsstrategi kan gå i konkurs, att Coor som privat företag kan avvecklas om de inte är lönsamma bidrar följaktligen till att vinst är deras primära mål.

I likhet med Samuelson har författarna funnit att mål inom den privata sektorn är mindre vaga än vad de är inom offentlig sektor. Coors övergripande vinstmål operationaliseras för att bli mer lättillgängligt för medarbetarna. Företaget verkar kontinuerligt för att engagera hela verksamheten i att ta fram delmål och aktiviteter för att uppnå det övergripande målet. Empirin speglar hur det generellt även på de lägre nivåerna inom organisationen finns en stor medvetenhet kring det finansiella fokuset.

Vidare har Samuelson i sin studie funnit att strategiska diskussioner sällan förekommer inom den offentliga sektorn. Anthony (1965) definierar strategisk planering som arbetet kring att bestämma om förändringar i målet för organisationen samt arbetet kring att bestämma förändringar i vilka resurser som behövs för att nå målet. Författarna identifierar att strategisk planering följaktligen kan anses handla om att besvara grundfrågorna; Vad ska vi göra? Hur ska vi nå till målet? De strategiska diskussionerna inbegriper således resonemang kring om och hur en operationalisering av målen ska gå till.

Trots att det existerade en verksamhetsplan för hela Landstingets organisation utvecklades inte en egen verksamhetsplan för Landstingsservice enhet. Författarna tolkar därför studieresultatet som att strategiska diskussioner förekom inom Landstinget men att de föll på operationaliseringen av den övergripande verksamhetsplanen, på *Hur*-frågan. Enligt Johnsson (2009) var det svårt att uttyda Landstingsservice del ur helheten, vilket exemplifierar att det varken ställdes krav på eller fanns incitament för att bryta ner den övergripande verksamhetsplanen på de olika enheterna.

När Landstingsservice blev Kontrakt LiÖ inom Coor infördes handlingsplaner vilka var speciellt utformade för kontraktet. På Coor, i enlighet med vad Samuelson funnit om privata verksamheter, ses strategisk planering som mycket viktigt. Verksamhets- och

handlingsplanerna bryts ner för att de olika enheterna ska få tydliga individuella planer, vilket ytterligare bekräftar att den privata organisationen i högre grad operationaliserar sina mål.

5.2 Organisations struktur och kompetens

Samuelson har funnit att inom Landsting finns en allmän uppfattning om att när resurser saknas i en enhet, eller när en enhet har gått med förlust, finns alltid möjligheten att be om extra resurser från annat håll inom organisationen. Samuelsons beskrivning överensstämmer med situationen inom Landstinget, där enheter som gick med överskott fick täcka upp för och föra över eventuellt överskott till de enheter som gått mindre bra.

Den bakomliggande orsaken till varför enheter som gick med överskott inom Landstingsservice fick täcka upp för mindre lönsamma enheter finner författarna vara frånvaron av resultatkrav, i kombination med att förlustfyllda enheter inte kunde läggas ner. Denna typ av omallokering av resurser finner författarna vidare leder till låga incitament för att göra ett positivt resultat, då vinst inte premieras och förluster inte leder till sanktioner, istället tillförs resurser. Det kan med stor sannolikhet leda till låg effektivitet eftersom det är stor risk att Landstinget allokerar om på ett ineffektivt sätt. De enheter som gått med underskott är förmodligen inte de mest effektiva, genom att föra över mer resurser till dem innebär det rimligen att dessa investeringar kan försämra produktiviteten i verksamheten totalt.

Detta är stor skillnad mot i det privata företaget Coor som i sin affärsplan utvärderar potentiella investeringar baserat på vilka positiva effekter de kan ge framöver. Det vill säga alla investeringsbeslut görs efter affärsmässiga bedömningar över framtida avkastning. På samma sätt som Landstingets allokeringspolitik var en effekt av brist på resultatkrav, är det faktum att Coor utvärderar alla sina investeringar baserat på potentiell avkastning en effekt av deras tydliga resultatkrav.

Samuelson har, som ett resultat av att enheter täcker upp för varandras förluster, funnit att när förluster inte spelar någon roll blir det svårt att implementera ett system för ekonomiskt ansvarstagande. Svårigheterna med att implementera ekonomiskt ansvarstagande verifieras av hur situationen såg ut inom Landstingsservice. I en ansats för att öka det ekonomiska ansvarstagandet inom organisationen bestämde sig Landstinget för att införa resultatenheter

samt interndebitering mellan enheterna. Mot bakgrund av att det inte fanns något reellt alternativ till att låta en enhet vara kvar, oavsett om den gick med vinst eller förlust, blev det dock aldrig ”skarpt läge”. Därmed blev det ändå svårt att upprätthålla det ekonomiska ansvarstagandet inom enheterna. Individuella enheters vinster premierades fortfarande inte inom Landstinget utan de fick fortfarande täcka upp för andras förluster. Det gjorde att problematiken med motivation och ansvarstagande kvarstod trots införande av resultatenheter.

Inom en organisation kan det sättas upp *nödvändiga* strategier men det kan fortfarande saknas *tillräckliga* strategier för att verksamhetens styrning ska fungera effektivt, vilket var fallet vid Landstingsservices införande av resultatenheter. Interndebiteringen var ett *nödvändigt* medel för att uppnå ekonomiskt ansvarstagande men det var inte *tillräckligt* då det fortfarande saknades både tydliga sanktioner ifall en enhet gick med förlust eller incitament för att skapa ett positivt resultat.

Samuelson gör gällande att inom den privata sektorn är varje företag en ansvarsenhet och företagen är i sin tur indelade i divisioner eller andra former av vinstenheter (profit centers). Enligt Anthony & Govindarajan (2007) mäter vinstenheter exempelvis en viss divisions, en produktlinjes eller ett områdes vinst. Coors organisationsstruktur verifierar Samuelsons studie då organisationen är uppdelad i ett antal olika divisioner. Första nivån inom Coors organisation är en uppdelning på fyra verksamheter, fyra vinstenheter, vilka mäter prestationen inom olika geografiska områden; Coor Sverige, Coor Danmark, Coor Norge och Coor Finland. Inom de respektive vinstenheterna ligger sedan mindre vinstenheter som är uppdelade efter att de mäter prestationen inom ett visst kontrakt. Kontraktsenheterna är i sin tur uppdelade i mindre vinstenheter vilka mäter prestationen av specifika tjänster i kombination med område. Generellt gäller dock att de kontrakt där Coor lyckats skapa lönsamhet överlever, medan de olönsamma kontrakten inte förhandlas om. Det överensstämmer med vad Samuelson har funnit i sin studie på andra privata organisationer; att lönsamma enheter överlever medan förlustfyllda läggs ner.

5.3 Formella kontrollsystem

Samuelson har inom ramen för formella kontrollsystem identifierat att den offentliga sektorn haft svårigheter med att mäta värdet av output. I och med införandet av resultatenheter inom

Landstingsservice kunde enheten sätta ett värde på de tjänster som levererades och de kunde, i kontrast till vad Samuelson för fram, därigenom mäta värdet av sin output på ett liknande sätt som man kan inom privata organisationer. Däremot är det osäkert om internprissättningen avspeglade tjänstens ”rätta” värde eftersom tjänsten inte prissattes på en marknad i konkurrens med andra leverantörer.

Samuelson har vidare funnit att när det är svårt att mäta värdet av output är det ofta svårt att bedöma prestationen hos en viss individ. Författarna ser att det fanns brister inom Landstingsservice avseende uppföljningen av de anställdas prestationer, trots att output i Landstingsservice faktiskt värderades. Författarna finner följaktligen det kan finnas andra grunder till dessa brister än de som Samuelson lägger fram.

Det faktum att Landstinget är en politisk organisation skulle kunna utgöra ett skäl till svårigheter att göra personella nedskärningar, vilket innebar att anställda inom andra delar i Landstinget många gånger flyttades till Landstingsservice istället för att sägas upp. Ledningen valde att *omplacera* istället för att *utplacera*. Om serviceverksamheten betraktas som en ”förvaring” av personal som av olika skäl inte passade för de jobb som de initialt blivit rekryterade till, finner författarna det foljdriktigt att det inte heller fanns något större intresse från Landstinget att följa upp hur de anställda inom Landstingsservice presterade.

Valet att *omplacera* istället för att *utplacera* bedömer författarna skulle kunna bero på bristen på egentligt tryck eller mål inom offentliga verksamheter på att vara effektiv och visa resultat. Logiken bakom besluten om att *omplacera* istället för att *utplacera* handlar enligt författarna om hur alternativkostnader uppfattas. Den alternativkostnad som för Landstinget är kopplad till att *utplacera* kan uppfattas som högre än alternativkostnaden för att bedriva en ineffektiv verksamhet. Nedskärningar i personal kan potentiellt ge politikerna dålig publicitet medan ineffektivitet i serviceverksamheten inte får lika synliga konsekvenser, i alla fall inte på kort sikt. På längre sikt leder förstås en ineffektiv resursallokering till negativa konsekvenser genom att skatterna måste höjas eller att servicenivån måste sänkas. För ledningen inom en privat verksamhet uppfattas däremot alternativkostnaden för att bedriva en ineffektiv verksamhet i flertalet fall betydligt högre och än den för att säga upp folk. En ineffektiv privat verksamhet riskerar att gå i konkurs om de inte levererar, och den alternativkostnaden uppfattas som otroligt hög eftersom alla då förlorar jobbet. Studien visar på Coor har en nära uppföljning av des anställdas prestationer. Det syns exempelvis genom att varje liten enhet

inom Coor har en egen budget som följs upp. Författarna tolkar studieresultatet som att höga krav på vinst leder till att det blir viktigare att mäta de anställdas prestationer.

Samuelson har vidare identifierat en skillnad i budgetarbetet mellan de två sektorerna. Enligt Samuelson har offentliga verksamheter, till skillnad från privata verksamheter, svårigheter med att värdera de resurser som konsumerats. Detta kontrasteras enligt författarna av förvarande studiefall. I och med införandet av resultatenheter inom Landstingsservice kunde de som nämnt mäta värdet av sin output. Eftersom priserna sattes efter de kostnader enheten hade för att producera tjänsterna implicerar det vidare att enheten även kunde värdera de konsumerade resurserna.

Författarna finner istället att de skillnader som existerar mellan budgetarbetet inom offentlig respektive privat sektor istället rör åtgärdsbiten, där offentlig sektor brister i budgetuppföljningen. Detta kontrasterar det Samuelson funnit; att både privat och offentlig sektor vid budgetuppföljningen jämför utfall med något kriterium och om kriteriet inte är mött diskuterar vad som behövs göras för att nå balans.

Landstingsservice hade enligt författarna brister i uppföljningsarbetet. Inom Landstingsservice byggde mängden resurser som en enhet blev tilldelad på hur mycket som producerats under föregående år, vilket ofta ledde till problem då efterfrågan varierade mellan åren. Ett problem som författarna finner i grunden beror på just brister i uppföljningsarbetet. Om en enhet gick med förlust fick de "en liten pekpinne" men inga egentliga åtgärder vidtogs. När förluster inte spelar någon roll blir det, i enlighet med vad Samuelson tidigare fört fram, svårt att implementera ett fungerande system för ekonomiskt ansvarstagande. Det fanns inga incitament för enheterna inom Landstingsservice att anstränga sig och göra estimat för framtida efterfrågan och de nöjde sig därför med att studera tidigare efterfrågan. Det är återigen en fråga om att de *nödvändiga* strategierna som behövs för att uppnå ekonomiskt ansvarstagande hade upprättats; det vill säga att genom budgetering försöka uppnå ekonomiskt ansvarstagande, men att *tillräckliga* strategier fortfarande saknades; det brister i att uppföljning och justering av budget fortfarande saknades.

Situationen inom Coor verifierar däremot det Samuelson funnit om att verksamheterna vid budgetuppföljningen jämför utfall med något kriterium och gör uppföljning. Om cheferna inom kontrakt LiÖ inte presterar i enlighet med budget måste de ha bra förklaringar och direkt lägga upp handlingsplaner för att komma till rätta med problemen.

Enligt Samuelson bygger den ekonomiska styrningen i privata företag på ett effektivt utnyttjande av resurserna, vilket de anställda är medvetna om varför vinster och kostnadsestimat är accepterade inom organisationen. Denna beskrivning har författarna funnit överensstämmer med situationen inom Coor; huvudfokus inom Coors ekonomistyrning ligger på att trycka ner det ekonomiska ansvaret inom organisationen och få alla medarbetare att förstå vikten av ett effektivt resursutnyttjande. Studiens resultat avspeglar en stor medvetenhet och acceptans för det finansiella fokuset. Även de fem intervjuer som gjordes på ”serviceverksamhetsnivå”, visar på att det existerar en förståelse för det finansiella målet.

5.4 Ledningsstil och kultur

Samuelson har identifierat att kulturen inom offentliga organisationer är verksamhetsorienterad, att vinst många gånger ses som helt irrelevant samt att kulturen präglas av ineffektivitet. Johnsson (2009) uttryckte att ”Inom Landstingsservice var det tydligt att deras främsta uppgift var att vara till för vården, det fanns inget köp-sälj-förhållande och inga krav eller incitament för att tjäna pengar. Det leder till ineffektivitet och kravlöshet, vilket är ett kännetecken för många internservicebolag som tillhör stora organisationer.” Johnssons (2009) uttalande verifierar delvis Samuelsons rön om kopplingen mellan ägarformen, verksamhetsmålet och kulturen men samtidigt betonar Johnsson (2009) att ineffektivitet och kravlöshet inte bara är ett kulturdrag hos offentliga bolag, utan är ett återkommande drag hos de flesta före detta interna stödverksamheter vilka köpts upp av Coor. Författarna finner således att ineffektiviteten inom Landstingsservice skulle kunna vara ett resultat av att det är en offentlig organisation, vilket Samuelson föreslår, men det skulle även kunna vara en konsekvens av att Landstingsservice var en stödverksamhet.

Samuelson har vidare funnit att offentliga verksamheter ofta attraherar anställda vilka brinner för sitt jobb och ser värdet i verksamhetens output. Enligt Samuelson kan därför kulturen inom det offentliga, i detta avseende, anses starkare än inom den privata. Författarna finner att studiefallet kontrasterar denna tidigare forskning. Kulturen inom Landstingsservice beskrivs istället vara färgad av osäkerhet på grund av serviceyrkets låga status. Den låga statusen för

arbetet och osäkerheten i sin egen potential bidrar till en kultur där medarbetare ogärna tar egna initiativ eller ansvar.

Vidare anser författarna att problemet med lågt självförtroende och hög passivitet bland servicearbetarna är en förlängning av problemen inom offentlig verksamhet med att operationalisera målen. Mot bakgrund av att målen anses vaga menar författarna att medarbetarna, som nämnt tidigare, har svårigheter att se hur deras insats bidrar till det övergripande målet, vilket bidrar till både dåligt självförtroende samt svårigheter till att ta egna initiativ. Även om målen kanske är lika vaga för kärnverksamheten inom Landstinget, exempelvis för en läkare, tolkar författarna studieresultatet som att ju närmare slutkunden medarbetaren är desto lättare är det att förstå hur den insats man gör uppfyller organisationens syfte och tvärtom; ju längre bort desto svårare.

Samuelson har identifierat att kulturen inom privata organisationer är finansielltorienterad. Det finansiella perspektivet är legitimt och ses som givet inom organisationen. Studiefallet stödjer Samuelsons rön. Coors ledningsstil arbetar aktivt för att implementera en kultur med starkt fokus på ekonomiskt ansvarstagande och de finansiella målen, för att då styra de anställdas beteende så företags vinstmål uppfylls. Coor arbetar med att aktivt kommunicera ut de gemensamma värdegrunder och visioner som de vill att de anställda ska verka efter/emot, vilket tydligt exemplifieras genom den tre dagars utbildning i form av Coor Business School eller Coor Service School som alla medarbetare får genomgå i samband med att de blir en del av Coor. Utbildningens syfte är att kommunicera värdegrunderna och ”coorifiera” medarbetarna. Det finansiella perspektivets legitimitet och det faktum att det är allmänt accepterat inom organisationen bekräftas vidare av flertalet av författarnas intervjuer. Även de fem intervjuer vilka gjordes under kontraktsschefsnivå, på ”serviceverksamhetsnivå”, visar på en förståelse för det finansiella målet.

Samuelson poängterar i sin studie att det sannolikt tar lång tid att få individer från offentliga verksamheter, med en syn färgad av ineffektivitet och kravlöshet, att bli finansiellt orienterade. Detta överensstämmer med vad författarna funnit i studiefallet. I och med ägarbytet, ställdes kontrakt LiÖ:s anställda inför nya utmaningar; de tillhörde nu en mer affärsmässig organisation. Då Coor tog över som ägare blev de anställda tvungna att inse att de skulle ta betalt för *alla* tjänster som levererades. Inom Landstingsservice existerade inte termer såsom extradebitering; om kunden exempelvis bad den serviceanställda att ta med sig soporna när de åkte gjordes det som en ”väntjänst”, nu skulle sådana aktiviteter

extradebiteras. Omställningen till det nya affärsmässiga tänket inom Coor ledde till en kulturkrock för medarbetarna inom kontrakt LiÖ.

5.5 Belöningssystem

Samuelson har funnit att det inom offentliga organisationer är svårt att motivera användandet av offentliga medel för finansiellbelöning, varför belöningssystem sällan förekommer inom denna typ av verksamhet. I privata verksamheter å andra sidan används belöningssystem allt oftare enligt Samuelson, då den generella uppfattningen där är att det har en positiv påverkan på prestationen. Landstingservice hade i enlighet med Samuelsons rön inga finansiella belöningssystem men det fanns viss ”belöning” i form av att de anställda blev bjudna på tårta eller någon annan form av enklare bevis på uppskattning. Situationen har dock inte förändrats i och med övergången till Coor; kontrakt LiÖ har inte heller några finansiella belöningar. Det finns dock finansiella belöningssystem inom Coor men endast på de högre chefsnivåer, inte på medarbetar- eller medelchefsnivå. Inom kontrakt LiÖ görs lokala aktiviteter för att motivera medarbetarna, liknande de som fanns inom Landstingservice.

Anställda inom kontrakt LiÖ säger sig emellertid bli mest motiverade av de högre krav som ställs inom Coor, jämfört med inom Landstingservice. Att Coor ställer krav visar enligt medarbetarna att de bryr sig. Författarna finner här en tydlig skillnad i styrning mellan offentlig och privat serviceverksamhet. Genom att Coor operationaliserar sitt övergripande mål och bryter ner det till individuella mål för varje enhet/grupp, upplevs det som att de ställer högre krav på den enheten/gruppen än vad Landstinget gjorde vilket enligt medarbetarna är ett tecken på att de bryr sig om vad enheten gör. De blir sedda vilket är motiverande för medarbetarna.

6. Avslutning

Slutsats

Syftet med den här uppsatsen var att analysera hur styrningen inom en offentlig serviceenhet förändras då den privatiseras och vilka faktorer som främst påverkar förändringen i styrningen. Författarna har använt Samuelsons (2005) studie, vilken inbegriper tidigare forskning kring hur styrningen inom offentliga respektive privata verksamheter är utformad, för att i relation till denna forskning verifiera eller kontrastera förevarande studie och utifrån detta resonemang kunna dra mer generella slutsatser.

Tabellen nedan redogör för det allmänna intrycket av i vilken utsträckning förändringen i styrning, när studieobjektet gick från att vara offentligt ägt till att bli privatägt, stämmer överens med de rön som har identifierats i Samuelsons (2005) tidigare forskning. Samuelson (2005) refereras i tabellen till som Samuelson.

Offentliga verksamheter	Privata verksamheter	Studieobjektet
Kontroll verktyg		
Vision & strategi		
Ägs av samhället. Publika verksamheter kan inte gå i konkurs, måste fortsätta att driva en verksamhet även om den går med förlust.	Ägarna är individer och institutioner med gemensamma intressen. De har bidragit med kapital och i gengäld fått makt över företaget, kan gå i konkurs om de inte är framgångsrika i sin affärsstrategi.	Verifieras av studiefallet.
Inom den offentliga sektorn är vinst inte särskilt intressant. Målet är att leverera service och att gå med nollresultat finansiellt.	Vinster behövs för att ett företag ska överleva och är därför ett huvudsakligt mål.	Verifieras av studiefallet
Mål är generellt ganska vaga.	Mål är generellt tydligt formulerade. .	Verifieras av studiefallet.
Strategiska diskussioner är ej vanligt förekommande.	Strategisk och långsiktig planering används ofta	Verifierar endast delvis Samuelsons rön kring offentliga organisationer .

		Strategiska diskussioner förekom men fokus låg <i>vad</i> verksamheten skulle göra men saknade diskussion kring <i>hur</i> det skulle uppnås. För den privata sektorn verifieras Samuelsons rön.
Organisationsstruktur & kompetens		
Den svenska offentliga sektorn består av tre stora delar, staten, kommuner och landsting. Varje kommun, varje landsting och staten anses vara egna resultatenheter. Allmän uppfattning inom resultatenheterna att ifall det saknas resurser i en enhet finns alltid möjlighet att be om extra resurser från ”ovan”. Eftersom förlusterna alltid täcks upp vid årets slut spelar efter tag förluster ingen roll, vilket gör det svårt att implementera ett system för ekonomiskt ansvarstagande.	Varje division är en ansvarsenhet, exempelvis en vinstenhet. De vinstenheter som går med vinst överlever medan de som går med förlust läggs ned.	Verifieras av studiefallet
Formella kontrollsistem		
Har svårt att mäta värdet av output. Eftersom output är svår att mäta blir det svårt att bedöma prestationen hos en viss individ.	Det är relativt lätt att mäta output inom den privata sektorn vilket gör det förhållandevis lätt att mäta presentationen hos en viss individ inom organisationen.	Det Samuelson för fram om offentliga verksamheter verifieras delvis av studiefallet. Författarna har funnit brister i uppföljningen av de anställdas prestationer men har funnit andra grunder till bristerna än de Samuelson för fram. Samuelsons rön om den privata sektorn verifieras .
I budgetarbetet jämför offentliga verksamheter utfall med något kriterium för exempelvis balansen mellan intäkter och kostnader. Är balansen inte mött så diskuterar man i båda fallen sätt att nå balans	I budgetarbetet jämför privata verksamheter utfall med något kriterium för exempelvis balansen mellan intäkter och kostnader. Är balansen inte mött så diskuterar man i båda fallen sätt att nå balans.	Samuelson rön vad gäller budgetarbetet inom offentlig sektor kontrasteras då uppföljningsarbete saknas. Samuelsons rön för privat sektor verifieras .

Skillnad jämfört med privat i budgetarbetet då offentliga verksamheter har svårt att sätta värdet på de resurser som använts.	Privat sektor har jämfört med offentligt lättare att i samband med budgetarbetet värdera de resurser som använts. Vidare är privata verksamheter beroende av effektiv användning av sina resurser för att överlevnad, vilket de anställda är medvetna om och vinster samt kostnadsestimat är därför etablerade och accepterad i organisationen.	Samuelsons rön vad gäller budgetarbetet inom offentlig sektor kontrasteras då värdet av de förbrukade resurserna kan mätas. Samuelsons rön kring privata verksamheter verifieras.
Ledningsstil & kultur		
Kulturen är verksamhetsorienterad. Högst prioriterat är inte att gå med vinst utan att utföra det uppdrag som organisationen är utsedd att göra. Vinst ses i många fall är som helt irrelevanta. Hela kulturen kan ses som ineffektiv. Det tar sannolikt lång tid att få individerna med denna syn att bli mer finansiellt orienterade. Samtidigt attraherar verksamheten ofta anställda som brinner för sitt jobb och ser värdet i outputen av verksamheten, så i detta avseende är kulturen starkare än inom den privata.	Kulturen är finansiellt orienterad, beslut om handling tas alltid med hänsyn till de finansiella konsekvenserna. Det finansiella perspektivet är legitimt och ses som givet.	För den offentliga verksamheten verifieras i stora drag Samuelsons rön. Författarna har dock funnit en viss avvikelse kring det Samuelson för fram om att den offentliga sektorn attraherar anställda som brinner för sitt jobb vilket således skapar en stark kultur. I motsats till det Samuelson funnit beskrivs kulturen i studiefallet vara färgad av osäkerhet och låg yrkesstatus. För den privata sektorn verifieras Samuelsons rön.
Belöningssystem		
Har haft svårt att implementera belöningssystem, framförallt finansiellbelöning, svårt att motivera användandet av offentliga medel för	Belöning används allt oftare och uppfattningen är att de har en positiv påverkan på prestationen.	Fundamentalt verifieras Samuelsons rön både vad gäller privat och offentlig sektor. Författarna har dock funnit en viss avvikelse från Samuelson rön då belöningar inte existerar på lägre nivåer

finansiellbelöning.		inom den privata organisationen.
---------------------	--	---

Tabell 2: Resultat från förevarande studie i jämförelse med Samuelsons (2005) studie

Uppsatsens analys bekräftar Samuelsons (2005) studie på ett antal punkter. I enlighet med Samuelsons (2005) studieresultat hade Landstingsservice ett vagt formulerat verksamhetsorienterat mål medan Kontrakt LiÖ styrs efter ett operationaliserat och finansiellt orienterat mål. Vidare bekräftar studiefallets förändring i organisationsstruktur Samuelsons (2005) rön; att Landstingsservice som en enhet inom Landstinget saknade resultatkrav varför eventuella överskott omallokerades till förlusttyngda enheter inom organisationen medan Kontrakt LiÖ är en vinstenhet inom Coor och med klara mål och tydliga handlingsplaner.

Författarna skulle utifrån de ovanstående likheterna mellan förevarande studie och Samuelsons (2005) studie potentiellt kunna dra slutsatsen att dessa illustrerar allmängiltiga skillnader i kontrollverktygen mellan offentlig verksamhet och privat verksamhet, vilka således skulle ha effekter på styrningen inom en enhet som privatiseras.

Rena avvikelser mellan förevarande studie och Samuelson (2005) har inte identifierats. Studien avviker dock delvis från vissa av Samuelsons forsknings rön. Författarna har identifierat två potentiella huvudanledningar bakom avvikelserna:

Den *första* potentiella anledningen till avvikelser mellan förevarande studie och Samuelsons (2005) studie är att Landstingsservice i och med ägarbytet gick från att vara stödverksamhet till att bli kärnverksamhet. Samuelsons (2005) grundtes inom kontrollverktyget *kultur* överensstämmer med studieresultatet. Kulturen inom Kontrakt LiÖ är karakteriserad av fokus på vinst medan Landstingsservices kultur generellt beskrevs som kravlös och ineffektiv. Samtidigt behöver kravlösheten och ineffektiviteten inom Landstingsservice inte nödvändigtvis var ett resultat av att de var en offentlig verksamhet. Resultatet kan likväl bero på att Landstingsservice var en intern serviceorganisation, vilka författarna funnit kan uppvisa samma kulturdrag som de Samuelson (2005) identifierat att offentliga organisationer har.

Den *andra* möjliga anledningen bakom de avvikelser som författarna identifierat mellan Samuelsons (2005) studie och förevarande studie, är att Landstingsservice hade implementerat ekonomiska styrmodeller med ambitionen att skapa en mer affärsmässig

verksamhet. En del av de avvikelser som identifierats under formella kontrollsystem, se *Tabell 2*, beror på att Landstingsservice infört resultatenheter. Författarna anser här att en diskussion kan föras kring om Samuelsons (2005) studiefall var mer traditionella i sin verksamhet vilket då kan ligga bakom skillnaden mellan deras situation och situationen inom Landstingsservice. Detta skulle kunna verka som underlag för vidare forskning.

Genomgående i studien har författarna funnit att graden av operationalisering är en stor skillnad mellan privat och offentlig styrning, vilket inte Samuelson (2005) diskuterar i sin studie. Författarna finner att som ett resultat av privatiseringen av en offentlig serviceverksamhet kommer graden av operationalisering och tydliggörande av målen öka, vilket sin tur avspeglar sig i de andra kontrollverktygen. Tydligast blir graden av operationalisering i de formella kontrollsystemen och i samband med strategiska diskussioner.

Författarna har identifierat att de främsta faktorerna till förändringarna i styrningen av den offentliga serviceverksamhet som privatiserats, är dels de nya ägarkraven som verksamheten ställs inför vilka skapar ett ökat fokus på vinst, samt att det övergripande målet operationaliseras i en större utsträckning. Sammantaget har dessa nya styrimpulser påverkan på kontrollverktygen och således på hur styrningen inom enheten utformas. Detta är emellertid vad författarna har funnit vid analys av ett studiefall, vidare studier krävs för att kunna fastställa några generella slutsatser.

6.2 Förslag på vidare forskning

För att möjliggöra en generalisering av resultaten i denna studie skulle en intressant vidareutveckling vara att genomföra samma studie på ett större antal offentliga interna servicebolag. Det skulle även vara intressant att jämföra hur styrningen förändras inom en offentlig serviceverksamhet som blir kärnverksamhet med hur styrningen förändras inom en privat serviceverksamhet som genomgår samma process.

6.3 Avslutande kommentarer

Författarna kan inte vara helt säkra på kausaliteten i studien, det vill säga författarna kan inte vara säkra på att de förändringar de identifierat beror på ägarbytet och inte på faktorer utanför studieområdet.

Referenser

Externa dokument

Coor service management (2009-09-28)

http://www.coor.com/Templates/Page_5068.aspx

Interna dokument

Coor business school (2009-09-18)

Intervjuer

Asplund och Holm, 2009, *Intervju*, Stockholm: Mats Holm och Anders Asplund, Coor. 2009-09-16 och 2009-09-23

Carlsson, 2009, *Intervju*, Linköping: Kjell Carlsson, Östergötlandslandsting. 2009-10-29.

Ebenfelt, 2009, *Intervju*, Stockholm: Staffan Ebenfelt, Coor. 2009-09-28.

Johansson, 2009, *Intervju*, Norrköping: Christian Johansson, Coor. 2009-10-13.

Johansson, 2009, *Intervju*, Linköping: Gunnar Johansson, Coor. 2009-10-20

Johnsson, 2009, *Intervju*, Stockholm: Lars Johnsson, Coor. 2009-10-07

Lund, 2009, *Intervju*, Linköping: Anders Lund, Coor. 2009-10-20

Möller, 2009, *Intervju*, Linköping: Henrik Möller, Coor. 2009-10-20

Oscarsson, 2009, *Intervju*, Linköping: Margareta Oscarsson, Coor. 2009-10-20

Söderback, 2009, *Intervju*, Linköping: Peter Söderback, Coor. 2009-10-20

Litterära källor

Almqvist, R. (2006) *New Public Management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*, Liber, Malmö

Anthony, R. N. (1965) "Planning and control systems: a framework for analysis", Harvard Univ. Graduate School of Business Administration, Boston

Anthony, R. N. & V. Govindarajan (2007) "Management control systems", McGraw Hill, Boston

Bengtsson, L., Lind, J. & Samuelson A. L., (2000) "Styrning av team och processer: teoretiska perspektiv och fallstudier", Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan, Stockholm

Bryman, A. (1997) "Kvalitet och kvantitet i samhällsvetenskaplig forskning", Studentlitteratur, Lund

Brown T.L., Potoski, M., Van Slyke, D.M. (2006) "Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets", *Public Administration Review*, Vol. 66, Issue 3, pp. 323-331

Flamholtz, E. G. et al (1985) "Toward an integrative framework of organizational control", *Accounting, Organizations and Society* Vol. 10, No. 1, pp. 35-50

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

Johansson, A. (2003) "Offentlig kultur i omvandling? Om prestationsfinansiering och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet", Universitetsbiblioteket, Örebro

Leavitt, H-J. (1965) "Applied organizational control change in industry: structural, technological and humanistic approach", *Handbook of Organizations*, Rand McNally, Chicago

Lawrence, P. R. & Lorsch, J. W. (1967), *Organization and Environment*, Harvard Business School, Boston

Lowe, T. & Puxty, T. (1989), "The problems of a paradigm: a critique of the prevailing orthodoxy in management control", (Eds), *Critical Perspectives in Management Control*, Macmillan, Basingstoke

Lundin, R.A. & Söderholm S. (1997) "Ledning för förnyelse i landsting – Strategiska projekt i komplexa organisationer" Nerenius & Santérus förlag, Stockholm

Merriam, S.B. (1994) "Fallstudien som forskningsmetod", Studentlitteratur, Lund

Ouchi, W.G., (1979) "A conceptual framework for the design of organizational control mechanism", *Management Science*, Vol. 25, No. 9, pp. 833-848

Samuelson L.A (2005) "Organizational governance and control – a summary of research in the Swedish society", Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan (EFI), Stockholm

Samuelson L. A. & Östman L. (1993) "Redovisningens roller", Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan (EFI), Stockholm

Tannebaum, A. S. (1968) "Control in organization", McGraw-Hill, New York

Bilaga 1 - frågeformulär

Nedan är de grundfrågor som författarna utgick ifrån vid intervjutillfällena. I vissa fall anpassades frågorna efter intervjuobjektets situation och kunskap på området.

Vision & Strategi

1. Vad har/hade ni för huvudsaklig vision?
2. Vad har ni för övergripande mål?
3. Hur arbetar/arbetade ni för att nå visionen/målen?
4. Arbetar/arbetade man med affärsplaner/verksamhetsplaner?

Organisationsstruktur och kompetens

1. Hur ser/såg organisationsstrukturen ut på Coor/Landstingsservice?

Formella kontrollsystem

1. Hur ser/såg det ekonomiska styrsystemet ut på Coor/Landstingsservice? Beskriv, gärna med exempel
2. Hur fungerar/fungerade budgetarbetet, uppföljningen och prognoser etc. på Coor/inom Landstingsservice?
3. Vilka är/var engagerade i budgetarbetet på Coor/Landstingsservice? Vilka bär/bar ansvaret för budgeten?
4. Vilken betydelse har vinst inom Coor? Vilken betydelse hade vinst i Landstingsservice?
5. Hur ser man på kostnader idag? Hur såg man på kostnader inom Landstingsservice?
6. Hur var Landstinget som ägare? Vilka krav ställde dem?
7. Hur är Coor som ägare? Vilka krav ställer dem?

8. Hur har er relationen mellan Coor och Landstingets utvecklats? Var det några spänningar i samband med förvärvet? Hur har ni hanterat dessa?
9. Hur mättes/mäts de anställdas prestationer inom Landstingsservice/Coor?

Belöningssystem

1. Hur ser/såg belöningssystem ut? Monetärbelöning, annan belöning?
2. Hur motiverar/motiverade ni medarbetarna?
3. Hur motiverades/motiveras ni på Landstingsservice/Coor?

Ledningsstil och kultur

1. Hur skulle du beskriva Landstingsservice/Coor företagskultur, vad karaktäriseras den av?
2. Finns det några skillnader i kulturen idag jämfört med kulturen inom Landstingsservice? Beskriv gärna med exempel.
3. Uppstod några kulturkonflikter i samband med övergången från Landstingsservice till Coor? Hur såg man på nedskärningarna som Coor gjorde?
4. Vad har ni gjort på Coor för att arbeta in er kultur i LiÖ? Hur gjorde ni för att försöka få över de anställda på ”er sida”?

Övrigt

1. Hur såg den dagliga verksamheten ut i Landstingsservice innan övergången till Coor, vad levererade de för tjänster? Vad levererar Coor för tjänster idag?
2. Historien bakom varför Landstingsservice bildades? Berätta
4. Lagen om offentlig upphandling, hur påverkar det ert arbete? Hur ofta måste Landstinget omförhandla kontraktet?