



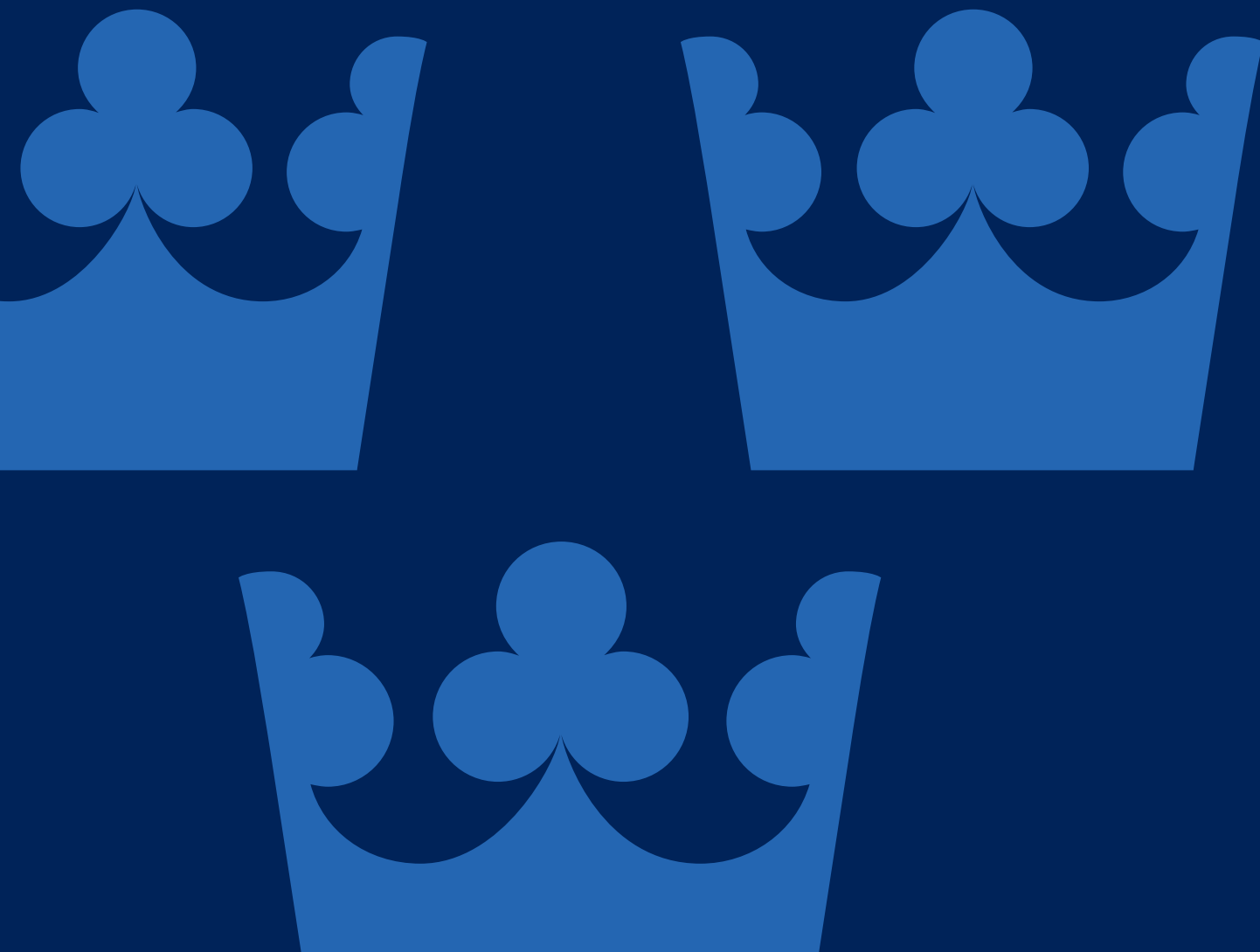
Stockholms
universitet

Företagsekonomiska institutionen

Akademien för ekonomistyrning i staten
Rapport 2018:2

Språkspel i otakt — en studie av samverkan i Trafikverket

Pontus Hedlin



AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN 2018:2

Språkspel i otakt

— en studie av samverkan i Trafikverket

Pontus Hedlin

Språkspel i otakt

— en studie av samverkan i Trafikverket

Pontus Hedlin

FÖRORD

Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) är en mötesplats för forskning, studier och dialog om styrning i statliga miljöer. AES består av representanter från olika myndigheter som tillsammans med forskare vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om styrning i staten.

AES övergripande syfte handlar om att undersöka hur styrning utformas i statliga myndigheter så att både effektivitet och medborgarintresse tillgodoses. Inom AES utvecklas teorier, modeller och begrepp så att de kan användas i statliga miljöer där politiskt ställda mål ska uppnås och de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet får genomslag i hela förvaltningen.

AES riktar ett stort tack till Trafikverket som genom ekonomiskt stöd gjort denna studie möjlig. Vi tackar alla de personer som medverkat i studien och riktar ett speciellt tack till vår kontaktperson inom Trafikverket, Lars-Åke Eriksson.

Studien har genomförts av Pontus Hedlin, ekon.dr

Stockholm i januari 2018

God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Maria Mårtensson, professor

Eva Wittbom, ekon.dr

SAMMANFATTNING

Trafikverkets verksamhetsidé är att vara en samhällsutvecklare som utvecklar och förvaltar smart infrastruktur i **samverkan** med andra. Inom sitt verksamhetsområde ska man således fullgöra sin uppgift genom att leda och utgöra navet i en verksamhet som överskrider de egna formella organisationsgränserna.

Att gå från sin gamla roll, att vara infrastrukturbyggare och förvaltare i egen regi, till att agera samhällsutvecklare i **samverkan** med andra ställer inte bara andra krav på organisationen, utan förändrar den på flera fundamentala sätt avseende arbetsätt, avgränsning och verksamhetsstyrning.

Samverkan har nu blivit en central del av Trafikverkets verksamhetsidé. Men idén om **samverkan** är inte lätt att omsätta i operativ verksamhet, eftersom förändringsarbete för att ersätta gamla tankebanor och arbetsätt är mödosamma processer. Att implementera **samverkan** i verksamhetsstyrningen är ännu svårare, eftersom ändrade former för verksamhetsstyrning kräver såväl ändrade rutiner som investeringar och ingrepp i teknisk infrastruktur hos flera parter.

Målet med denna rapport är att utveckla kunskap om hur idén om **samverkan** framträder på olika plan och i olika former av aktiviteter. Hur beskrivs Trafikverkets identitet i centrala dokument och hur förhåller sig detta till utsagor om praktiskt arbetsinnehåll? Hur avgränsas verksamheten i förhållande till omvärlden i olika handlingspraktiker och hur förhåller sig detta till den avgränsning av verksamheten som framträder i verksamhetsstyrningen? Ger alla dessa beskrivningar en bild av Trafikverket som en **samverkande** organisation? Stämmer dessa bilder med varandra? Om inte, varför är det så och vilka konsekvenser får det?

Rapportens slutsats är att den förskjutning mot **samverkan** som ägt rum för både Trafikverkets övergripande självbild och anställdas lokala handlingspraktiker inte slagit igenom i samma grad i styrningen. Verksamhetsstyrningen inkluderar fortfarande i lägre grad samverkansparter, trots initiativ för att utvidga gränserna.

Verksamhetsstyrningen ligger inbäddad i en infrastruktur och rutiner som kräver stora investeringar för att förändras. Centrala instruktioner och initiativ för ökad **samverkan** i verksamhetsstyrningen har därför en större tröghet jämfört med den snabbare genomslagskraft som ändrade relationer till omvärlden kan få i den operativa verksamheten.

Att bilden av Trafikverkets samverkansidé ännu inte stämmer med styrningens utformning och praktiker får konsekvenser. Det medför att verksamhetsstyrningens effektivitet begränsas, eftersom den inte når samverkansparter. Det innebär även att tillfällen till ömsesidigt lärande mellan samverkansparter går förlorade.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning	1
Disposition.....	2
Metod	4
Språkspel och samverkan.....	7
Språkspel	7
Samverkan	13
Språkspel vid samverkan.....	16
Redovisning och verksamhetsstyrning av samverkan.....	20
Sammanfattning – språkspel, samverkan och styrning	26
Några språkspel i Trafikverkets samverkan.....	28
En central bild av samverkan – Trafikverkets narrativa identitet.....	30
En central bild av samverkan – instruktioner för styrning och uppföljning.....	32
Lokala bilder av samverkan – operativ handlingspraktik.....	34
<i>Samverkan i planering</i>	34
<i>Samverkan i upphandling</i>	37
Lokala bilder av samverkan – formella system för styrning och uppföljning.....	40
Diskussion, reflektion och slutsatser.....	44
Summering av slutsatser och fortsatt forskning	48
Bilaga - Intervjuguide	49
Referenser	50

Inledning

Den forskningsrapport du håller i din hand ingår som en del i ett treårigt projekt, utfört inom ramen för Akademien för ekonomistyrning i staten (AES), där olika forskare studerar Trafikverkets styrning i rollen som samhällsutvecklare. Olika rapporter i projektet fokuserar på olika aspekter. Den aspekt som står i fokus här är styrning och samverkan.

Trafikverkets verksamhetsidé är att vara en samhällsutvecklare som utvecklar och förvaltar smart infrastruktur i **samverkan** med andra. Inom sitt verksamhetsområde ska man således fullgöra sin uppgift genom att leda och utgöra navet i en verksamhet som överskrider de egna formella organisationsgränserna.

Att gå från sin gamla roll, att vara infrastrukturbyggare och förvaltare i egen regi, till att agera samhällsutvecklare i **samverkan** med andra ställer inte bara andra krav på organisationen, utan förändrar den på flera fundamentala sätt avseende arbetssätt, avgränsning och verksamhetsstyrning.

Samverkan har nu blivit en central del av Trafikverkets verksamhetsidé. Men idén om **samverkan** är problematisk att omsätta i operativ verksamhet, eftersom förändringsarbete för att ersätta gamla tankebanor och arbetssätt är mödosamma processer. Att implementera **samverkan** i verksamhetsstyrningen är ännu svårare, eftersom ändrade former för verksamhetsstyrning kräver såväl ändrade rutiner som investeringar och ingrepp i teknisk infrastruktur hos flera parter.

Syftet med denna rapport är att beskriva hur **samverkan** framträder i verksamhetsidé, lokal handling samt styrning och uppföljning i Trafikverket för att därefter analysera hur väl dessa beskrivningar hänger ihop med varandra. Det vetenskapliga bidraget består i att visa hur språkspelsteori kan användas för att beskriva och förklara hur förskjutningar i verksamhetsidé slår igenom på olika plan och i olika former av aktiviteter.

Hur beskrivs Trafikverkets identitet i centrala dokument och hur förhåller sig detta till utsagor om praktiskt arbetsinnehåll? Hur avgränsas verksamheten i förhållande till omvärlden i olika handlingspraktiker och hur förhåller det sig till den avgränsning av verksamheten som framträder i verksamhetsstyrningen? Ger alla dessa beskrivningar en homogen bild av Trafikverket som en **samverkande** organisation? Om inte, varför är det så och vilka konsekvenser får det?

Tidigare studier i denna rapportserie visar att det uppstår svårigheter i praktiken att realisera övergripande strategi i verksamhetsstyrningen, eftersom det finns olika bilder av hur strategin ska omsättas i praktiken (Holmgren Caicedo et al. 2016; Höglund & Svärdesten 2015). Denna studie visar att en grundläggande svårighet är att samverkan

med andra aktörer är centralt i handlingspraktiken, medan samverkansdimensionen till stora delar saknas i den formella verksamhetsstyrningen. Även här finns en spänning, men inte endast mellan strategi och verksamhetsstyrning, utan även mellan handlingspraktik och verksamhetsstyrning.

Den studie som rapporten bygger på är kvalitativ forskning baserad på dokumentstudier och intervjuer. Dokumentstudierna innehåller såväl centrala dokument med övergripande beskrivningar och instruktioner som de lokala dokument som produceras i den operativa verksamheten. De centrala dokumenten består av presentationer av Trafikverket som helhet och gemensamma instruktioner som distribueras ut, medan de lokala dokumenten är insamlade från de aktörer som producerar arbetsdokument av olika slag.

Intervjuerna har en hel del att berätta, men de ger inte en representativ bild av verksamheten i sin helhet. Det är heller inte meningen. De är mer att betrakta som punktvisa, snarare än heltäckande, nedslag som ger bilder att reflektera över. De har ett tydligt mikroperspektiv – verksamhetsnära bilder från den dagliga verksamheten, men endast från några utvalda delar av verksamheten. Bilderna har trots det egenskaper som överskrider det enskilda exemplet och har något mer allmängiltigt att förmedla.

Det empiriska materialet – intervjuer och dokument – är tolkat och belyst utifrån ett teoretiskt perspektiv som förenar samverkan, styrning och förändring. Innan det empiriska materialet presenteras och analyseras innehåller därför rapporten en förklaring av den teoretiska modell som ligger till grund för tolkning och analys.

Disposition

Efter denna inledning följer ett metodkapitel som förklarar det rent praktiska upplägget av forskningen. Där beskrivs vilken typ av empiri som har samlats in och hur det har gått till. Där förklaras även hur den konkreta metoden kopplats till teoretiska utgångspunkter och hur den teori som följer det efterföljande kapitlet använts för att analysera och belysa empiri.

I teorikapitlet *Språkspel och samverkan* introduceras de centrala idéer och begrepp som ligger till grund för tolkning och analys av data. Här läggs grunden till rapportens förståelse av språkspel och samverkan samt, inte minst, hur detta kan kopplas till frågor om redovisning och verksamhetsstyrning. I detta kapitel utvecklas även de analysnivåer – narrativ identitet, handlingspraktik och formella system – som används i senare kapitel.

Det empiriska materialet i form av dokument och intervjuer presenteras efter teoridelen i kapitlet *Några språkspel i Trafikverkets samverkan*. Redan här kommer den tidigare beskrivna teorin till användning, eftersom empirin både är beskriven med de tidigare utvecklade teoretiska kategorierna och organiserad utifrån dem. Här

presenteras delar av Trafikverkets övergripande självbild, lokala verksamhet samt redovisning och verksamhetsstyrning i termer som utvecklats i det föregående teorikapitlet.

I det avslutande kapitlet, *Diskussion, reflektion och slutsatser*, diskuteras rapportens empiriska avsnitt utifrån tidigare utvecklad teori, vilket leder fram till ett antal slutsatser. De viktigaste slutsatserna summeras slutligen och kopplas till förslag om fortsatt forskning.

Metod

Den undersökning som rapporten bygger på omfattar såväl teoretiska litteraturstudier som empiriska undersökningar. Teoristudierna har syftat till att bygga ett ramverk för förståelse av verksamhetsstyrning vid samverkan och är baserade på forskning inom såväl verksamhetsstyrning som andra discipliner såsom filosofi och sociologi. Teorin utgör en hjälp att beskriva och förstå det empiriska området samt är till stora delar den lins som används för att tolka det empiriska materialet.

Den återkommande teoretiska figur som används för tolkning och analys är idén om språkspel, framförallt som den har utvecklats av Ludwig Wittgenstein i *Filosofiska undersökningar* (1992) och Hans-Georg Gadamer i *Sanning och metod* (1975). Mer om detta längre fram i texten.

Som flera av de tänkare vars idéer vi kommer att diskutera i senare avsnitt har visat, bl.a. Gadamer och Wittgenstein, är data oskiljaktiga från teori och vår förförståelse. Den grundläggande metod som används för att analysera och teoretisera det empiriska materialet är därför i grunden inte induktiv, utan kan snarare liknas vid abduktion (Alvesson & Kärreman 2012; Czarniawska 2014a). Till skillnad från en teoriutveckling som bygger på induktiv metod, utgår abduktiv metod redan från början från en teoretisk referensram för tolkning av data.

Den förförståelse och teori som är den ursprungliga tolkningsramen sätter insamlade data i ett sammanhang som ger ett så kallat aspektseende (Wittgenstein 1992), dvs. vi kan se data som delar av ett meningsfullt mönster. Men i abduktionen ingår även att vara öppen för att det empiriska materialet kan ge överraskningar som förändrar såväl vår förförståelse som vår tolkning av det studerade. Tolkning och analys av empirin handlar inte bara om att stoppa in data i färdiga förståelselådor, utan att ständigt problematisera och hitta nya infallsvinklar som leder till ett förändrat aspektseende som förklarar överraskande eller svårförståeliga data.



Figur 1. Aspektseende – äldre dam eller ung flicka?

Abduktionen och aspektseendet har flera likheter med det som Alvesson (2003) kallar reflexiv pragmatism, där den teoretiska förförståelsen är nödvändig för att tolkningen av empiri inte ska bli naiv. Samtidigt är det viktigt att öppna upp för alternativa tolkningar och att bibehålla en sund skepticism mot såväl intervjusvar som annat material. Våra utsagor om rationella motiv handlar ofta om efterhandskonstruktioner för att bringa ordning i händelser som inte alltid präglades av en tydlig intentionalitet när de utspelades (Dennett 2017).

Den reflexiva pragmatismen blir en kontinuerlig process som ständigt balanserar ifrågasättande mot en känsla av riktning och framsteg. Det empiriska materialet är inte en spegling, utan en konstruktion, som också blir ett verktyg för att ifrågasätta och ompröva teorin – vilket kan leda till såväl nya tolkningar, att nya aspekter kommer i dagen, som att teorin justeras.

Delar av studiens litteratur om verksamhetsstyrning handlar om områden inom offentlig sektor, vilket är av direkt relevans för undersökningens kärnområde. Litteraturstudien behandlar dock även forskning om verksamhetsstyrning av samverkan som består av privata aktörer i t.ex. industriella nätverk, eftersom flera av artiklarna väcker frågeställningar vars problematik även kan kasta ljus över den sortens samverkan som Trafikverket bedriver.

De empiriska studierna består av två delar – dokumentstudier respektive intervjuer. De studerade dokumenten består huvudsakligen av interna dokument som antingen övergripande och mer generellt beskriver Trafikverkets verksamhet och dess styrning eller är dokument i form av lokala rapporter och annat som konkretiserar och utgör exempel på styrdokument i praktiken.

Den empiriska studien är inte en *fallstudie* (case-study) i ordets strikta betydelse, även om metodlitteratur inte alltid är så noga med distinktionen mellan fallstudier och andra typer av studier (se t.ex. Yin 2014). Det empiriska materialet följer inte en företeelse över tiden. Vi får inte följa utvecklingen av ett specifikt tema, såsom det utspelas i Trafikverket. Snarare handlar det om en *fönsterstudie* (window-study), dvs. en studie som öppnar ett godtyckligt tidsfönster mot ett studieobjekt och beskriver vad som kan ses vid den specifika tiden (Czarniawska 2014a). Studien belyser ett antal företeelser i Trafikverket, huvudsakligen som de gestaltade sig under våren 2017. Som anges av referenser är vissa interna dokument som samlats in något äldre än så.

De övergripande dokumenten består av regleringsbrev, verksamhetsbeskrivningar, strategidokument, samverkansbeskrivningar, powerpointpresentationer, hemsidor, m.m. Dokumenten beskriver inte bara Trafikverket, dess verksamhet och relationer till omgivningen, utan även den självbild som förmedlas externt och internt – bilden av

samverkansaktören och något om hur samverkan kan konkretiseras. Här kan vi också spåra grundläggande tankar om hur styrningen är tänkt att kopplas till strategi och verksamhet, men även det ramverk som lokal och operativ styrning och uppföljning av olika slag har att hålla sig till.

Övergripande dokument har kompletterats med lokala arbetsdokument i form av periodisk uppföljning av mål, löpande siffror från och slutrapportering av projekt, finansiell uppföljning, efterkalkyler av projekt, etc. Här finner vi de konkreta dokument fyllda av siffror, och till viss del ord, som är arbetsmaterial för chefer, controllers, planerare, upphandlingsansvariga och andra som i sitt operativa arbete på olika sätt arbetar med styrning och uppföljning därför att de ansvarar för mål, budgetar eller kanske för att ta fram siffror. Poängen med de lokala dokumenten är att de visar på hur redovisning och uppföljning faktiskt utförs i praktiken. Det stämmer inte alltid överens med beskrivningen i centrala instruktioner av hur det borde gå till.

Empirins andra del består av intervjuer. Sammanlagt genomfördes 17 intervjuer, där de intervjuade består av chefer, operativt verksamma samt controllers inom planering respektive inköp och upphandling. Intervjuerna genomfördes under maj och juni 2017 i Region Syd och Region Öst.

De genomfördes i form av samtal som genomsnittligen varade cirka 1 timme där de anställda berättade om vad de gör i sin verksamhet, om sin lokala samverkan med externa aktörer samt hur detta är kopplat till styrning och uppföljning. Samtliga intervjuer har baserats på en semistrukturerad intervjuguide som utgjort en checklista på frågeställningar att diskutera (se bilaga). Intervjuerna är inte heltäckande eller representativa för Trafikverket i sin helhet, men de lyfter fram flera frågeställningar som är universella och därför inte bara av intresse för det enskilda fallet.

Språkspel och samverkan

Språkspel

I den undersökning som följer kommer vi att diskutera olika språkliga praktiker, som alla på olika sätt handlar om Trafikverkets verksamhet. En utgångspunkt är att den mening vi tillskriver språk är förankrad i sociala institutioner som har en historisk bakgrund. Det gäller såväl när vi i allmänt tal för en diskussion eller beskriver något, som när vi använder formella språkliga verktyg för att mäta och rapportera tillståndet i världen. Det första fallet ovan kan t.ex. gälla när vi på ett möte talar om Trafikverkets verksamhet eller i en skrift beskriver dess verksamhet, medan det andra fallet skulle kunna vara den bild vi ger av verksamheten i ekonomistyrningens rapporter – uppföljning av styrkortsmål och den finansiella uppföljningen.

En annan utgångspunkt är att språkliga praktiker både är och formar vår bild av världen. De är inte neutrala representationer av den verkliga världen. En förgrundsgestalt inom den del av filosofin som kom att intressera sig för språket var Ludwig Wittgenstein. En central tankegång i hans *Filosofiska undersökningar* (1992) var att mening uppstår i bruk. Språket är inte en neutral avbildning av verkligheten eller en projektion av världens logiska form.

Filosofiska undersökningar visar hur ord, meningar och språket som helhet används för en mångfald av ändamål, och hur ändamål, mening och funktion är i konstant rörelse. Mening är inte en oföränderlig och inneboende egenskap given av ord, deras sammansättningar, grammatik, etc., utan något som konstitueras i kollektivt bruk och förändras med tiden. Språket får olika innebörder och funktioner i olika kontexter (Wittgenstein 1992, § 11):

Tänk på verktygen i en verktyglåda: där finns en hammare, en tång, en såg, en skruvmejsel, en tumstock, en limgryta, lim, spikar och skruvar. – Lika skilda som dessa tings funktioner är, lika skilda är ordens funktioner. (Och på bägge hållen finns det också likheter.) Vad som förvirrar oss, är naturligtvis likformigheten i det sätt, varpå orden framträder för oss, då de uttalas eller förekommer i skrift och tryck. Ty deras *användning* framstår inte så tydligt för oss.

Verktygsmetaforen är klargörande i en bemärkelse, men lite olycklig i en annan. Den antyder att språket är en låda vi kan plocka fram och lägga ifrån oss efter instrumentellt bruk. Metaforen ska dock ses just som en metafor och inte tas bokstavligt och är heller inte uttömmande. Wittgenstein använder på ett flertal ställen i *Filosofiska undersökningar* metaforer och drar paralleller mellan språk och spel och lekar, regelföljande och annat, men det handlar då om att lyfta fram specifika egenskaper för jämförelse, inte att språket bara är ett redskap.

En filosof med vilken Wittgenstein hade flera viktiga beröringspunkter, Hans-Georg Gadamer, hade just detta i åtanke när han skrev (1976, s. 62):

Språket är på intet sätt bara ett redskap, ett verktyg. För det ligger i verktygets natur att vi bemästrar dess användning, vilket innebär att vi plockar upp det för att senare lägga det åt sidan när det har fullgjort sin uppgift.

Som bärare av och medium för våra tankar lever vi i språket, men för att språket ska ha en mening för oss måste vår tillvaro i språket vara kollektiv, något vi delar med andra. Som individer kan vi göra språkliga innovationer, vilket ständigt görs, men vi kan inte ha helt privata språk. Språket och dess tillämpningar är sociala praktiker, institutioner och som sådana kräver det att vi delar normativa omdömen. Det var vad Wittgenstein hade i åtanke när han skrev (1992, § 242):

Om man ska göra sig förstådd genom språket, krävs inte bara en överensstämmelse i definitionerna utan också (hur sällsamt detta än kan låta) en överensstämmelse i omdömena. Detta tycks upphäva logiken men upphäver den inte.

Förståelse och delade omdömen förutsätter varandra och omdömen är något vi måste lära oss för att bemästra ett språk. Omdömena ingår som en integrerad del i de aktiviteter som ingår i alla socialisationsprocesser, att assimileras i en livsform, en kultur. Wittgenstein använder stiliserade, förevisande *språkspel* för att visa hur tillägnandet av ett språk och användning av dess begrepp i en begränsad kontext inte handlar om att namnge ting och att ge lexikala definitioner, utan att det primärt handlar om introduktion och träning i en livsform. Uttrycket språkspel används här för att peka på hur språkliga praktiker är oupplösligt sammanflätade med aktiviteter som inom vissa ramar är styrda av regler, även om reglerna inte alltid är explicita, men där aktiviteterna hela tiden innehåller moment av improvisation och förändring.

Språkspelen, i en lokal betydelse, är en avgränsad aktivitet som innefattar ett antal aktörer som ägnar sig åt något som kan liknas vid att spela ett spel eller att leka. Båda innebörderna innefattas i det tyska begreppet *Spiel*, vilket var lika centralt hos Gadamer som hos Wittgenstein. Båda två ser språklig användning som en regelstyrd, men föränderlig, lekfull och ”öppen”, aktivitet som utspelas mellan människor och därför är kollektiv och intersubjektiv. Utöver det avgränsade språkspelen som vi kan måla upp i en scen, kan vi med Wittgenstein även betrakta språket i sin helhet på motsvarande sätt (1992, § 7):

Jag kommer också att kalla helheten, som består av språket och de därmed sammanvävda aktiviteterna, för ”språkspelen”.

Den centrala punkten här är att olika språkspel inte är hermetiskt inneslutna och tydligt avgränsade från varandra, utan är sammanvävda på en mångfald av intrikata sätt. När

vi beskriver lokala språkspel som avgränsade är det en avgränsning vi gör endast i avsikt att förtydliga och förenkla själva beskrivningen.

Att vi kan tala om språkspelen som något lokalt, men även något som omfattar helheten, ska inte tolkas som att språket utgör ett sammanhängande hierarkiskt system med en lokal nivå och en makronivå. Språkspelen och dess praktiker är sammanvävda med varandra i en ”platt” struktur, en tankegång som senare blir ett bärande element hos idag samtida sociologer som Latour (t.ex. 1999 och 2005). Utvalda exempel på språkspel som Wittgenstein räknar upp i Filosofiska undersökningar (1992, § 23) är:

Beskriva ett föremål efter utseendet eller på grund av mätningar; berätta en händelse; anställa förmodan om en händelse; uppställa en hypotes och pröva den; redogöra för resultaten av ett experiment genom tabeller och diagram; lösa en praktisk räknepgift; översätta från ett språk till ett annat.

Poängen med alla dessa och andra exempel är att framhäva att språkanvändning, språkspel av olika slag, är integrerade i aktiviteter och ytterst i en livsform. Språkspel kan bestå av vårt vardagliga språk i sin vardagliga kontext, men också av specifika språk och språkliga praktiker i en mer specialiserad kontext. Exempel på specifika språk, som används i en speciell kontext, skulle kunna vara olika former av redovisningsspråk som används för rapportering och verksamhetsstyrning. Regler och normer finns i alla språk och språkliga praktiker, även när språket används på ett innovativt och lekfullt sätt, men de är ofta mer påtagliga och tydliga i formella och kontextspecifika språkspel såsom vetenskapliga metoder för mätning och presentation samt organisationers redovisning och verksamhetsstyrning.

En ofta förekommande egenskap hos de formella språkspelen är att de är textualiserade – de har sin huvudsakliga hemvist och form i texter. Ekonomisk redovisning och uppföljning t.ex. är inte ett oralt språkspel annat än i den bemärkelsen att vi kan tala om det. I de textbaserade språkspelen vi konstruerar kan vi göra saker som inte är möjliga i samtalet. Texten kan kopplas loss från såväl talaren som tiden (Goody 1977), men till priset av flexibilitet. De textualiserade språkspelen är i regel föremål för tämligen strikta regler för hur texten och dess olika element ska behandlas. Ett språkspel som redovisning har mer rigida regler för mätning, klassificering, aggregering, m.m., än vad som behöver vara överenskommet på förhand om vi på vanlig prosa beskriver en verksamhet, eller om vi talar om den.

Ett formellt språkspel som redovisning förändras hela tiden på marginalen (Miller 1998), oftast genom att nyheter läggs till som ett extra lager ovanpå redan befintliga tekniker (Edwards & Walker 2009), men dess abstrakta natur kräver ändå att förändringar och språkliga innovationer introduceras mer varsamt än i vardagsspråket. Dessutom ligger formella språkspel ofta inbäddade i en infrastruktur bestående av både fasta rutiner och system. Förändringar kräver därför medvetna kraftsamlingar och

investeringar. Infrastrukturen för formella språkspel är ofta att likna vid rörsystem under fastigheter – de kräver omfattande planering och stora investeringar för att gräva upp, förändra och sedan gräva ner igen.

Reglerna i formella språkspel är ofta baserade på specifika (explicita eller implicita) antaganden om världen och en uppsättning, eller ett nätverk, av normativa utsagor och rationaliteter. De normativa aspekterna av språket och språkspel är ofta allra mest utpräglade, men minst synliga och mest förgivettagna, i språkspel som med tiden stelnat till institutioner och blivit en del av traditionen. Just detta, traditionen, är det som ger språkspelen kontinuitet hos Gadamer (1975) och länkar det förflutna med samtiden. Det är också det som gör att vi kan förstå det historiska såväl som det samtida, eftersom vi deltar i samma tradition (Gadamer 1976, s. 29):

För språket är inte bara ett föremål i våra händer, det är traditionens reservoar och det medium i och genom vilket vi existerar och uppfattar vår värld.

För Wittgenstein stabiliseras språkspelen inte uttalat av traditionen, utan i första hand av att de ingår i nätverk av sociala praktiker, men även hos Wittgenstein finner vi tanken på att språket och språkspelen visserligen hela tiden är stadda i förändring, men att dagens praktik formas av det historiska som dröjer sig kvar. Att nya språkspel tillkommer betyder inte nödvändigtvis att de tränger ut de förutvarande (1992, § 18):

Man kan betrakta vårt språk som en gammal stad: ett virrvarr av gränder och torg, gamla och nya hus, och hus med tillbyggnader från skilda tider; och allt detta omgivet av en mängd nya förorter med raka och regelbundna gator och med enformiga hus.

De förgivettagna normativa aspekterna av språkliga praktiker är påtagliga hos de en gång nya och innovativa språkspel som stelnat till institutioner. Det gäller inte minst i den bemärkelse att vi sällan reflekterar över vilka premisser och antaganden de bygger på. När vi lär oss att delta i och att behärska tekniken för ett språkspel blir vi även deltagare i en tradition som överför fördomar såväl som kunskap. Fördomarna är grundläggande för vår förståelse av världen, mer så än den kritiska reflektionen (Gadamer 1976, s. 9):

Fördomarna är de förutfattade meningar som gör det möjligt för oss att vara öppna mot världen. De är helt enkelt förutsättningarna för vår upplevelse – för att det vi möter ska säga oss något.

Hos Gadamer har begreppet fördom en delvis annan betydelse än i dagligt tal. Det är den förförståelse vi tillägnat oss för att över huvud taget förstå något. Först när vi har tillägnat oss traditionen, och därmed dess fördomar, är vi i stånd till kritisk reflektion. Det är den stege vi mödosamt måste klättra uppför, innan vi får en översiktlig vy som gör att vi kan kasta bort den. Det innebär även att vissa element av språkspel bara kan

förstås som logiska om vi känner till den tradition, den historia, från vilken de kommer.

En viktig lärdom vi kan dra så här långt är att vi måste förstå språkliga praktiker, språkspel, i de sammanhang i vilka de brukas, för när språket ”tar sig ledigt” är de sammanhang som ger det mening frånvarande (Wittgenstein 1992, § 38). Det är en fråga som är viktig för både metod och analys. En annan lärdom, som påverkar såväl metod som analys är språkets historicitet – att praktiker, strukturer och mycket annat ter sig begripligt mot bakgrund av sin historia. Och tvärtom.

Analytiskt kan vi särskilja olika språkspel och olika sorters språkspel. Vi kan hålla isär dem och indela dem i olika kategorier och hierarkier. Vi måste då komma ihåg att det vi gör är att vi i analytiskt syfte avgränsar och håller isär praktiker som överlappar och griper in i varandra i komplicerade nätverk. När vi beskriver lokala språkspel i termer av scener med ett antal aktörer som utför en aktivitet, har vi gjort en avgränsning och ett utsnitt från det nätverk av företeelser som omger språkspelet. Som Erwin Goffman (1974) gör vi ständigt inramningar (framing) av sociala situationer på mikronivå, i vår direkta interaktion med andra människor, för att göra dem begripliga och hanterbara. Inramningen är vår tolkning, ofta helt intuitiv och automatisk, av vad som pågår, vilka roller och intentioner olika aktörer har. Goffman talar inte om inramning av språkspel, utan om ”strips of activity” i form av exempel, avbildningar, modeller, typfall och händelser, men parallellerna med Wittgensteins språkspel är många.

Det Goffman tydliggör med inramningsbegreppet är att ett språkspel inte bara är en aktivitet som inbegriper vissa aktörer, aktiviteter och en förförståelse av vad som pågår, utan att inramningen utesluter lika väl som den inbegriper. Den sätter gränser för vad som inbegrips och för vad som ligger utanför, även om vi hela tiden vet att där finns kopplingar av olika slag till en värld som ligger utanför inramningen. Den tanken finns uttryckligen hos även Wittgenstein, vilken Goffman är väl förtrogen med och emellanåt refererar till.

Callon (t.ex. 1998) lånar inramningsbegreppet från Goffman och utvecklar gränsproblematiken i ett par viktiga avseenden. Några av dem har betydelse för den undersökning som görs i denna rapport. Det gäller framför allt Callons behandling av begreppen externaliteter respektive överflödande, där externaliteter, ett gammalt och väletablerat begrepp i ekonomiska (inte minst samhällsekonomiska) kalkyler, är de effekter som uppstår utanför språkspelet (kalkylen) men ändå är ett resultat av den handling som språkspelet omfattar. Språkspelet kan vara en kalkyl som omfattar en investering, eller annan ekonomisk aktivitet, och bara tar hänsyn till resultat i form av finansiell vinst eller förlust, trots att investeringen har stor miljöpåverkan. I det fallet ligger miljöpåverkan utanför kalkylen och utgör därmed en externalitet. En externalitet

behöver dock inte per definition vara en oönskad, negativ konsekvens, utan kan lika gärna vara positiv.

En stor poäng hos Callon är inte bara att inramningen utesluter lika väl som den innesluter, den tanken är grundläggande redan hos Goffman och i ekonomisk teori, utan att konstruktionen av inramningen, att definiera det som ligger innanför ramen och dess relationer, är ett mödosamt arbete. När det arbetet väl är gjort och etablerat kan det spridas och bli en del av språkspelets ”grammatik”, de förgivettagna aktiviteter och livsformer som vi skolas in i (Wittgenstein 1992). Språkspelet blir en institution som självrefererande tillhandahåller den verklighet som den beskriver (Bloor 1997).

Många språkspel kan vara stabila över tiden med en inramning som är oföränderlig och förgivettagen. Det är vad som gör att vi med Wittgenstein (1992) kan tala om att språket inte är något som förklaras för oss, utan något vi tränas i, eller att vi med Gadamer (1975) kan tala om att vi tillägnar oss traditionen. I båda fallen betonas språkets och språkspelens relativa stabilitet i och över tiden. Hos Gadamer är det den poetiska kraften som spränger traditionens inramningar och förnyar språkspelet, vilket är något helt annat än hos Callon (1998) som visar att inramningen ibland kan vara bräcklig och provisorisk. Dessutom är den alltid ofullständig, vilket gör att inramningens gränser är genomträngliga och flödar över i bägge riktningar – det inramade läcker ut i omvärlden och omvärlden läcker in innanför inramningen och tränger sig på.

Överflödandet hos Callon kräver en ständig aktivitet för att skapa, upprätthålla och laga inramningar som är på väg att brista. Här skiljer sig Callon från såväl Wittgenstein som Gadamer, trots att även de har en tydligt konstruktivistisk syn på språkliga företeelser. De senare betonar i huvudsak överlämningen från generation till generation, medan Callon lyfter fram den ständigt pågående nykonstruktionen och lagandet av inramningen. Uppenbarligen finns här en intressant spänning mellan konserverande krafter som stabiliserar språk, språkspel samt inramningar och krafter som är destabiliserande, raserande och innovativa.

Det finns dock ingen självklar motsättning mellan Gadamer och Wittgenstein å ena sidan och Callon å den andra. Kanske är det så att vissa språkspel är väldigt stabila över tiden, medan andra ständigt kräver underhåll för att inte rasa samman? Inramningen är bräcklig och kräver stöttande aktiviteter tills den blivit vana, förgivettagen, institution eller tradition.

Gadamer lyfter fram konsten och det poetiska som förnyare och hos Wittgenstein finns metaforer om språket som en gammal stad, ständigt i förändring och med nya tillbyggnader och förorter. Hos dem båda finns dock tanken på språket som något som är stätt i förändring. Kärnan är tämligen stabil medan det ständigt pågår innovation och

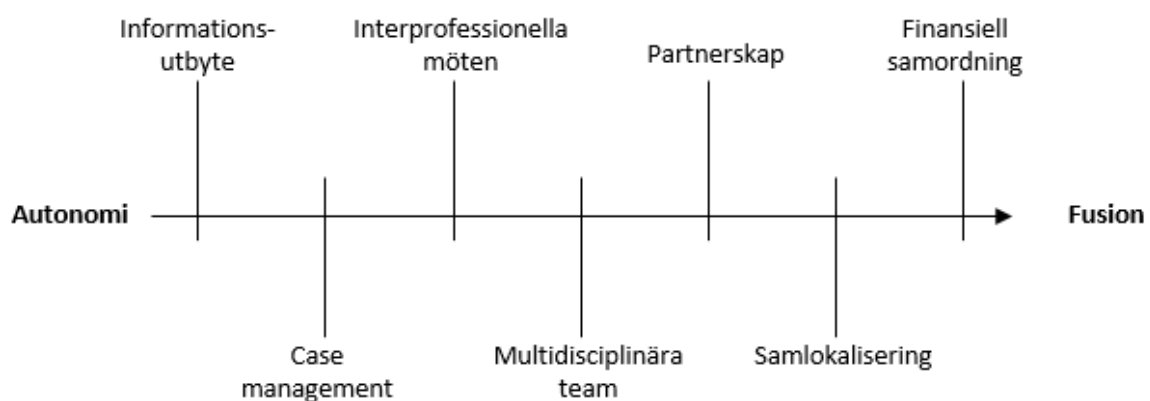
konstruktion på marginalen. Som vi senare ska diskutera gäller det även redovisningsspråket.

Samverkan

Språkspel är förankrade i olika sammanhang och praktiker i vilka deras mening konstitueras. I det som följer kommer vi att titta närmare på olika former av språkspel som praktiseras i sammanhang där två eller fler organisationer *samverkar* för att gemensamt uppnå mål, ungefär som individer kan bilda en organisation för gemensam handling. Med samverkan menar vi dock inte att de samverkande bildar en fast, formell organisation, utan snarare något mer lösligt, men ändå återkommande, där man tillsammans handlar koordinerat för att utföra något.

Koordinerad handling inom ramen för samverkan innebär normalt att samverkan sker under ledning av någon aktör som har mobiliserat samverkan och samlat andra aktörer kring sig. Ofta innebär det att den mobiliserande aktören är en central part i ett organisatoriskt fält vars gränser är föränderliga och kan omkonfigureras för olika uppgifter. Samverkan för produktutveckling kan ske med en specifik part, medan produktion och marknadsföring löses i samverkan med helt andra aktörer. Samverkan har därför amorfa gränser. Över tid, rum och för olika uppgifter har samverkan skiftande utformning och deltagare.

Axelsson och Axelsson Bihari visar att samverkan kan ta sig en mängd olika former och uppvisa skilda modeller. Graden av integration mellan samverkande parter kan variera på en glidande skala mellan full ömsesidig autonomi och att organisationerna fusioneras (2013, s. 24):



Figur 3. Olika modeller för organisering av samverkan ur Axelsson och Axelsson Bihari (2013).

Den ovanstående figuren visar olika exempel på samverkansformer, men den är inte uttömmande och är inte tänkt att förmedla att samverkan nödvändigtvis endast tar sig den ena eller andra formen. I ett samverkansförhållande kan flera av de ovanstående formerna, och andra, blandas med varandra. Samverkansbegreppet är därför inte något enhetligt, utan snarare något som i praktiken uppvisar vad som Wittgenstein skulle kallat familjelikheter (1992, § 66–67):

[...] Vi ser ett komplicerat nät av likheter som griper in i och korsar varandra. Likheter i stort och smått.

Jag kan inte karaktärisera dessa likheter bättre än genom ordet ”familjelikheter”; ty det är så som de olika likheter, vilka består mellan medlemmarna av en familj, griper in i och korsar varandra: växt, anletsdrag, ögonfärg, sätt att gå, etc. [...]

Att samverkan kan ta sig olika former med olika aktörer och dessutom växla över tiden innebär att vi inte annat än lokalt och momentant kan tala om de samverkande som en (1) organisation. Snarare rör sig olika organisationer i olika *samverkansfält*, vars medlemmar, gränser och aktiviteter skiftar över tiden. Partnerskap, informationsutbyten, gemensamma projekt m.m. glider in och ut. En central tanke är dock att de samverkande organisationerna har ett återkommande utbyte av och med varandra som inte är rent transaktionsbaserat, utan bygger på en djupare och fastare relation som varar över tiden. Interaktionen är kontinuerlig.

Vi skulle kunna uttrycka det så att samverkan utgörs av återkommande samverkande handlingar, snarare än fasta organisatoriska strukturer. Det gör också att begreppet får ett idémässigt släktskap med tänkare som Wittgenstein (1992), Weick (1979) och Czarniawska (2004, 2014b), där praktiken eller handlingen står i centrum för beskrivningen – inte strukturen. Hos Weick är organiserandet (handling), snarare än organisationen (struktur), det centrala. Detta betonas även hos Czarniawska (2004), vars begrepp *handlingsnät* (action net) är avsett att lyfta fram just det faktum att en organisation ständigt är under konstruktion och att de identiteter som olika aktörer ges är en produkt av temporärt stabiliserade relationer skapade av handlingar.

Latour (2005) skulle säga att vår beskrivning av organisationen är performativ. Organisationen är inte ett objekt i världen som finns där oberoende av vår beskrivning. Den konstitueras av vår beskrivning. Den uppstår i vår beskrivning. Men en organisation är heller inte bara text och prat. Den har en hybridkaraktär (Cooren 2015) och är förvisso ett resultat av prat, texter, grafer, beslut och mänsklig interaktion, men består även av materiella föremål såsom maskiner, byggnader, teknologiska nätverk och andra materiella ting. Därför kan inte organisationen reduceras till bara språk, även om vi bygger vår bild av den med språkliga byggklossar.

De materiella elementen av en organisation bidrar till att ge den stabilitet över tiden. Idag återfinner vi vårt kontor där det låg igår och det språk som materialiserats i texter om organisationen är inte lika flyktigt och föränderligt som det blott talade.

Genom att beskriva organisationen på ett visst sätt kan den eventuellt konstitueras och uppfattas i enlighet med vår beskrivning – förutsatt att vi kan få andra att dela vår beskrivning. Det senare är viktigt och var vad Wittgenstein hade i åtanke när han skrev följande (1992, § 242):

Om man ska göra sig förstådd genom språket, krävs inte bara en överensstämmelse i definitionerna utan också (hur sällsamt detta än kan låta) en överensstämmelse i omdömena.

Ett annat sätt att uttrycka detta är att sociala konstruktioner måste vara just det – sociala. De måste delas för att vara begripliga. Låt oss därför se om vi kan ge begreppet samverkan ett begripligt innehåll mot bakgrund av det vi sagt tidigare om handling som det centrala.

Samverkan skulle kunna ges en väldigt vid definition och i princip omfatta all interaktion med aktörer som vi kommer i kontakt med och har någon form av organiserat utbyte med. I den bemärkelsen skulle det handla om att kartlägga den myriad av handlingsrelationer som ingår i ett organisatoriskt nätverk. Begreppet samverkan skulle då heller inte ha något att tillägga utöver etablerade definitioner av nätverk.

Det som skiljer samverkan från ett organisatoriskt nätverk, eller vad som snarare gör samverkande aktörer till en specifik form av nätverk, är betoningen av såväl gemensamt syfte som styrning.

Med syftedimensionen menar vi i detta sammanhang att samverkan har ett instrumentellt syfte. Vi samverkar för att fullgöra en specifik uppgift, eller för att gemensamt sträva mot ett mål. I det kan även ingå att gemensamt formulera de mål som ska uppnås. Det är inte självklart att varje part i ett samverkansfält har lika, eller ens speciellt mycket, inflytande över formulerandet av uppgift och mål, men likväl behöver de flesta former av samverkan dela en bild av vad som ska åstadkommas gemensamt.

Samverkande aktörer, precis som alla andra former av organisationer, behöver någon form av gemensam samordning och styrning för att uppnå uppsatta mål. I sakens natur ligger att den styrningen för att fungera måste bli gränsöverskridande – interorganisatorisk. Den eller de som leder samverkan måste samordna och styra, direkt eller indirekt, såväl de resurser som den egna organisationen bidrar med som de resurser som formellt tillhör andra samverkansparter. Därmed inte sagt att samverkan

nödvändigtvis styrs genom hierarkisk kontroll – styrningen kan även bestå av lateral, ömsesidig samordning.

Även om samverkansfält huvudsakligen styrs genom lateral samordning finns där dock ofta ett mått av hierarkisk styrning. För att ordnad samverkan ska uppstå måste någon part ta på sig en samordnande roll för de organisationer som är intresserade av att delta i samverkan (Rämö & Wittbom 2017). Där ingen tydlig form av samverkansledning finns är det snarare på sin plats att tala om samarbete än samverkan (Axelsson & Axelsson Bihari 2013).

I det som följer har vi för avsikt att koppla ihop samverkan och verksamhetsstyrning. De samverkande aktörerna bildar här det nätverk som mobiliseras under ”vår” ledning för att uppnå ”våra” mål. Därmed uppstår behovet av en verksamhetsstyrning som inte stannar vid den egna organisationens gränser, utan ges en gränsdragning som följer samverkans yttre konturer.

Språkspel vid samverkan

Själva samverkansbegreppet och även språkspel som på olika sätt implicerar samverkan blir centrala i ett organisatoriskt fält som av sina aktörer uppfattas som präglad av samverkan. Hur hänger då språkspel och samverkan ihop? Som vi såg ovan med Latour (2005) kan språkspelet ha en performativ roll och därmed inte bara beskriva att samverkan pågår, utan faktiskt vara det som konstruerar företeelsen. Språkspelet kan beskriva en aspekt av mänskligt handlande i termer av samverkan och därmed skapa vår bild av det som görs som en form av samverkan. Omvänt kan vi säga att den samverkan som inte manifesteras i ett språkspel inte existerar.

Samverkan kan förekomma i en mångfald av språkspel av olika slag. Det kan göras på etablerade sätt som understödjer varandra, men det kan också vara i form av bräckliga konstruktioner vars inramningar inte är kongruenta och dessutom sinsemellan motstridiga. Det kan manifesteras sig på en mängd olika sätt, på olika nivåer och i helt olika former av språkspel. Wittgenstein (1992) skulle säga att det finns ett nätverk av språkspel som inbegriper samverkan, och där vissa av dem uppvisar familjelikheter. Som analytiska hjälpmedel skulle vi kunna konstruera några grundtyper, typologier, av språkspel för att tydliggöra distinktioner och egenskaper. Ett försök till indelning i typologier skulle kunna se ut på följande sätt.

1. Övergripande texter: De övergripande texter där en organisation som deltar i samverkan beskriver sin egen organisation, dess strategi, uppgifter och arbetsformer för utomstående parter och för sina egna medlemmar. Finns här övergripande texter om samverkan? Beskrivs aktiviteter av olika slag i termer

av samverkan? Hur ser den identitet ut som är ett resultat av de övergripande texterna?

2. Lokal praktik: De samtal och utbyten av dokument som sker på lokal nivå när medlemmar från olika organisationer, som deltar i gränsöverskridande aktiviteter, interagerar för att gemensamt åstadkomma något. Finns här en ömsesidig idé om samverkan? Finns delade, lokala, med varandra överensstämmande, mål av vad vi vill åstadkomma? Stämmer den lokala handlingen med den identitet som övergripande texter förmedlar, eller finns här ett glapp?
3. Formella system: I de formella systemen för styrning och uppföljning dras organisatoriska gränser för vad som ska mätas, följas upp och styras. Följer de gränserna endast den egna formella organisationen, eller har gränsdragningen utvidgats till att omfatta samverkan? Är de gemensamma yttre gränserna desamma som i de övergripande texterna och i den lokala praktiken?

Innan vi tittar mer specifikt på samverkan i olika typer av språkspel, kan det vara värt att se lite närmare på hur språkspel i form av övergripande texter, lokal handling och formella system hänger ihop med varandra. Låt oss då hålla i minne att vi håller isär olika kategorier som vi (performativt) har skapat av analytiska skäl.

I de övergripande texterna formas och transformeras den organisatoriska identiteten av narrativa språkspel (Czarniawska 1997; Piette 2013). Det sker på ett sätt som påminner om Callons (1986) tanke om talespersoner som gör sig till företrädare för en organisation för att formulera dess uppgift och självbild. Det som skiljer hos Czarniawska och Piette är emellertid att den narrativa identiteten som skapas av de övergripande texterna är resultatet av en interaktiv process som inbegriper ett flertal aktörer. Den narrativa identiteten blir här resultatet såväl av iterativa förhandlingar som av multipla författare och företrädare.

Någon tydlig talesperson som formulerar och företräder den kollektiva identiteten finns därför inte nödvändigtvis. Det centrala är inte att den organisationsövergripande texten har en central och auktoritativ företrädare, utan att den gör anspråk på att beskriva och företräda organisationen som helhet.

Den narrativa identiteten är inte bara en beskrivning av hur vi är – den är ofta även ett normativt ideal. Den visar många gånger lika mycket hur vi vill uppfattas, hur vi vill handla och vart vi strävar. Den är en instruktion likväl som en beskrivning. Det är därför ingen tillfällighet att en annan viktig del av de centrala texterna, vid sidan av de som formar den narrativa identiteten, är gemensamma instruktioner. I en organisation vars narrativa identitet baseras på samverkan kan vi förvänta oss att finna centrala instruktioner som uppmanar till just samverkan.

Hos Piette (2013) är den organisatoriska identiteten förankrad i handling – organiserandet är det som skapar organisation. Handlandet är centralt – precis som hos Czarniawska (2004, 2014b), där handlandet skapar aktörernas identitet, snarare än tvärtom, och som hos Wittgenstein (1992), där mening är förankrat i praktiker. Den organisatoriska identiteten är hos Piette det instabila resultatet av organiseringsprocesser, interaktion, tolkningar, texter och diskurser. Precis som hos Callon (1998) riskerar identitetsbygget alltid att rasa och kräver därför ständigt underhåll i interaktionen mellan en organisations medlemmar och dess intressenter.

I synen på meningens stabilitet skiljer sig Piette (2013) och Callon (1998) å den ena sidan, mot Gadamer (1975) och Wittgenstein (1992) å den andra. De förra betonar ständig aktivitet för att hindra meningsbygget från att rasa, medan vi tidigare har sett att de senare betonar stabiliteten över tiden. Hos Gadamer bärs meningen av traditionen och det krävs en poetisk sprängkraft för att skapa förändring och förnyelse. Även hos Wittgenstein är stabila handlingspraktiker bärare av mening och förnyelse är något som sker på marginalen. Czarniawska (2004, 2014b), slutligen, är den som möjligtvis förenar de olika perspektiven. Även här är organiserandet en ständigt pågående aktivitet där handlingar skapar aktörer, men det element som tillförs är att de roller som aktörer ikläder sig till stor del är institutionellt givna. Gadamer skulle säga att rollerna och de meningar vi lägger i dem överlämnas till oss av traditionen.

Trots skillnader i synen på den språkliga meningens stabilitet finns förenande drag. Hos alla ovanstående tänkare är den övergripande narrativa identiteten förankrad i lokal handling. Det övergripande formas, förhandlas, uttalas och tolkas i lokal interaktion med och mellan olika aktörer och intressenter. Det meningsbygge som inte kan upprätthållas i lokal praxis faller platt till marken, vilket innebär att en förändring av den övergripande textens narrativa identitet, det sätt på vilket vi ger uttryck för en organisations självbild, måste åtföljas av, eller vara resultatet av, en förändrad lokal praktik.

En organisations övergripande texter, dess officiella självbilder, kräver dialog och anpassning för att accepteras som legitima (Czarniawska 1997). Den narrativa identiteten måste bekräftas i en dialog där läsarna, i vid bemärkelse, känner igen sig i beskrivningen. Det innebär även att en organisations narrativa identitet i dess övergripande texter utgör en beskrivning som är unik och inte utan vidare kan bytas ut mot en annan organisations självbild – lika lite som individer på ett trovärdigt sätt kan byta självbilder med varandra. Vi kan heller inte radikalt byta vår självbild, odla en ny image, utan att ändra det sätt som vi agerar på. Det kan finnas en viss spänning mellan praktisk handling och den övergripande narrativa identiteten, men den får inte bli så stor att vår självbild uppfattas som falsk eller förljugen.

Vad menar vi med övergripande texter i det sammanhang som avhandlas här?
Exempel på övergripande texter som medverkar till att forma den narrativa identiteten kan vara de organisationsbeskrivningar, årsredovisningar, webbaserad information m.m. som riktas till externa intressenter, samt olika former av organisationsbeskrivningar, policydokument m.m. som riktas till de egna anställda.

Uppenbarligen hänger den övergripande textens narrativa identitet ihop med det lokala såtillvida att den, för att finna förankring hos organisationens egna aktörer och intressenter, utgör en summerande abstraktion av det lokala. Den lokala interaktionen utgör den förankring som den övergripande texten behöver för att vara meningsfull för de aktörer som verkar i en organisation samt även för de utomstående intressenter som har en direkt egen erfarenhet av samröre. Omvänt skulle vi också kunna säga att den övergripande texten bidrar till att inrama lokal handling och skänka den mening.

För att vi ska ta till oss den övergripande textens narrativa identitet, om samverkan, måste den motsvaras av konkreta lokala aktiviteter som kan beskrivas som samverkan (Piette 2013). Rimligtvis bör lokala aktiviteter inte bara kunna beskrivas i termer av samverkan av utomstående betraktare. De bör även (kunna) uppfattas som samverkansaktiviteter av de aktörer som deltar i olika språkspel, även om de själva använder ett annat språkbruk för samma företeelse. Istället för samverkan är kanske näraliggande begrepp som dialog eller partnerskap centrala i den lokala praktiken.

Utifrån Goffmans (1974) perspektiv skulle vi säga att tanken på samverkan ingår i den inramning som ingår i bakgrundsförståelsen av vad det är som pågår i en aktivitet – det är en del av aktiviteten oavsett av vad den i övrigt handlar om. Därmed inte sagt att all lokal interaktion med externa aktörer behöver vara i samverkan, eller att de kan beskrivas som samverkansaktiviteter. Vi kan emellertid identifiera framträdande strategiska aktiviteter som förstås på det sättet av de aktörer som deltar i olika språkspel.

Det ovanstående betyder att vi, i den organisation vars narrativa självidentitet inbegriper att den deltar i eller leder samverkan, bör hitta lokala aktiviteter rörande planering, produktion och verksamhetsstyrning, där vi kan förstå dem i termer av samverkan och där även deltagande aktörer förstår dem, eller kan förstå dem, såsom samverkansaktiviteter. Det innebär rent konkret följande:

- I en samverkande organisation hittar vi verksamhetsplanering som utförs i samråd mellan aktörer som hör till formellt sett olika organisationer.
- I en samverkande organisation utförs hela eller delar av produktionen av aktörer som inte hör till den egna formella organisationen. De externa parternas insats är kunskapsmässigt och strukturellt integrerade och går utöver att tjänstgöra som underleverantörer av varor och tjänster.

- I en samverkande organisation hittar vi interorganisatorisk verksamhetsstyrning även i formella system. Samverkan är något vi inte bara kan identifiera i den narrativa identiteten och lokala handlingspraktiker – det är även inbyggt i de modeller och den tekniska infrastrukturen som ligger till grund för verksamhetsstyrningen.

Den sista punkten ovan innebär att samverkan inte bara bejakas i den operativa verksamheten, utan även i de verktyg med hjälp av vilka vi planerar, följer upp och styr verksamheten. I såväl redovisningsverktygen som i den infrastrukturen och de verksamhetsrutiner de ligger inbäddade i har de organisatoriska gränserna vidgats för att omfatta och belysa samverkan snarare än bara den egna juridiska personen.

Traditionellt sett har de verktyg som utvecklats för redovisning och styrning varit begränsade till att omfatta den ”egna” organisationens gränser, och därmed stannat vid gränserna för den juridiska personen. Undantagen har här varit ekonomistyrning, som fokuserat på organisationens inre komponenter, och finansiell rapportering, som omfattar mer än den juridiska personen. Det har i båda fallen snarare gällt olika nivåer där vi betraktat den ”egna” organisationen och kunnat zooma in och ut. I t.ex. ekonomistyrningen har vi zoomat in mindre delar av organisationen och i koncernredovisningen har vi zoomat ut för att ge en samlad bild av de juridiska personer som står under moderbolagets kontroll. Ett legalt ägarperspektiv står här i fokus, snarare än ett informellt samverkansperspektiv. Hur kan vi då betrakta redovisning och styrning av samverkan?

Redovisning och verksamhetsstyrning av samverkan

Vi diskuterade ovan att språket hela tiden är stätt i förändring. Det gäller alla former av språk och språkspel, vilket Wittgenstein (1992), Gadamer (1975), Callon (1998) och många andra har visat. Utanför en trögföränderlig kärna sker hela tiden förändringar och tillägg på marginalen. Det gäller inte minst olika former av redovisning och verksamhetsstyrning, där historien visat oss att nyutveckling och förändringar hela tiden sker (Edwards & Walker 2009). Utvecklingen på området motsvarar Wittgensteins (1992, s. 17) metafor om språket som en gammal stad med ett virrvarr av gränder och torg.

På marginalen skapas och omskapas ständigt redovisningspraktiker genom innovation och lån från andra områden och idéer i samhället. Det som återstår är ett bricolage av tekniker, anpassade så gott det går till stundens krav och förutsättningar (Miller 1998). En stark drivkraft har här alltid varit att stundens krav och förutsättningar ständigt förändrats över tiden, med nya organisationsformer, teknologier,

samhällsförhållanden, m.m. De flesta organisationer verkar idag under helt andra betingelser än de som gällde när den dubbla italienska bokföringen uppstod.

Precis som i Wittgensteins språkmetafor har redovisningens tekniker förändrats genom att expandera utåt från en ursprunglig kärna. Lager efter lager har lagts till, medan en stor del av de gamla teknikerna förblivit oförändrade. Nya organisationsformer, teknologier och andra förändringar i samhället har lett till innovationer i våra tekniker för redovisning och verksamhetsstyrning. På motsvarande sätt kan vi förvänta oss att olika former av interorganisatorisk redovisning och verksamhetsstyrning uppstår när behovet av uppföljning och styrning av samverkan ökar.

Vad menar vi med interorganisatorisk redovisning och verksamhetsstyrning? Är det detsamma som att den handlar om samverkan? Vad ställer redovisning och styrning i och av samverkan för krav utöver att den är interorganisatorisk? Grundläggande egenskaper bör rimligtvis vara att det handlar om tekniker som:

1. Belyser samverkan i sin helhet, inte bara den egna organisationens del av det.
2. Engagerar de samverkande aktörerna i gemensamma aktiviteter för styrning och uppföljning.
3. Utgör en integrerad del av samverkansaktörernas egen verksamhetsstyrning.

Det finns ett flertal exempel på etablerade former av gränsöverskridande redovisning som ändå inte uppfyller kraven ovan. Det gäller till exempel hållbarhetsredovisning (Sustainability Reporting) där vi redovisar inverkan på omgivningen, men där utgångspunkten är att omgivningen inte är integrerad i samverkan. Styrning och uppföljning är därmed inte något vi gör tillsammans med andra i samverkan, även om val av utformning till viss del sker i dialog med andra intressenter.

Även traditionella styrkort tittar på vad vi åstadkommer utanför den egna formella organisationen, t.ex. vid uppföljning av kundnöjdhet. Inte heller här handlar det nödvändigtvis om verksamhetsstyrning i samverkan, eftersom en sådan enligt vår definition ovan inte bara handlar om den vidare samverkan, och därmed om eventuella effekter vi når hos samverkanspartners, utan även innefattar systematiska aktiviteter för verksamhetsstyrning som görs i samverkan med andra. Vår målstyrning mot t.ex. ökad kundnöjdhet är oftast inte en del av kundens egen verksamhetsstyrning.

I samtida forskning kan vi urskilja två huvudformer av redovisning och styrning som har potential att överskrida organisatoriska gränser och kan användas för redovisning och styrning av samverkan. Det gäller:

1. Öppen kostnadsredovisning (ÖK) – Open Book Accounting
2. Gemensam målstyrning (GM) – Joint Performance Management

I båda fallen gäller att tekniken kan användas för redovisning och styrning av samverkan, men även för andra organisationsformer. Det är därför inte självklart att förekomsten av ÖK eller GM visar på förekomsten av redovisning och styrning i samverkan. I båda fallen kan teknikerna användas för enkelriktad och hierarkisk verksamhetsstyrning, snarare än för ömsesidig lateral styrning av samverkan.

ÖK – öppen kostnadsredovisning – har sina rötter i industriella nätverk, där olika former av allianser som inte passar in i klassiska hierarkiska eller transaktionsstyrda former lett till att metoder som bygger på öppen delning av kostnadsredovisning utvecklats (Agndal & Nilsson 2010; Cooper & Slagmulder 2004). I mer hierarkiskt styrda nätverk har normalt öppenheten varit enkelriktad – starka uppköpare har krävt kontrollmekanismer och transparent kostnadsredovisning, medan relationer där hierarkiska relationer ersatts av genuin samverkan uppmuntrat såväl tillit som ömsesidig och kollaborativ transparens (Vangen & Huxham 2003). I det förra fallet har ÖK använts som ett sätt att behålla kontroll över outsourcade aktiviteter, medan det i det senare kommit att bli en del av en fördjupad samverkan.

Grundprincipen för öppen kostnadsredovisning i samverkansrelationer är dubbelriktad delning av data, oftast rörande interna kalkyler och kostnadsredovisning för gemensamma aktiviteter. Samverkande organisationer utbyter information som en del av gemensamt lärande om de verksamhetsprocesser kring vilka man samverkar. En grundförutsättning är att samverkande organisationer har en långsiktig relation och att leverantörer litar på att den information som lämnas ut inte kommer att användas mot dem i framtida förhandlingar. Överhuvud taget präglas samverkansrelationer där olika former av ÖK utvecklas av en hög grad av ömsesidig tillit (Mouritsen et al. 2001).

Ofta är inte en allmän tillit mellan organisationer tillräckligt som utgångspunkt för ÖK. Kajüter och Kulmala (2005) visar att det även krävs en tydligt identifierad win-win situation som gagnar alla inblandade parter, men även att den ömsesidiga transparensen inte omfattar alla områden för redovisning och kalkylering, utan begränsas till de gemensamma strategiska områden där operativ samverkan sker. Att ÖK begränsas till gemensamma strategiska områden innebär även att olika konstellationer kan förekomma på olika områden. Olika produktområden kan ha var sin ÖK-samverkan, åtskilda från varandra, och ytterligare samverkan kan förekomma med andra parter avseende planering, produktutveckling etc.

Öppen kostnadsredovisning ställer nya och andra krav på de organisationer som deltar i samverkan, men även på deras system för redovisning och uppföljning. Det räcker inte att göra specifik kostnadsredovisning föremål för gemensam analys och diskussion. Scaletti och Pisano (2011) visar att fungerande ÖK även kräver att deltagande parter gör förändringar i sin systeminfrastruktur för att såväl generera som utbyta uppföljningsinformation. Att göra förändring i riktning mot ÖK kräver därför

såväl kulturella, kunskapsmässiga som strukturella investeringar och omläggningar. Inte minst de senare är lätta att underskatta, då de ofta kräver koordinerade investeringar för systemsamordning hos flera samverkande parter och upprättande av rutiner för samverkan mellan operativ personal. Dessa åtgärder måste dessutom stödjas av en organiserad samverkan mellan controllers från olika organisationer.

Målstyrning är en teknik som vunnit spridning under senare decennier. Det gäller inte minst i offentlig sektor, där målstyrning är ett växande fenomen över hela världen (Brignall & Modell 2000). Målstyrning beskrivs som ett verktyg för att förbättra verksamhetsprocesser genom att mått på effektivitet och måluppfyllelse konstrueras och följs upp för att kontinuerligt användas för styrning, utvärdering, ansvarsutkrävande och lärande.

Huruvida målstyrning faktiskt bidrar till att förbättra måluppfyllelse och effektivitet i offentliga organisationers verksamhet är oklart (Radnor & McGuire 2004). Klart är dock att horisontell interorganisatorisk samordning ställer krav på metoder för verksamhetsstyrning som går utöver traditionell redovisning och de mått på måluppfyllelse och effektivitet som redovisningen tillhandahåller (Pellinen et al. 2016).

En viktig faktor för att målstyrning i offentlig sektor ska fungera är att mål som ska uppnås i samverkan med andra aktörer även måste tas fram och följas upp i samverkan med andra aktörer (Goh 2012). Om inte målstyrningen integreras i samverkansprocesserna tjänar den inte som en gemensam styrning och blir därför ineffektiv.

Många modeller för målstyrning inbegriper sedan länge påverkan på omvärlden. Som nämnt ovan har en traditionell del av balanserade styrkort varit kunddimensionen, och det är vanligt att organisationer har såväl miljömål som olika former av sociala mål i sin hållbarhetsredovisning. Det betyder dock inte att styrning och uppföljning sker gemensamt med de aktörer som tillsammans med oss påverkar kunder, miljö och det omgivande samhället. Styrkort och hållbarhetsredovisning kan då mäta viktiga effektmål, men inte hjälpa oss att förstå hur vi hamnat där.

Att målstyrningen inbegriper samverkan och engagerar andra aktörer innebär inte självklart ett kollektivt ansvar för vad som uppnås i slutändan. När offentliga aktörer samverkar med andra i olika samverkansformer är det huvudsakligen den offentliga institutionen som hålls ansvarig för uppnådda resultat, även när de uppnåtts i samverkan (McGuire 2006). Det innebär att vissa av de mål som ska uppnås i samverkan med andra inte kan formuleras gemensamt, utan att en del av de övergripande målen alltid kommer att utgöra en ingångsparameter till vad samverkan

ska åstadkomma. Däremot blir det viktigt att skapa en samsyn kring de mål som ska uppnås.

För samverkan formulerar vi ofta mål. Vad är det som ska uppnås med samverkan? Att vi tar med oss våra egna övergripande mål som ingångsparametrar är en viktig utgångspunkt, men i själva samverkanstanken ligger även att andra aktörer har med sig sina övergripande mål. I samverkan blir det då viktigt att det tydliggörs vilka mål olika aktörer har med samverkan och att de inte kommer i direkt konflikt med varandra. Däremot kommer ofta olika aktörer ha olika intressen, inte minst ekonomiska, som utgör restriktioner och som måste beaktas.

Utifrån de restriktioner och skilda övergripande mål som olika aktörer har behöver gemensamma mål för samverkan formuleras. Det kan ta sig olika former för olika typer av samverkan och formuleras som projektmål, leveranskrav vid formell upphandling eller annan typ av mål som löpande följs upp. Viktigt blir då att långsiktiga seriella relationer, t.ex. vid återkommande projekt eller upphandlingar, inte stannar vid att formulera mål för respektive projekt och upphandling, utan att mer långsiktiga och övergripande mål formuleras gemensamt och följs upp.

Målstyrningen fyller ett flertal olika syften, men ytterst handlar det om att uppföljningen ska resultera i lärande och förbättrade processer (Behn 2003). För ett lärande som omfattar och förbättrar processer som sker i samverkan krävs därför att även målstyrningen sker i samverkan.

Att de mål som uppnås av samverkan i bästa fall bidrar till allas övergripande mål är inte en motsättning. Samverkan mellan olika aktörer kan inledas just därför att de har samma mål och att samverkan tjänar som ett sätt att uppnå dem tillsammans med andra som kan bidra med resurser som kompletterar våra egna. Samverkan kan även vara ett sätt för skilda aktörer att, var för sig, uppnå olika mål. Där tre aktörer samverkar kan den ene få sina finansiella mål uppfyllda, den andre miljömål och en tredje sociala mål. Det betyder inte att olika aktörer inte kan ha olika intressen. Det har de många gånger, vilket behöver göras tydligt och respekteras.

Att målstyrning som teknik har vunnit mark, samtidigt som offentliga institutioner i allt högre grad kommit att ägna sig åt samverkan, behöver inte nödvändigtvis innebära att den samverkan som inleds blir föremål för gemensam målstyrning. Det är fullt möjligt att delta i, och formera, nya samverkanskonstellationer utan att förändra sina redskap för styrning och uppföljning.

När verksamheter förändras – innehållsmässigt och i de former de drivs – utan att redskapen för styrning och uppföljning förändras, kommer språkspelet för styrning och uppföljning att likna nattflanören som letar sina tappade nycklar under lyktstolpens sken. Han vet att det inte var där han tappade dem, men det är det enda stället där det

är ljusst nog att leta. Om vi inlett strategisk samverkan, behöver vi placera ut nya lyktstolpar som även lyser upp bortom våra egna organisatoriska gränser. Öppen kostnadsredovisning (ÖK) och gemensam målstyrning (GM) kan båda fungera som lyktstolpar som visar vad som händer i samverkansfältet bortom det sken som gamla verktyg kastar inom våra egna organisationsgränser.

De båda fallen ovan, ÖK och GM, är inte de enda nya teknikerna för gemensam styrning av samverkan. Med nya samverkansformer följer nya språkspel – även i form av formella system för redovisning och styrning. Vi kan därför, nu och i framtiden, förvänta oss utveckling på redovisningens marginal för de områden där verksamheten ställer nya krav av olika slag. Utökade och mer komplexa former av samverkan tillhör dessa nya krav, och forskningen har visat att redovisningens roll blir allt mer komplicerad vid samverkan än vid marknadsbaserad eller hierarkisk samordning (Håkansson & Lind 2004).

För såväl ÖK som för GM finns uppenbarligen krafter som befrämjar nyutveckling av redovisningspraktiker, verksamhetsstyrning och de formella system som administrerar dem. Men där finns även krafter som bromsar utvecklingen. Språkspel som ligger inbäddade i formella system kräver större insatser för att förändras. Nya former av redovisning och verksamhetsstyrning som språkliga praktiker kräver en kollektiv investering i form av lärande och att nya rutiner ska utvecklas, men därutöver kräver även förändrad redovisning och verksamhetsstyrning strukturella ingrepp i informationssystem. Det är kanske därför ingen tillfällighet att redovisningens historia till stor del handlar om en fast kärna som över åren får fler och fler tillägg, snarare än att gamla metoder byts ut mot nya (Edwards & Walker 2009; Littleton 1981).

Att skapa nya system för interorganisatorisk redovisning och styrning, dvs. för samverkan, är krävande. Inte minst eftersom de modeller som används inte bara ligger inbäddade i gamla vanor och rutiner, utan även i formella system och teknisk infrastruktur som måste förändras. Förändring har således en hel del tröghet att övervinna, men det innebär också att när samverkande organisationer har investerat i gemensam infrastruktur för redovisning och verksamhetsstyrning bidrar detta till att skapa stabilitet. Gemensamma relationer blir både hållbara och förutsägbara (Mouritsen & Thrane 2006). Gemensam infrastruktur och gemensamma rutiner ger en stabiliserande verkan som överskrider och cementerar den operativa samverkan.

All samverkan förutsätter både ett mått av ömsesidig transparens, för att vi ska se vad den andre gör, och interorganisatorisk verksamhetsstyrning, för att samordna aktiviteter. Utan samordning kan vi inte tala om samverkan. När den transparensen och verksamhetsstyrningen formaliserats och bäddats in i system kan vi även tala om såväl uppföljning och styrning av samverkan som uppföljning och styrning i samverkan.

Innan vi går vidare för att undersöka hur språkspel, samverkan och styrning framträder i Trafikverket, ska vi sammanfatta några av de viktigaste begrepp som vi kommer att göra återbruk av i både den empiriska undersökningen och den efterföljande analysen.

Sammanfattning – språkspel, samverkan och styrning

Språkspel är praktiker som kan förekomma på olika nivåer. Wittgenstein (1992) använder begreppet såväl om språket i sin helhet som om de begränsade lokala praktiker som utspelas i en specifik kontext. Uppenbart finns här en stor skillnad, men gemensamt är att det alltid är i praktisk handling och tillämpning som språket får en mening. Det behöver såväl bruk som inramning för att bli begripligt. Språkspel är kollektivt handlande som binder oss samman och ger gemensam mening.

Även samverkan är en form av kollektivt handlande. När vi utövar samverkan koordinerar vi handling över organisatoriska gränser, under gemensam ledning, för att uppnå specifika mål. Däri skiljer sig samverkan från begreppet samarbete, som inte förutsätter någon gemensam styrning utöver den laterala samordning som jämlika parter löpande kan komma överens om (Axelsson & Axelsson Bihari 2013).

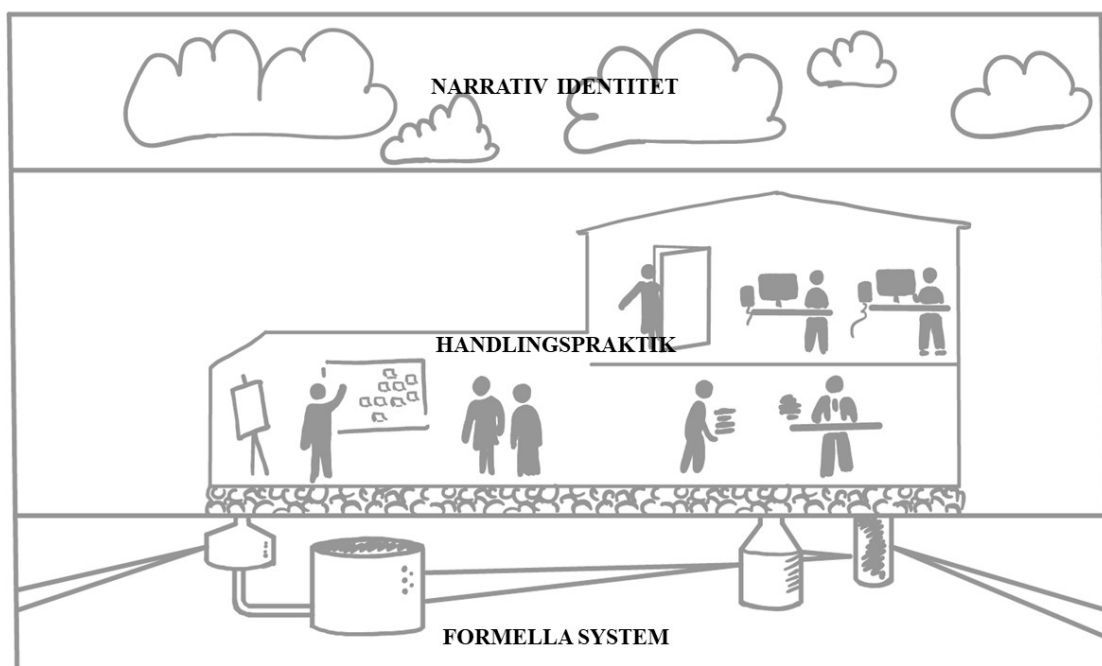
I det föregående har vi sett hur samverkan kan manifesteras i språkspel på olika nivåer och i språkspel av olika slag. Vi har diskuterat organisationers övergripande språkspel i form av centrala texter där den narrativa identiteten (Czarniawska 1997; Piette 2013) formuleras i en interaktiv process där multipla aktörer medverkar för att skapa en organisatorisk självbild.

Den narrativa identiteten avser att ge oss en grundläggande förståelse av vilka vi är, vad vi gör, vilka motiv vi har och hur vår organisation förhåller sig till omvärlden. Den är allmän och således inte specifik för en enskild lokal praktik och behöver därför kompletteras med specifika instruktioner och styrmodeller av olika slag för att konkretiseras i handling och för att stabiliseras.

De lokala praktikerna är de språkspel och konkreta aktiviteter där organisationens medlemmar dagligen handlar och skapar mening. Vi kan förvänta oss vissa spänningar i förhållande till den narrativa identitetens självbild, men ändå en rimlig grad av överensstämmelse eftersom den narrativa identiteten är en förhandlad produkt där många av organisationens medlemmar fått komma till tals. De instruktioner som skapas centralt för att stötta den övergripande bilden är riktad till de lokala praktikerna och är avsedda att harmonisera lokal handling. I en organisation vars självbild präglas av samverkan kan vi därför förvänta oss att finna centrala instruktioner som manar till samverkan på lokal nivå.

Som en del av den lokala praktiken, men även som en underliggande infrastruktur som sammanlänkar olika praktiker, finner vi de formella systemen för styrning och uppföljning. I en organisation som präglas av samverkan med sin omgivning kan vi här förvänta oss att finna formella system, i form av t.ex. öppen kostnadsredovisning (ÖK) och gemensam målstyrning (GM) som understödjer samverkan och sammanlänkar samverkan med lokal praktik. De formella systemen förändras normalt via tillägg, men är betydligt mer krävande att göra radikala förändringar av.

I en samverkande organisation kan vi förvänta oss att hitta språkspel på alla nivåer där samverkan manifesteras på olika sätt: i den narrativa identiteten, i lokala handlingspraktiker och i de formella systemen för styrning och uppföljning.



Figur 2. Narrativ identitet, handlingspraktik och formella system.

Några språkspel i Trafikverkets samverkan

Vi har tidigare diskuterat interorganisatorisk integration i termer av samverkan, där huvudpoängen är att organisatoriska gränser överskrids i sidled, snarare än i traditionella vertikala hierarkier. Samverkan präglas därför av ömsesidighet och gemensam handling, vilket inte behöver betyda att alla maktskillnader suddats ut. Den organisation som leder samverkan gör det normalt utifrån en stark position. Den positionen kan ha sin utgångspunkt i en stark finansiell ställning, en stark ställning på marknaden eller andra egenskaper som gör den till centralpunkt och drivande kraft.

Trafikverkets position som ledare av sitt samverkansfält utgår från det uppdrag som tilldelats myndigheten – att ansvara för det svenska transportsystemet. Det gör Trafikverket, inom ramen för de anvisningar och restriktioner som uppdraget medför, till den centrala nationella spelaren för såväl planering, underhåll, infrastrukturinvesteringar som trafikledning.

Inom vart och ett sina verksamhetsområden samverkar Trafikverket med andra aktörer. Vilka dessa aktörer är förändras över tiden och skiljer sig åt för olika områden. Samverkansparterna för planering är inte desamma som för infrastrukturinvesteringar. Trafikverket leder en samverkan med föränderliga gränser som ständigt skiftar beroende på vilka aktiviteter man är engagerad i. Hur gränserna skiftar och ritas om är till stora delar, men inte helt och hållet, Trafikverkets egen skapelse. Det är både ett resultat av den roll som tilldelats och av hur Trafikverket valt att utföra uppdraget.

Idén om samverkan är central i Trafikverkets verksamhet och är även något som är givet i Näringsdepartementets instruktioner till Trafikverket, där det uttryckligen framgår att man ska nå transportpolitiska mål i samverkan med andra aktörer (SFS 2010:185, § 3):

Trafikverket ska samverka med andra aktörer och därvid vidta åtgärder i syfte att nå de transportpolitiska målen. De åtgärder som vidtas ska på ett effektivt sätt bidra till måluppfyllelsen.

Även andra delar av Trafikverkets förordning (§ 3a samt § 8–12) behandlar olika delar av samverkan. I de senare fallen dock huvudsakligen med andra myndigheter, vars områden på ett eller annat sätt berörs av Trafikverkets aktiviteter.

Själva samverkanstanken finns således redan inbyggd i Trafikverkets instruktioner. Däremot är den inte lika självklar om vi betraktar Trafikverkets genetiska arv, med tanke på att myndigheten utgör en sammanslagning av statliga verksamheter där den uttalade samverkanstanken inte funnits i dåvarande instruktioner och där en hel del av den verksamhet som idag utförs av samverkansparter, eller i samverkan med andra samhällsaktörer, tidigare utfördes helt i egen regi.

I det föregående har vi gjort en analytisk åtskillnad mellan språkspel på tre olika nivåer: den övergripande nivån där den narrativa identiteten formuleras, den lokala handlingspraktiken där mening etableras i konkret handling samt formella system för redovisning och verksamhetsstyrning där modeller av organisationen ligger inbäddade i systeminfrastruktur. Nedan ska vi ge några bilder av hur var och en av dessa typer av språkspel kan manifesteras på Trafikverket.

Den övergripande bilden gör anspråk på att vara representativ för Trafikverket som helhet. Den är en form av självporträtt som beskriver det Piette (2013) kallar den narrativa identiteten, dvs. hur man väljer att framställa organisationen i officiella dokument. Den narrativa identitetens viktigaste dokument är de centrala texter som presenterar Trafikverket för sin omgivning, men även för anställda. En annan viktig del av många centrala texter är dessutom att ge instruktioner om hur olika uppgifter ska utföras. I en organisation vars narrativa identitet präglas av samverkan bör vi därför förvänta oss att hitta instruktioner om att samverkan ska bedrivas lokalt samt under vilka former det ska ske.

För instruktionerna är den narrativa identiteten utgångspunkten. De beskriver normen för hur olika rutiner ska utföras för att vara i enlighet med den övergripande bilden. Instruktionernas uppgift blir att stötta beskrivningen av den narrativa identiteten. Självbilden omsätts här till praktisk handling för olika arbetsmoment. Det betyder inte alltid att de lokala handlingspraktikerna – det människor faktiskt gör – är i enlighet med centrala instruktioner.

De lokala handlingspraktiker som beskrivs i rapporten är inte representativa för Trafikverket som helhet, men de utgör likväl delar av det nätverk av praktiker som bär upp den övergripande bilden. Om vi med Piette (2013) ser den narrativa identiteten som ett resultat av lokala dialoger och anpassningar, bör vi dock hitta en rimlig grad av överensstämmelse mellan handlingspraktiker, instruktioner och narrativ identitet. Den narrativa identitet som har en avgrund mellan sig och lokala praktiker riskerar att falla platt till marken.

I den slutliga nivån, formella system, undersöker vi slutligen hur den organisatoriska strukturen ligger inbäddad i den informationsinfrastruktur som används för redovisning och verksamhetsstyrning. Det gäller både vad som är föremål för styrning och uppföljning och vilka rutiner som omgärdar den rent tekniska infrastrukturen.

Nedan kommer vi att lyfta fram bilder av var och en av de olika nivåerna: övergripande texter, lokal handling och formella system. I den efterföljande analysen kommer vi därefter att se hur väl de olika bilderna passar ihop med och understödjer varandra.

En central bild av samverkan – Trafikverkets narrativa identitet

Vi konstaterade ovan att det ingår i Trafikverkets instruktioner från Näringsdepartementet att samverka. Likaså är det en central del i hur den egna verksamheten beskrivs. I Trafikverkets övergripande beskrivningar av den egna verksamheten kan vi läsa följande om den egna verksamhetsidén:

Verksamhetsidé

Vi är samhällsutvecklare som varje dag utvecklar och förvaltar smart infrastruktur. Vi gör det i samverkan med andra aktörer för att underlätta livet i hela Sverige.

(Trafikverket 2016)

Notera i citatet ovan hur tanken på samverkan lyfts fram som en egen central del av hela verksamhetsidén, istället för att stanna vid att beskriva uppgiften, vilken består i att man är samhällsutvecklare som utvecklar och förvaltar smart infrastruktur.

Samverkan är en central del inte bara av verksamhetsidén, hur verksamheten bedrivs, utan även av den självbild som Trafikverket sprider. Med Piette (2013) skulle vi säga att samverkan är en central del av Trafikverkets narrativa identitet.

Beskrivningen av verksamhetsidén är långt ifrån det enda stället där Trafikverket lyfter fram samverkansaspekten. En sökning på verkets externa hemsida med ”samverkan” som sökord ger (2017-10-31) 2675 träffar.

Sökning på **samverkan** – 2675 träffar inom Hela webbplatsen

Sortera på **Relevans** Datum

En genomgång av de träffar som kommer upp vid användning av ”samverkan” som sökord ger upphov till slutsatser avseende:

- Mängd
- Spridning
- Datering
- Externt/internt

Den mängd av dokument som beskriver den egna verksamheten där samverkansbegreppet förekommer är överväldigande. Det gäller såväl i absoluta tal som vid jämförelse med andra stora organisationer – både privata och offentliga.

Samverkansbegreppet är inte alls lika utbrett bland andra myndigheter och verk. Motsvarande sökning hos t.ex. Migrationsverket ger 123 träffar och resultatet på Arbetsförmedlingen blir 341. I båda fallen ligger det således långt ifrån Trafikverket, trots att det i båda fallen rör sig om organisationer med ett stort mått av kontakter med

omgivningen. Det betyder inte nödvändigtvis att dessa organisationer i lägre grad samverkar med sin omvärld. Det är fullt möjligt att graden av samverkan är lika hög, men att samverkansaktiviteter benämns på annat sätt.

Vi kan även se hos många av de aktörer som Trafikverket samverkar med att begreppet inte är lika centralt. Hos SJ ger en sökning endast 4 träffar och hos många andra används ordet inte speciellt flitigt. Det behöver inte betyda att man inte samverkar med sin omgivning. Kanske använder man andra benämningar för ungefär samma företeelse. Ett stort undantag i sammanhanget är kommunsektorn, där många delar av den egna verksamheten beskrivs i termer av samverkan. Den som söker på begreppet på Stockholms stads hemsidor får 4263 träffar.

Ordet samverkan finns även i texter hos alla större leverantörer, men inte alls i samma omfattning som på Trafikverkets hemsidor; Infranord (10), Peab (28), Skanska (176), Svevia (20) och Sweco (49), för att nämna några av de största. Då är det ändå så att det hos t.ex. Infranord ingår som ett centralt begrepp i företagets vision. Uppenbarligen har det därutöver inte sipprat ut i företagets övriga dokumentflora, utom möjligtvis under annat namn. Begreppet som sådant är här endast använt i mer formella sammanhang och förekommer inte i de dokument på lägre nivå som är tillgängliga.

Spridningen hos Trafikverket, däremot, är stor. Vi kan se hur samverkansbegreppet inte är förbehållet mer formella dokument. Det finns med i den centrala formuleringen av verksamhetsidén, men också i lokala dokument från alla möjliga delar av organisationen – planering, trafikledning, underhåll, investering, stora projekt, resultatenheter och centrala funktioner.

Beträffande datering kan vi även se hur spridningen accelererat – dokumentens tidsangivelser visar att samverkansbegreppet vunnit mer och mer terräng på senare tid. Många av de dokument som behandlar samverkan är relativt sent tillkomna. Det tyder på att det handlar om en företeelse som slagit rot relativt sent och är på väg att vinna terräng. Av 2675 samverkansdokument härstammar 2340 från perioden 2015-2017.

En sista dimension som är värd att notera är att samverkansbegreppet inte bara används i dokument som beskriver Trafikverkets verksamhet för externa parter. Huvudparten av förekommande dokument handlar snarare om det inre arbetet eller är riktat till egen personal, snarare än att finnas i texter som målar upp Trafikverkets verksamhet för omgivningen. En del av de texterna handlar om hur styrning och uppföljning ska bedrivas.

En central bild av samverkan – instruktioner för styrning och uppföljning

Den narrativa identiteten ovan är riktad såväl till externa parter som till anställda. Uppenbarligen är samverkanstanken central i dessa övergripande texter, men det gäller även dokument som formulerar utgångspunkter och instruktioner för hur styrning och uppföljning ska bedrivas. För verksamhetsstyrningen innebär detta de dokument som avser att länka den narrativa identitet som framträder i verksamhetsidén till de lokala handlingspraktiker som präglar enskilda aktörers dagliga värv. Från långsiktiga mål till praktisk handling.

Trafikverket bryter ner regeringens krav och mål i lång- och kortsiktig planering. Den kortsiktiga planeringen formuleras i en treårig verksamhetsplan där tilldelade resurser fördelas och de aktiviteter som ska genomföras under perioden specificeras. Genom regleringsbrevet ges Trafikverket medel varje budgetår, vilket därefter fördelas internt och i huvudsak utgör den finansiella styrningen.

Grundläggande för Trafikverkets styrfilosofi är dock inte den finansiella styrningen, enligt riktlinjer fastställda av styrelsen, utan att man ska utgå från **mål- och resultatstyrning** som gemensam styrfilosofi. Finansiell styrning, regelstyrning och gemensamma värderingar är kompletterande styrformer (Trafikverket 2012). Den finansiella styrningen specificerar aktiviteter, medan regelstyrning och gemensamma värderingar anger de normer som ska följas vid genomförandet av olika aktiviteter.

Mål- och resultatstyrningen konkretiseras utifrån verksamhetsplanen i styrkort, där de aktiviteter, mål och framgångsfaktorer som bedöms vara viktiga förs in och kopplas ihop med något av de fem strategiska perspektiv som gruppering sker utifrån: arbetssätt, ekonomi, kund, medarbetare och uppdragsgivare.

Även i utgångspunkterna för styrfilosofin är tanken på samverkan en central utgångspunkt och ingår som en komponent i två av tre viktiga delar i styrfilosofin (punkt 1 och 3):

- Det finns tro på individens förmåga att åstadkomma resultat i **samverkan** med andra.
- Chefer ska skapa förutsättningar för medarbetare och är bärare av Trafikverkets värderingar.
- Dialog förs i alla led och **samverkan** sker över gränser.

Enligt flera utvärderingar av den befintliga styrmodellen har det framkommit att den upplevts som otydlig och komplex och svår att använda för operativ prioritering och styrning. De strategiska delarna har varit omfattande och styrmodellen har även byggts på med tiden, vilket gjort att kopplingen mellan den strategiska nivån och den operativa upplevts som svag. Arbeta med att ta fram en ny styrfilosofi har därför initierats. Styrfilosofin formulerar övergripande tankesätt som ska genomsyra såväl

former, medel som verktyg för styrning. Även här tillhör samverkan de centrala utgångspunkter som formulerats (Trafikverket 2017):

- Vi har ett tydligt resultatfokus.
- Vi **samverkar** både internt och externt.
- Vi visar tillit till varandras vilja och förmåga.
- Vi förbättrar oss genom att tillvarata ny kunskap, beprövad erfarenhet och goda exempel.
- Vi har en verksamhetsanpassad styrning med långtgående delegering.

Den punkt som behandlar intern och extern samverkan utvecklas ytterligare och ges en fördjupning (Trafikverket 2017). Det betyder att:

- Vi har en gemensam bild av vilken nytta som skapas hos medborgare och näringsliv.
- Dialog och samarbete är grundläggande i vår styrning.
- Vi återkopplar uppnådda resultat till alla som bidrar.

De ovanstående punkterna är långtgående och ambitiösa eftersom de i praktiken innebär att de mål som sätts i styrmodellen ska såväl formuleras som följas upp i samverkan.

Det finns även mer specifika instruktioner, som anger att styrning och uppföljning ska ske i samverkan med externa aktörer. Ett exempel på det är **Samverkan basnivå** (mer om detta nedan), som anger samarbetsformer i de anläggnings- och projekteringskontrakt som Trafikverket ingår med leverantörer. Även här kan vi se hur samverkan kring styrning och uppföljning intar en central plats när de aktiviteter som ska omfattas av samverkan listas (Trafikverket 2015). Här ingår både gemensam målstyrning samt kontinuerlig uppföljning, förbättring och benchmarking som ska utföras tillsammans med leverantören.

När planerade åtgärder går vidare till att upphandlas finns, som vi diskuterat ovan i samband med samverkan kring styrning och uppföljning, riktlinjer för hur Trafikverket ska hantera det gemensamma arbetet med leverantörer under ett projekt. Riktlinjerna benämns **Samverkan basnivå** (Trafikverket 2015) och ska användas inom verksamhetsområdena stora projekt, investering respektive underhåll, oavsett vilken form av entreprenad som används och oavsett ersättningsmodell. För att konkretisera riktlinjerna finns även handledningsdokument och checklistor framtagna.

Tillämpningsinstruktionerna för Samverkan basnivå utgår från att det under ett upphandlingsprojekt ska etableras ett nära samarbete mellan Trafikverket och leverantören. Tanken är att samverkan ska ske i strukturerad form och genomsyra arbetssättet och förhållningssättet till varandras roller. Att samverkan ska ske i strukturerad form innebär att samverkan inte bara ska vara ett förhållningssätt mellan

olika deltagare, utan även att ett antal beskrivna moment ska genomföras i enlighet med handledning och checklista (Trafikverket 2015, s. 1):

- Organisation med parternas representanter (med samlokalisering så långt som möjligt)
- Gemensam målstyrning
- Gemensam riskhantering
- Konfliktlösningsmetoder
- Kontinuerlig uppföljning, förbättring och benchmarking
- Öppenhet i frågor av gemensam art

Därtill ska upphandlingsprojektet ha en utsedd samverkansledare, vars uppgift är att leda samverkan mellan beställare och leverantör.

Samverkan basnivå är sammantaget tämligen ambitiöst och omfattande och behöver därför inte tillämpas i sin helhet för samtliga projekt, men för alla större projekt med en löptid på över ett år ska samtliga moment tillämpas och samverkansledare utses.

En öppen fråga vid anvisningar för styrningen av projekt är huruvida den i praktiken stannar vid att avse de leveransvariabler som respektive enskilt projekt har, eller om de mål som sätts och följs upp även bidrar till mer övergripande mål.

Sammantaget kan vi se hur samverkan i tilltagande grad är på väg att etableras som en del av Trafikverkets narrativa identitet. De övergripande texter som avser att forma bilden av verket formuleras i hög grad i termer av samverkan. Dessutom är samverkanstanken viktig i Trafikverkets styrfilosofi och de instruktioner som utgår från den. Här länkas den narrativa identiteten och övergripande mål via instruktioner för verksamhetsstyrningen till lokal handlingspraktik.

Frågan är nu: flyter de övergripande texterna omkring utan koppling till den lokala handlingspraktiken eller har föreställningen om Trafikverket som en samverkande organisation slagit rot även där? En annan fråga värd att återkomma till: Har instruktionerna för samverkan i styrning och uppföljning även landat i de formella rutiner och system som utgör navet i verksamhetsstyrningen?

Lokala bilder av samverkan – operativ handlingspraktik

Samverkan i planering

Planering av transportsystemets utveckling sker i samråd med många andra parter på olika nivåer – regioner, kommuner, företag, intresseorganisationer, m.fl. I flera avseenden finns här gemensamma intressen som behöver samordning och gemensam planering för att fungera, men här finns även motstridiga intressen och ekonomiska restriktioner som behöver balanseras och vägas mot varandra.

Även om man inte alltid kan komma fram till samsyn, så är ändå samverkanstanken central. Samråden handlar inte bara om att informera och att hämta in synpunkter, utan att gå in i en samverkansdialog. Resultatet av detta blir inte alltid att man kommer överens. Sundström och Wällstedt (2017) visar t.ex. att det ibland är lika viktigt att komma fram till vad man inte är överens om, för att i förlängningen skapa ömsesidiga förutsättningar för planering genom att alla parter har insyn i och förståelse för varandras planer och kan förhålla sig till det. För det behövs samverkan i planeringen.

Att man samverkar betyder som sagt inte att man alltid kommer överens. Olika bedömningar eller rena resursskäl gör ibland att Trafikverkets planerare måste ”sätta ned foten”. Den gemensamma planeringen resulterar inte i att alla tänkbara intressen blir tillgodosedda, men väl att de blir beaktade. Begränsningar görs i de önskemål som diskuteras och ibland kan inte åtgärder komma på plats i önskad takt trots att en känsla av samverkan finns mellan parterna.

Begreppet samverkan är dock inte den centrala term som trafikplanerare återkommer till. ”Dialog” verkar vara en term som har ett bredare fäste. Möjligtvis är de utbytbara termer, men det kan också bero på att här finns en nyansskillnad mellan en *samverkan* som utgår från en gemensam och likvärdig utgångspunkt och en *dialog* som startar när Trafikverket redan har farten uppe och har gjort en del inledande planeringsarbete. Kommuner vill gärna komma in i processen tidigt. Tidigare än vad som är fallet idag, vilket planerare vet:

Vi släpper inte underlagen till kommunerna i god tid, så att de ska kunna komma förberedda till möten och granska underlaget. Vi håller saker lite för länge för att vi känner att vi inte är nöjda med materialet.

Oftast är dock resultatet av en planeringssamverkan att någon form av samsyn nås, även om t.ex. kommuner ofta känner att de kommer in lite för sent för att samverka fullt ut. Att verkligen samverka, till skillnad från att föra en dialog kring en framtagen lösning, skulle kanske kräva ett annat arbetssätt:

De känner att de vill vara med och verkligen samverka. Kanske jobba i samma plattform när det gäller dokument och sådant. Att få tillgång till den plattformen utifrån. Att på något sätt verkligen jobba ihop.

Det finns en medvetenhet om att det inte nödvändigtvis vore så lätt att samverka djupare, eftersom man då skulle få en planeringsprocess som i inledningsskedet är mindre ostörd. Men istället skulle en tidigare samverkan kunna ge fördelar längre fram i planeringsprocessen:

Det finns alltid den risken att kommunerna inte har någon bra framförhållning i sina detaljplaner för att matcha våra järnvägsplaner eller vägplaner. Det skulle vara en uppsida att ha en bättre samverkan, att faktiskt jobba i samma projekt.

Vi vill få en uppfattning av vad som är bra, vad som är dåligt, vad de vill. Idag inkommer de med synpunkter till samrådet, men då är det ganska sent.

De större sakerna är det ju svårare att förändra i det skedet.

Uppenbarligen finns här många gånger en vilja att såväl fördjupa samverkan som att inleda den i ett tidigare skede, trots att det många gånger kan innebära en något mer mödosam inledning på ett planeringsprojekt. På många sätt har utvecklingen redan gått mer och mer åt det hållet i och med ökat antal projekt med medfinansiering, där eventuella medfinansiärer oftast behöver kopplas in på ett tidigt skede. Inte nog med att gemensam planering behöver göras på ett tidigt stadium; redan innan planering inleds behöver en dialog med en medfinansiär startas för att komma fram till vad som ska bli föremål för gemensam planering:

Vi har förhandlingsplanering. Vi förhandlar om det vi ska planera. Att lägga ihop pengarna i en hög och ha olika motprestationer.

Med en ökad grad av medfinansiering från regionala och kommunala parter har en förskjutning skett mot en ökad samverkan, samt att dialoger, förhandlingar och gemensam planering med andra aktörer startar i ett tidigare skede. Samverkan har i flera avseenden såväl fördjupats som tidigare lagts. Det finns således här en förskjutning mot utökad samverkan.

Utöver det rent sakliga innehållet i planeringen som handlingspraktik är det uppenbart vid samtal med planerare att samverkanstanken är tydligt närvarande. Samverkan som begrepp dyker ofta upp i redogörelser, även om det överskuggas av ett näraliggande begrepp – dialog. Huruvida det avspeglar någon form av distinktion avseende djupet i en relation, eller endast är utbytbara termer är möjligtvis av sekundär betydelse. Viktigt och tydligt är dock att själva samverkanstanken som sådan är central i planeringsarbetet.

Den samverkan som sker under planering når i många fall sin ände i och med att ett projekt går till upphandling och produktion. Som vi kommer att återkomma till i senare avsnitt är de aktörer som varit samverkansparter under planeringsarbetet lite eller inte alls involverade i efterföljande uppföljning. Den gemensamma planeringen inför ett projekt motsvaras inte av en gemensam diskussion om uppföljning efter avslutat projekt:

Vi är bättre på att producera saker och kanske mindre bra på att följa upp saker efter att de har genomförts. Vi går vidare till nästa sak som vi ska beta av på listan.

Vi kan se hur samrådet med andra intressenter är det språkspel som i den lokala praktiken överskrider gränserna för den egna organisationen i planeringsarbetet. De planer som utformas diskuteras, justeras och förankras i en dialog med andra aktörer.

Tanken på samverkan, ofta uttryckt i termer av dialog, är ständigt närvarande i de bilder planerare ger av sitt arbete. Uppenbart är dock att det främst gäller det framåtblickande planerandet, men knappast efterföljande uppföljning av genomförda projekt.

Samverkan i upphandling

De åtgärder som planerats i samverkan med kommuner, regioner och andra samhällsaktörer blir i förlängningen överförda till nya språkspel i form av upphandlingar med olika entreprenörer. Även här är det påtagligt att inköpare ser samverkan som en central del av sitt arbete. I samtal om form och innehåll i upphandlingsverksamheten är både samverkan och dialog ständigt återkommande begrepp med uttrycket dialog som det mest frekventa.

I samband med upphandlingar finns ett flertal språkspel med interaktion mellan Trafikverket och de aktörer som i förlängningen kommer att utföra de planerade entreprenaderna. Redan innan man kommer till upphandling sker föravisering av kommande projekt i olika fora såsom leverantörsteam, leverantörsdagar m.m. för att inte bara skapa samsyn utan även framsyn kring vilka upphandlingar som är på gång, så att allt inte ska rasa in samtidigt:

Vi får ju tillgång till VP:n och vi försöker också sätta igång i ett tidigt skede, och så försöker vi få igång en dialog och diskussion för vi vill ju göra bra affärer. Vi vill ju göra smarta affärer och inte upphandla allt samtidigt.

Tidig dialog och informationsspridning blir ett sätt att på förhand ge entreprenörer en chans att förbereda sig och få en översikt, samtidigt som det är viktigt att alla leverantörer behandlas lika i den dialog som föregår upphandlingar:

Vi måste ju likabehandla marknaden. Man måste hela tiden stämma av med sig själv så att man inte går över den linjen.

Det är således viktigt att tidigt informera marknaden om vad som är på gång, så att entreprenörer kan förbereda sig, men samtidigt viktigt att det sker under likabehandling och i transparenta former. Dialogen finns redan i ett tidigt skede, men inte förtroligt bakom stängda dörrar utan offentligt och transparent. Redan här är tanken på samverkan framträdande, men också medvetenheten om vilka gränser den måste ha.

De aktörer som varit framträdande i den planeringssamverkan som föregår upphandling är i huvudsak bortkopplade från operativt ansvar under såväl upphandling som projektgenomförande. Trafikverket är den part som har ett tydligt ansvar för dialogen med entreprenörer och därtill både den affär som avtalas och dess genomförande. Det gäller även i det fall en kommun eller region är medfinansierad:

Det är vår huvudsyssla att driva projekt. För kommunerna är det lilla i sammanhanget. Även regionerna saknar kunskap och erfarenhet.

Kommuner, regioner och andra aktörer medverkar i planeringen och deltar i kravställning avseende övergripande kostnader och tider, men när ett projekt går vidare till inköp är det dags att till stora delar släppa taget. Andra aktörer med andra roller tar vid.

För Trafikverket däremot fortsätter arbetet under upphandling och projektgenomförande i samverkan med andra. Den dialog med en större grupp leverantörer som föregått en upphandling ersätts efter kontraktsskrivning av ett samarbete för att driva projektet i mål. Av nödvändighet blir det samarbetet fördjupat för att lösa de frågor som löpande uppstår under ett genomförandeprojekt. Även om Trafikverket här har ett huvudmannaskap, och det finns ett tydligt beställare-leverantörsförhållande, uppstår under projektets gång en mängd frågor som måste lösas gemensamt.

Under genomförandet av ett upphandlat projekt sker löpande samverkan i och med representation i projektledning och styrgrupp. Inom ramen för projektet sker även den löpande uppföljningen av hur projektet framskrider och dess målvariabler. Ett flertal av de mål som följs upp i respektive projekt är satta i samverkan mellan Trafikverket och entreprenören. Uppföljningen sker inom respektive projekt och är även del av en regelbunden dialog mellan projektledaren och dennes chef. Här finns således en form av gemensam målstyrning, som dock är begränsad till de målvariabler som respektive projekt ska leverera.

Samverkan avseende redovisning och uppföljning under ett projekts gång är dock begränsad och till viss del ibland belagd med sekretess. En sådan begränsning är att den kostnadsuppföljning som görs i projekt inte utgår från entreprenörens detaljerade kostnadsredovisning. Detaljerad uppföljning av kostnader i ett projekt är förbehållet entreprenören och dennes egen uppföljning, medan den finansiella uppföljningen som görs i projektet tar sin utgångspunkt i de belopp som debiteras Trafikverket och myndighetens egna direkta kostnader för projektet. Någon samverkan kring öppen kostnadsredovisning (ÖK) finns inte.

Att information som skulle kunna användas för lärande begränsas gäller inte bara detaljerad kostnadsredovisning. Det gäller även information och redovisning av en mer teknisk natur, där även konkurrenter har mycket att lära av projektdokumentation i form av mängdförteckningar, byggmötesprotokoll och specificerade fakturor. I upphandlingar är det vanligt att entreprenörer begär att arbetsdokument beläggs med sekretess:

De har rätt att begära sekretess i upphandlingen, och då ska de vara tydliga med vad de begär sekretess på. Är det en utförandeentreprenad vill de ofta ha

sekretess på sin mängdförteckning, för den kan ju visa på signaler om att den har en annan lösning.

Mängdförteckningar och andra dokument begärs ofta ut i efterhand av konkurrenter, men den tjänsteman som ansvarar för ärendet är oftast väldigt restriktiv med att lämna ut dokument, eftersom det kan resultera i en personlig stämning. Det resulterar i en stor försiktighet, samtidigt som medvetenheten finns om att man genom minskad öppenhet går miste om flera stora effekter av att vara öppen med projektdokumentation:

Jag är lite förvånad över att man i så hög grad sekretessbelägger mängdförteckningen. För någonstans tror jag att vi som köpande aktör vunnit på att inte sekretessbelägga. För så sprider man ju en kunskap och får kanske en ökad konkurrens i förlängningen.

Öppenhet är således något eftersträvansvärt för Trafikverket, samtidigt som det finns incitament för entreprenörer att inte vara öppna med egna uppgifter, men väl eftersträva att så långt som möjligt ta del av konkurrenters kostnader, tekniklösningar och beräkningar.

Den regelbundna avstämning Trafikverkets projektledare gör med sin chef under ett projekts gång avslutas med en slutgenomgång av ett färdigt projekt där avvikelser mellan förhandskalkyler, kontraktsbelopp och slutkostnader går igenom och analyseras. Här tillämpas en mall som huvudsakligen tar sikte på kostnader, men även andra typer av målvariabler kan bli föremål för uppföljning och analys.

Den efterföljande uppföljningen och analysen är i huvudsak intern inom Trafikverket och innefattar inte leverantören, utan är en intern utvärderingsdialog mellan chef och projektledare som vid stora avvikelser även föredras i Trafikverkets råd.

Den interna utvärderingen efter avslutat projekt motsvaras även av en extern utvärdering, kallad Upplev, i form av en leverantörsbedömning där leverantörens arbete under projektet betygsätts avseende leveranssäkerhet, kvalitet, ekonomi, dokumentation, samarbete & kommunikation, teknik & utveckling, säkerhet, trafik och miljö. Själva utvärderingen görs inte i dialog med entreprenören, utan av Trafikverkets projektledare, men ska alltid lämnas till entreprenören och göras till föremål för dialog och i vissa fall justering av poängsättning om det under dialogen kommer fram skäl att göra förändringar i de betyg som satts:

Vår projektledare sätter betyg och sedan presenteras det för leverantören och diskuteras. Om man inte är överens så är det ändå Trafikverket som har sista ordet.

Poängen med att diskutera kommentarer och poängsättning i Upplev-protokollet är kanske ändå inte att komma fram till en samsyn om betygsättningen för det

genomförda projektet, utan att dra slutsatser för framtiden på basis av det genomförda projektet. Upplev blir ett tillfälle för reflektion och lärande för såväl Trafikverket som entreprenören.

Vid upphandling kan vi, liksom i planeringsfasen, se att idén om samverkan är påtagligt närvarande även om det av både etiska och affärsmässiga skäl också är nödvändigt att hålla en viss distans till sina samverkansaktörer i vissa skeden. Det är dock tydligt att dialogen är något som hela tiden hålls levande, även i de fall där distansering sker. Arbetet med leverantören pendlar mellan distansering vid avtalsslutande och tätt samarbete för att lösa praktiska frågor i pågående projekt, men interaktionen blir aldrig opersonligt transaktionsbaserad. Alla språkspel från föravisering, via upphandling och projektgenomförande till slutlig uppföljning präglas av samverkan och en egen syn på verksamheten som en pågående dialog. Som tidigare nämnts är uttrycket dialog ständigt återkommande när inköpsansvariga beskriver sitt arbetsinnehåll, relationen till leverantörer och upphandlingsprocesser.

Lokala bilder av samverkan – formella system för styrning och uppföljning

I tidigare avsnitt har vi sett hur samverkan runt styrning och uppföljning kan ta sig olika former. Det kan t.ex. ske i form av olika tekniker såsom öppen kostnadsredovisning (ÖK) eller gemensam målstyrning (GM). Vi diskuterade även att samverkan innebär integration i form av både gränsöverskridande samarbete mellan controllers i samverkande organisationer och teknisk systemintegration för utbyte av information mellan organisationer.

I Trafikverket finns ingen öppen kostnadsredovisning mellan verket och entreprenörer som kan användas för lärande och förbättring av framtida processer och upphandlingar. De kostnader som redovisas av entreprenören till Trafikverket är på en betydligt mer aggregerad nivå än i den egna redovisningen. Här kan vi tydligt se att det heller inte ligger i entreprenörens intresse att tillhandahålla detaljerad kostnadsinformation, eftersom den kan komma konkurrenter tillgodo om kostnadsdetaljerna klassas som offentlig handling och lämnas ut till konkurrenter på begäran.

Det är tämligen uppenbart att en öppen kostnadsredovisning många gånger skulle begäras ut av konkurrenter i lärande syfte. Det sker redan idag med mängdförteckningar och andra typer av dokument som upprättas vid upphandlingar och projekts genomförande. Det som idag hindrar vidare spridning av information och lärande till konkurrerande entreprenörer är att den leverantör som vunnit en upphandling fått gehör för att sekretessbelägga olika projektdokument.

Öppen kostnadsredovisning skulle inte nödvändigtvis endast tillämpas i högre grad i samband med upphandlingar av olika slag för att skapa läreffekter mellan Trafikverket och entreprenörer. En öppen och detaljerad kostnadsredovisning skulle även kunna tillämpas mellan Trafikverket och de aktörer med vilka samverkan i form av planering och medfinansiering sker. Medfinansierande aktörer har själva inte samma kapacitet som Trafikverket att bedöma de kalkyler som ligger till grund för medfinansieringsbeslut. En mer detaljerad och öppen kostnadsredovisning mellan Trafikverket och olika medfinansierare skulle således kunna skapa läreffekter som framförallt skulle komma samverkansaktörer tillgodo. I de fall som undersökts inom ramen för denna rapport sker ingen sådan gemensam uppföljning, och det underlag som skickas till samverkande medfinansierare är oftast betydligt mindre detaljerat än den redovisning som Trafikverket fått. Den samverkan som finns i planeringsstadiet av ett projekt krymper till ett kondenserat och enkelriktat utbyte vid projektavslut – kommunen serveras en slutnota som sällan görs till föremål för diskussion, varken träta eller gemensamt lärande:

[...] när vi skickar ut rekvisitionerna till kommunerna, när de ska betala oss för att vi delar på kostnaderna för ett uppdrag. Ingen aning om ifall de tycker att det funkar bra. De hör inte av sig ifall de tycker att det funkade dåligt.

Beträffande gemensam målstyrning har vi tidigare sett att det ingår som en del av instruktionerna för t.ex. Samverkan basnivå att mål ska sättas i samverkan med samverkansaktörer vid upphandlingar, och i gemensamma projekt ter det sig naturligt att såväl projektets finansiella mål som dess övriga leveransvariabler sätts gemensamt och följs upp löpande i de styrgrupper där såväl Trafikverket som entreprenören har representation. Det vore snarare uppseendeväckande om så inte var fallet. Vad som är mer oklart är huruvida de uppföljningsmål som sätts i samverkan går utöver de mål som realiserar i vart och ett av de avgränsade projekt i vilka de sätts. Hur bidrar de mål som sätts och följs upp i enskilda projekt till mer övergripande och långsiktiga mål? Här ger heller inte centrala instruktioner om att sätta mål i samverkan någon tydlig vägledning.

I många fall finns en bild bland controllers på Trafikverket att det inte skiljer så mycket i styrning och uppföljning från den tid då samverkan var ett okänt begrepp:

Nej, uppföljningen är nog ingen större skillnad faktiskt. Vi jobbar mer likartat mellan regionerna. Alla blir mer styrda nationellt med mallar... Det har blivit mycket mer uppstyrt än tidigare. Men uppföljningsmässigt tycker jag inte att det är någon större skillnad... Det var ju egentligen ungefär likadant i Vägverket.

Det finns dock former av uppföljning som har ett tydligt fokus på gemensamt och framåtriktat lärande som handlar om mer än styrning av pågående projekt. Ett exempel på det är den utvärdering, *Upplev*, som görs av leverantörer efter avslutat projekt.

Bedömningen görs avseende leverantörens förmåga på olika områden: tid, kvalitet, ekonomi, dokumentation, samarbete & kommunikation, teknik & utveckling, säkerhet, trafik och miljö. Poängen här är att tillvarata erfarenheter från genomförda projekt och göra dem till föremål för diskussion, och ge utrymme för eventuella invändningar mot utvärderingen. På så sätt tydliggörs både vad som har fungerat bra i projektet och vad som kan förbättras till framtida projekt. Upplev är således en uppföljning som tas fram av Trafikverket för att sedan göras till föremål för samverkan.

På vissa områden kan vi se hur rapporter och annan information för styrning och uppföljning utbyts mellan Trafikverket och andra aktörer. En viss del av den informationen, t.ex. Upplev och projektorienterad information, kan betraktas som fall av styrning och uppföljning i samverkan. Inte i något av de fall som dokumenterats inom ramen för denna rapport har dock det informationsflöde som varit en del av styrning i samverkan lett till någon form av systemintegration mellan Trafikverket och dess samverkanspartners. Det gäller varken finansiell styrning och uppföljning eller målstyrning.

Att teknisk systemintegration med samverkansaktörer inte förekommer är kanske inte förvånande med tanke på att det kräver både gemensamma standarder för styrning och uppföljning, åtminstone på de områden där samverkan sker, och systemintegration. Ett försteg till teknisk systemintegration är normalt att det förekommer ett manuellt samarbete som sedan befästs i och med att utbyte mellan system inleds. I Trafikverkets fall saknas fortfarande det försteg som leder fram till att system för styrning och uppföljning integreras.

Redan i en tidigare rapport (Rämö & Wittbom 2017, s. 55) noterades att samverkan i Trafikverket inte omfattar samarbete mellan verkets egna controllers och andra organisationer. Det gäller såväl formella arbetsrutiner som hur det praktiska arbetet bedrivs. Samma saker framkom även i intervjuer som gjordes inom ramen för denna rapport, ex.:

Jag sitter inte med projektledarna utan jag har bara kontakt med enhetschefen... Men det är ju ingenting som några andra ser, utan det är vad vi skriver här internt. Det är ingenting som går externt.

På flera sätt framkommer att controllerrollen huvudsakligen tjänar till att ta fram information som skickas uppåt i den egna organisationen. Det gäller inte bara till egna chefer:

Vi får ju väldigt tydliga och ganska omfattande [krav] nationellt från Borlänge. Det här och det här ska levereras in, vare sig det är pengar eller andra mål eller effekter.

Uppenbarligen finns tydliga anvisningar och krav för vad som ska tas fram och rapporteras i den egna hierarkin, samtidigt som det också finns idéer om att man skulle kunna nå ännu längre genom samverkan där även externa parter involveras i controllerns dialog:

Personligen tycker jag att det hade varit bra om man haft en uppföljning och rapporter där externa också är med. Våra rapporter som vi nu har går bara internt ... Man borde kunna göra någon light-version av vår rapportering där även externa parter kan vara med och rapportera, hur de tycker det går.

I den lokala controllerorganisationen finns således på sina håll tanken på att man skulle kunna nå längre genom att samverka med andra parter. Inte nödvändigtvis på ett sätt som är specifikt för den lokala enheten, utan möjligtvis i form av baspaket för olika typer av verksamhet för att dela erfarenheter med andra aktörer och skapa lärande i båda riktningar:

Sådan uppföljning borde vi ju också ha. Både till kommuner och de som är med, men även till konsulterna. Annars vet man ju inte vad man ska förbättra. Annars går man kanske på i samma hjulspår hela tiden ... Det är ju viktigt att veta när något funkar bra ... Men man måste ju veta när något inte har funkat bra också ... Det tror jag vi hade tjänat på i slutänden.

Diskussion, reflektion och slutsatser

Syftet med denna rapport har varit att beskriva hur samverkan framträder i verksamhetsidé, lokal handling samt styrning och uppföljning i Trafikverket för att därefter analysera hur väl dessa beskrivningar hänger ihop med varandra.

De texter som beskriver Trafikverket och ger det sin narrativa identitet är föremål för förhandling (Piette 2013), men kan ändå relativt enkelt bytas ut, vilket vi även kunnat konstatera att det har skett. De nya meningar som uppstår kan inledningsvis vara bräckliga, och meningsbyggnaden kräver aktiv intervention för att inte rasa samman (Callon 1998), men kan ändå bidra till att skapa en ny organisationsbild – beskrivningarna i de nya texterna blir performativa (Latour 2005). Likaså kan vi med Cooren (2015) säga att en organisation är en hybrid av handling, texter och materia, vilket innebär att organisationen alltid förändras i någon mån när vi byter ut dess texter. I Trafikverkets fall har uppenbarligen många nya texter mobiliserats för att nyforma verkets självbild.

Som vi kunde se i avsnittet om Trafikverkets narrativa identitet har samverkansbegreppet etablerats väl och givits en fast förankring i en mängd stödjande texter av olika slag. Trafikverket är i dessa texter en samverkansaktör. Inte minst under de senaste åren kunde vi se att en massiv mobilisering gjorts.

På flera områden i Trafikverket utöver de övergripande texterna kan vi se hur språkspel av olika slag har förändrats på ett tämligen följsamt sätt. Den narrativa identitet (Piette 2013) som framträder ur centrala texter och som beskriver Trafikverket i termer av samverkan skär sig inte mot den inramning och förståelse (Goffman 1974) som lokala aktörer gör av sin handlingspraktik i dagliga språkspel (Wittgenstein 1992). Även i den lokala praktiken kan vi se hur samverkanstanken finns där eller förefaller rimlig, och bekräftas i de dialoger (Czarniawska 1997) och handlingar (Czarniawska 2004) där den organisatoriska identiteten skapas.

I språkspel som inbegriper externa aktörer i form av planering i samråd med kommuner eller regionala aktörer kunde vi se hur gemensam planering tas fram under vad som av planerare själva uppfattas som samverkansformer. Såväl dialog som samverkan är ständigt återkommande begrepp när planerare beskriver sitt arbete och dess relation till externa aktörer.

Men vi kunde även se att samverkan inte alltid kan resultera i samsyn, utan att Trafikverkets planerare ibland måste ”sätta ned foten” och säga nej till, eller senarelägga, fullt legitima önskemål om investeringar och andra åtgärder. En respektfull samverkan undanröjer inte det faktum att olika aktörer kan ha motstridiga intressen och att resurser utgör en restriktion som måste tas hänsyn till. Som påpekats av Axelsson och Axelsson Bihari (2013), så innebär samverkan ändå ett mått av

vertikal integration. Samverkan är samarbete under en samordnande hand – i detta fall är Trafikverket den samordnande aktören som leder samverkan för att realisera de mål som verket tilldelats.

Även vid upphandling kan vi se att tanken på dialog och samverkan är central. Relationer till entreprenörer är inte rent transaktionsbaserade men heller inte ett hierarkiskt beställare/utförare-förhållande, vilket manifesteras i ett flertal språkspel som syftar till att skapa samsyn och framsyn. Dialogbegreppet är förvisso mer påtagligt än samverkan vid upphandling, liksom vid planering, men dialog betyder inte nödvändigtvis något annat, utan snarare att det är just genom dialog som samverkan realiserar.

Den narrativa identitet där Trafikverket framträder som en samverkansaktör har fått genomslag och lokal förankring i handlingspraktiker efter en tid som kan förefalla tämligen kort. Med tanke på Trafikverkets härkomst, sprunget ur en stamtavla av mer traditionell myndighetsutövning, hade det varit föga förvånande om traditionens tröghet (Gadamer 1975) haft ett fastare grepp om verkets självbild. Dagens narrativa identitet beskriver ett Trafikverk som uppträder annorlunda än de myndigheter ur vilka det har sprungit. Såväl ord som handling har förändrats, och det har gjorts på ett tämligen följsamt sätt.

Det blir dock annorlunda med de texter som ligger inbäddade i en mer trögrörlig infrastruktur, såsom är fallet med system för redovisning och uppföljning. Det gäller både redovisningens sakinnehåll och den organisatoriska avgränsningen. Ett redovisningssystem innehåller en specifikation av vad som ska redovisas och innefattar även en avgränsning av den organisation som omfattas.

Normalt för redovisningspraktiker är att de expanderar genom att det på marginalen lagras skikt av nya praktiker ovanpå de gamla (Edwards & Walker 2009; Miller 1998). Som vi har sett har det lett till problem på Trafikverket, eftersom expansionen av redovisningspraktikerna, enligt interna utredningar, lett till otydlighet och komplexitet på grund av överlastade modeller. Sakinnehållet i vad som redovisas har upplevts problematiskt.

En delvis annorlunda sak är dock den organisatoriska avgränsningen för det som redovisas. Hur dras de organisatoriska gränserna för det vi mäter och gör till föremål för redovisning? Minst lika viktigt blir även att se till vilka som deltar i de språkspel som inbegriper redovisningen. Är styrning och uppföljning något interorganisatoriskt vi gör i samverkan med övriga aktörer i samverkansfältet, eller är det en intraorganisatorisk företeelse som bara avser oss själva?

I avsnittet om redovisning och styrning av samverkansfält konstaterade vi att det finns olika metoder för interorganisatorisk redovisning och styrning. Med olika metoder kan

vi flytta på gränserna för vad som omfattas i språkspelet. De metoder som huvudsakligen diskuterades var ÖK, öppen kostnadsredovisning (Cooper & Slagmulder 2004), och GM, gemensam målstyrning (Goh 2012).

Open Book Accounting vore tänkbar i två olika gränssnitt inom ramen för Trafikverkets samverkansfält – antingen i gränssnittet mellan Trafikverket och leverantörer eller mellan Trafikverket och kommuner/regioner. Inte i något av fallen existerar någon organiserad form av ÖK. Tvärtom kunde vi se hur inköpare har en bild av att lärande och konkurrens skulle befrämjas om Trafikverket vore mer öppna med information från genomförda projekt och mer restriktiva med att godkänna att projektinformation avseende mängdförteckningar och annat sekretessbeläggs.

Att den detaljerade kostnadsredovisningen är förbehållen entreprenören gör att även läreffekterna stannar där. De slutsatser som projektledare och planerare skulle kunna dra från en detaljerad uppföljning härstammande från ett flertal projekt och entreprenörer som jämförs med varandra uteblir. De läreffekterna stannar nu inte bara hos entreprenören, utan blir dessutom på det stora hela mindre genom att de bara avser material från en leverantör.

I fallet med levererande entreprenörer kan det finnas en rädsla att dela med sig av kostnadsinformation som inte bara gagnar samverkan med Trafikverket, utan även kommer konkurrenter tillgodo. Det lärande som en öppen kostnadsredovisning kan ge blir inte förtrolig information mellan beställare och utförare, utan kan på begäran lämnas ut till vem som helst som offentlig handling, på motsvarande sätt som entreprenörer som förlorat en upphandling ibland i efterhand beställer ut leveranshandlingar för att studera och lära av genomförda projekt. Ett alternativ vore att det alltid ingår i spelets regler att både öppen kostnadsredovisning och mängdförteckning blir offentliga handlingar efter avslutat projekt. Det vore långsiktigt konkurrensneutralt och skulle stimulera till såväl konkurrens som kollektivt lärande.

ÖK vore även en tänkbar metod för ökad öppenhet och lärande i den löpande samverkan med kommuner och regioner, som ett sätt att följa upp och diskutera de kostnader och annan redovisning och uppföljning som uppstår i de projekt som planerats gemensamt. Som vi sett skalar Trafikverket av merparten av den information man själv fått från leverantörer och den egna organisationen när redovisning sker till kommuner och regioner.

Det är således svårt att hitta tydliga exempel på ÖK i någon riktning – varken med leverantörer eller planeringspartners. Däremot kunde vi se ett visst mått av målstyrning i samverkan för projektverksamheten, där t.ex. **Samverkan basnivå** ger tydliga instruktioner om att gemensam målstyrning ska ske, samt hur det ska ske (Trafikverket 2015). Att gemensam målstyrning sker för de anläggningsprojekt som handlas upp är

naturligt, inte minst som båda parter löpande följer upp pågående projekt och båda parter gemensamt bemannar deras styrgrupper.

Det som är problematiskt med gemensam målstyrning av projekt är att det inte alltid finns en självklar koppling mellan de operativa målen i ett projekt, som ofta är det enskilda projektets leveransvariabler, och Trafikverkets långsiktiga, strategiska mål. Det har även påpekats internt i Trafikverket att kopplingen mellan den operativa och den strategiska nivån emellanåt internt upplevts som svag (Trafikverket 2016).

När vi jämför olika typer av språkspel med varandra blir det uppenbart att de till viss del går i otakt med varandra. Den förskjutning mot samverkan som är under genomförande på Trafikverket har kommit olika långt på olika områden.

Att det är svårt att hitta redovisning och uppföljning som är kongruent med den narrativa identiteten och de lokala handlingspraktikernas språkspel är inte förvånande. Olika former av språkspel har ingen självklar följsamhet med varandra och de existerar ofta i ett spänningsfält mellan det bräckliga som kräver ständig mobilisering för att skapas och upprätthållas (Callon 1998) och det tröga som kräver aktiva ingrepp, och ibland rentav poetisk sprängkraft, för att förändras (Gadamer 1975).

De formella systemen för redovisning och uppföljning som kräver strukturella förändringar blir trögrörliga. Vi ser här språkspel som har fixerats i en infrastruktur av rutiner, texter och informationssystem. Det är ingen tillfällighet att de förändringar som gjorts är tillägg på marginalen snarare än omstruktureringar som ritar om organisationens gränser. Det gäller både på en semantisk och en kommunikativ nivå, där det förra avser **vad** (vem) redovisningen beskriver och det senare avser **hur** redovisningsinformationen kommuniceras.

På den semantiska nivån kan vi se att **vad** är tämligen oförändrat. Där den narrativa identiteten och de lokala språkspelen har förskjutits mot att beskriva Trafikverket som en aktör i ett samverkansfält, har bilden av Trafikverket i redovisning och uppföljning i huvudsak gjort fortsatt halt vid de traditionella organisationsgränserna.

På den kommunikativa nivån kan vi se att även **hur** är i huvudsak oförändrat i den bemärkelsen att Trafikverkets system för redovisning och uppföljning inte är riggade för informationsutbyte inom hela samverkansfältet – varken personellt eller systemmässigt. Trafikverkets controllers har ingen löpande samverkan med kollegor i samverkansfältet som formellt sett hör till andra organisationer, och systemmässigt finns ingen integration med samverkansparter.

I flera avseenden kan vi se språkspel som går i otakt. Gränserna för organisationen varierar – från det mer avgränsade verket till samverkansfältet, där Trafikverket mobiliserar och leder något större än sig självt. Det finns en spänning mellan

bräckliga, men mer lättföränderliga, och stabila, men mer tröga, språkspel. Vi gör förändringar här och där, men inte samordnat. Att den narrativa identiteten och den lokala handlingspraktikens språkspel förskjuts betyder inte att den infrastruktur som bär upp redovisning och uppföljning följer med.

Att vi hittar språkspel som går i otakt är inte förvånande. Det kan vi göra i de flesta sammanhang. Olika språkspel hänger ihop med varandra, men varken friktionsfritt eller sömlöst. Det är heller ingen tillfällighet att den förflyttning mot samverkan som skett har gått längst i den narrativa identiteten, med den lokala handlingspraktiken på väg att komma ikapp, medan samverkan i styrning och uppföljning sackar efter. Det förklaras av att de olika delarna har olika grader av tröghet och omställningstid och att Trafikverket fortfarande befinner sig på en resa.

Summering av slutsatser och fortsatt forskning

I rapporten har vi undersökt hur samverkan framträder på olika nivåer i Trafikverket. Genom att analysera olika språkspel har vi kunnat visa att Trafikverkets narrativa identitet (självbild), lokala handlingspraktiker (det anställda gör och uppfattar det man gör) och formella system för styrning och uppföljning går i otakt med varandra. Idén om Trafikverket som en samverkansaktör har slagit igenom fullt ut i den narrativa identiteten och till stora delar i lokal handlingspraktik, men sackar fortfarande efter i de formella systemen för styrning och uppföljning, där idén om Trafikverket som samverkansaktör ännu inte slagit igenom i någon högre utsträckning.

Att olika språkspel går i otakt, med de formella systemen som efterslänrare har ett par konsekvenser. Den första är att styrning och uppföljning inte kan utnyttjas fullt ut för de aktiviteter som utförs i samverkan. De formella systemen bidrar inte till att belysa den del av det interorganisatoriska som ligger utanför de egna väggarna.

Den andra konsekvensen är att styrsystemet förmodligen till väldigt liten del har bidragit till den förändring som pågått under senare år. Att Trafikverket lyckats med att gå mot en roll där man agerar som samhällsutvecklare i **samverkan** med andra är inte tack vare ett tydligt bidrag från de formella systemen för styrning och uppföljning, utan har snarare åstadkommit med andra medel. Det troliga är snarare att de formella systemen fungerat som hindrande och försenande drivankare.

Den forskning som denna rapport bygger på är långt ifrån heltäckande och berör en begränsad period. Att utöka det empiriska materialet är därför en angelägen uppgift för fortsatt forskning. Likaså att följa upp utvecklingen över tiden. Dessutom vore det angeläget att studera samma frågeställningar från andra håll. Hur ser det ut från olika samverkansparters perspektiv?

Bilaga - Intervjuguide

Trafikverket – Checklista vid intervjuer

- Namn
- Roll – arbetsuppgifter?
- Organisatorisk enhet – Vad gör enheten?
- Vilken form av samverkan har enheten med externa aktörer?
 - Hur ser samverkansnätverket ut?
 - Former för samverkan?
- Hur sker verksamhetsstyrning och uppföljning av samverkan?
 - Regelverk?
- Vilka formella system används för styrning och uppföljning av samverkan?
- Hur används rapporter/indikatorer/uppföljning i din roll?
 - Produktion och distribution?
 - Användning i olika sammanhang?
 - Används även externt underlag från samverkanspartners?
- Hur ser inflödet avseende samverkan ut i båda riktningar? Vilka data/info/rapporter utbyts?
- Hur ser olika samverkansrelationer ut?
 - Stabila/repetitiva
 - Flyktiga/transaktionsbaserade?
- Design och användning av AIS/MCS/OBA/IOCM i samverkan/samverkansgränssnittet?
- Används benchmarking av projekt/leverantörer/andra organisationer/Internationellt?
- Finns former/fora/arenor för dialog med samverkansparter avseende uppföljning?
 - Underlag?
- Finns det en öppenhet/transparens i båda riktningar?
 - Hinder/svårigheter?
- Be om att få exempeldokument

Referenser

- Agndal, Henrik & Nilsson, Ulf (2010). Different open book accounting practices for different purchasing strategies. *Management Accounting Research*, 21, 147–166.
- Alvesson, Mats (2003). Beyond Neopositivists, Romantics, and Localists: A Reflexive Approach to Interviews in Organizational Research. *Academy of Management Review*, 28 (1), 13–33.
- Alvesson, Mats & Kärreman, Dan (2012). *Kreativ metod – skapa och lösa mysterier*. Malmö: Liber.
- Axelsson, Runo & Axelsson Bihari, Susanna (2013). *Om samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd*. Lund: Studentlitteratur.
- Behn, Robert D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63 (5), 586–606.
- Bloor, David (1997). *Wittgenstein, Rules and Institutions*. London: Routledge.
- Brignall, Stan & Modell, Sven (2000). An institutional perspective on performance measurement and management in the “new public sector”. *Management Accounting Research*, 11 (3), 281–306.
- Callon, Michel (1986). Some elements of a sociology of translation: Domestication of the scallops and the fishermen of Saint Briec Bay. I Law, John (red.) *Power, Action and Belief*. London: Routledge.
- Callon, Michel (1998). An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology. I Callon, Michel (red.) *The Laws of the Markets*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Callon, Michel (1999). Actor-network-theory – the market test. I Law, John & Hassard, John (red.) *Actor Network Theory and after*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Cooper, Robin & Slagmulder, Regine (2004). Interorganizational cost management and relational context. *Accounting, Organizations and Society*, 29, 1–26.
- Cooren, François (2015). *Organizational Discourse*. Cambridge: Polity Press.
- Czarniawska, Barbara (1997). *Narrating the organization: Dramas of institutional identity*. Chicago: University of Chicago Press.
- Czarniawska, Barbara (2004). On time, space and action nets. *Organization*, 11 (6), 777–795.

- Czarniawska, Barbara (2014a). *Social Science Research – From Field to Desk*. London: Sage Publications.
- Czarniawska, Barbara (2014b). *A Theory of Organizing*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Dennett, Daniel C. (2017). *From Bacteria to Bach and back – The Evolution of Minds*. New York: W.W. Norton & Company.
- Edwards, John Richard & Walker, Stephen P. (2009). *The Routledge Companion to Accounting History*. London: Routledge.
- Gadamer, Hans-Georg (1975). *Truth and Method*. London: Bloomsbury Academic.
- Gadamer, Hans-Georg (1976). *Philosophical Hermeneutics*. Berkeley, Cal.: University of California Press.
- Goffman, Erving (1974). *Frame Analysis – An Essay on the Organization of Experience*. Boston: Northeastern University Press.
- Goh, Swee C. (2012). Making performance measurement systems more effective in public sector organizations. *Measuring Business Excellence*, 16 (1), 31–42.
- Goody, Jack (1977). *The domestication of the savage mind*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holmgren Caicedo, Mikael, Höglund, Linda, Mårtensson, Maria & Svärdsten, Fredrik (2016). *Spänningar i styrningen: en strategisk angelägenhet – en fallstudie inom Trafikverket*. Akademin för ekonomistyrning i staten. Rapport 2016:1. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Håkansson, Håkan & Lind, Johnny (2004). Accounting and network coordination. *Accounting, Organizations and Society*, 29, 51–72.
- Höglund, Linda & Svärdsten, Fredrik (2015). *Strategier och strategigenomförande – en fallstudie inom Trafikverket*. Akademin för ekonomistyrning i staten. Rapport 2015:1. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Ijiri, Yuji (1967). *The foundations of accounting measurement*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Kajüter, Peter & Kulmala, Harri I. (2005). Open-book accounting in networks – Potential achievements and reasons for failures. *Management Accounting Research*, 16, 179–204.

- Latour, Bruno (1999). On recalling ANT. I Law, John & Hassard, John (red.) *Actor Network Theory and after*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Latour, Bruno (2005). *Reassembling the Social – An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Littleton, A. C. (1981). *Accounting Evolution to 1900*. University of Alabama Press.
- McGuire, Michael (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 33–43.
- Miller, Peter (1998). The margins of accounting. I Callon, Michel (red.) *The Laws of the Markets*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Mouritsen, Jan, Hansen, Allan & Hansen, Carsten Ø. (2001). Inter-organizational controls and organizational competencies: episodes around target cost management/functional analysis and open book accounting. *Management Accounting Research*, 12, 221–244.
- Mouritsen, Jan & Thrane, Sof (2006). Accounting, network complementaries and the development of inter-organisational relations. *Accounting, Organisations and Society*, 31, 241–275.
- Pellinen, Jukka, Teittinen, Henri & Järvenpää, Marko (2016). Performance measurement system in the situation of simultaneous vertical and horizontal integration. *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 36 (10), 1182–1200.
- Piette, Isabelle (2013). Restructuring Identity through Sectional Narratives. I Robichaud, Daniel & Cooren, François (red.) *Organization and Organizing – Materiality, Agency and Discourse*. London: Routledge.
- Radnor, Zoe & McGuire, Mary (2004). Performance management in the public sector: fact or fiction? *International Journal of Productivity and Performance Management*, 53 (3), 245–260.
- Rämö, Hans & Wittbom, Eva (2017). *Styrning i rollen som samhällsutvecklare – en inledande studie inom Trafikverket*. Akademin för ekonomistyrning i staten. Rapport 2017:1. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Scaletti, A. & Pisano, S. (2011). Open-Book Accounting and Accounting Information Systems in Cooperative Relationships. I D’Atri, A. et al. (red.) *Information, Technology and Innovation Trends in Organizations*. Berlin: Springer.
- SFS 2010:185. Förordning med instruktion för Trafikverket.

Sundström, Andreas & Wällstedt, Niklas (2017). *Intresserande samverkan: Från samsyn till framsyn – en studie inom Trafikverket*. Akademin för ekonomistyrning i staten. Rapport 2017:2. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Trafikverket (2012). *Trafikverkets styrformer*. TDOK 2012:42.

Trafikverket (2015). *Samverkan basnivå*. TDOK 2015:0021.

Trafikverket (2016). *Ny strategisk inriktning – Trafikverkets strategikarta*.

Trafikverket (2017). *Vision, verksamhetsidé och värderingar*.

<https://www.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet/Vision--verksamhetside/> [2016-04-26]

Vangen, Siv & Huxham, Chris (2003). Nurturing Collaborative Relations – Building Trust in Interorganizational Collaboration. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 39 (1), 5–31.

Weick, Karl E. (1979). *The Social Psychology of Organizing*. New York: Mc Graw Hill.

Wittbom, Eva (2015). *Att fånga det svårsmätbara – en förstudie inom Trafikverket*. Akademin för ekonomistyrning i staten. Rapport 2015:2. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Wittgenstein, Ludwig (1992). *Filosofiska undersökningar*. Stockholm: Thales.

Yin, Robert K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage Publications.

Både inom privat och offentlig sektor har samverkan blivit ett allt vanligare sätt att organisera verksamhet. Med samverkan menas här att ett flertal organisationer samarbetar under ledning av en av dem. Samverkan blir ett sätt att nå sina mål på ett mer effektivt sätt än vad som hade varit möjligt på egen hand. Att utforma styrsystem för samverkande organisationer ställer stora krav. Det förutsätter att styrning och uppföljning inte stannar vid den egna organisationens gränser, utan även inbegriper alla aktörer som ingår i samverkan.

Trafikverkets verksamhetsidé är att vara samhällsutvecklare som utvecklar och förvaltar smart infrastruktur i samverkan med andra. Sedan ett par år tillbaka pågår ett förändringsarbete för att genomföra verksamhetsidén. Denna rapport undersöker hur långt förändringsarbetet kommit på olika plan – i Trafikverkets självbild, i lokal handling samt i styrning och uppföljning.

Rapporten utgör en del i ett större treårigt forskningsprojekt som handlar om Trafikverkets styrning i rollen som samhällsutvecklare. Innehållet i rapporten kan med fördel användas som underlag för diskussioner och utvecklingsarbete i olika typer av offentliga verksamheter. Rapporten lämpar sig också som kursmaterial på avancerad högskolenivå.

Pontus Hedlin är lektor i redovisning och forskare med särskilt intresse för redovisningsteori och styrningsfilosofi.

Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) består av forskare vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, och representanter från olika myndigheter, som tillsammans arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om styrning i staten.

ISBN 978-91-981634-9-0

Företagsekonomiska institutionen

Stockholms universitet SE106 91 Stockholm www.sbs.su.se/aes



**Stockholms
universitet**