

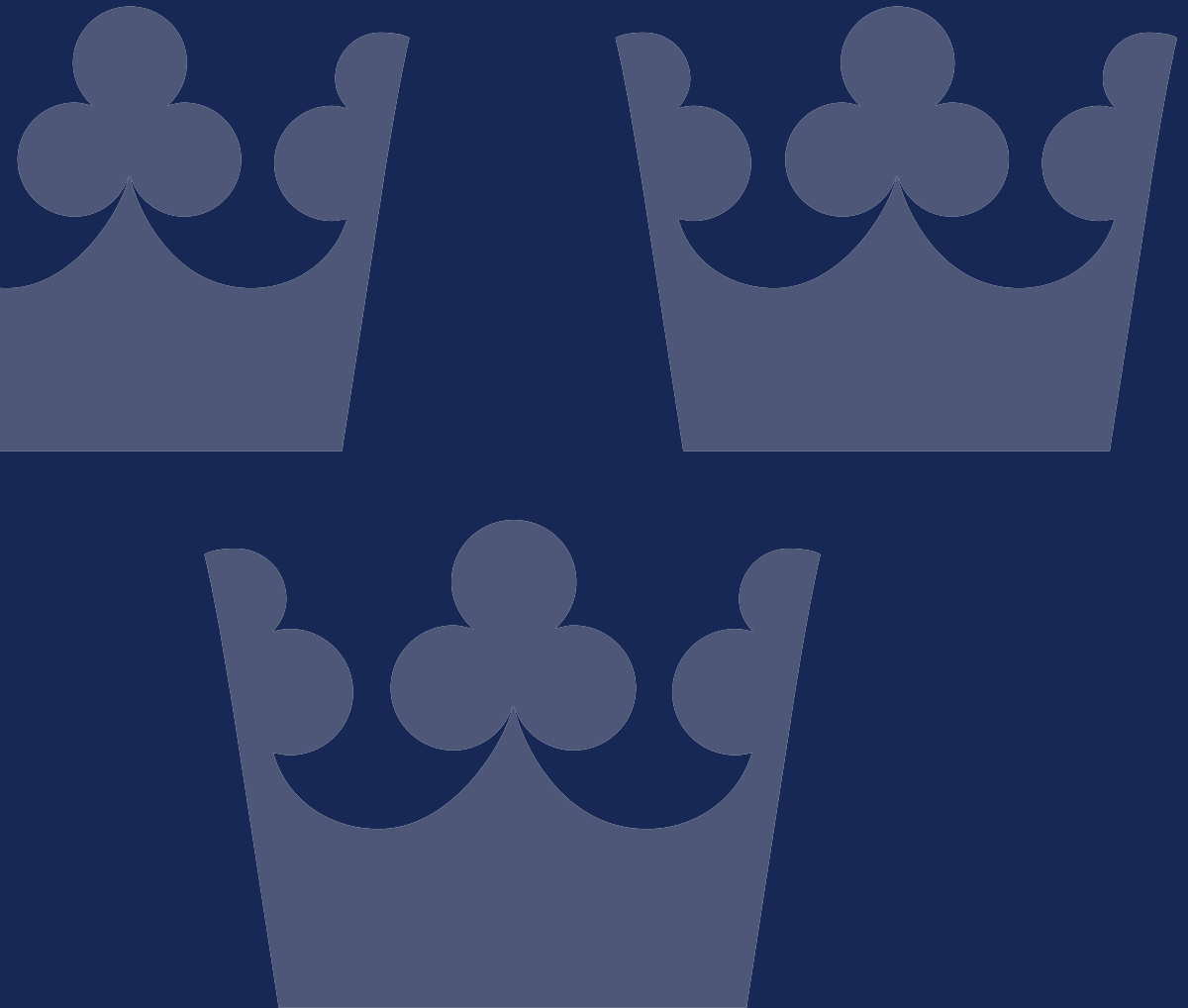
Företagsekonomiska institutionen

Akademien för ekonomistyrning i staten
Rapport 2015:2

Att fånga det svårsmätbara

– en förstudie inom Trafikverket

Eva Wittbom



AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN 2015:2

Att fånga det svårmätbara – en förstudie inom Trafikverket

Eva Wittbom

Att fånga det svårämbara

– en förstudie inom Trafikverket

Eva Wittbom

©Eva Wittbom, Stockholms universitet 2015
ISBN 978-91-981634-3-8

Tryckeri: AJ E-Print AB, Stockholm
Distributör: Akademin för ekonomistyrning i staten,
Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet

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, både inom AES och i Trafikverket och riktar ett speciellt tack till vår kontaktperson inom Trafikverket, Lars-Åke Eriksson.

Stockholm i september 2015

God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Maria Mårtensson, docent

Eva Wittbom, ekon.dr

Sammanfattning

Denna förstudie syftar till att identifiera forskningsfrågor rörande verksamhetsstyrning med särskilt fokus på kvalitativa aspekter. Studien är avgränsad till att enbart handla om det som är svårt att mäta. Det praktiska problemet är kopplat till det styrramverk för drift och underhåll som Trafikverket har utvecklat tillsammans med Näringsdepartementet. Trafikverket har åtagit sig att förbättra sin redovisning av hur pengarna används och vilka effekter det får för väg- och järnvägssystemet och dess brukare.

Det teoretiska problemet finns inom ramen för redovisningens synliggörande och osynliggörande och handlar om hur transportsystemets tillstånd kan fångas och beskrivas när det är svårt att använda sig av vedertagna metoder för mått och mätningar. Problemet är även kopplat till övergången från traditionell vertikal budget- och regelstyrning i staten, via en mer horisontell styrning inspirerad av New Public Management (NPM) fram mot ett nätverkstänkande inom ramen för New Public Governance (NPG). Förändringarna i styrlogikerna ingår i ett pågående paradigmskifte från produktionsorientering till kundorientering. Den nya kundorienteringen innebär att resursomvandlingskedjan behöver tolkas från dess sista led: effekterna. Ett sådant perspektiv på resursomvandlingen tillsammans med NPG gör att koncepten Public Value och värde-för-pengarna hamnar i fokus. Yttre effektivitet blir på så sätt mer relevant än inre effektivitet.

Bakgrunden till denna förstudie utgick främst från behovet av att kunna fånga det som är svårsmätbart med befintliga verksamhetsuppföljningstekniker. Resultaten visar att det handlar om mycket mer än förbättrade sätt att mäta och redovisa. Med de utmaningar Trafikverket står inför räcker det inte att utveckla nya tekniker för mätning av transportsystemets tillstånd. För att kunna fånga väsentliga aspekter av transportsystemets tillstånd i enlighet med styrramverkets leveransskvaliteter behövs en utvecklad styrning utifrån flera perspektiv som övergripande kan sägas röra *människor i samverkan*.

Det behövs mer kunskap om hur Trafikverkets styrning kan fungera med utgångspunkt från styrramverkets sex leveransskvaliteter: punktlighet, kapacitet, robusthet, användbarhet, säkerhet samt miljö och hälsa. Styrramverket innebär ett nytt fokus på att kunna fånga tillståndet i transportsystemet, oavsett vilka interna och externa faktorer som påverkat det. Transportsystemets kvalitet är beroende av *samverkan* med andra aktörer. *Kundorienteringen* ställer krav på att hänsyn tas till transportörernas och resenärernas upplevelser av det aktuella tillståndet i transportsystemet. *Medarbetarna* inom Trafikverket ska i samverkan med andra leverantörer till transportsystemet och

tillsammans med kunderna bidra till leverans kvaliteterna på ett effektivt sätt. Det ställer nya krav på Trafikverkets *ledning* som behöver utveckla styrningen, bland annat till att inkludera *sociala aspekter i mått och mätningar*. Sammanfattningsvis:

- Hur arbetar Trafikverket för att uppnå styrramverkets leverans kvaliteter? Den frågan behöver behandlas i en fördjupad studie som fokuserar på styrning ur samverkans-, kundorienterings-, medarbetar- och ledningsperspektiv vilket inkluderar sociala aspekter på mått och mätningar. Detta görs i syfte att identifiera utvecklingsmöjligheter i Trafikverkets styrprocesser.

Innehåll

1. Inledning.....	1
Bakgrund.....	1
Syfte.....	1
Genomförande.....	2
Disposition.....	3
2. Styrning i staten.....	4
3. Trafikverket.....	7
Styrramverk med leveranskvaliteter.....	7
Kvantitativa mätningar.....	10
Kvalitativa mätningar.....	11
Samverkan.....	12
Att konstruera mått och att göra mätningar.....	14
Medarbetare och andra människor.....	17
Analys och lärande.....	18
4. Diskussion om styrning i staten.....	20
Styrningslogiker.....	20
Resursomvandlingskedjan och värdekedjan.....	22
Public Value Management.....	25
5. Diskussion om mått och mätningar.....	29
Mätbarhet.....	29
Mått och människor.....	30
Nyckeltal.....	31
Konstitutiva effekter.....	33
Stark och svag objektivitet.....	37
6. Diskussion och forskningsfrågor.....	39
Referenser.....	42

Figurer

Figur 3:1 Leveranskvaliteterna.....	8
Figur 3:2 Säkerställa kongruens mellan tillstånd, åtgärd och effekt.....	8
Figur 4:1 4E i resursomvandlingskedjan.....	23
Figur 4:2 Värdekedjan i statlig styrning.....	24
Figur 5:1 Fyra faser för användning av mått och mätningar.....	29
Figur 5:1 Konceptet styr mätningen.....	34

Figur 5:2 Indikatorn styr mätningen 36

Tabeller

Tabell4:1 Styrningslogikers fokus 21

1. Inledning

Bakgrund

Trafikverket utgår från att en systematisk uppföljning av verksamheten är avgörande för att uppnå en effektiv verksamhetsstyrning. Mätbarhetskraven är väl förankrade i det interna lednings- och styrningssystemet och mycket arbete läggs på att operationalisera strategiska mål till operativa mått och mål.

Det finns mycket normativ forskning i företagsekonomi som stödjer mätbarhetskrav, inte minst när det gäller mål- och resultatstyrning. Att ha mätbara mål ses ofta som en förutsättning för att kunna ha styrbarhet i en organisation. Att mäta resultaten är ett sätt att veta vad man har uppnått.

Inom den mer kritiskt orienterade forskningen finns dock återkommande resultat från fallstudier som visar att mätbarhetskrav kan leda till såväl oönskade som oönskade konsekvenser. Likartade erfarenheter finns inom Trafikverket där medvetenheten om att rådande mätbarhetskrav endast bidrar till ökad kunskap om det som är föremål för mätning, men att det saknas kunskap om sådant som är mer svårt att mäta och följa med hjälp av befintliga verksamhetsstyrningsinstrument. Detta trots att sådan kunskap anses vara högst väsentlig för att kunna följa vilka resultat verksamheten leder till.

Regeringen har ålagt Trafikverket att på ett bättre och tydligare sätt redovisa effekterna av sina leveranser, vilket resulterat i att ett nytt styrramverk baserat på sex leveransskvaliteter har utvecklats (Näringsdepartementet, 2012). Det finns därför behov av att utveckla formerna för Trafikverkets verksamhetsuppföljning där mer kvalitativa aspekter inkluderas.

De sex leveransskvaliteterna är punktlighet, kapacitet, robusthet, användbarhet, säkerhet samt miljö och hälsa. I samband med implementeringen av det nya styrramverket har frågor om väl förankrade mätbarhetskrav väckts. Trafikverket upplever problem med att fånga olika kvalitativa aspekter med befintliga verksamhetsuppföljningsmetoder. Det gäller särskilt följande tre av de sex leveransskvaliteterna: kapacitet, robusthet och användbarhet.

Syfte

Mot ovanstående bakgrund har Trafikverket gett Akademin för ekonomistyrning i staten (AES) på Företagsekonomiska institutionen vid Stockholm universitet i uppdrag att genomföra en förstudie som syftar till att identifiera någon eller några väl grundade forskningsfrågor som har både teoretisk, och för Trafikverket, praktisk relevans när det

gäller verksamhetsstyrning och -uppföljning med särskilt fokus på svårsmätbara kvalitativa aspekter i det nya styrverket med leveranskvaliteter.

Genomförande

Forskningsansatsen för denna förstudie är tolkande och kritisk i syfte att lyfta fram problematiken med att kunna fånga och redovisa svårsmätbara aspekter i Trafikverkets verksamhet.

Förstudien omfattar litteraturstudier och empiriska studier. Sökning och genomgång av litteratur från svensk och internationell forskning om ekonomi- och verksamhetsstyrning främst inom offentlig sektor men även från privat sektor ger underlag till denna förstudie.

Empirin är hämtad från Trafikverket och andra svenska statliga myndigheter. Studien inleddes den 12 december 2014 med en workshop tillsammans med nio tjänstemän inom Trafikverket. Sex av dem var på plats i Borlänge och tre deltog audiellt via telefonmötesfunktionen Lync. Under tre timmar diskuterades uppföljningen av de sex leveranskvaliteterna. Tjänstemännen var utvalda av Trafikverkets projektledare. De representerade olika sakområden kopplade till leveranskvaliteterna.

Den 20 mars 2015 genomfördes två möten i Borlänge. Dels ett möte med projektledaren Lars-Åke Eriksson, projektsponsorn Catarina Bredbo och ledaren för FOI-portföljen Pär Karlsson. Dels en workshop med sex personer inom Trafikverket som gav ytterligare perspektiv på frågorna om mått och mätning. Två huvudsakliga frågor diskuterades under en timme:

1. Hur fångar ni det som är svårt att mäta avseende viktiga aspekter på transportsystemet?
2. Hur hanterar ni sådana aspekter som är svåra att fånga?

Den nyutnämnda projektledaren för indikatorutvecklingen för de sex leveranskvaliteterna deltog via Lync. I Borlänge deltog projektledaren för denna förstudie från Trafikverkets sida, tre verksamhetscontrollers från olika enheter inom Trafikverket samt den medarbetare som har ansvaret för uppföljningen mot leveranskvaliteterna på central Trafikverksnivå.

Den 25 mars 2015 anordnade AES en workshop tillsammans med ekonomichefer, controllers och tjänstemän med ansvar för utveckling av verksamhetsstyrning i 16 statliga myndigheter: Centrala studiestödsnämnden (CSN), Ekonomistyrningsverket (ESV), Finansinspektionen, Försäkringskassan, Kulturanalys, Naturvårdsverket, Regeringskansliet (Näringsdepartementet och Finansdepartementet), Sida, Skatteverket, Skolinspektionen, Statens fastighetsverk, Statens tjänstepensionsverk,

Svenska institutet, Trafikverket och Åklagarmyndigheten. Vi var flera forskare från AES och vår egen hemvist är myndigheten Stockholms universitet. Under workshopen diskuterades frågor om vad som är lätt respektive svårt att mäta, hur mätningar används, hur resultaten analyseras och hur man gör med det som är svårt att mäta. En eftermiddag användes för grupparbeten med redovisning i plenum.

En preliminär rapport levererades den sista maj 2015 och stämde sedan av i ett telefonmöte med Lars-Åke Eriksson i juni. Den 15 september 2015 seminariebehandlades rapporten i Borlänge.

I forskningssammanhang talar man om behovet av empirisk mättnad för att kunna dra väl grundade slutsatser. I denna förstudie fanns det inte möjlighet att uppnå någon sådan mättnad. Den insamlade empirin ger däremot en bra grund för att kunna formulera relevanta forskningsfrågor som kan besvaras i ett större forskningsprojekt.

Disposition

Rapporten är indelad i sex kapitel. Efter detta inledande kapitel med studiens bakgrund, syfte, metod och disposition följer ett kapitel som handlar om styrning i staten. Det är ett kort kapitel som säger något om hur vi kan studera styrning i statliga myndigheter samt något om regeringens förvaltningspolitik. Nästa kapitel är empiriskt och handlar om Trafikverkets styrning och upplevda problem med mått och mätningar. I kapitel fyra förs en diskussion om styrning i staten utifrån teorier och tidigare forskning i ämnet. I diskussionen lyfts även empirin från kapitel tre in tillsammans med de erfarenheter som framkom under workshopen med 16 olika myndigheter. På motsvarande sätt förs en diskussion om mått och mätningar i kapitel fem. Studien avslutas med ett sjätte kapitel som summerar diskussionen och presenterar förslag på fortsatt forskning.

2. Styrning i staten

Statliga myndigheters interna styrning har utvecklats i takt med regeringens ändrade styrning av myndigheterna. Styrning av myndigheter studeras främst med hjälp av statsvetenskaplig teoribildning. För att förstå mer om myndigheternas interna styrning använder vi främst företagsekonomisk forskning, mest sådan forskning som handlar om offentlig sektor men även sådan som handlar om verksamhetsstyrning i privat sektor. Trots att det finns en avgörande skillnad mellan privat och offentlig sektor när det gäller pengar är det relevant att studera aktuella styrningsfrågor i staten med teorier som emanerar från privata vinstsyftande företag. Det kan motiveras på minst två olika sätt. Det ena gäller pengar som mål eller medel. Även om offentlig sektor endast använder pengar som ett medel för att skapa andra resultat än ekonomisk vinst så har arbetet med att effektivisera myndigheters verksamheter hjälp av styrformer som kommit fram i privata företag vilka syftar till att bli ekonomiskt lönsamma. Det andra motivet är att myndigheter ofta samverkar med privata aktörer för att kunna ge relevant samhällsservice (Osborne, 2000). Det förekommer också att den egna verksamheten organiseras i resultatenheter eller ”knoppas av” till hel- eller delägda bolag med vinstintressen. Myndigheten blir på så sätt ofta uppdragsgivare till vinstsyftande verksamheter vilket innebär att styrprocesserna behöver anpassas för att även kunna hantera dem.

Företagsekonomi utgår från det så kallade going concern-begreppet vilket betyder att teorierna bygger på idén om verksamhetens fortlevnad. För ett privat företag krävs tillräcklig likviditet och på lång sikt även ekonomisk vinst för att kunna överleva. Det företag som inte klarar av att generera pengar nog för att betala sina utgifter kan inte fortsätta verksamheten, oavsett hur angelägen och bra affärsidén är. Inom företagsekonomi finns därför mycket kunskap att hämta för att förstå hur verksamheter kan organiseras för att fungera effektivt.

I offentlig sektor finns inte samma typ av drivkraft till effektivisering som i det privata näringslivet eftersom myndigheternas existens inte är beroende av någon ekonomisk lönsamhet. De existerar tack vare lagar och förordningar och att regeringen anser att de behövs för att verkställa politiska beslut. Det betyder dock inte att myndigheterna står utan något effektiviseringstryck. Myndighetsförordningen föreskriver effektivitet som en del av ledningens ansvar:

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. (SFS 2007:515, § 3)

Att verksamheterna ska vara effektiva tydliggjordes även i en regeringsproposition från 1997. Där lyfts effektivitet fram tillsammans med rättssäkerhet och demokrati:

I propositionen lägger regeringen fram riktlinjerna för regeringens fortsatta arbete med att utveckla den statliga förvaltningen. Regeringens mål är att den svenska statsförvaltningen skall, *med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati*, vara tillgänglig och tillmötesgående och därigenom *vinna medborgarnas fulla förtroende*. Statsförvaltningen skall ge näringslivet goda arbets- och tillväxt-förutsättningar samt vara framgångsrik och respekterad i det internationella samarbetet. *Regeringen kommer att ägna ökad uppmärksamhet åt kompetens- och utbildningsfrågor i syfte att stimulera myndigheternas kompetensförsörjning och främja kvalitetsarbete inom förvaltningen*. En särskild myndighet inrättas för kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning inom statsförvaltningen. EU-medlemskapets betydelse för regelförenklingsarbetet ses över. *Regeringen fortsätter arbetet med att anpassa och effektivisera förvaltningen med stöd av informationsteknik*.

I propositionen läggs förslag fram om *myndigheternas ledningsformer* och om principer för uttaget av avgifter för tillhandahållande av information i elektronisk form. (Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, egna kursiveringar)

I propositionstexten framgår det att myndigheterna även ska vinna medborgarnas förtroende. Vi kan också konstatera att regeringen uppmärksammar behovet av kompetensförsörjning i myndigheterna. Regeringen såg även användning av informationsteknik som ett sätt att kunna effektivisera förvaltningen. När propositionen sedan skulle verkställas är medborgaren satt i centrum:

Demokrati, rättssäkerhet och effektivitet

2.1 Det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet

Utifrån de riktlinjer som angavs i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst genomför nu regeringen ett flerårigt förvaltningspolitiskt handlingsprogram – En förvaltning i demokratins tjänst. Kärnan i programmet är att *medborgarna sätts i centrum* i en demokratisk, rättssäker och effektiv förvaltning. (Regeringens skrivelse 2000/01:151, *Regeringens förvaltningspolitik*, egna kursiveringar)

Ekonomistyrningsverket (ESV) tar sig an uppgiften att ge stöd till både myndigheterna och regeringskansliet med implementeringen av regeringens handlingsprogram *En förvaltning i demokratins tjänst* (ESV 2000:19). ESV är regeringens expertorgan för den samlade ekonomistyrningen i staten och är därmed en central aktör i arbetet med att uppnå regeringens mål för förvaltningspolitiken. Generaldirektören för ESV trycker

i detta sammanhang på effektivitetsbegreppet och menar att styrningen i sig måste vara effektiv för att få effektivitet i verksamheten:

”En effektiv och ändamålsenlig ekonomistyrning och uppföljning på alla nivåer i staten är en förutsättning för en effektiv statsförvaltning.” (ESV 2000:19, s 4)

Som ett led i utvecklingsarbetet ska myndighetsstyrningen verksamhetsanpassas. Erfarenheter visar att det är svårt att få en effektiv styrning om alla myndigheter oavsett uppdrag och verksamhet ska styras på samma sätt. Regeringen gör därför en översyn av mål och målstrukturerna i syfte att förbättra resultatstyrningen. Tanken är att det ska bli bättre koppling mellan mål, budget och resultat. Utöver en översyn av samtliga utgiftsområdets mål och målstrukturer utvecklar därför ESV strategier för uppföljning och utvärdering av statliga verksamheter. Här lyfter ESV fram de så kallade SMART-kriterierna vilka står för att mål ska vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta. ESV säger att SMART är ”en förutsättning för en väl fungerande resultatstyrning i staten.” (ESV 2000:19, s 6)

Effektivitet är en princip som har kommit att dominera i statlig verksamhet. När Statskontoret (2010) undersöker värdegrunden i staten visar det sig att effektivitetsbegreppet får en framträdande roll tillsammans med objektivitet, saklighet och likabehandling samt rättssäkerhet. Resultaten av undersökningen visar att kostnads-effektiviteten har inneburit vardagliga dilemman för medarbetarna i myndigheterna. De upplever det svårt att under effektivitetstryck genomföra arbetsuppgifterna på ett rättssäkert sätt. Statstjänstemän talar således mycket om både effektivitet och rättssäkerhet. Det tredje begreppet – demokrati – som ingår i regeringens förvaltningspolitik är mer implicit. När statstjänstemän får komma till tals i fokusgrupper framkommer inte demokratibegreppet explicit och Statskontoret (2010) tolkar det som att demokrati troligen ses som en övergripande och självklar, men samtidigt något abstrakt, värdering.

3. Trafikverket

Trafikverkets uppgift

Trafikverkets uppgift är att ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Att uppgifterna ska skötas utifrån ett samhällsbyggnadsperspektiv (SFS 2011:1131) ingår också som en del av Näringsdepartementets instruktion till Trafikverket. Där framgår även att de transportpolitiska målen ska uppnås i samverkan med andra aktörer (SFS 2010:185, §3).

Grunden för Trafikverkets styrnings- och ledningssystem är mål- och resultatstyrning. Värderingsstyrning, finansiell styrning och regelstyrning utgör tre kompletterande styrformer (Trafikverket, 2013). Trafikverket har översatt instruktionen till en vision och en verksamhetsidé vilka tillsammans utgör en utgångspunkt för den interna verksamhetsstyrningen:

Vision

Alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt.

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.

Värderingar

Trafikverkets värderingar är:

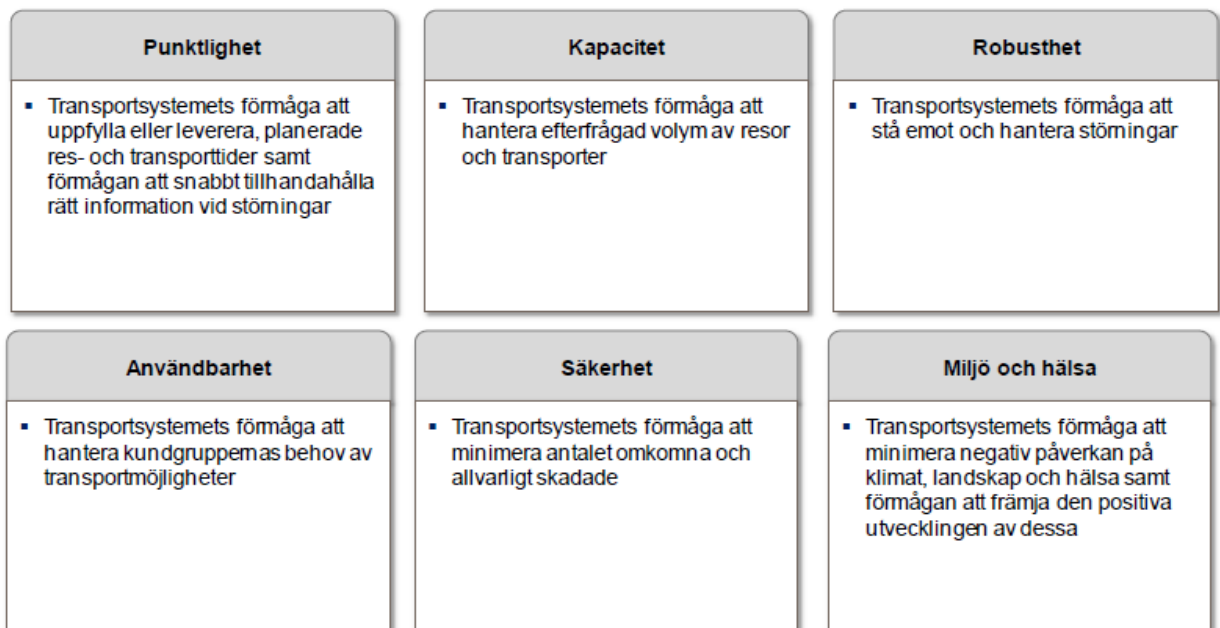
- lyhördhet
- nyskapande
- helhetssyn.

(www.trafikverket.se, senast uppdaterad 2012-04-02)

Vi kan se att Trafikverket har valt de tre värderingarna lyhördhet, nyskapande och helhetssyn som stöd för verksamhetsstyrningen.

Styrramverk med leveranskvatiteter

Leveranskvatiteterna ingår i ett så kallat *styrramverk* för drift och underhåll och utgörs av punktlighet, kapacitet, robusthet, användbarhet, säkerhet samt miljö och hälsa (se figur 3:1 nedan).

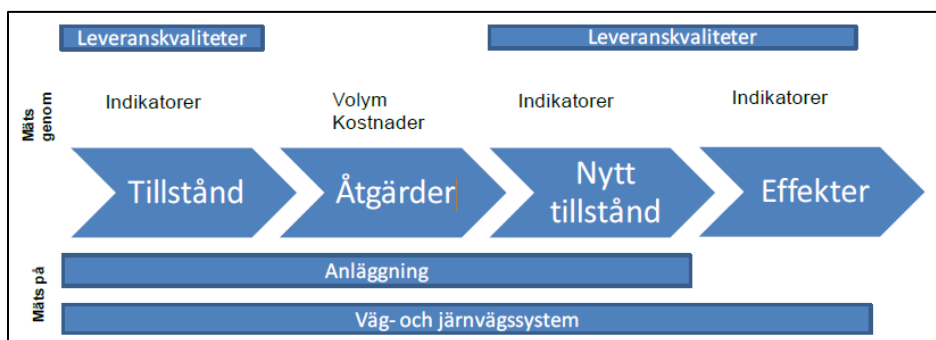


Figur 3:1 Leveranskvaliteterna (Trafikverket 2012b, s 10)

De sex leveranskvaliteterna är tänkta att konkretisera Trafikverkets bidrag till de transportpolitiska målen. Styrramverket ska bidra till förbättrad planering och uppföljning i Trafikverket. Målen för styrramverket är (Trafikverket, 2012b, s 1):

- Gemensamt fokus på leveranskvalitet i kundernas resor och transporter
- En transparent styrning från strategisk till operativ nivå
- En röd tråd från långsiktig planering till uppföljning
- Styrning av verksamheten baseras på verifierade effektsamband
- Förbättrat innehåll och kvalitet i rapportering mot regeringskansliet.

Trafikverket anger att styrramverket kommer att förändra synen på underhålls- och driftverksamheten genom att fokus ska läggas på det värde som verksamheten har för kvaliteten i kundernas resor och transporter. Förbättringar av beslutsstrukturer ska göras med utgångspunkt från kedjan tillstånd, åtgärder, nytt tillstånd och uppnådda effekter (se figur 3:2 nedan).



Figur 3:2 Säkerställa kongruens mellan tillstånd, åtgärd och effekt. (Trafikverket 2012b, s 9)

Syftet med styrramverket och dess sex leveransskvaliteter är att bedriva en mer effektiv resursstyrning och att effektivisera och förtydliga målstyrningen i verksamheten. Det är också tänkt att beslutsunderlagen för åtgärder ska få högre träffsäkerhet (Trafikverket 2012b). I styrkortmodellen (Trafikverket, 2013) beskrivs att målen i styrkortet ska i regel, indirekt eller direkt, bidra till att uppfylla leveransskvaliteterna. Följaktligen är tanken att leveransskvaliteterna ska kopplas ihop med styrkortet. Hur den sammankopplingen ska ske är ännu inte klargjort:

Jag håller på att planera upp det här projektet för leveransskvaliteter, indikatorutveckling för leveransskvaliteter. Det är lite otydligt hur det här ska användas sedan, hur styrningen kommer att fungera i Trafikverket utifrån de här leveransskvaliteterna, kontra styrkort och annan form av styrning. (Trv 2015-03-20)

Leveransskvaliteterna ska operationaliseras med hjälp av indikatorer på tre olika nivåer. Den första omfattar indikatorer som är gemensamma för hela Trafikverket. Indikatorerna anger funktionella tillstånd som är direkt relevanta för kunden inom varje leveransskvalitet. Det är endast nivå 1 som används i kommunikationen med regeringskansliet. Utöver att en indikator på nivå 1 ska spegla leveransskvalitet på Trafikverksnivå finns ytterligare tre kriterier som gäller för samtliga nivåer: indikatorerna ska vara mätbara, kommunicerbara och användbara i den interna styrningen (Trafikverket, 2012b, s 12).

För Trafikverkets interna styrning bryts indikatorerna ned till två undernivåer i syfte att tydliggöra hur olika verksamheter bidrar till resultatet. Kedjor med orsak-verkansamband ska synliggöra vilken inverkan olika delar av verksamheten har på resultaten (Trafikverket, 2012b, s 12). Det behövs utvecklingsarbete för att få fram effektmodeller som är relaterade till indikatorerna för leveransskvaliteterna (Trafikverket, 2012b, s 23). Metoder för sammanvägning av olika effekter och för hur effekterna kan beskrivas på aggregerad nivå behöver också utvecklas (Trafikverket, 2012b, s 25).

Trafikverket beskriver att drift- och underhållsverksamheten 2011 omfattade drygt 16 miljarder, varav 25 procent kan hänföras till intern effektivitet och huvuddelen, 75 procent, kan mätas som extern produktivitet. Den interna effektiviteten handlar om att sänka alla de kostnader Trafikverket kan påverka genom sitt sätt att arbeta. Man bortser från sådana kostnader som ingår i upphandlade entreprenader eller sådana kostnader som Trafikverket knappast kan påverka. Den externa produktiviteten – som i hög grad uppstår genom underleverantörers arbete – ska mätas med hjälp av kostnad och volym, exempelvis kostnad per meter. Den typen av nyckeltal kategoriseras som ”bruttoproduktivitet”. En annan typ benämns ”orsaksförklarande nyckeltal” och

de ska utgöra indikatorer som mäter effekter av genomförda aktiviteter i produktivetsprogrammen (Trafikverket, 2012a, s 39).

I delrapportens diskussion om extern produktivitet anges att det inte är enkelt att hitta relevanta och jämförbara kostnader kopplade till volym (Trafikverket, 2012a, s 39). I slutrapporten skriver Trafikverket att de ”ser en stor ökad potential vad gäller produktiviteten” (Trafikverket, 2012b, s 27). Ett Produktivitetskontor har inrättats och tre fokusområden har identifierats för produktivetsmätningar: (i) produktivetsmätningar på övergripande nivå och (ii) avseende produktkategorier samt (iii) mätning för renodlad beställarroll (Trafikverket, 2012b, s 27).

Kvantitativa mätningar

Trafikverkets lednings- och styrsystem beskrivs som kvantitativt orienterat vilket upplevs både som en styrka och som en svaghet. Då denna studie endast omfattar aspekter som är svåra att kvantifiera kommer svagheter med mätbarhetskrav att fokuseras i denna rapport. Det problematiska uppstår när Trafikverket reducerar sin styrning till att endast omfatta mål som är kvantitativt mätbara. Det finns en medvetenhet om att icke mätbara aspekter påverkar verksamhetens resultat och att väsentliga aspekter riskerar att falla bort på grund av mätbarhetskravet:

Jag har under alla mina år på Trafikverket upplevt att vi är, och jag har inga problem att förstå det, vi är väldigt kvantitativt orienterade då det gäller vår uppföljning och mätning. Siffror, kilo, ton och allt vad det kan vara. Och det finns en tendens att man gärna backar hem från att fånga det som är mer subtilt och svårfångat. Men det kan ha nog så stor betydelse för vad som händer, vad som inte händer, vad man förstår och inte förstår. Då blir det ofta en diskussion mellan statistisk metodik och relativt gruppintervjuer, fokusgrupper; relativt samtal och hårddata som är hämtade via system. Detta har vi talat jättemycket om. Det har tagit sig uttryck i våra styrdokument. Bland annat de så kallade SMART-kriterierna. Och jag är också en som propagerar för siffror och tal och sådant. Jag tycker att det finns sammanhang när man måste fånga det andra också, för det har ett inflytande på det som händer.

[...] just det här med SMART-kriterier som i och för sig är bra, men det finns alltid en risk som jag kan se när man ska sätta mål på saker, på bara det som går att mäta. *Det finns risk för att man styr lite snett om man inte verkligen precis lyckas mäta det som är det mest relevanta.* Och det är oftast väldigt svårt, och det ser vi inte minst när vi försöker hitta indikatorer till de här leveranskvaliteterna. Det är jättesvårt att känna att man hittar det perfekta. [...] Några [indikatorer avseende leveranskvaliteterna] är riktigt bra som de är medan andra inte nästan alls speglar det som man vill spegla. (Trv 2014-12-12)

Trafikverket har samtidigt positiva erfarenheter av att mätandet ger önskade effekter:

Mycket av den succé som vi har på säkerhet på väg *bygger just på att den har haft en mycket skarp mätning* och betydning. *Man har tagit tag i att mäta och ha stenkoll* på hur många som dog i vår anläggning. Så antalet döda i trafiken har vi ju stenkoll på. Vi lägger manarbetsveckor på att hantera om man dog av sjukdomar eller av anläggningen, så det har vi verkligen stenkoll på.

(Trv 2014-12-12)

Kvalitativa mätningar

Leveranskvaliteterna kom som ett regeringsuppdrag för tre år sedan. De växte fram ur en inledande fråga om underhållsverksamheten: ”... hur kan ni redovisa för oss vilka effekter de pengar vi sätter på underhåll ger?”. Trafikverket väljer själva hur de ska avgränsa leveranskvaliteterna, de väljer också vilka modeller de vill använda för att följa upp leveranskvaliteterna. De vill gärna ta fram modeller som gör att man med några enkla mått kan se något större om tillståndet i transportsystemet. Det ligger väl i linje med uppdraget från departementet som säger att Trafikverket ska ta fram ett fåtal indikatorer för varje leveranskvalitet. Dessa indikatorer ska vara objektiva:

Och, också en viktig sak, vi skulle inte använda oss av några subj... alltså inte någon form av enkätundersökningar om vad folk tycker, utan *det skulle vara objektiva mått*. (Trv 2014-12-12)

Medarbetarna inom Trafikverket vet att de behöver hitta nya sätt att följa upp inom det nya styrramverket med leveranskvaliteter. Men att lämna mätbarheten upplevs som riskfyllt då det upplevs som att gå från det objektiva till det subjektiva:

... jag tycker det känns som om *vi är lite rädda för det här lite mer bedömnings* ... vi är rädda för att ta ställning till någonting, bara göra en bedömning av saker och ting.

Jag har gammal erfarenhet av att mäta sådant som är svårt att mäta och min erfarenhet är att ibland är det mycket *behändigt att inte mäta det som är riktigt klurigt* för då kan man gissa hur man vill, då kan man tycka hur man vill. [...] Men jag tycker att vi är lite onödigt rädda för att mäta sådant som är svårt och där det är stora standardavvikelser. Men *jag är rädd för avsaknad av mätning av det som är svårt, för det ger rum för gissningar och egna funderingar*.

(Trv 2014-12-12)

Att öppet redovisa grunderna för olika mätningar som speglar ett vetenskapligt förhållningssätt i syfte att få bättre kvalitet i beslutsunderlagen ses som en aspekt för att kunna utveckla resultatredovisningen:

Man vill ju redovisa sitt ämne så bra det bara går. Och man försöker mäta något till punkt och pricka istället för att nöja sig med att så här har vi gjort den

här mätningen och den har sina fel och brister, det skriver vi kanske inte i rapporterna, men det är i alla fall så här man gör mätningen och då visar det det här. Det är där jag tycker att vi ska vara smarta och ha en *vetenskaplighet* så att vi kan undvika, och försöka få så mycket mätningar som har högre kvalitet, eller så hög kvalitet så *att vi blir ännu klokare i vårt beslut så att vi kan använda det som en drivkraft för att åstadkomma det vi vill.* (Trv 2014-12-12)

Indikatorernas tillförlitlighet är ett återkommande tema:

[...]man måste mäta mycket och pröva sig fram för att hitta de goda indikatorerna. [...]Det viktiga är ju också att man kan tvingas byta ut indikatorer också, därför att det visar sig att de var inte så trovärdiga och så kvalitetssäkrade som man en gång trodde. (Trv 2014-12-12)

Det finns funderingar som handlar om att definiera om begreppet mätning från något kvantitativt till något mer kvalitativt:

Om jag är lite provokativ för att få en bra diskussion. Jag har ju hört många säga som NN *"det här går ju inte att mäta"* då menar man att det här går inte att mäta kvantitativt. [...] För det är i många sammanhang den enda giltiga mätningen. [...] Jag tycker att en sån här diskussion *också behöver handla om vad, när, vad menar vi med att nånting går att mäta?* [...] När är något mätt eller inte mätt?

Vad det innebär att mäta kvalitativt. Det finns många åsikter och uppfattningar. (Trv 2014-12-12)

Samverkan

Mycket av de upplevda problemen är relaterade till att det finns många aktörer inom transportsystemet. Trafikverket har hand om infrastrukturen, andra aktörer ansvarar för trafiken:

Och här har vi också, *vad är det som är infrastrukturen och vad är det som är trafiken?* Det beror ju i högsta grad på fordonen som går på järnvägen, eller på vägen. Och hur mycket de bullrar. *Det är inte infrastrukturen i sig som bullrar.* (Trv 2014-12-12)

Trafikverket är beroende av andra aktörer när det gäller att ta ansvar för hela transportsystemet. Att mäta tillståndet i transportsystemet är problematiskt med hänsyn till att det är svårt att få grepp om vilka beslut som tas såväl inom som utom Trafikverket.

Nej. Så det är oerhört svårt. Och samtidigt så berättade jag ju om att det är lätt att mäta det vi gör, alltså att mäta ett stort projekt. Men vi ser kanske inte vad vi stänger ner, att vi kanske sänker hastigheten någonstans. *Det finns många beslut inom verket som är svåra att samla på ett bra sätt.* Samtidigt som vi gör en ny väg så överlämnar vi kanske den gamla vägen *till kommunen*, de sänker

hastigheten, de bygger rondeller. Och det kan vara positivt, med bättre trafiksäkerhet, men *de kanske släpper igenom en sämre framkom... tillgänglighet för trafik.* (Trv 2014-12-12)

Citatet ovan visar att det är relativt lätt att mäta aktiviteter, vad som görs inom Trafikverket. Vad det ger för effekter är svårare att fånga. Det kräver mycket mer kunskap om vad andra aktörer vidtar för åtgärder. Ett exempel på detta som förs fram avseende leveranskvaliteten användbarhet i transportsystemet handlar om kollektivtrafiksystemet. Det finns 120 000 hållplatser varav 40 000 ingår i det statliga transportsystemet. Mycket måste göras i samverkan med andra aktörer för att en resenär ska kunna använda transportsystemet:

Men vi kopplar inte till våra åtgärder i första hand. Vi försöker ringa in vad vi kan göra och lägga våra pengar på för att åstadkomma en ökad användbarhet. [...] Så testar vi, nu har vi en modell som vi kommer att testa uppe i Norrland, som är ett verktyg, både en modell och ett verktyg som vi kan använda för att beskriva det där. Och sen utifrån de analyserna så kan vi tänka, vad kan vi göra från Trafikverket? För det måste vi komma ihåg att nästan alla sådana här bitar är det inte bara vi som, vi kan nästan aldrig ensamt göra skillnad. Om du tar det där med busshållplatserna. Vi kan ha hur bra busshållplatser som helst, funkar inte fordonen, funkar inte servicen från ... funkar inte de andra så funkar det ju inte ändå. Men vi försöker ringa in, vad är det vi kan göra? Då har i alla fall vi gjort vårt bidrag och sedan kan vi ju givetvis diskutera med andra osv. (Trv 2014-12-12)

I samverkan med andra aktörer ser Trafikverket att de intar en särskild roll för att få transportsystemet att fungera. I den rollen kan huvuduppgiften för Trafikverket vara att mäta:

Det enda vi gör inom vissa områden är kanske själva mätningen. Alltså att vara den katalysator som kan tala om, exempelvis cykelhjälm, där gör vi lite, men kan lyfta frågan så att det blir något gjort, så att det kan hända något. Och så har vi inom många, vi har indikatorer från Trafikverkets sida. För att om det inte mäts så är det stor risk att ingenting görs. Men om det mäts så, kommer vi eller någon annan att göra något. *Själva mätningen kan vara en grej i sig.*

Ja, den kan synliggöra något som leder till fortsatta analyser, fortsatta att man borrar ner ytterligare och kanske *att några andra gör åtgärder.* [...] Men vi följer det där och varför gör vi det? Vi är ju också som en stor aktör och en skyldighet att få fram ett effektsamband med andra bitar. Och så måste vi ju följa upp och *mäta saker som vi kanske själva inte använder för att styra i vår verksamhet. Men det är viktiga uppgifter, och de är viktiga totalt sett för hela transportsystemet.* Så vi har en massa andra saker som vi, i det här fallet, försöker renodla till det Trafikverket kan göra skillnad på. Vad gör vi, och var ska vi fokusera våra pengar och åtgärder. Men det är alltså hur mycket svårare som helst att ringa in det, att definiera upp det, att sen hitta metoder, modeller

och verktyg och veta att man hittar rätt, mäter rätt och följer upp rätt och att vi har någon nytta av det. (Trv 2014-12-12)

Går det att lita på externt genomförda mätningar? Trafikverket använder sig sedan länge av Folksamns skadestatistik när de räknar på trafiksäkerheten. Kapaciteten i vägsystemet som är så svår att mäta skulle kunna hämtas från ett privat företags kundkrets:

På vägsidan så är jag väldigt förtjust i ett annat mått än våra trängselmätningar, ett mått som från *företaget TomTom*¹. Dom säljer navigationsutrustning. De tar in data från användare av deras system och gör beräkningar. [...] *Nu är vi ju inte riktigt säkra på kvaliteten i de där mätningarna, så det är inget mått vi törs ta in i vårt eget mätsystem och använda i årsredovisningen.* Tyvärr, skulle jag vilja säga, för jag skulle gärna ha det där. (2014-12-12)

Citatet väcker frågor om hur Trafikverket kan välja att samverka med andra i syftet att nå transportpolitiska mål.

Att konstruera mått och att göra mätningar

När Trafikverket ska konstruera nya mått startar arbetet med att definiera vad det är som ska mätas och sedan finna relevanta mått.

Vi mäter, men *vi mäter kanske inte exakt det vi skulle vilja.* Ungefär så? [...]

Ibland är vi kanske ganska långt från det man egentligen är ute efter, och sen så vet man inte riktigt vad man är ute efter heller [...]

Och då behöver man ju definiera vad menar man, det var tre stycken som hade tagits upp här: robusthet, användbarhet och kapacitet. [...] vad menar vi då med det här? Det är ju jättevida begrepp. [...] *Man måste ju definiera det.* Det är definitionen det handlar om. Och naturligtvis, hur är nuläget? Och vad vill vi nå? Och det kan vara så att man går ut med en enkät. *Blir det så här kvalitativt så är det ju väldigt luddigt.* Det är ju inte lika lätt som att mäta pengar.

Det är ju det som är problemet. *Om det är något som är svårt att mäta och så blir det något sådär halvdåligt mått som ingen förstår,* men just för att man känner att man måste ha någonting. *Det är ju där man skulle vilja att man kan få till skarpa mått.* (Trv 2015-03-20)

För att veta vad som ska mätas kan man utgå från en riskanalys, vilka risker verksamheten är utsatt för ur olika perspektiv:

Ja, och det är viktigt att veta vad det är man ska mäta. *Ett sätt att komma fram till de här kritiska delarna det är att använda metoden riskanalys.* Att man

¹ Leverantör av plats- och navigeringsprodukter och -tjänster.

identifierar risker utifrån ett visst perspektiv. För att kunna hitta de kritiska delarna som man behöver ha koll på. (Trv 2015-03-20)

En del i processen är att göra en nulägesanalys. Den behövs för att kunna avläsa målnivå och avvikelser:

Ja, en *nulägesmätning är nödvändig* om man ska införa ett nytt mått.

Ja, annars är man lost. (Trv 2015-03-20)

Ett exempel på problem med måttkonstruktionen handlar om leverans kvaliteten kapacitet.

Vi har lyckliga omständigheter på järnvägssidan för där får vi inga köbildningar normalt sett eftersom vi kör på tidtabell. Är det fullt, så är det fullt. Och sen så skapas ju köbildningar av brister i produktionsanläggningen, oftast, eller folk som springer på spåret eller tåg som går sönder. Men är den stora frågan *hur många tåg vi kan packa in i systemet eller är det hur många tåg i systemet givet vissa förutsättningar som vi kan få in?* Eller *en än mer intressant fråga är ur resandeperspektivet: är det volymresandet per tidsenhet?* Är det viktigt att köra, nu har vi tio tåg i systemet, men det sitter inget folk i dem. Det är ett dåligt utnyttjande i princip. Så just det där är den första viktiga frågan när man börjar titta på det här. [...] förmåga att hantera efterfrågad volym. [...] Ja, det kan ju vem som helst uttala sig om men sen kommer måttet. Och så här tycker jag: att hitta ett begrepp på måttet, åh, vad fint det är, men sen *att gå in och skapa måttet, det är det som är utmaningen.* (Trv 2014-12-12)

Citatet visar hur resonemanget spänner över olika perspektiv, från en produktionsorientering till en kundorientering. En annan fråga när det gäller kapacitet är om det är befintlig kapacitet eller det är kapacitetsutnyttjandet som ska mätas. Och, generellt för alla mätningar, vad som är ett bra eller dåligt värde.

Vi har ju inget bra mått på järnvägsidan när det gäller kapacitet, vi mäter någon slags kapacitetsutnyttjande. [...] Och det här är egentligen grundläggande för alla typer av, i alla fall i det här sammanhanget, att *man ska liksom veta i vilken riktning som är bra, eller vilken riktning som är dåligt, mått. Annars är det ganska värdelöst om man inte vet vad som är bra eller dåligt. Och när det gäller just kapacitetsutnyttjande så som vi mäter det så vet vi inte, vi har ingen koll på i vilken riktning det ska gå för att det ska vara bra.* (Trv 2014-12-12)

Användbarhet kan mätas som restidskvot vilket kan tolkas som en mätning inom transportsystemet. Kvoten har ingen referens till medborgarnas behov, endast till befintligt transportsystem vilket blir problematiskt ur ett kundorienteringsperspektiv:

Vi har ju en indikator på användbarhet som handlar just om kollektivtrafik och *restidskvoten mellan kollektivtrafik och personbilsresande* på utvalda sträckor.

Det är en viktig bit för att ha som indikator på hur användbart är det här för att kunna tillgodose sina transportbehov med kollektivtrafik.

Vi har andra saker, t ex om man simulerar något som är riktigt bra framträdande, att bara för att vi tidigare har jagat sekunder i kundmätningar och så vidare. Och sen kommer det nya tåg. Och då får man stå och vänta, då går det upp någon dörr väldigt sakta, och så går det ner en dörr väldigt sakta. Och i samhällsimuleringarna, *de här nya tågen då som har kommit med dörrar som gick lite sakta, det tog bort hela vitsen med kundmätningar* för hela miljoner. Och då får vi *transportsystemperspektivet hur vi managerar från olika håll.*

(Trv 2014-12-12)

Det uppstår målkonflikter mellan olika tjänster, en förbättrad perrong kan skapa försämrad restid:

Och likadant så tittar de på om perronger, om man har ett tak. Om det regnar så står alla under taket och när tåget stannar så börjar man gå. Det fördröjer tiden. Och så tittar vi på hur påverkar det där kapaciteten, att i tågplanen lägga in uppehållstiderna. *Vi kanske skulle lägga med två minuter, men då tar man tre minuter istället.* För annars kommer man in lite osunt i tidtabellen, eller tågplanen. (Trv 2014-12-12)

Exemplet ovan visar att en leverans kvalitet kan ha olika indikatorer som pekar åt olika håll vilket gör att de olika indikatorerna behöver vägas om de ska samordnas till ett övergripande mått som säger något om tillståndet i transportsystemet.

När ett samtal går över från att ha handlat om användbarhet och kapacitet till leverans kvaliteten miljö och hälsa utbrister den ansvariga ”plötsligt framstår miljö och hälsa som rena barnleken” (Trv 2014-12-12). Det visar sig att Trafikverket självständigt har reducerat leverans kvaliteten till att endast omfatta klimat, hälsa och landskap:

Begränsad miljöpåverkan, frisk luft, god bebyggd miljö, dricksvatten av god kvalitet, giftfri miljö, biologisk mångfald och levande sjövattnedrag är *de sju miljö kvalitetsmålen som påverkas mest av vår verksamhet.* Eller *det är de miljö kvalitetsmål som politiken pekar ut och som miljömålsystemet följer upp trafiken på.* Eller transportsystemet på. Och när man tittar åt andra hållet, på vår verksamhet och gör en miljöledning på det, *så vänder man på det och tittar på vår verksamhet, var uppstår de största miljöproblemen någonstans?* Och då identifierar vi *sex betydande miljöaspekter för Trafikverket.* Och det handlar ju inte oväntat om klimat och energi, vatten, luft, material och kemiska produkter, landskap och hälsa. [...] Miljö kan ju vara väldigt mycket men då har vi avgränsat det till de här betydande miljöaspekterna. [...] Sen när det gäller leverans kvaliteten så har vi sagt att vi kan inte prata om sex, sju miljöområden utan *vi har valt att inom Trafikverket, när vi talar om miljö då pratar vi om klimat, hälsa och landskap.* (Trv 2014-12-12)

Medarbetare och andra människor

Trafikverket vill hitta aggregerade mått som går att kommunicera. Att få ihop indikatorer till mått som är lätta att förstå:

Ett sådant mått som lyckas summera ihop, ja lite partikelutsläpp och sånt som är väldigt abstrakt och som inte säger någonting egentligen för en amatör. Hur mycket vi lyckas minska antalet partiklar i en tätort och hur mycket mindre koldioxid, jag vet inte, eller svaveldioxid som vi tidigare har mätt, som ingen begriper. Får vi det till ett mått som folk faktiskt kan begripa och som liksom summerar ihop alla de här sakerna [...] Det som är störst problem på landskapsområdet det är att det är så otroligt brett område. Här har vi en avgränsningsfråga kvar att göra. Vad är det egentligen vi ska mäta för något?
(Trv 2014-12-12)

Citatet ovan talar återigen om avgränsningar som Trafikverket väljer att göra. Och det är medarbetarna, människor, som gör avgränsningarna. Det kan finnas olika motiv till valet av vad ett mått ska spegla. Ett motiv som lyftes fram var rädsla för oönskade konsekvenser:

Varför är det svårsmätbart? Ja, det kan vara svårt att hitta data, det kan vara svårt att hitta på det här perfekta mätetalet, den här indikatorn. Men jag landar i att det svårsmätbara sitter hos människor, hos medarbetare. Det är ofta därför det blir så svårsmätbart. Man tycker att det är logiskt, förnuftet och logiken ska ju liksom härska i det här, men ofta när det blir jobbigt att mäta, när man inte vill [...] Oj, oj oj, om jag mäter det här, som vi på ett logiskt och förnuftigt sätt kan ta fram, men det får ju konsekvenser för mig och för organisationen runtomkring. Hur blir det här? Det tror jag är en mothållande effekt. Vill jag verkligen visa hur tillståndet är? [...] Jag tror också att det kan finnas en rädsla för att mäta för att vi inte är riktigt trygga i vad det blir för konsekvenser. [...] Ofta är nyckeltal kopplade till ekonomi också. Oj, om vi har ett bra nyckeltal så stryker vi väl den här verksamheten. Då outsourcar vi väl den eller, man lägger på, vad får det här för konsekvenser? [...] Man är rädd för det, det här blir för transparent, inte av illvilja, det är inte förnuftet som håller en tillbaka utan det är samvetet. (Trv 2015-03-20)

Samtidigt som man i Trafikverket söker efter mått som speglar en helhet finns insikten om att det är en omöjlig uppgift. En lösning ses som att använda flera olika mått. Det kräver i sin tur att medarbetare ägnar sig åt att analysera resultaten av mätningarna.

... det ska vara så fullkomligt allting. Och den här fullständighetsdjävulen som finns hos var och en av oss kanske, mer eller mindre.

[...]

Men om man då använder det där som en delmängd i att få ut det här perfekta tillståndsmåttet då är det ju kanske inte så bra. Men om man tar en stor mängd

mått som inte är allomfattande, *men att det sitter en mänsklig analys bakom, då är det tillräckligt bra. Om man har den kulturen att det är okey att människors kunskap kan vara, jamen liksom bra, har ni sagt att det är så, då är det bra.*
(Trv 2015-03-20)

Citatet ovan väcker frågor om rådande organisationskultur inom Trafikverket, vilken tillit som finns till medarbetarnas kompetens.

Analys och lärande

Det finns olika strategier för att hantera det som är svårt att mäta.

För många, många år tillbaka [i Vägverket, före dess att Trafikverket bildades, förf. anm.] så var det en strategi. *Om man inte kan mäta effekterna, då mäter man prestationerna, kan man inte mäta prestationerna, då mäter man aktiviteterna, vad man gör och kan man inte mäta det då mäter man hur mycket pengar man satsar.*

Så gör vi ju!

Då är det en liten strategi för att hantera det som är svårt att mäta. *Man vill ju mäta effekterna, men det är inte alltid man kan.* (Trv 2015-03-20)

Resonemanget relaterar till den så kallade resursomvandlingskedjan som ofta används för att teoretisera intern myndighetsstyrning, en modell som vi återkommer till längre fram i denna rapport.

Det kan också vara kostsamt att mäta. Ett sätt att hantera det är att inte mäta så ofta och att varva det med att styra på handlingsplaner baserat på en analys av det som framkom i mätningen. Inom Trafikverket tillämpas en sådan princip när det gäller medarbetarenkäter som resulterar i ett nöjd-medarbetar-index.

Vartannat år är det NMI och vartannat att uppfylla handlingsplaner.
(Trv 2015-03-20)

Det är en sak att ta fram mått och att göra mätningar. I diskussionerna återkommer frågan om analysen av resultaten och hur resultaten tas om hand.

Å ena sidan jobbar man mycket med att rapportera siffror. Ett har gått från ett till två. Och så är det punkt. Det man kanske behöver fylla på med mycket mer analys för att få den totala analysen. *Jag upplever att det är väldigt mycket rapportering. Men att det saknas den här svansen av analys för att få det komplett.* Det finns en vilja att rapportera, det kommer hur mycket som helst. Men att säga att den här komponenten har en del av robusthet och vi ser att det blir en förflyttning, den delen av analysen den upplever jag att den analysen inte är komplett. *Det blir mycket rapport. Analys och återkoppling saknas.*

Så det krävs nog en hel del *kompetens för en fullständig analys*. De som jobbar med sådana här saker tycker det är kul att hålla på med. Det är så mycket grottande. Man måste kunna se lite vidare.

Ja, och sedan är frågan. Vi mäter ju väldigt mycket, men *det är ju inte alltid informationen används och blir underlag för styrning*. Jag tycker att jag får jättemycket indikationer på att man tror att resultat från kundundersökningar faktiskt används för styrning, men det blir något glapp ibland mellan olika aktörer.

Håller med. *För man skulle ju vilja se hur resultaten används*. Var kommer de in i vår styrning?

Ja, och det skulle ju vara *motiverande för dem som jobbar med mätning, uppföljning och rapportering*.

Ja, för det är mycket jobb som ligger bakom. *Men hur tas resultaten om hand?* Ser man inget resultat av det man levererar och jobbar med, och det finns ingen fortsatt förvaltning av det. Man måste ju få in det på något sätt i sin verksamhet, *få in det i styrningen*. *Men ser man inte det då tappar man motivationen*.

Så det måste tydliggöras mera: hur används resultaten och fokusera på det man behöver mäta och inte allt.

En sådan *feedback är ju ett led i att ständigt förbättra* också. Mätningarna i sig då.

(Trv 2015-03-20)

Citaten visar att mått och mätningar upplevs som en viktig arbetsuppgift i Trafikverket. Det rapporteras mycket, men upplevelsen är att det saknas både analys och återföring in i styrprocesserna.

4. Diskussion om styrning i staten

Styrningslogiker

Wiesel och Modell (2014) visar hur styrningslogiken i offentlig sektor har förändrats från att fokusera på resurser till att istället lyfta fram prestationer och effekter. Det handlar om tre olika logiker: Progressive Public Administration (PPA), New Public Management (NPM) och New Public Governance (NPG). En del i utvecklingen handlar om ett skifte i hur myndigheterna ser på sina uppgifter, från att vara produktionsorienterade till att tillämpa modernare former av kundorientering. Med en produktionsorienterad verksamhet, vilket präglar den byråkratiska och regelstyrda PPA-logiken, intar myndigheten expertrollen med regeringens uppdrag att planera och leverera till samhället där medborgarna betraktas som väljare och skattebetalare. I NPM-logiken blir medborgarna istället konsumenter på en marknad. Det betyder att myndigheten behöver förstå mer om kundernas behov för att kunna leverera det som efterfrågas. Det går inte att bara verkställa regeringens uppdrag, det ska ske med kunskap om kundernas preferenser. Det är inte statstjänstemännen som är experterna, det är kunden/konsumenten/brukaren som vet bäst vad den vill ha. På det sättet kan NPM sägas ”trycka ner” professionerna. Kunskapen om vad som behöver göras finns inte i huvudet på myndighetens medarbetare, den måste undersökas ute på marknaden. Det krävs marknadsundersökningar; mätningar av konsumenternas behov, preferenser och nöjdhet. I Trafikverket har vi inte sett tecken på att professionerna skulle vara nedtryckta på kundernas bekostnad. Tvärtom, det finns mer som talar för att organisationen har en kultur som lever kvar i det produktionsorienterade experttänkandet.

Den tidigare budgetstyrningen (PPA) satte tydliga och detaljerade ekonomiska ramar för verksamheten. Det var en hierarkisk styrning där myndigheterna skulle verkställa politiska beslut inom ramen för budget, lagar och regler. Det fanns en förväntan på att statstjänstemännen gjorde både vad som *skulle göras* och vad som *kunde göras* inom ramen för budgeterade medel. Resultatredovisningen begränsades till att redovisa avvikelser från budget. Med införande av mål- och resultatstyrning, där fokus istället ligger på vad myndigheternas verksamhet resulterar i, träder principal-agentproblematiken in. Principalen är osäker på vad agenten verkligen gör. Principal-agentproblematiken är en av förklaringarna till varför NPM har medfört omfattande mätbarhetskrav i flera led. Regeringen behöver få prestationer återrapporterade och myndigheten behöver veta vad kunderna vill och hur de upplever myndighetens leveranser. När myndigheterna varken tillämpade kundorientering eller mål- och resultatstyrning, utan det var produktionsorientering och budgetstyrning som rådde, då uppstod inte principal-agentproblematiken tack vare att det fanns en tillit till statstjänstemännens förmåga att genomföra regeringens politik.

Med NPM är det marknadslösningar och konkurrens som ska effektivisera verksamheterna. Med NPG framträder andra dimensioner än de som PPA och NPM karakteriseras av. Medborgarna ses inte bara som relativt passiva konsumenter utan som medskapare av leveranserna. NPG kan på så sätt innebära ett nytt sätt att värdera kompetens, både hos medborgare och hos statstjänstemän. Det handlar om att samverka och fokus ligger på processer och effekter. NPG öppnar därigenom för nya former av tillitsfulla relationer. Utvecklingen av styrlogiker kan sammanfattas i följande tabell:

	PPA	NPM	NPG
Medborgare	Skattebetalare/ Väljare	Kund/ Konsument	Samproducent
Grundläggande utgångspunkter	Reglering	Ekonomism	Kundorientering
Organisering	Byråkrati	Marknads- konkurrens	Samverkan i nätverk
Myndighetsuppgift	Verkställa politik	Marknadsutbyte	Nätverks- samverkan
Styrningsfokus	Resurser	Prestationer	Yttre effektivitet
Prestationer	Följa regler	Produktivitet	Kundnöjdhet

Tabell 4:1: Styrningslogikers fokus (anpassad efter Wiesel & Modell, 2014, s 178)

Motiven till Trafikverkets bildande kan tolkas med NPG-logiken. Kundorienteringen och det trafikslagsövergripande planeringsarbetet ska göra myndigheten mer effektiv. Det är den yttre effektiviteten som ligger i fokus för NPG vilket avspeglas i Trafikverkets vision som talar om leveransen av en tjänst som gör att ”alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt”. Visionen lever därför upp till NPG-logikens syn på prestationer i form av kundnöjdhet. Verksamhetsidéen berättar att det ska göras i samverkan med andra aktörer, dvs. i den nätverksamverkan NPG står för. Vi har också sett att en stor del av de pengar som Trafikverket tillförs ska användas till arbeten som utförs av externa parter. Det betyder att viss samverkan sker med pengar från Trafikverket, medan annan samverkan sker med andra som har egen finansiering. Det finns också andra externa faktorer som påverkar transportsystemets tillstånd över vilka Trafikverket inte råder.

Verksamhetsstyrningen får på detta sätt utmaningar genom att det krävs fokusering på det som ligger utanför den egna organisationen. Det nya styrramverket med

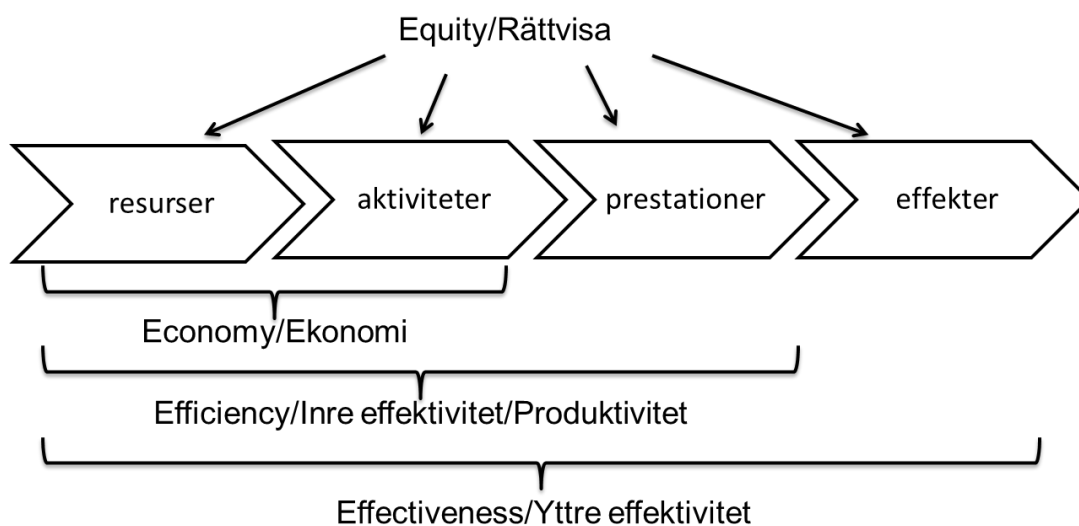
leveranskvaliteterna poängterar också detta: fånga tillståndet i transportsystemet oavsett vem som har skapat det.

Resursomvandlingskedjan och värdekedjan

Resursomvandlingskedjan är en utvecklad input-outputmodell vilken visar att resurser är tänkta att användas för aktiviteter i verksamhetsprocesser vilka ska leda till prestationer och effekter. Budgetering är en form av resursstyrning vilken är direkt kopplad till input. Den klassiska, hårda budgetstyrningen råder tillsammans med ett produktionsorienterat sätt att styra där tillförandet av resurser också bestämmer vad som ska göras i verksamheten. Med mål- och resultatstyrningen kommer budgeten som en ”påse pengar” tillsammans med mål som ska uppnås. Styrningen är då inriktad på resursomvandlingskedjans prestationer och effekter. Verksamhetens resultat är således i fokus för ekonomistyrningen och ansvaret handlar om att nå verksamhetsmål inom budgetramarna.

Resursomvandlingskedjan kan även relateras till konceptet 3E: economy, efficiency, och effectiveness. Economy är de resurser som förs in i en verksamhet, den ekonomi man har att röra sig med (input). Efficiency handlar om den inre effektiviteten eller produktiviteten, medan effectiveness är det samma som yttre effektivitet. Den inre effektiviteten är att göra saker på rätt sätt vilket betyder att man strävar efter så mycket prestationer (output) som möjligt i relation till lägsta möjliga resursåtgång. Den yttre effektiviteten handlar om att göra rätt saker på rätt sätt så att effekterna av prestationerna gör att övergripande mål nås (outcome) (Modell & Grönlund, 2006, s 15).

I offentlig ekonomistyrning läggs ett fjärde E till i form av Equity: rättvisa (Bovaird m fl, 1988; Sharp, 2003). Men rättvisa kan inte förstås enligt samma logik som de andra tre E:na. Rättvisan kan utmana ekonomin och effektiviteten eftersom den är tänkt att genomsyra såväl resurstilldelningen som processerna och resultaten (se figur 4:1 nedan). Diskussionen tenderar dock att landa i att det är effekterna som ska vara rättvisa och att resurserna ska anpassas för att ge ”rätt” resultat. Ett problem är dock att det ofta saknas tydliga samband mellan pengar och resultat vilket betyder att tillskjutna medel i en budget inte kan garantera att den inre eller yttre effektiviteten förbättras (Wittbom, 2013). När orsak-verkan-sambanden saknas blir arbetssättet avgörande; det blir väsentligt att sköta processerna på ett demokratiskt och rättvist sätt (Wittbom, 2009).

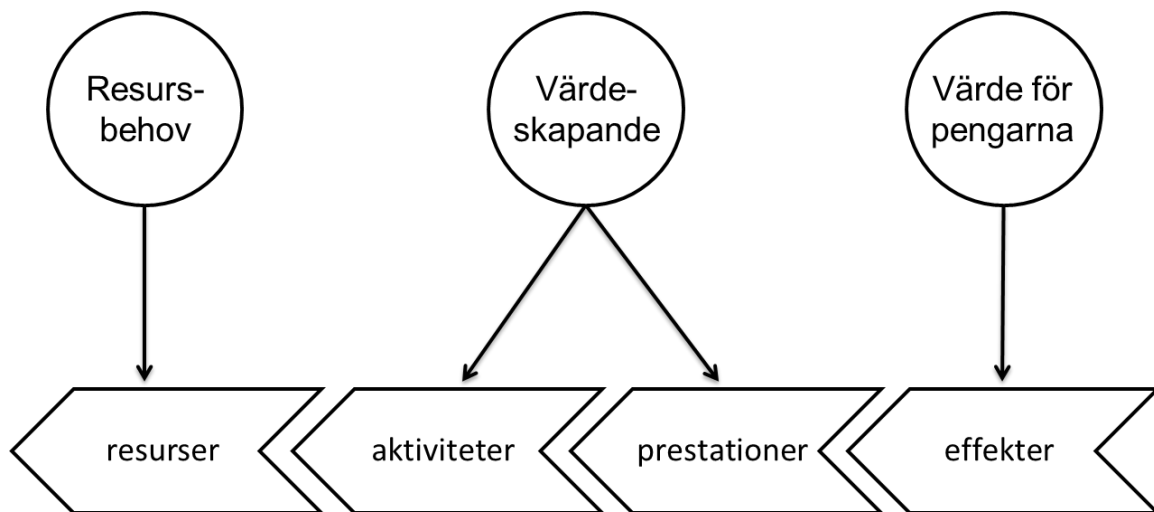


Figur 4:1: 4E i resursomvandlingskedjan

Det framkom tydligt i denna studies workshop med 16 myndigheter att det är problematiskt att ha kontroll över hela resursomvandlingskedjan. De tre första stegen från resurser via aktiviteter till prestationer är vad myndigheternas styrnings- och ledningssystem någorlunda kan greppa. Effekterna är mycket mer komplicerat att redovisa. Det beror delvis på redovisningens tidshorisont som ofta är för kort för att spegla effekterna av levererade prestationer. Men det är framför allt svårt att få fram orsak-verkan-samband. Det är därför svårt att mäta vad det egna arbetet har betytt för de uppnådda effekterna. Effekterna uppstår dessutom delvis oberoende av de egna prestationerna. Mycket som påverkar effekterna sker i samverkan med andra eller beroende på andra parter med vilka det saknas samverkan.

I Trafikverkets fall med leverans kvaliteterna blir det sista ledet i resursomvandlingskedjan relevant. Det är effekterna som ska fångas, både effekterna i transportsystemet och vad transportsystemets tillstånd ger för effekter i samhället. Det blir därför av intresse att vända på modellen och börja med det sista ledet. Där kan vi utläsa vad man vill uppnå med sin verksamhet; att få så mycket värde som möjligt för pengarna. Prestationerna är vad man gör för att försöka uppnå sådana effekter. Processerna visar hur arbetet går till och resurserna med vad arbetet utförs. Tolkad på detta sätt kan

resursomvandlingskedjan jämförs med Michael Porters (1985) värdekedja som används i processtyrningssammanhang (se figur 4:2 nedan).



Figur 4:2 Värdekedjan i statlig styrning

Värdeskapandet är kopplat till kundorientering vilket översatt till offentlig sektor också handlar om medborgarorientering. Det är ur medborgarnas perspektiv värdet för pengarna är tänkt att utläsas. Medborgarna avgör om skattepengar används på ett önskvärt sätt och väljarna kan använda sin röst för att påverka beslutsfattare hur pengarna ska användas. Det är dock problematiskt att göra med ett ekonomiskt språk eftersom det är svårt för medborgare att känna till vad som är rätt pris eller rätt resursåtgång för att uppnå vissa effekter.

I detta sammanhang är det även väsentligt att förstå hur pengarnas roll skiljer sig åt i privat och offentlig sektor. Mycket är lika när det gäller pengar, men en avgörande skillnad är att pengar i privat sektor utgör ett mål i sig. I offentlig sektor är pengar inget mål utan enbart ett medel för att nå verksamhetsmål. Det betyder att det finns olika incitament för och värderingar av ekonomiska resultat. Det är viktigare att budgeten följs i offentlig sektor medan en överträffad intäktsbudget eller en underskriden kostnadsbudget är välkommet i privat sektor. Resultatet blev vinst. I offentlig sektor går det inte att tala om vinst på samma sätt eftersom pengar inte är ett mål i sig. Om kostnaderna inte blev så stora som budgeterat uppstår istället ett överskott. Ett överskott är mer välkommet än ett underskott, men i offentlig sektor framstår beskattningen eller tilldelningen av pengar som felaktig om det blir stora budgetavvikelse (Wittbom, 2013).

Pengarnas roll bör påverka hur samverkan kan fungera mellan Trafikverket som statlig myndighet och privata partners i arbetet med att klara leverans kvaliteterna. Samverkan sker på olika ekonomiska villkor och med olika incitament. För medarbetare inom Trafikverket är det demokratiska uppdraget närvarande vilket troligen påverkar leveransen. För det privata partner-företaget är det upprättat kontrakt som gäller; leveransen begränsas till det som företaget får betalt för.

För att ha god ekonomisk hushållning inom offentlig sektor finns tydliga incitament för att utvärdera huruvida varje tjänst som levereras sker med rätt kvalitet till minsta möjliga kostnad. Idén är att varje skattekrona ska användas till så mycket önskad verksamhet som möjligt för medborgarnas bästa nytta. Ur ett värdeskapande perspektiv behöver verksamhetsstyrningen omfatta väl utvecklade lärande stödprocesser (Johansson & Skoog, 2007). Rapporteringsprocesser används för att presentera alla insamlade mätresultat på ett pedagogiskt sätt som gör dem användbara. Den statistiska analysen tas om hand i utvärderingsprocesser där mycket av lärandet ingår. För att få dessa stödprocesser att fungera behövs även motivationsprocesser.

Inom Trafikverket pågår mycket planering och rapportering men det verkar saknas både tid och viss kompetens för analys och lärande. Det framkom att mer fokus på analys och återkoppling in i styrprocesserna dels skulle kunna ge underlag för ständiga förbättringar, dels verka motiverande för medarbetarna som ägnar sig åt att mäta och rapportera.

Public Value Management

Styrramverkets tillkomst bottnar i ett behov av att klargöra vad brukarna av transportsystemet får för pengarna, vilka nyttor det bidrar till och vilka onyttor som behöver hanteras. Med Public Value Management (PVM) sätts värden i fokus. Stoker (2006) menar att effektivitet i PVM handlar om att myndigheten lever upp till regeringens förtroende genom aktiviteter som stämmer med syftet för verksamheten och som leder till att förhandlade målsättningar uppnås. Det är däremot svårare att definiera begreppen värde och public value. Rutgers (2015, s 33) parafraserar filosofen William Stern genom att uttrycka att värde inte är något, men något har ett värde i betraktarens synvinkel. Begreppet värde används för att kunna ge mening och betydelse åt olika samhällsfenomen. Oftast används värde i positiva termer, det vill säga när något upplevs som värdefullt. Men det kan lika gärna avse något som inte är uppskattat. På det sättet kan värdebegreppet användas för att förstå både det som är värdefullt och bra (nyttigt) samt det som är värdelöst och dåligt (onyttigt) (Rutgers, 2015).

Rutgers resonemang kan relateras till den diskussion medarbetarna inom de 16 olika myndigheterna förde gällande behovet av att veta vad som är ett bra eller dåligt

resultat. Ett sätt att testa om resultatet är bra eller dåligt är att arbeta med feedback på olika sätt. Man kan exempelvis skicka ut mätresultaten till dem de berör för att få veta om de stämmer med den verklighet de upplever och lyssna på deras reaktioner. På det sättet kan dialog föras om mätresultatens relevans vilket också bäddar för en analys av mått och mätningar.

Moore (1995) lanserar en modell för vad som behövs för att kunna styra mot värde. Med hjälp av tre frågor kan en myndighet fånga public value:

1. Är det värdefullt för samhället?
2. Finns det politiskt och rättsligt stöd för det?
3. Är det administrativt och operativt genomförbart?

Idén är att samförstånd ska råda om att det som ska göras är värdefullt, det ska finnas stöd för åtgärderna från politiskt valda beslutsfattare och intern kapacitet i myndigheten att praktiskt genomföra åtgärderna. Horner & Hutton (2011) vill besvara den första frågan med hjälp av mått och mätningar. De byter ut samförstånd om vad som är värdefullt mot att det som görs med politiskt stöd och tillräckliga resurser mäts. I nästa kapitel kommer frågor om mått och mätningar att problematiseras och diskuteras.

Det är intressant att ta del av den studie som Van der Wal et al. (2015) har gjort genom att analysera hur public value-begreppet är definierat i nästan fyra hundra publikationer över en tidsperiod av 44 år (1969-2012). Knappt en fjärdedel av publikationerna (87 av 397) ger en definition av public value. En tredjedel av dessa definitioner är unika och ingen av dem är använd mer än tio gånger. Sammantaget pekar detta på att public value-begreppet är fragmenterat. Det som återkommer är istället hänvisningar till sunt förnuft. Rutgers (2015) lyfter fram värdet av public value genom att konstatera att användningen av begreppet innebär att fakta problematiseras; det finns inga självklara fakta att utgå från. Det gör att en väl fungerande administration försöker uppskatta ett fenomen ur flera perspektiv. Fenomenets värde behöver diskuteras med olika intressenter och kan möjligen leda till konsensus. Det är värt att notera att litteraturen om public value poängterar att det inte räcker med samtida intressenters perspektiv, även framtida generationers intressen behöver fångas och värderas.

Två olika synsätt utkristalliseras i litteraturen om public value (Benington & Moore, 2011). Det ena synsättet handlar om att värde/nytta kan bedömas genom att aggregera individuella medborgares uppfattningar. Att utgå från individers önsknings ligger i linje med NPM och emanerar från privata sektorns kundorientering där kundens

specifika efterfrågan får styra leveransen. Det andra synsättet utgår från samhällsmedborgare som ett kollektiv och vad som medför värde/nytta till en sådan samhällssfär. Det ligger i linje med NPG och PVM som utgår från nätverk av aktörer med bredare och mer långsiktiga samhällsintressen. Mellan dessa två synsätt – vad samhället värderar utifrån aggregerade individers synpunkter respektive vad som medför värde för samhället i en mer kollektiv bemärkelse – finns det en spänning som gör att de står i konflikt med varandra (Benington, 2011).

Spänningen kan vara ett tecken på övergången mellan styrningslogikerna PPA, NPM och NPG (Tabell 4:1). NPM avlöste PPA genom att öppna för en större lyhörddhet för kundernas preferenser. Men NPM har inneburit problem för politiskt styrda organisationer där demokrati ska genomsyra tjänstemännens verkställighet (Aberbach & Christensen, 2005). Det finns risk för att de kunder som hörs mest också får sina behov tillgodosedda utifrån starka egenintressen. De tysta och sämre företrädna kunderna ges inte jämställda tolkningsföreträden, trots att de kan ha minst lika tungt vägande intressen. NPG och PVM bidrar till att inkludera även de tysta kunderna (Benington, 2009). Med PVM ska hänsyn tas till alla medborgare och myndigheterna förväntas bortse från kortsiktiga lösningar och istället arbeta på längre sikt där även framtida generationers intressen ingår i planeringsunderlaget (Benington, 2011; Rutgers, 2015).

Prebble (2012) för ett resonemang som leder fram till en teori om att public value kan mätas utifrån det ideala tillståndet. Och det ideala tillståndet är något som kunniga statstjänstemän kan bidra med. Prebble erfar att det visserligen finns de som överskattar sin egen förmåga och levererar felaktiga åtgärder, men det finns framför allt kunniga medarbetare som skulle kunna bidra till public value bara de vågade stå för sin expertis. Prebbles resonemang kan kopplas till de två synsätt på public value som diskuteras ovan. Det ideala tillståndet kan då relateras till de förväntningar som ställs på PVM. Det talar för att statstjänstemännens roll utvecklas. Medarbetare i staten var experter som levererade inifrån myndigheten under den byråkratiska budgetstyrningens tidevarv (PPA) utan större hänsyn till hur resultaten av deras arbete upplevdes i samhället. De hade makten att avgöra vad som var bäst. I tider av NPM minskade tjänstemännens makt och kunderna får definiera vad som är väsentligt att leverera. Med PVM återtar medarbetarna i myndigheterna makten genom att tillägna sig ökad tillit till att veta mer om vad samhället behöver i kollektiv bemärkelse. Den tilliten kan fås genom att samverka med medborgarna i en demokratisk anda (Benington & Moore, 2011).

De värden som ska framträda med hjälp av PVM kan göra det med hjälp av modern informationsteknologi. Inom forskningen talas om Digital-Era Governance (DEG) (se

exempelvis Greve, 2015). Inom statlig styrning känner vi igen det från utvecklingen mot 24-timmarsmyndigheten och e-förvaltning. Det är dock en utmaning att kunna använda IT och moderna kommunikationsplattformar på ett sätt som gör att samverkan med såväl partners som kunder kan utvecklas (Greve, 2015). Det kräver särskild kompetens att effektivisera samverkansformerna med hjälp av IT.

Med hänsyn till att en av målsättningarna med styrramverket är att fokusera på kundernas resor och transporter finns det anledning att studera leveranskvaliteterna ur ett public value-perspektiv vilket rimmar väl med NPG-logiken och DEG. Med PVM finns möjligheter att inkludera rättvisa i myndighetens värdekedja (se figur 4:2) så att det fjärde E:t kommer in i resursomvandlingskedjan (se figur4:1).

5. Diskussion om mått och mätningar

Mätbarhet

Ett sätt att se på mätbarhet kan hämtas från språkfilosofen John Searle (1997) som säger att det är först när något fyller en *funktion* som man kan *värdera* detta något. Ett belysande exempel är pengar. Pengar i form av sedlar kan ses som pappersbitar med stämplor och siffror på. Det är först när sedlarna ingår i ett etablerat betalningssystem som de kan värderas. Siffror i ett kontoutdrag från ett banktillgodohavande är heller inte värda något utan att ha funktionen som betalningsmedel. När vi nu ser på styrramverket är det just i den änden Trafikverket startade implementeringen. Varje leveranskvalitet ska definieras utifrån dess funktion och det gäller att hitta indikatorer som kan spegla dessa funktioner på tre nivåer. Dessa indikatorer ska dessutom vara mätbara, kommunicerbara och användbara i den interna styrningen.

I diskussionerna tillsammans med de 16 myndigheterna om hur mätningar och mått används skissades fyra olika faser:



Figur 5:1 Fyra faser för användning av mått och mätningar

Det första mått används till är att fastställa att något existerar. Man mäter för att fastställa existens. Detta synsätt stöds av Mouritsen (2009) vars forskning om intellektuellt kapital visar att mätning är viktigt även om mätresultaten inte gör anspråk på att kunna presentera ett verkligt värde. Det går inte att sätta en siffra på en organisations intellektuella kapital, men mätningen i sig ger incitament för att uppmärksamma dess existens och dess värde.

När existensen är fastställd inträder fasen då man mäter för att få fram en problemformulering. Ett exempel som lyftes fram i diskussionerna med de 16 myndigheterna är arbetslöshet. Först identifierar man att det finns några som inte arbetar. Det är först när man kallar dem för arbetslösa som det finns något att formulera ett problem kring. Då vill man mäta för att förstå problemet. Det är ofta i problemformuleringsfasen som politiken kommer in. I den tredje fasen finns problemet definierat och man går istället över till att forma någon sorts avtal. Diskussioner ska leda fram till en överenskommelse om att man vill åtgärda något. I denna tredje fas används mått för att

skriva fram ett avtal om vad som behöver göras. När det är klart används mått som en argumentation mellan parterna när avtalet utvärderas. De fyra olika faserna ovan kan ses som en glidande skala. Olika fenomen och olika parter kan befinna sig i olika faser. Modellen kan användas för att undvika missförstånd om mått och mätningar.

Att komma överens om en definition ses också som en förutsättning för att skapa mätbarhet. Det räcker inte att ta fram en definition, den måste vara accepterad och överenskommen för att kunna fungera för mätningar.

Några myndigheter har uppdraget att mäta tillstånd i samhället, sådana tillstånd som deras egen verksamhet inte råder över. Naturvårdsverket och Kulturanalys var två deltagande myndigheter som mäter och analyserar många myndigheters, kommuners och landstings verksamheter för att kunna göra effektbedömningar. Det är en speciell situation som kräver väldigt mycket mätning och analys vilket de väljer att göra i form av utvärderingar. Vad deras egna verksamheter resulterar i för effekter är däremot svårt att mäta och följa upp. Verksamhetslogiken behöver anpassas men det är ändå svårt att redovisa effekterna av den egna verksamheten.

Mått och människor

Siffrans makt grundas i speciella realitetsanspråk. Att kunna redovisa siffror ger sken av pålitlig data som speglar en verklighet. När fenomen beskrivs med siffror och statistik upplevs de därför ofta som mer pålitliga. Detta är dock en fatal felsyn som hotar att leda till att det bara är det som går att räkna som blir det som räknas (Ekström & Sörlin, 2012, s 49). Det finns så mycket av värde som inte låter sig fångas i siffror och statistik. För en organisation som vill arbeta på ett kundorienterat sätt blir det kritiskt. I Trafikverkets fall handlar det om människor som vill kunna röra sig i transportsystemet.

Redan på 400-talet f.Kr. formulerade Protagoras den så kallade *homo mensura*-satsen: ”Människan är alltings mått” (Ekström & Sörlin, 2012, s 47). Ekström & Sörlin diskuterar det som inom arkitektur och samhällsplanering, bland annat tack vare Jane Jacobs arbete, benämns den ”mänskliga skalan”. Med hjälp av Protagoras sats om människan som alltings mått kan fenomen bedömas utifrån vad som är bra för människan. Den mänskliga skalan utgår således inte från en viss mätbar punkt, utan från människors uppfattningar. I planeringen av en stad kan det finnas goda idéer om estetik och effektivitet men lyckas planerarna inte fånga den mänskliga skalan blir staden inte bra att leva i.

Mårtensson (2007) studerar olika managementmodeller och ser att mätningar görs på människor inom den egna organisationen. Antal anställda, arbetade timmar,

kompetens, intellektuellt kapital är några exempel på mätobjekt. Även det som verkar vara enkelt att räkna på visar sig ofta vara svårt att mäta. Mårtensson ställer frågan om det inte vore bättre att fokusera på hur man kan räkna *med* människor istället för bara *på* människor (Mårtensson, 2007, s 69). Liknande tankesätt framkommer i det som Wittbom (2009) definierar som en mätbarhetsfälla. När graden av jämställdhetsintegrering reduceras till att räkna närvaron av kvinnor och män slår mätbarhetsfällan till. Representationen av kvinnor och män kan inte ensamt avgöra hur makten fördelas. Även om det är lika många män som kvinnor kan det ena könet ha tolkningsföreträde och därmed beslutsmakten (Connell, 2003). För att uppnå ett jämställt transportsystem behöver man räkna med både kvinnors och mäns – och alla människors – reflekterade erfarenheter.

När Ekström & Sörlin (2012) diskuterar humanistisk kunskap i framtidens samhälle under rubriken ”Alltings mått” skriver de att ” ’Kvalitet’ är en fantom, ordet alla använder men få förklarar” (s 83). De kopplar samman förtroende med uppfattningar om kvalitet. Det är svårt att ha förtroende för något som saknar kvalitet. Förtroende och kvalitet kan också sammankopplas med nytta. En verksamhet behöver ha förtroendefulla relationer för att kunna anses som nyttig. Kvalitet mäts numera ofta med hjälp av rankingar, genom att jämföra och rangordna (Ekström & Sörlin, 2012). Man kan ställa sig frågor om hur jämförbarhet möjliggörs. Svärdsten Nymans (2012) visar hur fenomen görs jämförbara genom så kallad kommensuration som ofta inbegriper kvantifiering vilket innebär en reduktion av fenomenet.

Nyckeltal

Nyckeltal är tal som vi intresserar oss för (Catasús et al., 2008, s 32). För att ett tal ska vara ett nyckeltal måste det tala till någon om något viktigt. Nyckeltal behöver ha mottagare och ingå i något som är betydelsefullt. Det ska vara ett tal, gärna en kvot där det som är intressant sätts som täljare och en lämplig referens sätts som nämnare. Nyckeltal kan vara bra hjälpmedel för verksamhetsstyrning och de används med mycket varierande syften så som exempelvis lärande, belöning, kontroll, mobilisering, legitimering och extern rapportering.

Hur går det till att ta fram nyckeltal? Catasús et al. (2008, s 31) beskriver tillvägagångssätt för nyckeltalskonstruktion i fyra steg:

1. Vill beskriva – val av teoretisk definition av den verklighet som ska fångas
2. Går i princip att mäta – tänkbara operationella definitioner
3. Väljer istället att mäta – tänkbara surrogatmått
4. Mäter och registrerar – datafångst

Dessa fyra steg känns igen i Trafikverkets sätt att arbeta med mått och mätningar. Det var också något som de andra myndigheterna diskuterade. Det startar med att komma överens om en definition. Och sedan vill man hitta det perfekta måttet, men när det inte går tar man fram flera alternativa mått och använder dem i mätningar istället. Det kräver än mer analys och vi såg att Trafikverket upplever två problem med analysarbetet. Dels kräver analysen tid, dels ska den göras av medarbetare; människor. Vi fick indikationer på att både tiden för analys och tilliten till den mänskliga analysen saknas i rådande organisationskultur.

Catasús (2013) lyfter fram olika frågor om hur man känner igen ett bra nyckeltal, frågor som nyckeltalskonstruktörer ofta möter vid implementering och kommunikation av nyckeltal. De kan sammanfattas i fyra kvalitativa egenskaper hos nyckeltal: förenkling, del av en historia, flyttbarhet och kommunicerbarhet:

- *Vad betyder det att nyckeltal är förenklingar?* Förenklingar kan kritiseras men samtidigt utgöra en positiv egenskap då nyckeltalet är tänkt att signalera något väsentligt för den egna verksamheten. Genom förenklingen blir det lättare att få överblick. Kvaliteten ligger dock i att förenklingen ska möjliggöra fördjupning. I denna studie fick vi syn på en ”fullständighetsdjävul” inom Trafikverket. Man vill verkligen hitta mått som både speglar helheten och får med alla detaljer. Och gör man inte det blir man inte nöjd.
- *Vilken historia kan ett nyckeltal berätta?* Man talar om ”KPI:er, key performance indicators” vilka är tänkta att berätta något som har med verksamhetens övergripande syften att göra. Det betyder att nyckeltalen väljs med hänsyn till vad som anses vara värdeskapande för organisationen. De 16 myndigheterna var överens om att den egna verksamhetens resultat behöver synliggöras på fler sätt än genom enkla nyckeltal och att ett sätt är att skapa berättelser om verksamheten. Erfarenheterna var dock att utvecklingen av att skapa berättelser hindras av att arbetet med årsredovisningen under senare år har påverkats av regeländringar som ställer krav på revisionsbevis för allting som sägs. Genom strikta krav på revisionsbevis är myndigheterna begränsade att använda årsredovisningen för att beskriva verksamheten på ett målade sätt.
- *För att göra ett nyckeltal flyttbart krävs en dekontextualisering.* Det kan ske genom att nyckeltalet har sin egen kontext och konstrueras som en kvot. Exempelvis mått på lönsamhet som är kvoter mellan resultat och kapital. Att nyckeltalet är flyttbart underlättar för jämförelser över tid och mellan olika verksamheter. Men flyttbarheten behöver inte innebära att tolkningen är självklar. Exempelvis kan en hög personalomsättning för en verksamhet med hög andel strukturkapital utgöra ett mindre problem medan den är mer problematisk för verksamheter som bygger på humankapital. Finns det väl utvecklade rutiner (strukturkapital) som är enkla att kommunicera är personalen

mer utbytbar än i en verksamhet där varje individs personliga kompetens (humankapital) är avgörande för att något arbete ska kunna utföras.

- *Kommunicerbarheten* kan tyckas självklar för att kunna få *användbarhet*. Det är inte endast den som konstruerar nyckeltalet som ska förstå det. Nyckeltalet behöver därför anpassas till mottagaren och finnas på mottagarens villkor. Kommunikerbarheten kan således kännas igen från SMART-kriterierna A: att det ska vara accepterat av användarna. Acceptansen var något som utkristalliserade sig som en väsentlig aspekt på ett väl fungerande mått i diskussionerna med de 16 myndigheterna.

Det finns flera olika problem att ta hänsyn till. Catasús et al. (2008) lyfter fram tre principiella frågetecken: delar kontra helhet, informationsöverskott och bristande fixering av nyckeltal. Eftersom nyckeltal är ett koncentrat av en speglad verklighet går många nyanser förlorade. Verkligheten blir reducerad till ett genomsnitt. Visst går det att använda kompletterande mått och spridningsmått, men det komplicerar beskrivningen och försvagar genomslagskraften.

När ett nyckeltal innehåller omfattande information kan det göra att det blir svårt att använda för beslutsfattande. Informationsöverskott leder tillbaka till det första problemet med delar kontra helhet eftersom om nyckeltalet reduceras till att inte täcka så mycket information så saknas helheten. Fixeringsproblemet handlar om att nyckeltal kan förändras över tid. Det kan vara samma begrepp, exempelvis Nöjd-kund-index, men indexet kan mätas med olika variabler vid olika tillfällen och blir då inte jämförbart över tid.

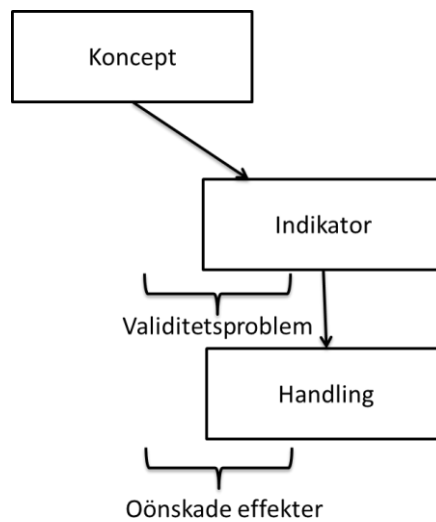
Ett återkommande tema i diskussionerna med de 16 myndigheterna var problemen med att aggregera olika mätningar till ett övergripande mått. Samtidigt som mätresultat behöver aggregeras för att de ska kunna användas i jämförelser så finns det risk för att de tappar relevans. Särskilt ur ett kund- eller medborgarperspektiv. Den enskilde kunden är inte hjälpt av ett godtagbart genomsnitt. De kunder som råkar illa ut, som exempelvis inte kan resa smidigt och tryggt, kan knappast uppleva rättvisa. Man kan också fråga sig vem som avgör vad som är ett bra resultat. Den enskilde resenären gör mätningen utifrån egna erfarenheter. Trafikverket definierar mått och aggregerar mätningar. I nästa avsnitt behandlas den typen av tolkningsföreträde i form av så kallade konstitutiva effekter.

Konstitutiva effekter

Dahler-Larsen (2014) tar sig an frågan om effektmätningar genom att studera tre olika nivåer som involverar mätning: koncept, indikator och handling. På den konceptuella nivån definieras det fenomen som ska mätas. Måttet ligger på indikatornivån. Handlingsnivån speglar vad som görs. En utgångspunkt i Dahler-Larsens diskussion är

att indikatorn påverkar vad som görs på handlingsnivån. Detta är något som känns igen från, den ofta för-givet-tagna, föreställningen att ”det som mäts blir gjort”.

I det fall man börjar med att definiera konceptet blir problemet att finna ett lämpligt mått som kan fånga det fenomen som man vill kunna mäta. Om indikatorn inte helt överens-stämmer med konceptet uppstår ett validitetsproblem som innebär att åtgärder kan göras som leder till effekter utanför ramen för konceptet. De effekter som uppstår vid sidan av konceptet kan vara både onödiga och oönskade (se figur 5:1).



Figur 5:1 Konceptet styr mätningen (Dahler-Larsson, 2014, s 971, egen översättning)

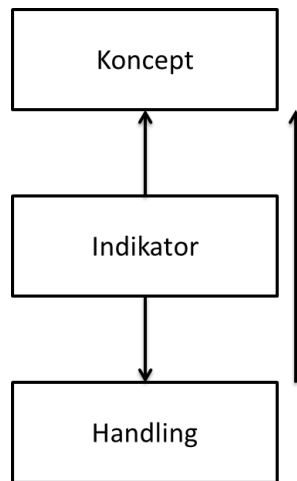
Oönskade effekter av prestationsmätningar blir bara synliga när det tillämpade indikatorsystemet bygger på intentioner om konsistens och koherens och Dahler-Larsen (2014) lyfter fram sju olika sätt att problematisera sådana intentioner om fasthet och samstämmighet relaterade till studier av prestationsmätningssystem:

1. *Identifikationen av intentioner.* Om många olika intressenters intentioner inkluderas när ett mått ska fastställas kan olika intressen kollidera. Den enes intresse om önskad effekt kan utgöra en oönskad effekt av den andres intresse. Det är orealistiskt att tänka att samtliga intressenter skulle ha samma intentioner och intressen. Med ett principal-agentteoretiskt resonemang saknas koherens. Teorin tar icke samstämmiga intentioner för givna. Uppdragsgivaren vill en sak och utföraren, som förväntas agera på ett sätt som stämmer med det av principalen formulerade uppdraget, har en egen vilja. Den som studerar eller utvärderar ett prestationsmätningssystem behöver därför medvetandegöra ur vilken intressents perspektiv det görs. Ofta utgår man ensidigt från principalens perspektiv vilket kan medföra hinder för en djupare analys.
2. *Intentioners samstämmighet.* Ett prestationsmätningssystem bygger sällan på samstämmiga intentioner. Det kan handla om skilda syften såsom legitimitet,

lärande, upplysning och information (jämför med de syften som Catasús et al., 2008, lyfter fram på sida 35 ovan). Det betyder också att mätningar kan ”träffa målet men missa poängen”. Frågan kvarstår då vilken överenskommelse det finns om vad som faktiskt är poängen.

3. *Intentioners karaktär.* Begreppet önskade effekter tappar delvis sin betydelse om det finns dolda agendor och icke transparenta intressen när ett prestationsmätningssystem formas. Lyckas man lyfta fram sådana dolda motiv ingår det att också värdera vilka effekter de blottlagda intentionerna syftade till. De kan då framstå som önskade, men ur ett tidigare okänt perspektiv.
4. *Intentioners tidsberoende.* Förhållanden förändras över tid och de ursprungliga intentionerna kan bli överspelade. När nya möjligheter öppnas kan olika intressenter påverka genom exempelvis interaktion, lärande processer och improvisation.
5. *Analysens fokus.* Ett prestationsmätningssystem kan formuleras med ett visst syfte i en viss tid. Det kanske inte blir fullständigt tillämpat och olika mått implementeras vid olika tidpunkter och/eller i olika system och sammanhang. Det blir svårt att bedöma funktionen av ett mått när dess data emanerar från olika och eventuellt inkonsistenta system. Frågan blir då vad analysen fokuserar på med hjälp av de mätningar som görs.
6. *Intresse för önskade sidoeffekter.* För att uppmärksamma önskade effekter krävs ett intresse för att fånga dem. Det är inte säkert att det ligger i vissa parterers intresse att följa upp önskade effekter.
7. *Presentation av intentioner.* Det finns metodologiska problem med att identifiera existerande intentioner för prestationsmätningssystem. Intentionerna kan vara otydliga, tvetydiga och de kan förändras över tid. Intentionerna kan också vara omedvetna och därför mycket svåra att fånga genom enklare undersökningar. Utsagor om intentioner kan också vara efterkonstruktioner för att passa in i redan upplevda resultat. Alla dessa svagheter gör att det är svårt att säga vad som utgör önskade respektive oönskade effekter av åtgärder genomförda med vissa intentioner.

Mätningensmodellen (se figur 5:1 ovan) ges en annan tolkning om man istället för att starta på konceptnivån och därifrån försöker finna lämpliga indikatorer utgår från indikatornivån. På indikatornivån finns i sådana fall befintliga mått eller föreställningar om vad det är som *går* att mäta. Det blir då mätbarheten som definierar konceptet; indikatorn avgör vilket fenomen som synliggörs. Det är fortfarande indikatornivån som påverkar handlingarna. Tillsammans påverkar således både indikatorerna och handlingarna vilket fenomen som fångas. Detta kallar Dahler-Larsen för konstitutiva effekter; när indikatorerna formar verkligheten (se figur 5:2).



Figur 5:2 Indikatorn styr mätningen (Dahler-Larsson, 2014, s 972, egen översättning)

Konstitutiva effekter uppstår genom tre huvudsakliga mekanismer:

- I. Indikatorer tas fram av medarbetare i organisatoriska processer i syfte att minska osäkerhet och skapa ordning.
- II. Indikatorer ger ett språk för vad som räknas som resurser, aktiviteter, processer, prestationer och effekter. Indikatorerna kan på så sätt innebära en standardisering och förenkling av varierande och mångtydiga fenomen.
- III. När indikatorer kopplas ihop med incitamentsstrukturer skapas institutionella inlåsnings effekter vilka kan leda till självuppfyllande profetior. Exempelvis när rankning är baserat på anseende och anseende baseras på rankning.

Det finns många praktiska exempel på konstitutiva effekter inom olika områden. Från tidigare forskning lyfter Dahler-Larsen (2014) fram följande fem:

- Indikatorer definierar tolkningsramar; beroende på perspektiv och kontext
- Indikatorer definierar innehåll; det implicita lyfts fram och görs explicit
- Indikatorer definierar tidsramar; vad som måste ske när och i vilken ordning
- Indikatorer definierar sociala relationer och identiteter; bestämmer vad som är väsentliga egenskaper
- Indikatorer ändrar betydelse som ett resultat av dess användning; kan gå från att vara upplysande och motiverande till att motverka det ursprungliga syftet

Det finns anledning till mer forskning som kan få fram fler varianter på konstitutiva effekter som resultat av mått och mätningar. Evert Vedung (2007) uppmanar till att i all utvärdering av åtgärder alltid leta såväl efter huvudeffekter som efter bieffekter. Det ligger ett värde i att fånga bieffekter då analysen av sådana kan leda till att man bättre förstår vad genomförda åtgärder betyder. Vedung uppmanar också till att leta efter effekter och bieffekter av evalueringen som sådan. ”Inte bara på programmets

adressater och målområden utan även på utvärderingens personal och den organisation som utvärderar och utvärderas. Det som Peter Dahler-Larsen kallar konstitutiva effekter.” (Vedung, 2007). Konstitutiva effekter har således med människor att göra. De människor som definierar och formulerar vad det är som ska mätas och som översätter det till specifika mått i syfte att få fram indikatorer.

Från diskussionerna med de 16 myndigheterna framkom att det krävs mycket professionell kunskap för att kunna definiera ett fenomen liksom att arbeta fram nyckeltal och indikatorer. De menade också att professionell kompetens behövs för att genomföra mätningar och att analysera dessas resultat. Dessa diskussionsresultat behöver problematiseras. Vilka kunskaper, kompetenser och reflekterade erfarenheter är det som ska ges tolkningsföreträde? Det finns anledning att undersöka vilka konstitutiva effekter som kan uppstå med hänsyn till vilken profession som tar beslutet om mått och mätningar. I förlängningen blir det också intressant att studera vad som avgörs med humankapital och vad som byggs in i myndighetens strukturkapital.

Stark och svag objektivitet

Hur indikatorer formas, vilken data som fångas upp och hur resultaten tolkas är med resonemang om konstitutiva effekter påverkade av vem/vilka som gör arbetet. Medarbetares föresatser och förförståelser ger effekter på sättet att mäta och även tyst kunskap har betydelse för vad som väljs att lyftas fram med mått (Power, 2004). Sådana konstitutiva effekter utmanar en teknokratiskt orienterad objektivitet. Harding (1991) utvecklar objektivitets-begreppet genom att ifrågasätta att det finns någon värderingsfri eller opartisk universell kunskap genom att introducera begreppen stark respektive svag objektivitet.

Den starka objektiviteten innebär att det finns relationer mellan den som mäter och det som mäts och att dessa relationer måste undersökas och klarläggas. Att problematisera sådana relationer ställer krav på kunskap och analytiskt arbete. Den svaga objektivitet är mer bekväm då den inte kräver något ifrågasättande eller kritisk granskning av de egna förförståelserna. Hardings objektivitetsdiskussion kan tolkas som att det medvetet subjektiva står för det starkt objektiva, medan det som oproblematiserat förutsätts vara objektivt blir svagt.

Att rannsaka och medvetandegöra sina ställningstaganden är något som Fuchs (2001) på liknande sätt diskuterar genom att poängtera hur fakta i sig är ideologiska eftersom de samlas och presenteras med förutbestämda klassifikationer. Risken finns att den som är fast i en ideologi intar omedvetna ställningstaganden. Ett sätt att ta sig ur sådana låsningar är att tillämpa approachen ”What’s the problem?”. Att fråga sig hur

problemet har formulerats bakom åtgärder ser Bacchi (2008) som en resurs, ett verktyg. Det gäller att förstå vilken organisationskultur som råder och reflektera över hur man formulerar sina frågor eftersom problemformuleringen i hög grad påverkar problemets lösning. Det startar ofta med idéer om att man vill göra något. Varför man vill göra just det bottnar i vad som upplevs som problematiskt och i behov av förändring. Denna bakomliggande upplevelse av problemet behöver lyftas fram och kritiskt granskas.

6. Diskussion och forskningsfrågor

Vi har sett hur den aktuella förvaltningspolitiken gör att myndigheterna förväntas tillämpa kundorientering. Ett av målen för användningen av styrramverket är att verksamheten ska fokusera på kundernas resor och transporter och kundperspektivet finns med i samtliga leveranskvaliteter. Trafikverket är inte ensamt i arbetet med att tillhandahålla ett fungerande transportsystem. Det är många olika aktörer som förväntas samverka för att uppnå god effektivitet i transportsystemet. Inom Trafikverket talar man om att få till stånd ”ett större vi”. Allt detta är tecken på NPG. Samtidigt finns det mycket i Trafikverkets praktik som lever kvar både i den byråkratiska PPA-logiken och i det interna produktivitetstänkandet som präglar NPM.

Leveranskvaliteterna ska spegla tillståndet i transportsystemet och ett mål med styrramverket är att det ska bidra till att synliggöra en röd tråd i styrningen från den långsiktiga planeringen till uppföljningen. Dessutom ska tillämpningen av de sex leveranskvaliteterna ge ett förbättrat innehåll i rapporteringen till regeringskansliet.

Tolkat med resursomvandlingskedjan betyder tillståndet i transportsystemet att det är det sista ledet, effekterna, som ska fångas. Men effekterna av det egna arbetet är svåråtgångade. Ett sätt att hantera mätbarhetskraven är att förflytta fokus för mätning från effekter till prestationer. När även prestationer är svåra att fånga kan man gå vidare bakåt i resursomvandlingskedjan och istället mäta aktiviteter eller tilldelade resurser. Problemet med detta är att man i så fall missar poängen med leveranskvaliteterna. Syftet med styrramverket är att effekterna ska fångas i form av transportsystemets förmågor att hantera kundgruppernas behov, efterfrågad volym samt att stå emot och hantera störningar som hindrar kundernas möjligheter att ta sig fram smidigt, grönt och tryggt. Det betyder att det inte fungerar med att reducera styrningen till att mäta prestationer, aktiviteter och resurser inom den egna organisationen.

I beskrivningen av Trafikverkets Produktivitetskontor framgår problem med att kunna följa upp hur väl beställarrollen fungerar. I de diskuterade produktivitmätningarna finns potential för att kunna fånga underleverantörernas prestationer och effekter så att de kan integreras i vad Trafikverket kallar ”mätning för renodlad beställarroll”. Detta är något som blir betydelsefullt för att kunna uppnå en transparent styrning vilket är ett av målen för styrramverket. Transparensen behöver även omfatta det som görs av underleverantörer och samverkanspartners.

På samma tema om samverkan kan det mål som handlar om att styrningen ska baseras på verifierade effektsamband diskuteras. Givet att det endast är en mindre del av Trafikverkets budget används till åtgärder i transportsystemet genomförda i egen regi

ställs det krav på att styrningen ska kunna definiera och fånga andra aktörers åtgärder. Att endast tydliggöra effektsambanden av de egna åtgärderna leder inte till att helheten i transportsystemets leveransskvaliteter kan förklaras. Leveransskvaliteterna är också tänkta att kopplas samman med styrkortet. Styrkortet används för intern styrning utifrån flera perspektiv men frågan är om samverkansperspektivet hanteras på ett tillfredställande sätt genom det balanserade styrkortet.

Från Statskontorets (2010) undersökning av värdegrunden i statsförvaltningen framkommer att medarbetare upplever målkonflikter. I den här rapportens presenterade empiri ser vi också att medarbetare upplever samvetsfrågor i sitt arbete med styrning av transportsystemet. Det finns frågor om vad man vill visa upp och vad man helst vill dölja. Det finns därför anledning att studera hur medarbetarna ser på arbetet med leveransskvaliteterna. För att något ska gå att mäta behövs överenskommelser och förankring av de aspekter som behöver följas upp för att fånga leveransskvaliteterna. Medarbetarnas vardagliga prioriteringar har betydelse för vad som blir synliggjort. Dahler-Larsens konstitutiva effekter är därför ett teoretiskt koncept som kan vägleda i analysen.

Det handlar inte bara om vad medarbetarna vill, det handlar också om vad de kan. Att definiera vad som ska mätas och hur det ska mätas ligger i medarbetarnas makt att avgöra. Hur det blir gjort handlar bland annat om vilken kompetens som finns och hur kompetensen utvecklas genom tid till analys och lärande. Att det är väsentligt att studera styrningen ur ett medarbetarperspektiv blir också tydligt givet kundorienteringen och behovet av samverkan för att klara leveransskvaliteterna. Med krav på samverkan, både med andra aktörer som levererar till transportsystemet och med kunderna i transportsystemet, behövs kompetens att kunna kommunicera på rätt sätt och med rätt innehåll. Det blir en ledarskapsfråga att avgöra vilka kompetenser som ska finnas i Trafikverket och hur verksamhetsstyrningens processer ska leda till att leveransskvaliteterna kan fångas i det transportsystem som är ett resultat av många olika parter arbete.

Trafikverkets kultur stödjer tilliten till kvantifierbarheten. Kvaliteter kvantifieras för att kunna kommuniceras på det för Trafikverket normala sättet. Man kan fråga sig vad den typen av kommensuration betyder för beskrivningen av leveransskvaliteterna i transportsystemet. Och vilken typ av nyckeltal och indikatorer som kan ge underlag för förbättrade analyser. En sak är att mäta, men det finns anledning att studera hur processerna ser ut för djupare analyser av mätningarnas resultat. Detta är frågor som rör befintlig struktur och kultur. Ett modernt Trafikverk behöver en struktur och kultur som stödjer övergången från att vara teknokratiska vägbyggare till att bli kundorienterade samhällsbyggare. Från ett ensidigt teknokratiskt förhållningssätt att leverera infrastruktur till att även inta ett samhällsvetenskapligt och humanistiskt

förhållningssätt med kundorientering som levererar enligt visionen om att göra det möjligt för kunderna att komma fram på ett smidigt, miljövänligt och tryggt sätt. Det krävs en annan kompetens att exempelvis förstå kundernas upplevelser av trygghet jämfört med att klara av att leverera säkerhet i transportsystemet. I den kompetensen ingår att kunna mäta på den mänskliga skalan, att förstå hur sociala aspekter kan inkluderas i mått och mätningar.

Med hänsyn till att Trafikverkets vision, verksamhetsidé och värderingar kan tolkas som en föreskriven övergång från NPM till NPG och därmed en önskad utveckling från produktionsorientering till kundorientering med stöd av PVM ser vi det som väsentligt att studera styrningen i Trafikverket utifrån flera olika perspektiv. Det handlar om hur samverkan fungerar och hur kundorienteringen får genomslag. Medarbetarnas möjligheter att klara uppdraget att hantera både kunder och samarbetspartners för att uppnå ett fungerande transportsystem behöver studeras. Så även ledarskapet, hur ledningen har stöd av implementerade styrprocesser. Dessutom behövs mer forskning om sociala aspekter på mått och mätningar för att styrningen ska spegla Trafikverkets verksamhetsidé och värderingar. Huvudfrågan för fortsatt forskning kan därför formuleras:

Hur arbetar Trafikverket för att uppnå styrramverkets leveransskvaliteter? Den frågan behöver behandlas i en fördjupad studie som fokuserar på styrning ur samverkans-, kundorienterings-, medarbetar- och ledningsperspektiv vilket inkluderar sociala aspekter på mått och mätningar. Detta görs i syfte att identifiera utvecklingsmöjligheter i Trafikverkets styrprocesser.

Referenser

- Aberbach, J.D. & Christensen, T. (2005) Citizens and consumers. An NPM dilemma. *Public Management Review*. Vol. 7, Issue 2, 225-245
- Bacchi, C. L. (2008/1999) *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*. London: Sage Publications
- Benington, J. (2009) Creating the Public In Order To Create Public Value? *International Journal of Public Administration*. Vol. 32, Issue 3-4
- Benington, J. (2011) From Public Choice to Public Value? Kapitel i Benington, J. & Moore, M.H. (eds.): *Public Value Theory & Practice*. New York: Palgrave Macmillan
- Benington, J. & Moore, M. H. (eds.) (2011) *Public Value Theory & Practice*. New York: Palgrave Macmillan
- Bovaird, T., Gergory, D. & Martin, S. (1988) *Public Money & Management*. Vol. 8, No. 4, 17-22
- Catasús, B. (2013) Nyckeltal – vad, varför och hur? Kapitel i Jannesson, E. & Skoog, M. (red.) *Perspektiv på ekonomistyrning*. Stockholm: Liber
- Catasús, B.; Gröjer, J.-E.; Högberg, O. & Johrén, A. (2008) *Boken om nyckeltal*. Andra upplagan. Liber
- Connell, R.W. (2003) *Om genus*. Göteborg: Daidalos
- Dahler-Larsen, P. (2014) Constitutive effects of performance indicators. Getting beyond unintended consequences. *Public Management Review*, Vol. 16, No. 7, 969-986
- Ekström, A. & Sörlin, S. (2012) *Alltings mått: Humanistisk kunskap i framtidens samhälle*. Stockholm: Nordstedts
- Fuchs, S. (2001) *Against Essentialism. A Theory of Culture and Society*. Cambridge, Mass. and London: Harvard University Press
- Greve, C. (2015) Ideas in Public Management Reform for the 2010s. Digitalization, Value Creation and Involvement, *Public Organization Review*. Vol. 15, No. 1, 49-65
- Harding, S. (1991) *Whose Science? Whose Knowledge? Thinking from Women's Lives*. Cornell University Press
- Horner, L. & Hutton, W. (2011) Public Value, Deliberative Democracy and the Role of Public Managers, i Benington, J. & Moore, M. H. (eds.) (2011) *Public Value Theory & Practice*. New York: Palgrave Macmillan

- Johansson, U. & Skoog, M. (2007) *Verksamhetsstyrning – för utveckling, förbättring och förändring*. Malmö: Liber
- Modell, S. & Grönlund, A. (red.) (2006) *Effektivitet och ekonomistyrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur
- Moore, M.M. (1995) *Creating Public Value. Strategic management in government*. Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press
- Mouritsen, J. (2009) Classification, measurement and the ontology of intellectual capital entities, *Journal of Human Resource Costing & Accounting*. Vol. 13, No. 2, 154-162
- Mårtensson, M. (2007) *Drömmar om något bättre – om managementmodeller, mätningar och människor*. Akademisk avhandling. Ekonomihögskolan, Mälardalens högskola
- Osborne, S. P. (ed.) (2000) *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, London: Routledge
- Porter, M. (1985) *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, The Free Press
- Power, M. (2004) Counting, Control and Calculation: Reflections on Measuring and Management, *Human Relations*. Vol. 57, No. 6, 765-783
- Prebble, M. (2012) Public Value and the Ideal State: Rescuing Public Value from Ambiguity. *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 71, No. 4, 392-402
- Regeringen (2012) Riksrevisionens rapport om statens satsningar på transportinfrastruktur, Skr 2012/13:131
- Rutgers, M.R. (2015) As Good as It Gets? On the Meaning of Public Value in the Study of Policy and Management. *American Review of Public Administration*. Vol. 45, No.1, 29-45
- Searle, J. R. (1997) *Konstruktionen av den sociala verkligheten*, Göteborg: Daidalos
- SFS 2010:185 Förordning med instruktion för Trafikverket
- Sharp, R. (2003) *Budgeting for equity: Gender budgeting initiatives within a framework of performance oriented budgeting*. New York: United Nations Development Fund for Women (UNIFEM)
- Stoker, G. (2006) Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*, Vol. 36, No. 1, 41-57

Svärdsten Nymans, F. (2012) *Constituting performance – Case studies of performance auditing and performance reporting*. Akademisk avhandling. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet

Trafikverket (2012a) Delrapport Regeringsuppdrag: Uppdrag om införande av ett gemensamt styrramverk för drift och underhåll av väg och järnväg. Version 1.0, TRV 2012/11921

Trafikverket (2012b) Slutredovisning Regeringsuppdrag: Införande av ett gemensamt styrramverk för drift och underhåll av väg och järnväg. Version 1.0, TRV 2012/11921

Trafikverket (2013) Trafikverkets styrformer, TDOK 2012:42

Vedung, E. (2007) Tacktal i samband med utnämningen till hedersledamot i Dansk Evaluerings Selskab (DES). *Evalueringsnyt*, Nr 17, 12-13

Wiesel & Modell (2014) From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and implications for Public Sector Consumerism. *Financial Accountability & Management*, Vol. 30, No. 2, 175-205

Wittbom, E. (2013) Budgetering – på olika villkor. Kapitel i Jannesson, E. & Skoog, M. (red.) *Perspektiv på ekonomistyrning*. Stockholm: Liber

Wittbom, E. (2009) *Att spränga normer – om målstyrningsprocesser för jämställdhetsintegrering*. Akademisk avhandling. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet

Hur kan det interna styrsystemet i en statlig myndighet fånga det som är svårt att mäta? Det är frågan som ligger till grund för denna förstudie vars syfte är att ge förslag till vidare forskning när det gäller verksamhetsstyrning med särskilt fokus på kvalitativa aspekter.

Studien handlar om Trafikverkets utmaning att fånga transportsystemets tillstånd för att bättre kunna redovisa de effekter som användningen av tilldelade resurser leder till. Det är flera aktörer som tillsammans skapar transportsystemet och påverkar dess tillstånd. Det är därför svårt att verifiera effektsambanden enbart utifrån Trafikverkets perspektiv. Resultaten visar att Trafikverket behöver utveckla styrprocesser som stödjer deras uppdrag att vara kundorienterade samhällsutvecklare tillsammans med andra aktörer.

Eva Wittbom är forskare vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet och verkar som föreståndare för Akademin för ekonomistyrning i staten.

Akademin för ekonomistyrning i staten (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.

ISBN 978-91-981634-3-8

Företagsekonomiska institutionen

Stockholms universitet SE-106 91 Stockholm www.sbs.su/aes



**Stockholms
universitet**