

# STYRNING I EN MODERN MYNDIGHET

## – diskussion och slutsatser från ett FOI-projekt



**Johan Hansson, IPF**

ISBN 978-91-981801-6-9

## **INNEHÅLL:**

<b>1: INLEDNING</b>	<b>3</b>
Sammanfattning	3
Projektets bakgrund och syfte	4
Rapportens disposition	5
<b>2: UTGÅNGSPUNKTER</b>	<b>6</b>
Styrning i politiskt styrd verksamhet	6
Styrningslogik utifrån ett systemsynsätt	7
Individen och gruppen	11
<b>3: TRAFIKVERKETS UPPDRAG</b>	<b>15</b>
Utvidgat uppdrag och nya roller i gamla kulturer	15
Uppdraget som samhällsutvecklare	17
Förvaltning och/eller samhällsutveckling?	19
Problembilden 2015	23
<b>4: STYRNING I TRAFIKVERKET</b>	<b>25</b>
Arbetet med att förändra styrningslogiken	25
<i>Ny styrfilosofi</i>	25
<i>Verksamhetsanpassad styrning (VAS)</i>	26
<i>Att skynda på processen</i>	31
<i>Stödet från stödprocesser</i>	33
<i>Kärnan i systemsynsättet: nulägesdata och variation</i>	35
Handlingsutrymme och kommunikationsklimat	37
<b>5: SAMMANFATTANDE ANALYS OCH VÄGAR FRAMÅT</b>	<b>42</b>
Trafikverkets uppdrag	42
Förutsättningar för effektiv och ändamålsenlig styrning	44
Handlingsutrymme och kommunikationsklimat	47
Slutord	50
<b>BILAGA: om synen på fakta, kunskaper och skillnaden mellan forskning och utveckling</b>	<b>52</b>
<b>LITTERATUR OCH REFERENSER</b>	<b>56</b>

# 1: INLEDNING

## Sammanfattning

I denna rapport diskuteras observationer från ett forskningsprojekt där vi har haft förmånen att på nära håll följa det interna arbetet med att förändra verksamhetsstyrningen i Trafikverket.

Under åren 2016 – 2018 har Trafikverket bedrivit ett omfattande förändringsarbete avseende den interna styrningen i myndigheten. En uttalad ambition har varit att åstadkomma en styrning med hög grad av verksamhetsanpassning, bland annat genom ett ökat fokus på effektiva, värdeskapande processer. Förutsättningar för detta arbete har påverkats, till att börja med, av de förvaltningspolitiska överväganden som år 2010 resulterade i inrättandet av den 'supermyndighet' som är Trafikverket; en multiprofessionell verksamhet med hög komplexitet och ansvar för det 'blodomlopp i samhällskroppen' som infrastrukturen för transporter kan sägas utgöra. Vidare, menar vi att förändringsarbetet naturligtvis har påverkats av logiken i de styrningsmodeller som förespråkas samt de slutsatser som man drar om hur, i vilken ordning och i vilken riktning, det interna förändringsarbetet bör bedrivas. För det tredje hävdar vi att förutsättningar att styra verksamhet på ett sätt som skapar värde för medborgare och andra intressenter är beroende av ett gott kommunikations- och samverkansklimat inom och mellan de grupper som ska göra jobbet.

Resultat och slutsatser har vuxit fram under projektets gång och i dialog mellan forskare och medarbetare i Trafikverket. Tillsammans har vi identifierat ett antal utmaningar som behöver hanteras i det fortsatta arbetet med att utveckla styrningen i Trafikverket i riktning mot ökad verksamhetsanpassning. Det handlar om att:

- *Tålmod* och *uthållighet* är centrala dygder för varje ambition att ompröva och förändra principerna för styrning i verksamheter med det breda uppdrag och den komplexitet som Trafikverket har och uppvisar.
- Genomförandet av ett förändringsarbete som syftar till verksamhetsanpassad styrning bör ta sin utgångspunkt i *verifierade nulägesbeskrivningar* av verksamhetens värdeskapande processer.
- Realiserandet av verksamhetsanpassad styrning bör inbegripa kontinuerlig utvärdering av förhållandet mellan *stödprocesser* (eller -funktioner) och *huvudprocesser*. Vad är vad, och hur bidrar dessa processer till det värdeskapande som är myndighetens uppdrag?
- Ett effektivt styrsystem bör maximera individens *handlingsutrymme* för värdeskapande aktiviteter och minimera onödiga administrativa pålagor och beting.
- Effektiv styrning påverkas av förmågan och viljan hos individer och grupper att etablera en *samverkanskultur* och ett *kommunikationsklimat* som präglas av nyfikenhet och som skapar förutsättningar för kunskapsutveckling och lärande inom och mellan olika delar av verksamheten.

## Projektets bakgrund och syfte

Forskningsprojektet ”Styrning i en modern myndighet”<sup>1</sup> beskriver de senaste årens utveckling i Trafikverket med fokus på arbetet med att utveckla en mer ändamålsenlig styrning av verksamheten. Projektet startade hösten 2016 och syftet har varit att undersöka konsekvenser och effekter av Trafikverkets beslutade kriterier för styrning, återföra kunskap kring hur Trafikverket utvecklar och prövar metoder för nyttiggörande av beslutade styrformer samt bidra med kunskap kring implementation av styrformer. De förväntade resultat som formulerades för projektet handlade om att ”ge fördjupade insikter om förutsättningar och villkor för styrningen i Trafikverket, samt ge ökade förutsättningar för samstämmighet mellan beslut och genomförande av initiativ i arbetet med att utveckla styrningen i Trafikverket” (ibid). Under projektets gång har vi arbetat med flera olika ansatser, i form av seminarier och workshops, intervjuer och fördjupade dialoger med medarbetare inom olika enheter, samt inläsning av bakgrundsmaterial från Trafikverket.

Varje komplex verksamhet som tar sig an utmaningen att i grunden förändra den interna styrningen ställs förr eller senare inför frågor av typen: hur hänger allting ihop? Hur skapa en logisk koppling och sekventiell ordning mellan olika initiativ? Var ska man börja? Vilka ska vara drivande? Hur utforma mandat? Vem är avsändare? Hur kommunicera och hur göra sig förstådd? Är förändringsarbetet angeläget, delar alla samma känsla?

Så även Trafikverket. Frågorna ovan är viktiga pusselbitar för syftet med denna studie. När forskningsprojektet i januari 2019 sammanfattar händelseförloppet finner vi att resonemangen kring frågeställningarna ser olika ut hos berörda aktörer. Det är inte förvånande i sig; vi tolkar frågor på olika sätt, vi betraktar fenomen från olika perspektiv och vi representerar olika roller och positioner i organisationen. Emellertid kan sådana skillnader visa sig vara särskilt betydelsefulla när vi vill försöka förstå och värdera insatser som har med *styrning* att göra. Om effektiv styrning handlar om att skapa en tydlig väg mellan beslut och handling, så bör det vara gynnsamt för varje ambition att reformera styrningen om inblandade aktörer i ett tidigt skede ges möjlighet att diskutera och förtydliga begreppstolkningar, perspektiv och motivbilder.

Analysen i det följande är inte kvantitativ, den belägger inga samband statistiskt. Ambitionen är i stället att utifrån ett systemsynsätt beskriva förutsättningar för effektiv styrning i Trafikverket, med utgångspunkt i de specifika utmaningar som myndigheten har haft att hantera.

Innehållet i denna rapport bygger till övervägande del på utsagor från personer som jobbar med verksamhetsutveckling i Trafikverket. Slutsatserna handlar om hur dessa personer kan

---

<sup>1</sup> TRV Dnr 2016/94688 ÄID: 6318.

och bör agera i sina roller – samtidigt som vi försöker undvika att peka ut enskilda individer. Vi vill här passa på att rikta ett varmt tack till alla de personer som har delat med sig av arbetsmaterial, problem, farhågor och förhoppningar. Utan er generositet hade denna rapport inte blivit av.

Arbetet i projektet har bedrivits i samverkan mellan ett antal forskare och med aktiv medverkan från fristående verksamhetsutvecklare och förändringsledare<sup>2</sup>. Undertecknad tar det fulla ansvaret för innehåll och slutsatser i denna rapport.

## **Rapportens disposition**

I kapitel 2 redogörs för de teoretiska utgångspunkter som varit vägledande för analysen. Vi hävdar att förutsättningar för effektiv styrning i politiskt styrda organisationer påverkas av den förvaltningspolitiska kontext inom vilken myndigheten har upprättats och har givits sitt uppdrag; den styrningslogik som format organisationens struktur och dess värdeskapande processer; samt det kommunikationsklimat inom vilket chefer och medarbetare internt och i samverkan med externa aktörer förstår och förtydligar sitt uppdrag. Dessa tre teman fördjupas och illustreras i de två följande kapitlen med avseende på Trafikverkets förändringsarbete.

I kapitel 3 diskuteras hur tolkningen av Trafikverkets *uppdrag* har påverkat synen på nödvändiga prioriteringar samt den problembeskrivning som kom att ligga till grund för olika initiativ i syfte att reformera styrningen i myndigheten. Vilka problem skulle lösas med inrättandet av en ny, stor, komplex myndighet Trafikverket? Hur formulerades uppdraget? På vilket sätt ansågs organiseringen av den nya myndigheten vara ändamålsenlig för uppdraget?

I kapitel 4 diskuteras några av de problem och utmaningar som har åtföljt arbetet med att ompröva rådande styrningsprinciper i riktning mot ett systemsynsätt på styrning i Trafikverket. Har förändringen av den interna styrningen på Trafikverket föranletts av några särskilda problem härvidlag? Vilka aspekter av verksamheten hamnade i fokus för åtgärder? Utifrån vilket synsätt på värdeskapande drevs arbetet? Dessutom utvecklas och illustreras resonemanget (från kapitel 2) om betydelsen av ett gott kommunikationsklimat. Förståelsen av verksamhetens uppdrag och styrningens ändamål behöver kontinuerligt diskuteras och prövas med hänsyn till alla de olika yrkesroller och kompetenser som finns representerade i myndigheten. Kort sagt, man behöver hjälpas åt för att förstå vart man är på väg. I kapitel 5 sammanfattas rapportens slutsatser. Rapportens metodologiska utgångspunkter diskuteras i Bilaga 1.

---

<sup>2</sup> I projektet har följande forskare och konsulter medverkat: Niklas Post (Fidet AB), Hans Björkman (Chalmers tekniska högskola), Gustav Rönne (Grandeza AB), Bodil Sandén (Coinnovate), Lisa Johnsson (Coinnovate) samt Johan Hansson (IPF AB).

## 2: UTGÅNGSPUNKTER

I detta kapitel redogör vi för de teoretiska och normativa utgångspunkter som varit vägledande för analysen. Tre olika typer av faktorer påverkar förutsättningar för effektiv styrning i politiskt styrda organisationer:

1. den **förvaltningspolitiska kontext** inom vilken myndigheten har upprättats och har givits sitt uppdrag. Vilka problem skulle lösas med inrättandet av en ny, stor, komplex myndighet Trafikverket? Hur formulerades uppdraget? På vilket sätt ansågs organiseringen av den nya myndigheten vara ändamålsenlig för uppdraget?
2. den **styrningslogik** som format organisationens struktur och de processer inom vilken värdeskapande aktiviteter äger rum. Har förändringen av den interna styrningen på Trafikverket föranletts av några särskilda problem härvidlag? Vilka aspekter av verksamheten hamnade i fokus för åtgärder? Utifrån vilket synsätt på värdeskapande drevs arbetet?
3. det **kommunikationsklimat** inom vilket chefer och medarbetare internt och i samverkan med externa aktörer förstår och förtydligar sitt uppdrag. Hur tillvaratar man varandras kompetens och engagemang?

### Styrning i politiskt styrd verksamhet

Kritik från olika håll gör gällande att styrningen av offentlig verksamhet vilar på en gammaldags industriell produktionslogik som en gång i världen fungerade alldeles utmärkt för masstillverkning av cyklar och T-Fordar, men som dagens industriföretag själva sedan länge har övergivit (Tyrstrup 2014, Stigendal 2018). Det kan då tyckas märkligt att synsättet lever kvar i stora delar av offentlig verksamhet, särskilt om man betänker att sektorn domineras av service- och tjänsteverksamhet med den inneboende styrningsproblematik som det medför (mer om detta nedan). Dessutom åtföljs den industriella styrningslogiken av den traditionella ekonomistyrningens tämligen ensidiga fokus på resurseffektivitet. Rimligare vore, menar kritiken, om styrningen fokuserades på det *värde* som offentliga verksamheter förväntas leverera till medborgarna. För att göra det behövs en styrningslogik som på allvar tar hänsyn till det några viktiga *kännetecken* hos offentlig verksamhet:

- offentlig verksamhet saknar den styrmekanism som marknaden utgör eftersom det inte är medborgarnas köpkraft som ska vara avgörande för vilka behov som bör tillgodoses. Detta skapar problem, bland annat när man ska prioritera mellan olika behov och när man ska mäta resultat och måluppfyllelse.

- offentliga verksamheter hanterar ofta så kallade ”wicked problems” (Rittel & Webber, 1973), det vill säga, problem som inte har någon enkel och entydig lösning. Frågorna är komplexa och det förekommer ofta målkonflikter. En ändamålsenlig styrning måste bejaka denna komplexitet.
- offentliga verksamheter är sinsemellan väldigt olika till sin karaktär och innefattar alltifrån välfärdstjänster till myndighetsutövning med monopol och sanktionsmöjligheter. Det saknas enhetliga mätsystem som kan användas för att avgöra om dessa verksamheter är framgångsrika eller inte. Det går heller inte att jämföra olika verksamheter på något meningsfullt sätt (Stigendal 2018, s 19 ff.).

Att offentliga verksamheter är av mycket olika karaktär betyder, som Stigendal påpekar (ibid), att olika myndigheter och förvaltningar kan behöva styras på olika sätt, samtidigt som det är särskilt viktigt att vid utformning och tillämpningen av styrsystem bibehålla fokus på de medborgare, företag och andra aktörer i samhället som verksamheterna är till för. Det blir naturligtvis inte mindre angeläget om vi betänker att stora delar av offentlig verksamhet omfattar myndighetsutövning och inte är konkurrensutsatt.

### **Styrningslogik utifrån ett systemsynsätt**

Enkelt uttryckt är styrning den uppsättning aktiviteter som reglerar förhållandet mellan beslut och handling. Styrning utspelar sig i utrymmet mellan beslutsfattande och genomförandet av fattade beslut. Styrningen är effektiv när genomförandet av fattade beslut motsvarar intentionerna hos beslutsfattare. Styrningen behöver således manifesteras i handling. Styrning är därmed till sin ’natur’ beteendepåverkan.

Effektiv styrning kan emellertid inte enbart handla om att ”någon gör som någon annan vill”. För att styrningen ska kunna sägas vara effektiv ’på riktigt’ krävs att vi kan redogöra för hur styrsystemets utformning är ämnat att påverka *utfallet* av alla de aktiviteter som pågår inom ramen för en verksamhet. Styrningen är alltså effektiv när den leder till ett utfall som motsvarar intentionerna hos beslutsfattare *och* samtidigt möter ett definierat behov eller uttalad efterfrågan hos medborgare eller kunder. Styrningen behöver vara *ändamålsenlig*.

Analysen i denna rapport kommer därför till stor del att handla om ändamålsenligheten hos de olika initiativ som tagits i syfte att förändra och utveckla styrningen i Trafikverket. Styrning kan sägas vara ändamålsenlig när den skapar förutsättningar ”att med avsedd kvalitet uppfylla syftet med verksamheten - - med beaktande av kraven på god ekonomisk hushållning, effektivitet och rättssäkerhet” (Stigendal 2018, s 22).

Även om flertalet praktiker och teoretiker kan skriva under på ovanstående generella och grundläggande kriterier för styrning, så präglas forskning och praktik av olika synsätt på hur

effektiv styrning idealt bör vara utformad. I det följande redogör vi för ett *systemsynsätt* på styrning, som en utgångspunkt för analysen av Trafikverkets arbete med att förändra den interna styrningen.<sup>3</sup> Valet av systemsyn som utgångspunkt för analysen är gjort på praktiska grunder; bärande komponenter i systemsynsättet utgör stommen i den styrningsfilosofi som Trafikverket har beslutat, samt i de antaganden som ligger till grund för det interna arbetet med verksamhetsanpassad styrning i myndigheten. Mer om detta i kapitel 4.

Systemsynsättet har namnkunniga företrädare framför allt i Walter Deming och Joseph Juran. Båda var statistiker till professionen och arbetade i Japan från 1940-talet och framåt med att identifiera och mäta flödet i tillverkningsprocesser inom industrin (Deming 1982/2000). Deras resultat kom senare att ligga till grund för den så kallade *Toyota-modellen* för verksamhetsstyrning och som vi senare känner igen som *Lean Production* (Womack, m.fl. 1990; Liker 2004).

En annan viktig tankeströmning som har påverkat synen på styrning har ägt rum inom ekonomistyrningslitteraturen under de senaste två decennierna. Ett centralt tema i denna litteratur handlar om en explosionsartad ökning av granskningsprocedurer, -organ, -metoder, -tekniker, och -institutioner, såväl internt i organisationer som på nationell och övernationell nivå. Denna ”audit explosion” (Power 1997) har bidragit till en intensiv diskussion kring behovet av, syftet med, och formerna för olika system för revision, granskning, styrning och kontroll av organisationer (Forssell och Ivarsson-Westerberg 2016; Jacobsson & Sundström 2001; Pollitt 1990).

### *Styrning: varför och varifrån?*

Ett effektivt styrsystem bör erbjuda svar på den grundläggande frågan: varför behöver verksamheten styras; vad är syftet med styrningen? Enligt ett systemsynsätt behövs styrning, *inte* primärt för att säkra behovet av kontroll eller ansvarsutkrävande, utan för att erbjuda chefer och medarbetare verktyg för att utveckla verksamheten.

Den formella makten i organisationen bör förvisso utgå från ett strategiskt centrum (till exempel en generaldirektör och dennes ledningsgrupp) men tonvikten ligger inte på den hierarkiska, administrativa styrningen. Intresset bör i stället riktas mot de *processer* som reglerar flödet av varor och tjänster i verksamheten. Styrningens syfte är att säkerställa att det som vi producerar representerar ett *värde* utifrån kundens, avnämarens, medborgarens, brukarens eller klientens perspektiv.

---

<sup>3</sup> För en fördjupad diskussion kring olika synsätt på styrning, se rapporten: ”*Perspektiv på styrning – Hur ser styrning ut som främjar motivation och innovation i kunskapsintensiva verksamheter?*” Kap 3 (s 16-22). Uppsala: IPF 2014.

## *System, process och flöde*

Ett systemsynsätt innebär att vi betraktar verksamheten i termer av *värdeskapande processer*. Systemets gränser bestäms av hur vi väljer att definiera processernas början och slut. Här finns alltid ett visst mått av godtycklighet (om vi t.ex. betraktar en flygresa som en process, när börjar den i så fall? På flygplatsen eller när jag beställer taxi till flygplatsen?)

Processer förekommer överallt där det kan sägas ske någon form av ”förädling” i ett *flöde*. Det som flödar i processen kallar vi *flödesenheter* och består huvudsakligen av material (t.ex. plåt som förädlas till en bilkaross), information (t.ex. en låneansökan som förädlas till ett beviljat lån) eller människor (t.ex. en patient som behandlas och vårdas). En central tankegång i ett systemsynsätt är att processer definieras utifrån *flödesenhetens perspektiv*: plåtens resa från vals till bilkaross, dokumentets resa från ansökan till beslut, patientens resa från symptom till färdig behandling.

Begreppet ”process” avser inte enbart formaliserade arbetsrutiner, som till exempel ”rekryteringsprocessen” eller ”verksamhetsplanerings-processen” (Åhlström och Modig 2011). I stora multiprofessionella verksamheter med komplexa uppdrag kan det förekomma mängder av mer eller mindre formaliserade processer, med starkare och svagare länkar till det värdeskapande för kund och medborgare som är syftet med verksamheten. Ur ett systemsynsätt är det en viktig styrningsuppgift att synliggöra, förtydliga, samordna, ompröva och vid behov, gallra och rensa i dessa processer.

## *Begreppet ”variation”*

En grundläggande styrningsfråga är följande: *på basis av vilken typ av information kan vi fatta de beslut som hjälper oss att upprätthålla och utveckla en effektiv och ändamålsenlig verksamhet?* Svaret finns att hämta i vår tolkning av de egenskaper som systemet uppvisar, och handlar om *variation*.

Mätningar är viktiga här, av ett speciellt skäl. Systemsynsättet utgår från att systemets processer *alltid producerar ett givet utfall*, med en viss variation. Och det är variationer i flödet av varor och tjänster som man är intresserad av att mäta, i syfte att upptäcka onormalt kraftiga avvikelser. Då går man in och ställer frågor ”till systemet”: Vad hände här? Hur kan det förklaras? Gjorde vi något fel? Gjorde kunden något fel? Berodde det på en naturkatastrof eller någon annan oförutsedd händelse i omvärlden?

Det är viktigt att *styrssystemet* eller närmare bestämt: den *information* som går att utläsa från flödesenheternas resa genom systemets processer – presenteras på sätt som gör det möjligt att skilja mellan variation som har urskiljbara orsaker, som man kan åtgärda, och sådan variation som beror på slumpen och som man inte kan – och inte ens bör försöka – åtgärda. Stigendal (2018) konstaterar att ett typiskt ledningsmisstag härvidlag är att avkräva medarbetare förklaringar på variationer som beror på slumpmässiga orsaker. Det leder oftast till krystade förklaringar och onödigt felsökande, som är ett slöseri i-sig.

Mätningarnas primära syfte blir därmed att utgöra underlag för lärande och förbättringsåtgärder. Tidsperspektivet är framåtsyftande. Och ju mer man mäter och ju oftare man mäter, desto snabbare kan man göra nödvändiga korrigeringar i processen.

Det värdeskapande flödet ”från ax till limpa” löper sällan fritt från störningar, vilket är helt i sin ordning. Konstaterad variation i utfallet från processer och delprocesser kan ses som ett neutralt mått på systemets *egenskaper*. Med utgångspunkt i sådana mått (t.ex. ”tågets ankomst till station i förhållande till plan”) kan man börja undersöka möjliga *orsaker* till variationen. Diskussioner om variation och dess orsaker är ett alldeles utmärkt sätt att formulera en gemensam problembild och (förhoppningsvis därefter) en gemensam målbild, med möjliga och rimliga lösningar på problemet. Variation är i detta avseende ett bättre mått än ”måluppfyllelse”, som ofta alltför snabbt leder till diskussioner om olika lösningsförslag i förhållande till tillgängliga resurser, vilket i sin tur riskerar att övergå i prestigefyllda gräl och konflikter.

### *Hur styra?*

*Hur* bör då styrningen utformas? Enligt vilken logik och med vilka metoder? Systemsynsättet bygger på en produktionslogik som gör gällande att om delarna optimeras så suboptimeras helheten. Resonemanget kan bara förstås om vi beaktar att syftet med styrningen enligt ett systemsynsätt är att *hantera kundens och medborgares behov och önskemål*. Fokus för styrningen ligger då på *processer*, inte på funktioner, avdelningar eller andra organisatoriskt avgränsade enheter.

Vidare, varje delmoment i en produktionsprocess behöver en viss överkapacitet, ett visst ”slack”, för att kunna hantera den variation som uppstår på grund av kundens mer eller mindre aktiva deltagande i processen och som ofta kommer till uttryck i form av önskemål, frågor, klagomål, överklaganden, etc. Detta blir naturligtvis särskilt framträdande i tjänsteproduktion, där ju kunden är aktiv i värdeskapandet. Att eftersträva optimalt resursutnyttjande hos varje enskild enhet (avdelning, maskin) bör således vara underordnat det högre syftet att åstadkomma och bibehålla ett störningsfritt *flöde* av varor och tjänster i processen.

Den värdeskapande förmågan hos ett produktionssystem kan beskrivas i termer av *utfall*. Vanligtvis används *förväntade utfall* som beslutsunderlag, exempelvis kvantifierade produktionsmål, finansiella nyckeltal, nöjd-kund-index, kvalitetsmål, etc. Ett systemsynsätt, däremot, innebär en fokusförskjutning från i förväg konstruerade förväntade utfall, till *nulägesbeskrivningar av konstaterade utfall* som grund för beslut, rekommendationer och åtgärder. I kapitel 4 återkommer vi med exempel på detta.

Huruvida våra beslut och åtgärder får ändamålsenliga konsekvenser beror på vår förmåga att förstå systemet och inbördes beroenden mellan systemets olika delar. Ju mer komplext ett

system är, desto svårare är det att skapa en modell som beskriver systemet på ett relevant sätt. Vår förmåga att förstå systemet beror på vår förmåga att skilja mellan tre olika perspektiv:

- a) vår föreställning om hur systemet borde prestera;
- b) vår upplevelse av hur systemet presterar;
- c) vår kunskap om hur systemet de facto fungerar.

Sammanblandningen av perspektiven kan skapa en intressant – och ofta irriterande – röra. Särskilt olyckligt är det naturligtvis om vi fattar beslut om förändringar i styrsystemet enbart genom att jämföra våra *upplevelser* av systemet med våra föreställningar om hur systemet *borde* kunna prestera – och därmed alltså inte bemödar oss om att ta reda på hur systemet *faktiskt* presterar. Detta påverkar naturligtvis våra bedömningar av behovet av att vidta åtgärder, liksom våra värderingar av ändamålsenligheten och relevansen hos fattade beslut och vidtagna åtgärder.

Eftersom flödeseffektivitet är första prioritet finns det ingen anledning att betrakta de resurser man förfogar över som låsta eller öronmärkta för den egna enhetens behov. Dessa bör snarare ses som “systemgemensamma” tillgångar. Det innebär att medarbetare och chefer bör vara inställda på att samverka ”på riktigt”, dvs vara beredda att ingripa och stötta kollegor och samarbetspartners över gamla “funktionsgränser” för att hantera störningar i produktionsflödet.

## **Individen och gruppen**

Ändamålsenliga åtgärder och beslut kräver kunskap om konsekvenser av beslut. Ofta är det våra upplevelser, föreställningar och vårt önsketänkande om systemet som ligger till grund för åtgärder i systemet. Kunskap skapas i miljöer där kommunikationen är effektiv – där kunskap integreras – där den kollektiva intelligensen är hög. Kunskaper om konsekvenser är en viktig grund för vår tillit till fattade beslut. Tillit föder en vilja att bidra till kunskap om systemet.

Mängden information som vi förväntas förhålla oss till ökar exponentiellt (Polson & Scott 2018). Med teknisk utveckling förändras tillgången till data och information på sätt som vänder upp-och-ner på traditionella makt- och kunskapsstrukturer; idag kan en patient veta mer än sin läkare om en specifik diagnos och en resenär veta mer än tågpersonalen om förändringar i tidtabellen. Nya behov upptäcks och kommer till uttryck i form av krav och önskemål i allt fler dimensioner. I organisationer manifesteras dessa behov i form av allt fler mål och policys: exempelvis kring miljö, CSR, innovation, riskhantering, digitalisering, etc, som kräver egna roller och funktioner med olika ansvarsområden, var och en med egna strategier, mål, budgetar och andra resursanspråk. Inte mycket talar för att denna utveckling mot ökad komplexitet kommer att avstanna.

Med tilltagande komplexitet följer att landskapet av arenor och plattformar för beslutsfattande blir alltmer svårnavigerat. Konsekvenserna av alla beslut kan vara svår att överblicka, men måste inte desto mindre tolkas och omsättas i handling genom *samverkan* mellan individer

och grupper på en mängd olika platser i organisationen (Hedlin 2018). Och liksom i alla andra sociala sammanhang kommer vi till dessa mötesplatser med mer eller mindre väl uttalade antaganden om innebörden hos centrala begrepp, med olika värderingar av legitimiteten, relevansen och rimligheten hos de förslag som diskuteras, och med olika önskemål, förväntningar och uppfattningar om genomförbarheten hos de handlingsalternativ som framträder. Vi har helt enkelt väldigt olika bilder med oss in i – och ut ur – dessa processer.

Även om styrningens modeller och processer formellt är på plats, behövs ett betydande mänskligt engagemang för att de reellt ska fungera på önskvärt sätt. Detta eftersom *tolkningen* av situationen, *bedömningen* av lämpliga tillgängliga handlingsalternativ och *friheten* och *beslutsamheten* att agera utifrån den information och de insikter som styrsystemen tillhandahåller, varierar och är beroende av berörda personers kompetens och engagemang i arbetet (Lindvall 2017). Lägg därtill de sociala strukturer, beteendekriterier, behovet av psykologisk trygghet och individers maktanspråk så inser vi snart att vi bidrar till att skapa förgivettagna sanningar som svårligen låter sig beskrivas i objektiva termer. Vår förmåga att åstadkomma ändamålsenliga utfall i arbetet är således avhängigt vår förmåga och vårt intresse av att utforska egna och andras dolda antaganden.

Det lokala kollektiva beslutsfattandet i organisationer sker på de platser där kunskapande och kollektivt beslutsfattande krävs, ofta oberoende av formella strukturer. Inom polisen används ordet ”respons” för att beskriva något liknande: ”ändamålsenligt ingripande utan att invänta order”<sup>4</sup> Begrepp som *självorganisering* används ibland för att utmana rådande syn på styrning genom att förespråka att beslut i ökande utsträckning bör fattas på lokal nivå av individer och grupper, mer eller mindre frikopplat från övergripande strukturer (Laloux 2017). Hur vi ställer oss till tankar om självorganisering, mikrosystem, och därtill kopplade moderna managementbegrepp som *agilitet* och *scrum*<sup>5</sup>, är i grund och botten avhängigt hur vi vill besvara frågan: Är en duktig medarbetare någon som får något gjort *trots* de interna strukturerna eller *tack vare* dessa?

Samtidigt behöver det finnas någon som kan se utanför ramarna och förstå den större bilden. De som är ute i verksamheten och möter resenärer, patienter eller brukare har det väl förspänt, de står ju ’mitt i smeten’ och får momentan återkoppling. Utmaningen handlar kanske snarare om hur vi kan stötta de som *inte* befinner sig där det händer, så att deras beslutsfattande är relevant och effektivt. Med andra ord, hur skapar vi förutsättningar för relevant och momentan information att *nå ”upp” till beslutsfattare* på alla nivåer?

---

<sup>4</sup> Chefen för Polisens nationella operativa avdelning (NOA), SVT intervju 20181205.

<sup>5</sup> Begreppet ”scrum” som är en term från lagidrott (rugby), används ibland för att beskriva denna förmåga hos exempelvis en arbetsgrupp eller projektgrupp; att likt spelarna i ett rugbylag alltid röra sig framåt men i varje ögonblick vara inriktad på att lämna över bollen till en medspelare när man stöter på hinder – och följaktligen, som medspelare, alltid vara passningsbar genom att befinna sig på precis lagom avstånd från bollen (se Cajander, m.fl. 2013).

Den kände organisationsforskaren Karl Weick menar att *”kommunikationen är organisationen”* (Weick 1995). Det är i kommunikationen som organisationens mening och identitet skapas och utvecklas. För att ta resonemanget vidare vågar vi påstå att effektiv styrning är i det närmaste liktydigt med effektiv kommunikation. Låt oss därför kika närmare på några kriterier för effektiv kommunikation som kan hjälpa oss att förstå och analysera förutsättningarna för ändamålsenlig styrning.

### *Kunskapsintegration*

Utgångspunkten är att tolkningar sker hela tiden. Vi omprövar och utvecklar kontinuerligt vår uppfattning av våra roller och uppgifter. Detta sker primärt genom att vi konfronteras med andra i olika sociala sammanhang, t.ex. på arbetsplatsen. Gynnsamma förutsättningar för samsyn kring problem och utmaningar råder i miljöer som präglas av effektiv kommunikation (Losada & Heaphy 2004; Molin 2012) och kunskapsintegration (Runsten 2011; Runsten & Werr 2016). Runsten definierar kunskapsintegration som en kombination av kollektivt lärande och agerande, vilket kommer till uttryck genom gruppmedlemmarnas förmåga att växla mellan individuell och kollektiv reflektion, samt mellan individuell handling och handlingar som är anpassade till gruppens förutsättningar och uppdrag.

Med andra ord, för att en grupp ska bli vad Runsten beskriver som *”kollektivt intelligent”* krävs:

*”både individuellt reflekterande och ständiga anpassningar till övriga i gruppen. - - Det krävs en förmåga att agera individuellt men att röra sig i takt med gruppen. Det är samma typ av lyhördhet och följsamhet som kännetecknar andra kollektiva processer där delar ska sammanföras till en harmonisk enhet. Inte för att alla ska tycka och tänka samma sak utan för att deltagarna ska följas åt i processen.”*<sup>6</sup> (ibid.)

Kunskapsintegration handlar om organisationers förmåga att agera *”kollektivt intelligent”*, bland annat genom utveckling av kommunikations- och interaktionsmönster som stödjer kontinuerligt lärande och kunskapsutveckling och därigenom bidrar till värdeskapande i verksamheten. Förutsättningar för- och behovet av kunskapsintegration ökar när det finns komplexa uppgifter eller problem som behöver en kombination av kunskaper för att lösas.

Effektivt samarbete sätt förutsätter att gruppen utvecklar förmågor i två dimensioner. Den första, *sak-dimensionen*, handlar om gruppens förmåga att tolka uppgiften, vilket bland annat handlar om förmågan att nyttja gruppmedlemmarnas kompetens för att gemensamt komma fram till användbara definitioner av begrepp, gemensamma

---

<sup>6</sup> Se not 3 ovan, om *”scrum”*.

beskrivningar av problem och logiska kopplingar mellan problem och lösningar. Den andra dimensionen, *relations-dimensionen*, handlar om gruppens förmåga att skapa en atmosfär i vilken alla kommer till tals och där varje gruppmedlem är medveten om betydelsen av att ta plats i diskussionen när det behövs – och att ge andra medlemmar utrymme när så erfordras.

Märk väl att en viktig ingrediens i definitionen av en grupp är den *gemensamma uppgiften*. Det är den gemensamma uppgiften som är utgångspunkten för samarbetet i en grupp. Gruppens *kollektiva intelligens* utvecklas när de två förmågorna kombineras. I kapitel 4 återkommer vi till betydelsen av kunskapsintegration, såväl för den övergripande ambitionen om verksamhetsanpassad styrning i Trafikverket, som för det mer specifika ändamålet att skapa ett gynnsamt kommunikationsklimat i de projektgrupper och andra typer av forum som har arbetat med att utveckla myndighetens styrning.

### 3: TRAFIKVERKET'S UPPDRAG

I detta kapitel redovisas den problembild som blev en slags startpunkt för det interna förändringsarbetet avseende styrningen i Trafikverket. Först behöver vi emellertid 'backa bandet' några år, för att få en bild av förutsättningarna för effektiv och ändamålsenlig styrning i den nya myndighet som skapades i april 2010. Vi menar att senare års ambition att förändra den interna styrningen bör förstås mot bakgrund av diskussioner som fördes i samband med bildandet av Trafikverket kring hur dess uppdrag lämpligen bör beskrivas. Inrättandet av Trafikverket öppnade för olika tolkningar härvidlag, bland annat avseende synen på prioriteringar mellan uppdraget som förvaltare av landets infrastruktur och uppdraget som samhällsutvecklare.

#### Utvidgat uppdrag och nya roller i gamla kulturer

I Trafikverksutredningen (SOU 2009:31) diskuterades tre olika organisatoriska lösningar för den nya myndighet som 2010 skulle komma att ersätta det dåvarande Vägverket och Banverket:

- 1) ett kraftigt utvidgat trafikslagsövergripande planeringsansvar hos Regeringskansliet;
- 2) inrättandet av ett Planeringsverk, med trafikverken (Väg- och Ban) som exekutiva organ;
- 3) inrättandet av *Trafikverket*, med både planerande och systemförvaltande uppgifter (Jacobsson & Sundström 2017).

Det tredje alternativet valdes, alltså en gemensam trafikslagsövergripande organisation. Arrangemanget innebar dessutom att två omfattande uppgifter – *planering* för samhällets infrastruktur på kort och lång sikt, samt *förvaltning* av väg- och järnvägsnätet – skulle styras inom en och samma organisatoriska struktur och inom ramen för det övergripande målet med transportpolitiken: ”att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet” (Prop. 2008/09:93).

Förutsättningarna för bildandet av Trafikverket påverkades även av skillnader i organisationskultur mellan dåvarande Vägverket och Banverket:

”...vilket delvis kan förklaras av de olika traditioner som präglat järnvägs- och vägförvaltning. Järnvägssystemet är till sin karaktär stelt och med stora systemeffekter i trafikeringen. För att på ett säkert och effektivt sätt kunna driva järnvägstrafik krävs organisationer som i högre utsträckning är centraliserade och som baseras på hierarkisk styrning. Den statliga styrningen av järnvägen har därför växt uppifrån och ner, med begränsat utrymme för decentraliserat beslutsfattande. Väginfrastrukturen har utvecklats på

rakt motsatt sätt, nerifrån och upp. - - Skilda förutsättningar har alltså bidragit till att olika kulturer utvecklats” (Trafikverket 2015, s. 10)

I en rapport från Statskontoret (2015:14) sammanfattas de diskussioner och överväganden som föregick bildandet av Trafikverket. Den nya myndigheten fick ett trafikslagsövergripande ansvar för planeringen av infrastrukturen. I myndigheten gjordes tolkningen att detta ansvar kräver en trafikslagsövergripande *organisation*, bland annat för att därigenom ”underlätta en samordning av det statliga agerandet gentemot anläggningsmarknaden.” (ibid s 78).

På regeringens begäran genomförde Trafikverket den så kallade *Kapacitetsutredningen*, med uppdraget att utreda behovet av ökad kapacitet i det svenska transportsystemet och föreslå åtgärder som kunde vidtas för att tillgodose kapacitetsbehovet. Regeringen lyfte särskilt fram att fyrstegsprincipen skulle tillämpas i utredningen<sup>7</sup>. Vid överlämnandet av utredningen 2012 betonade GD budskapet att grunden till ett robust och hållbart transportsystem är ett gott underhåll. Ett annat viktigt budskap i utredningen var att drift och underhåll av befintligt system måste prioriteras (Trafikverket 2015 s. 40-41).

Under 2011 påbörjade Trafikverket ett arbete tillsammans med Näringsdepartementet för att ta fram ett gemensamt styr-ramverk för förbättrad styrning och uppföljning av drift- och underhållsverksamheten. Den grundläggande målsättning som angavs för uppdraget var ”att säkerställa att Trafikverket på ett bättre sätt kan redovisa hur dessa miljarder används och vilken effekt de får för väg- och järnvägssystemet och dess användare” (Trafikverket 2015 s40-41). Ramverket bestod av sex leveranskrav för underhållsverksamheten: punktlighet, kapacitet, robusthet, användbarhet, säkerhet, miljö och hälsa.

Det var, kan man förmoda, ingen liten uppgift som ledningen hade att ta itu med när den nya trafikslagsövergripande organisationens uppdrag skulle kommuniceras till medarbetare, intressenter och medborgare. Internt handlade det om att formulera en bild som kunde delas av alla, oavsett yrkesmässig bakgrund och ”kulturell hemvist” i det gamla Vägverket och Banverket. Det handlade även om att formulera en tydlig och sammanhållen bild av den nya myndighetens roll som både förvaltare av infrastrukturen för väg och järnväg och samhällsutvecklare med ett långsiktigt och brett formulerat planeringsansvar.

---

<sup>7</sup> *Fyrstegsprincipen* är Trafikverkets arbetsstrategi och syftar till att säkerställa en god resurshushållning och för att åtgärder ska bidra till en hållbar samhällsutveckling. Varje enskilt steg i fyrstegsprincipen täcker in olika aspekter och skeden i utvecklingen av transporter och av vår infrastruktur. Det första steget (*Tänk om*) handlar om att först och främst överväga åtgärder som kan påverka behovet av transporter och resor samt valet av transportsätt (t.ex. parkeringsavgifter, hastighetsgräns). Det andra steget (*Optimera*) innebär att genomföra åtgärder som medför ett mer effektivt utnyttjande av den befintliga infrastrukturen (t.ex. busskörfält, ökad turtäthet). Vid behov genomförs det tredje steget (*Bygg om*) som innebär begränsade ombyggnationer. Det fjärde steget (*Bygg nytt*) genomförs om behovet inte kan tillgodoses i de tre tidigare stegen. Det betyder nyinvesteringar och/eller större ombyggnadsåtgärder.

Hur formulerar man en tydlig, entydig och sammanhållen styrningsidé för en sådan verksamhet? Den frågan får vi anledning att återkomma till. Dessförinnan behöver vi förstå lite mer om komplexiteten i uppdraget till den nya myndigheten.

## Uppdraget som samhällsutvecklare

Vi hävdar att Trafikverkets brett formulerade uppdrag har påverkat förutsättningarna för en effektiv och ändamålsenlig verksamhetsstyrning i myndigheten. Det har bland annat försvårat för ambitionen att ta fram och förmedla en gemensam myndighetsövergripande bild av vad som behöver vara fokus för styrningen i myndigheten. Ett problem härvidlag kan spåras till det självpåtagna uppdraget som ”samhällsutvecklare”. Varför såg man sig föranledd (eller utpekad) att ta på sig denna tunga roll?

Myndighetsinstruktionen för Trafikverket anger bland annat följande uppgift:

”Trafikverket ska med utgångspunkt i ett *samhällsbyggnadsperspektiv* skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem.” (SFS 2010:185. förf. kursivering)

I Trafikverkets egen vokabulär kom ordet ”samhällsbyggnad” snart att ersättas med begreppet ”samhällsutvecklare”:

”rollen [som samhällsutvecklare] kan sägas vila på tre huvudsakliga komponenter: För det *första* innebär den en tyngdpunktsförskjutning från att fokusera på byggandet av infrastruktur till att i stället främja tillgänglighet. Funktionen snarare än åtgärden som sådan sätts därmed i förgrunden. För det *andra*, så innebär rollen en ökad betoning på samverkan med andra aktörer som var och en ansvarar för olika delar av samhällets rumsliga strukturer. - - Den *tredje* komponenten i samhällsutvecklarrollen är ett ökat fokus på att vara delaktig i tidiga skeden genom att kontinuerligt följa utvecklingen och möta upp de behov som uppstår” (Trafikverket 2015, s. 53).

Begreppet samhällsutvecklare utvecklas av dåvarande generaldirektören Gunnar Malm i en intervju:

”[rollen som samhällsutvecklare] innebär en förskjutning från att ha varit infrastrukturhållare, alltså ha byggt infrastruktur och tittat på vilken roll infrastrukturen spelar i ett transportsystem, till att fokusera på hur transportsystemet och infrastrukturen kan skapa förutsättningar för en samhällsutveckling. - - Det innebär att vi bör komma in i tidiga skeden och inte vänta tills kommunerna har gjort sina detaljplaner så att vi bara kan reagera i efterhand på sådant som är fel” (Trafikverket 2015, s. 65).

Därefter kommer Malm in på ett resonemang som vi får anledning att återkomma till längre fram i denna rapport:

- - Vi och politiken hamnar väldigt ofta i lösningen utan att definiera vilket *problem* det är som vi ska lösa. Vi går ofta direkt på dyra lösningar. Det tycker jag är en av huvudfrågorna i det här. Att våga bjuda in till det här mötet och säga att vi har det här problemet, hur hittar vi

lösningen, istället för att säga att så här ska vi lösa problemet. Det tror jag är en stor mental omställning för oss. Lyckas vi med det så tror jag också att vi får lättare att hitta steg-1 och steg-2 åtgärder enligt fyrstegsprincipen” (ibid.).

Den dåvarande chefen för Verksamhetsområde Samhälle<sup>8</sup>, Torbjörn Sunesson, beskrev samhällsutvecklarrollen i ordalag som andades tämligen storslagna anspråk:

”- - För att nå det övergripande syftet med transportsystemet, att skapa förutsättningar för bra liv och ett konkurrenskraftigt näringsliv, räcker det inte med traditionellt fokus på investering och underhåll av transportsystemet. Det rumsliga sammanhanget, hur mark och bebyggelse används, och var olika verksamheter lokaliseras, är också avgörande för att åstadkomma tillgänglighet. Transportsystemet är bara ett av flera medel. Ett attraktivt samhälle, med hög grad av tillgänglighet, ses som en av grundförutsättningarna för att utveckla välfärden.” (Trafikverket 2015, s. 67)

I den citerade intervjun förklarar Sunesson vidare, att när Trafikverket fick ansvaret att planera för alla transportslag utifrån ett samhällsbyggnadsperspektiv så valde man att använda begreppet samhällsutvecklare. Syftet var att tydliggöra den nya uppgiften och att transportsystemet är ett medel, inte ett mål i sig (ibid., s. 68).

I boken ”En modern myndighet” (Jacobsson & Sundström 2017) diskuteras Trafikverkets roll som samhällsutvecklare: ”att ta sig an rollen som samhällsutvecklare är inte någon enkel uppgift, inte minst då begreppet andas viss anspråksfullhet. Det kan komma till sin rätt i mer visionära sammanhang, men kan ibland vara svårare att axla i vardagliga möten” (ibid s. 88).

Författarna föreslår en distinktion mellan att *vara* samhällsutvecklare och att *bidra* till samhällsutvecklingen. I det förra fallet är det en rimlig förväntan att medarbetare har den kompetens som krävs för att hantera generella och breda samhällsfrågor i ett långsiktigt perspektiv. Däremot: ”att *bidra* till samhällsutvecklingen kan dock även den mest nischade specialisten – givet att denne vill se det på det viset – och innebörden blir därför mindre förpliktande” (ibid, s. 89).

En möjlig spekulativ slutsats kan vara att intresset för rollen som samhällsutvecklare har vuxit fram hos somliga utifrån en erfarenhet av (eller uppfattning om) förvaltning som mestadels tråkigt rutinarbete. Ett jobb som innebär ett betungande ansvar, med återkommande hantering av kritik och klagomål är helt enkelt inte attraktivt och ”i en tid där efterfrågan på transportinvesteringar vida överstiger de befintliga resurserna är det inte tacksamt att inta rollen som infrastrukturbyggare som planerar, tillhandahåller och sedan får stå till svars” (ibid). Att vara samhällsutvecklare, däremot, innebär högre status och mer uppmärksamhet, samt att man får jobba med frågor som har bredare betydelse (exempelvis demografiska förändringar).

---

<sup>8</sup> *Verksamhetsområde Samhälle* bytte senare namn till ”Planering”.

Diskussionen är relevant från utgångspunkten att varje större förändring ofta innebär (och ännu oftare tolkas som) ett ifrågasättande av etablerade begrepp och handlingsmönster och bakomliggande, grundläggande värderingar (Bacharach 2005). Någon vill att (nya) saker görs på ett nytt sätt. När detta står klart för dem som berörs kan det ge upphov till olika former av förändringsmotstånd. Utmaningarna är emellertid möjliga att förutse och hantera ifall processen präglas av lyhördhet, tålamod och framförhållning (ibid.).

Potentialen och sannolikheten för motstånd, kritik, motsättningar ökar när förändringsarbetet handlar om den centrala frågan om styrningen av organisationen – särskilt om det dessutom råder osäkerhet, otydlighet och oenighet kring den likaledes centrala frågan: ”vad är vårt huvudsakliga uppdrag?” Här finns det en risk att förändringsambitioner blottlägger och accentuerar djupgående, principiella, politiska och värderingsmässiga motsättningar i organisationen och därmed spär på bristen på samsyn, något som naturligtvis är ogynnsamt om själva syftet med förändringsarbetet är att skapa ett styrsystem som återspeglar/manifesterar en tydlig och gemensamt delad helhetsbild av verksamhetens behov.

Diskussionen kring begreppet ”samhällsutvecklare” behöver måhända inte skildras i alltför dramatiska ordalag. För den som vill skapa en stabil plattform och en rimlig logisk struktur i arbetet med att utveckla styrningen kan det dock vara till hjälp att frilägga olika tolkningar av vad uppdraget och rollen betyder.

### **Förvaltning och/eller samhällsutveckling?**

I mars 2015 överlämnar den statliga *Utredningen om järnvägens organisation* (SOU 2015:42) ett delbetänkande till regeringen med titeln ”Koll på anläggningen”. Uppdraget till utredaren Gunnar Alexanderson var bland annat att:

- utvärdera vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa Trafikverkets kunskap om statens järnvägsinfrastruktur,
- utvärdera och analysera behov av åtgärder för att säkerställa att Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare tar det samlade ansvaret för utförande och uppföljning av underhållet.

Slutsatser i delbetänkandet kom att föranleda diskussioner och debatt både inom och utanför Trafikverket. Exempelvis anförde Svenskt Näringsliv i ett remissvar att:

”delbetänkandet är en till delar oroväckande läsning. I problembeskrivningen konstateras det bland annat att Trafikverket (och tidigare Banverket) sedan lång tid har brister vad gäller helheten och kunskapen om anläggningen och dess användning” (Svenskt Näringsliv, Dnr 104/2015).

Utredningen handlade om järnvägen men slutsatserna kom att leda till en diskussion om Trafikverkets övergripande styrning och uppdrag. I ovan nämnda uppföljning som genomfördes av Statskontoret 2015, gjordes bedömningen att Trafikverkets organisation och arbetssätt ligger i linje med de intentioner som uttrycktes i förarbetena när myndigheten bildades. ”Men”, fortsätter man:

”det finns dock problem i den nuvarande organisationen som bland annat tar sig uttryck i att avståndet mellan den högre ledningen och medarbetarna har blivit långt. Det finns även brister i samordningen mellan verksamhetsområdena som Trafikverket bör åtgärda” (Statskontoret 2015:14).

Så här skriver Alexandersson i ”Koll på anläggningen” (SOU 2015:42):

”Kunskap om anläggningen och dess användning är den mest centrala delen i ett fungerande system för planering och utförande av underhåll och andra åtgärder i järnvägsanläggningen. Trafikverket saknar i dag ett ändamålsenligt system för att skapa sig en övergripande bild över järnvägsanläggningens tillstånd, användning och behov. Kunskap finns lokalthos anställda vid entreprenörer och hos Trafikverket, liksom spridd i flera olika rapporteringssystem, men inte på en nivå som möjliggör sammanvägning av kunskap och bedömning av behov av åtgärder” (ibid s. 14).

Ett exempel från järnvägen (som vi får anledning att återkomma till längre fram) kan illustrera relationen mellan förvaltningsuppdraget och uppdraget som samhällsutvecklare. För tågtrafiken finns angivet ett tidsspann för vad som är godtagbar ankomst till station. Målet kan vara formulerat som ”96% enligt plan”, vilket kan översättas till plus/minus 3 minuter för tågets ankomst till varje station på sträckan Borlänge-Stockholm. Tågplanen behöver vara grundad på data som ger information om anläggningens kapacitet att klara detta mål, däribland den tidsmässiga avvikelse som är att betrakta som normal variation. Planer som *inte* är grundade på sådana data är inget annat än önsketänkande, som gör det svårt att förklara orsaker till avvikelser i tågens ankomst till station (och följaktligen inte heller varför tåg kommer i tid). Det blir dessutom svårt att föra en rationell argumentation för behovet av resurser i syfte att förbättra anläggningen eftersom man ju inte känner till anläggningens kapacitet *i nuläget*. Av samma skäl blir det om möjligt ännu svårare att argumentera för behovet av förebyggande åtgärder och, i förlängningen, svårt att motivera utvecklingsinsatser av olika slag<sup>9</sup>.

Ett viktigt syfte med förvaltningen av järnvägen bör rimligen vara att minimera variationer av ovan nämnda slag. För det ändamålet krävs styrningsmodeller och verktyg som adresserar och hanterar behovet av minskad variation i de olika punkterna i processen (mer om detta i nästa kapitel).

---

<sup>9</sup> Vad man däremot kan säga med säkerhet är att själva genomförandet av åtgärder i syfte att förbättra anläggningens kapacitet sannolikt kommer att påverka målet med ”tåg i tid” negativt på kort sikt, oavsett om åtgärden är långsiktigt nödvändig eller ej.

I Alexanderssons utredning föreslås att ”en genomlysning av Trafikverkets ledning och styrning bör göras och att:

” [genomlysningen] bör ta sin utgångspunkt i myndighetens uppdrag som *infrastrukturförvaltare* utifrån gällande regelverk. Genomlysningen bör ge underlag för en förändring av myndighetens interna ledning och styrning vad avser förtydligande och fördelning av ansvar, mandat och arbetsuppgifter” (SOU 2015:42, s19).

#### *Trafikverkarens reflektioner kring rollen som förvaltare och samhällsutvecklare*

Men vad säger då Trafikverkarna själva? I samband med avstämningsmöten hösten 2018 ställde vi den direkta frågan till ett antal företrädare för myndigheten: ”*ser ni uppdragen som förvaltare och samhällsutvecklare som uttryck för oförenliga verksamhetsidéer?*” (TRV E). Respondenterna bestod till övervägande del av personer med befattningar som verksamhetsutvecklare, strateger, controllers, projektledare och chefer inom olika centrala stabs- och stödfunktioner. Svaren varierade, både ja och nej, fast med olika motiveringar och nyanseringar, och med olika tolkningar av vad samhällsutvecklare och förvaltare egentligen betyder. Man kunde till exempel hugga av med hänvisning till en formell definition:

” – Förvaltningen är lagstadgad. Förvaltningen definierar systemet!”

Eller så kunde man ta utgångspunkt i olikheter i arbetssätt:

” – Vår organisation präglas av denna uppdelning: samhällsutveckling sker i projektform och med nya spännande arbetssätt, medans vårt förvaltningsuppdrag sker i en mer traditionell funktionsindelad organisatorisk struktur och mer ’traditionella’ arbetssätt.”

” – Ett uttryck för denna uppdelning är ju den central funktion som jag jobbar på och som sysslar med strategisk utveckling; det är en hel organisation som är helt frikopplat från allt i verkligheten.”

Eller så beror det på vilken tidsaspekt man lägger på frågan:

” – Samhällsutveckling är något som sker i ett mer strategiskt och långsiktigt perspektiv medan förvaltning är mer operativt, hanterandet av här-och-nu-frågor.”

Eller från vilket håll man tittar på frågan:

” – *Externt* förväntar man sig att vi ska vara förvaltare först och främst. Men *intern* har det inte varit tydligt, där har vi försökt skapa fokus på samhällsutveckling.”

Uppfattningen kan vara inkluderande:

” – Samhällsutveckling borde kunna innefatta förvaltning. Samhällsutveckling innebär att för Sveriges del skapa tillväxt och att hantera ex klimatutmaningar.”

Eller utgå från ett institutionellt perspektiv:

” – För några år sedan hade vi sektorsansvar. Det blev ’råddigt’ när det försvann. Men nu har vi ju en samhällsutvecklar-roll i och med Agenda 2030; nu ska vi ju fokusera på ett hållbart samhälle och bryta ner detta så det syns i styrningen.”

Eller handla om ändamålet:

” – Vi bidrar till samhällsutvecklingen genom att skapa förutsättningar för ett fungerande vardagsliv, exempelvis när folk ska pendla till jobb och skola.”

Eller beskriva en tankefigur:

” – Kan man kanske se samhällsutvecklarrollen som ett mind-set som vi har när vi förvaltar på ett lite smartare sätt?”

Eller beskriva en tydlig skillnad:

” – I samhällsutvecklingsrollen lägger vi vilka vi är till för och tillsammans med – det kan vi inte göra i rollen som förvaltare.”

Eller så är det ingen skillnad:

” – Varför använder man dessa begrepp som motsatspar? Varför inte ett gammalt gift par?”

Eller så är det, bokstavligen, en definitionsfråga:

” – Förvaltning är ett ord som klingar trist – på ABB kallades det ”service”. Den var kassakon!”

” – Varför drar vi slutsatsen att det är mossigt med förvaltning? Jämför till exempel med ”fondförvaltare”, det har hög status! Och tänker vi mer i termer av *asset management* och tillgångsförvaltning så är förvaltning inte mossigt! Det finns krav och förväntningar att vi ska medverka och lösa många politikområden.”

Eller så är det en hönan-och-ägget-fråga:

” – Säg att vi exempelvis behöver bygga ny vägsträckning förbi en tätort. När man har gjort det så har en samhällsutveckling påbörjats: centralorten flyttas mot den nya sträckningen. Konsekvenserna av en sådan förändring är inte alltid avsedda och sällan överblickbara.”

Ovanstående lista med tolkningar anger en mängd olika möjliga innebörder och föreslår olika fokus, med olika betoningar på respektive roll. Vi tror att detta innebär utmaningar för ambitionen att skapa en gemensam grund för verksamhetsanpassad styrning i myndigheten.

## Problembilden 2015

Flera ambitiösa projekt kom att initieras i olika delar av myndigheten (huvudsakligen inom centrala funktioner dock), syftande till reformering av styrprinciper och arbetssätt. Hos en av de projektgrupper som bildades sammanfattades problembilden på följande sätt i ett internt PM (TRV B):

*Senare års tunga betoning på samhällsutvecklarrollen bedöms ytterligare ha flyttat fokus bort från själva anläggningen och förvaltandet av denna. Vi ser ett behov av att bredda synen på vårt uppdrag och betona vikten av en god förvaltning tyngre.*

*En försvårande omständighet för underhållet är att vi inte har en tillräckligt bra samlad bild över väg- och järnvägsanläggningen av i dag. Det är också så att vi brister i beskrivningen av hur verksamheten hänger samman och vem som ska åstadkomma vad. Vi uppfattar dessutom vårt övergripande uppdrag olika inom organisationen. Den samlade bilden och vår spretande uppfattning om vårt uppdrag är särskilt påverkande.*

*På järnvägssidan är redundansen betydligt sämre än på vägsidan vilket leder till att allmänhetens bild av Trafikverket påverkas oavsett om störningar orsakas av oss, tåg företagen, enskilda individer eller entreprenörer som anlitas. Detta är en problematik som inte hanteras på ett tillräckligt bra sätt i dag. Vi fördelar inte heller tiderna i spår bra mellan trafikering och underhåll. Vi behöver få till en fördelning så att trafikeringen kan maximeras över tid istället för i det enskilda ögonblicket.*

*Förväntningarna och behoven av att kunna resa och planera sitt resande har ökat kraftigt de senaste decennierna och det finns ett gap mellan omgivningens förväntan och Trafikverkets förmåga att leverera en robust anläggning och god trafikinformation. Detta gap blir särskilt tydligt på järnvägssidan. Det finns också en divergens mellan Trafikverkets uppdrag och medborgarnas uppfattning om detsamma.*

*Slutligen noteras ett gap mellan hur styrningen är tänkt att fungera och hur den fungerar i praktiken. Vi får inte till den enkelhet och handlingsfrihet som var tänkt och inte heller att beslut tas välgrundat och på rätt nivå.*

I PM:et listas en mängd konkreta och specifika varför-frågor som man anser bör genomgå en rotorsaksanalys. Det handlar om obalansen mellan underhållet och användningen av järnvägsanläggningen; robustheten hos anläggningen; balans avseende tider i spår mellan trafikering och underhåll; förhållandet mellan fokus på minimerade störningar av tågtrafiken och ett rationellt underhåll; brister i samordning och planering av åtgärder och nyttjande av anläggningen; och förmågan att leverera den tjänst som resenärer och transportköpare kräver och förväntar sig.

Man lyfter dessutom ett antal frågor som är av särskilt intresse för syftet med denna rapport. Förutom att de adresserar Trafikverkets specifika problem så är frågorna principiellt relevanta för vår diskussion om styrning ur ett systemperspektiv:

- *Varför har vi inte en samlad nulägesbild över anläggningen?*
- *Varför har vi ett gap mellan hur styrningen är tänkt att fungera och hur den praktiseras?*

- *Varför lyckas vi inte fullt ut få organisationen att agera i enlighet med styrfilosofi och värdegrund?*
- *Varför delar vi inte en gemensam bild kring Trafikverkets uppdrag?*

I januari 2019 kvarstår frågorna från det interna PM:et ovan, som även återspeglar grundfrågan i Alexanderssons utredning: "har Trafikverket ändamålsenliga system som ger en övergripande bild över anläggningens tillstånd, användning och behov?" hur ser förutsättningarna ut att börja jobba på ett sätt som utgår från betydelsen av att omhänderta den lokala kunskapen som finns hos såväl entreprenörer som hos trafikverkare, och som spridd i flera olika rapporteringssystem, på en nivå som möjliggör sammanvägning av kunskap och bedömning av behov av åtgärder?

I nästa kapitel diskuteras de utmaningar som tenderar att följa med varje ansats att i grunden förändra den interna styrningen i stora komplexa verksamheter. Utgångspunkt för beskrivningen är några av de initiativ som togs i syfte att hantera den problembild som hade tornat upp sig 2015.

## 4: STYRNING I TRAFIKVERKET

I föregående kapitel lyftes frågan hur tolkningen av Trafikverkets uppdrag har påverkat synen på nödvändiga prioriteringar i Trafikverket. Kapitlet avslutades med en beskrivning av den interna problembild som delvis kom att ligga till grund för arbetet med att förändra styrningen i myndigheten. I skrivande stund (januari 2019) har de inledande stegen tagits i en förflyttning som är långt ifrån avslutad. Detta kapitel beskriver och analyserar några av de problem och utmaningar som har diskuterats i workshopar och seminarier tillsammans med myndighetens medarbetare. Dels handlar det om ambitionen att ompröva rådande *styrningsprinciper* i riktning mot ett systemsynsätt på styrning i Trafikverket. Dels handlar det om hur individers *handlingsutrymme* och grupperas *kommunikationsklimat* påverkar förutsättningarna för effektiv styrning. Ett antal frågeställningar behöver diskuteras här:

- Den utmaning som det innebär att ompröva och förändra principer för styrning i en så pass komplex verksamhet som Trafikverket
- De dilemman som kan uppstå när man jobbar med en inifrån-ut-ansats i ett projekt där det centrala budskapet är att styrningen ska löpa utifrån-in.
- Komplexa verksamheter tenderar att genomborras av mängder av *stödprocesser*. Vari består detta stöd och hur bidrar det till värdeskapande?
- Utmaningen som det innebär med lokala avgränsade initiativ i ett reformarbete som kräver ett systemperspektiv; hur skapa en realistisk problembeskrivning och hur undvika orealistiska förväntningar?
- Betydelsen av nulägesdata och variation för styrning utifrån ett systemsynsätt.
- Hur individens *handlingsutrymme* för värdeskapande aktiviteter kan ökas och hur onödiga administrativa pålagor och beting kan minimeras.
- Förmågan och viljan hos individer och grupper att etablera en *samverkanskultur* och ett *kommunikationsklimat* som präglas av nyfikenhet och som skapar förutsättningar för kunskapsutveckling och lärande inom och mellan olika delar av verksamheten.

Diskussionen tar sin utgångspunkt i två viktiga komponenter i förändringsarbetet: framtagandet av en ny styrfilosofi samt utredningen av förutsättningar för ”verksamhetsanpassad styrning” i Trafikverket.

### Arbetet med att förändra styrningslogiken

#### *Ny styrfilosofi*

En ny styrfilosofi togs fram under hösten 2016 i en enkelriktad process. Dokumentet togs fram internt i ledningen, men hade ännu inte diskuterats i organisationen. Den nya styrfilosofin presenterades av Trafikverkets överdirektör (ÖD) vid ett chefsmöte i februari 2017 (TRV H). Huvudpunkterna i den nya filosofin är följande:

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

Den nya styrfilosofin presenterades som en viktig grund för utvecklingen av Trafikverkets styrning och för utvecklingen av verksamheten i stort. Förverkligandet av den nya styrfilosofin kräver:

- *ett starkt utifrånperspektiv, där alla förstår behoven hos dem man är till för, vilka nyttor som ska levereras, och i vilka samverkansformer detta behöver ske;*
- *en organisation som förmår att styra driften av verksamheten på ett effektivt sätt samtidigt som tid och resurser avsätt för utveckling och ständiga förbättringar;*
- *en organisation som är nyfiken på det som händer i omvärlden, och med ett proaktivt förhållningssätt;*
- *en organisation som förmår nyttja det starka engagemang och de kunskaper som finns hos medarbetare och samverkanspartners.*

Hos skrivningar av det här slaget finns det alltid en risk att det substantiella innehållet underordnas ett retoriskt syfte som går ut på att skapa uppslutning kring inspirerande men tämligen okontroversiella formuleringar. Om man emellertid väljer att ta ovanstående formuleringar på lite större allvar så kan man skönja, menar vi, en grundsyn på styrning som starkt påminner om huvudtankarna i det systemsynsätt som vi beskrev i kapitel 2. Vi kan använda punkterna ovan som utgångspunkt för att adressera praktiska frågor av typen: hur kan en styrfilosofi bli handling? Och vad betyder egentligen ”verksamhetsanpassad styrning”?

### *Verksamhetsanpassad styrning (VAS)*

De diskussioner som på olika sätt och i olika format har åtföljt arbetet i det så kallade ”VAS-projektet” utgör ett viktigt underlag för analysen och slutsatserna i denna rapport. Man resonerade sig fram i projektet (i dialog med externt expert-stöd) till en bild av vad som bör utgöra centrala komponenter, byggstenar, principer, strategier för utvecklingen av det som har kommit att heta ”verksamhetsanpassad styrning” (VAS).

När Trafikverkets överdirektör (ÖD) i februari 2017 vid en träff för myndighetens högre chefer presenterade den nya styrfilosofin delgavs också huvudtankarna kring verksamhetsanpassad styrning. Arbetet i VAS-projektet hade precis påbörjats och ÖD berättar att utgångspunkten för verksamhetsanpassad styrning är det stora och delvis komplexa uppdrag som Trafikverket har och att detta uppdrag styrs av olika behov i olika delar av verksamheten. Verksamhetsanpassad styrning handlar därför om att anpassa och utveckla

planering, genomförande och uppföljning av arbetet på sätt som erbjuder bästa möjliga kvalitet och stöd utifrån de förutsättningar som råder i olika delar av verksamheten:

”Det nya är att vi ska arbeta med verksamhetsanpassad styrning utifrån en ny styrfilosofi, som ju är tydlig när det gäller utifrånperspektiv, tillit till medarbetarna, önskan att förbättra och att delegera.” (ÖD presentation 2017-02-01.TRV H)

Bakgrunden till VAS-projektet var bedömningen att Trafikverket behöver gå vidare från den starka fokusering på ensade arbetssätt och kostnadseffektivitet som var en nödvändighet i samband med Trafikverkets etablering (Trafikverket 2017a). Nu var tiden mogen för insatser i syfte att tydligare anpassa styrningen och stödet till verksamheternas behov och förutsättningar:

”Trafikverkets verksamhet är mycket heterogen och behöver därför kontinuerligt utveckla styrförmågan för att fortsätta utvecklas och vara en effektiv och modern myndighet” (ibid).

Det var hög tid att släppa den rådande styrprincipens ensidiga fokus på att kostnadseffektivt optimera olika styrande och stödjande funktioner<sup>10</sup>. Syftet med projektet

”Verksamhetsanpassad styrning” formulerades som:

”...att ge förutsättningar så att styrningen bättre kan anpassas till verksamheternas olika förutsättningar.”

...och med det försiktiga projekt målet:

”...att *beskriva syftet* med och innebörden av verksamhetsanpassad styrning, ta fram gemensamma principer för verksamhetsanpassad styrning, identifiera viktiga områden för verksamhetsanpassning, föreslå strategi/vägval för verksamhetsanpassning för varje område samt se till att informera viktiga intressenter om projektets resultat (förf. kursivering).”

Huvudprinciperna för verksamhetsanpassad styrning är:

- *att styrningen är optimerad så att verksamheten ges bästa möjliga förutsättningar att skapa värde för dem vi är till för. Det innebär att balansera handlingsutrymme på lokal nivå mot kraven på gemensam styrning;*
- *att styrningen anpassas till verksamheternas olika förutsättningar utifrån en avvägning om var tyngdpunkten i styrningen bör ligga: på inflöde/resurser (exempelvis kompetenskrav), aktiviteterna (genomförandet) eller på utflödet (resultatet);*
- *att processer och arbetssätt anpassas för att på bästa sätt ge förutsättningar för effektiva flöden (i processerna) som bidrar till att skapa värde.*

---

<sup>10</sup> Behovet av att verksamhetsanpassa styrningen av myndigheterna hade även uppmärksammats av regeringen, exempelvis i Styrtredningen (SOU 2007:75). Under senare år har fokus dessutom förskjutits allt närmare frågor som handlar om myndigheternas interna styrning (Uppdrag till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor: Fi2016/00372/SFÖ).

Här vågar vi påstå att resonemanget ansluter väl till det systemsynsätt på styrning som beskrevs i kapitel 2. I övrigt fastslog man tidigt att det *inte* ingår i projektet att säkerställa att verksamhetsanpassning av styrningen genomförs. Dock, för den händelsen att ett genomförande påbörjas, föreslår man ett antal gemensamma strategier:

- *Skapa förståelse för Trafikverkets uppgifter, mål, processer och flöden samt hur det egna arbetet bidrar till helheten.*
- *Påverka förutsättningarna (struktur/arbetsorganisation, regler och arbetssätt, mål- och mätsystem, informationssystem, kompetens och kultur) så att värdeskapande och verksamhetsnära styrning underlättas.*
- *Skapa rätt balans mellan styrning och stöd.*
- *Utveckla ett verksamhetsnära ledarskap.*

Och även om man inte hade i uppgift att säkerställa genomförandet av verksamhetsanpassad styrning, så ansågs det naturligtvis viktigt att verka i en främjande riktning genom ett antal initiativ:

- *Sprid information och kunskap om verksamhetsanpassad styrning och dess förutsättningar samt vidareutveckla kunskaperna.*
- *Utveckla kunskaperna om flödena i Trafikverkets processer och hur processer och arbetssätt bör formars för att optimera värdeskapandet i flödet.*
- *Utveckla förutsättningarna för värdeskapande och verksamhetsnära styrning (genom nulägesanalys och fallstudier).*
- *Sprida goda exempel på verksamhetsnära ledarskap.*
- *Utveckla controllerrollen.*

Kärnan av medlemmar i VAS-projektet utgjordes av en grupp controllers och verksamhetsutvecklare inom den centrala funktionen *Ekonomi och Styrning* på Trafikverket. I gruppen (ofta utvidgad till andra berörda aktörer) fördes livaktiga diskussioner kring frågor som på olika sätt handlar om hur man ska förstå och på bästa sätt hantera den förändrade logik för verksamhetsstyrning som VAS-projektet implicerar (TRV A). I följande avsnitt refereras några av de problem och utmaningar som kom att ventileras i gruppen:

- Hur identifiera samband mellan åtgärder och effekter i en stor och komplex verksamhet?
- Hur arbeta för att nå ut till de som berörs inom och utanför verksamheten?
- Hur förankra mandat att driva förändringsarbetet?
- Hur bråttom behöver det vara när man ska förändra styrningen?

### *Komplexitet*

Återkommande lyftes frågan om komplexiteten i Trafikverkets uppdrag och utmaningen som detta innebär för ambitionen att skapa en gemensam bild i myndigheten av syftet med en förändrad styrning:

” – vi gör ju extremt mycket; hur smalna av och fokusera? Vi behöver en gemensam bild av hur vi tänker och gör i Trafikverket.”

” – vi är en stor organisation, och vi som jobbar med dom här frågorna sitter högt upp och har inte alltid hela bilden av verksamheten. Vi tänker mycket rätt men det är ändå skakigt.”

Komplexitet kom ofta att ställas mot behovet av enkelhet och tydlighet. En viss frustration uttrycktes, kopplad till insikten att reformarbetet kräver en viss nivå av förförståelse. Begreppsapparaten är inte är känd av alla, vilket innebär att man kanske inte når fram till alla målgrupper i organisationen och att man därför kan komma att stöta på kritik:

” – vi behöver skilja mellan utmaningar och problem: att göra utmanande saker är ju per definition jobbigt och ska vara det. Men samtidigt: vad är det i budskapet som behöver förklaras? 'Good enough' kanske räcker; dom som klagat måste börja gilla läget. Vi får inte låta oss bli osäkra för bagateller, det är bättre vara överens på några meters håll.”

### *Implementering*

Implementering diskuterades i gruppen med lite olika innebörder, ofta i termer av ”utrullning”, åtföljt av frågor som ”hur rullar vi ut saker?” samt uppmaningar till varandra att vara ”verktygsorienterade”. Med utrullning följer också frågan ”kan man rulla *tillbaka* saker?” Det vill säga, vågar man ”springa ut snabbt och testa och sen återvända och skruva på saker?”, som någon uttryckte det. I gruppen beskrevs detta som problematiskt: ”vi behöver systematik och samordning vid utrullning”. Andra frågor kopplat till implementering handlade om kontroll och koordinering:

” – vad kan vi släppa och vad behöver vi följa hela vägen? Hur synka internt och mellan olika pågående styrningsspår och initiativ? Vilket angreppssätt är det bästa? Hur få fäste i organisationen?”

Ibland beskriver man implementering som någonting som ska ske ”när projekten är klara” alltså *efter* det att man har ”fått ut jobbet från navet till kapillärerna”. Då kan ”tavlan lysas upp” och någon (inte alltid klart vem) kan påbörja själva implementeringen.

Den aningen diffusa beskrivningen av start- och slutpunkt liksom frågan om vem som ”gör” själva implementeringen kommer till uttryck i (och spiller över i) en osäkerhet kring de arbetssätt som man försöker följa i det egna projektarbetet:

” – Det är en blandning av hopp och förtvivlan. Vi behöver utgå i det lilla, till exempel vår egen avdelning, för att bättre kunna hålla ihop i det större. Vi behöver fråga: har vi rätt strategi i det dagliga arbetet? Gör vi saker i rätt ordning? Vi behöver ha en sådan röd tråd när vi går ut i organisationen.”

” – Vi har ett ’implementeringsfönster’ för alla verksamhetsstyrningschefer, men efter en månad har alla glömt bort det och cheferna har inte förstått hur vi ska jobba.”

Implementeringsproblematiken sammanfattades av en projektmedlem:

” – Fundamenten är inte på plats. Hur bärs beslut ut i organisationen? Det finns ingen avställningsyta, ingen mottagningskommitté. Vi vill ställa ifrån oss en låda – men det finns

ingenstans att ställa den, de är inte redo! Vi kommer med verktyg som skapar friktioner för att de inte dockar till verksamhetens behov. Svårt att peka ut någon ansvarig här. Det är historiska faktorer som förklarar detta”.

### *Stöd och förankring hos verksamheten*

I olika sammanhang diskuterades betydelsen av verksamhetens ansvar, engagemang och kunskap:

” – det är ett problem att vi har olika förväntningar i organisationen om vad vi gör och vad vi borde göra. Har högsta ledningen den kunskap och den tydlighet som krävs för att hjälpa oss i det arbetet? Vi är energiska men vi blir ottydligt styrda ibland och därför blir det rörigt, det bär inte från högsta ledningen. Ofta är det vi som vanliga medarbetare som ska driva saker, utan att ha ledningen i ryggen.”

Dock, å andra sidan:

” – Ibland måste vi föreslå saker till ledningen. Vi behöver också ha initiativet. Vi behöver synka förväntningar med ledningen, på resultat, på tidshorisonter.”

Frågan om ledningens roll utvecklas och diskuteras vidare i kapitel 5 nedan .

### *Hur bråttom måste man ha?*

Den nya styrfilosofin arbetades fram relativt raskt och VAS-projektet påbörjades i närtid efter problembilden lagts fram vintern 2016. På de möten som hölls inom ramen för VAS-projektets arbete kom tidsaspekten ofta upp i samtalen, exempelvis i relation till digniteten på frågorna:

” – verksamhetsbeskrivning och processkarta kan vi inte snyta ur oss på en vecka. Hur vi ska styras är ju en jättefråga egentligen. Hur skapar vi acceptans för en bred problembild? (TRV A)”

Tidsaspekten handlade också om att balansera frustration för att arbetet inte når resultat tillräckligt snabbt och, å andra sidan, behovet av tålmod, uthållighet och tid för reflektion:

” – hur hantera förändringen steg för steg, hur känna när vi är klara? Vågar vi dra ner på något för att jobba mer med något annat? Är det bråttom eller inte? Förändring tar tid, vi måste skapa samsyn först, vi måste jobba mer tillsammans för att arbeta upp en gemensam bas.”

” – vi behöver jobba på lång sikt för att mota frustrationen att vi inte kommer framåt. Vi är pressade av tiden men det borde gå att stanna upp och göra omtag. Vi är på rätt väg men den är dimmig. Vi ska ut i verksamheten och putta saker framåt – men när vi kommer hem ska vi genast på nästa grej. Vi behöver tid för reflektion kring det som folk säger därute.” (TRV A)

Här finns ett spänningsfält mellan olika möjliga ståndpunkter. Enligt 'förändrings-gurun' John Kotter är det alltid bråttom och skall så vara. "A sense of urgency" är all förändringsmotor (Kotter 2012). En mer nyanserad uppfattning gör gällande att skyndsamheten måste vägas mot omfattningen och arten av den förändring man vill åstadkomma. Ett exempel som illustrerar detta följer i avsnittet nedan.

### *Avgränsade initiativ*

Under perioden december 2017 – februari 2018 genomfördes en workshopserie inom VO Planering under rubriken "Styrning och utveckling - Då, nu och sen. Kompetensutveckling och lärande för PLvs och partners". Workshopparna motiverades av att någonting måste hända i verksamheten. "Man kan inte sitta och vänta på att dom som arbetar centralt med frågorna ska bli färdiga med alla dokument", som någon uttryckte det. Syftet med workshopparna var att i samspel med forskare använda FOI-resultat rörande styrning och utveckling av verksamheten:

"för att bidra till VO Planerings förmåga att styra och utveckla inom VO Planerings egen organisation och tillsammans med andra i Trafikverket" (TRV F).

Workshop-serien genomfördes i form av tre tvådagars-träffar med mellanliggande hemuppgifter/grupparbeten. Cirka 40 personer deltog. Några av dessa var inbjudna från den centrala funktionen "Ekonomi och styrning". Bakgrunden var bland annat det arbete som under 2017 bedrevs för att diskutera och sammanfatta de nyttor som vunnits ur Trafikverkets FOI-portfölj "Trafikverket en modern myndighet" (Trafikverket 2017b).

Workshopparna hade karaktären av en utvecklingsinsats med forskarinspel. Livliga diskussioner fördes om hur man skulle vilja att styrningen var utformad. Samtalen resulterade inte i detta steg i någon tydlig förändringsplan.

Det syfte som angavs för workshopserien var att "förändra styrningen av VO Planering". Arbetet gick ut på att se motiv till förändring, beskriva nuläge och målbild. Avslutningsvis tog man gemensamt fram en lista på de viktigaste förflyttningar och prioriterade åtgärder som medarbetare vid VO Planering behöver vidta för att förbättra styrningen av den egna verksamheten:

- *Gemensam och utvecklad dialog och prioritering (t. ex av effektmål).*
- *Ökad kompetens för processororienterad styrning inklusive leveranser och tjänster.*
- *Fokus på effekt. Utgå från effekter. Prioritera utifrån effekter.*
- *Implementerade arbetssätt.*
- *Utgå från kundens behov, samarbeta med partners.*

Dessa insikter om prioriterade förflyttningar stämmer rätt väl med de centralt formulerade ambitionerna om styrning i myndigheten. Workshopserien var inte ett initiativ från någon central funktion i myndigheten, utan ingick i den verksamhetsutveckling som initierats "lokalt" inom ett av Trafikverkets verksamhetsområden: "för att styrningsfrågor ska hamna

närmare verkligheten” (TRV F). Satsningen kan således ses som ett pilotfall med den generella utgångspunkten att det alltid bör finnas utrymme för lokala styrningsinitiativ, och att centralstyrning med hjälp av ”vattenfallsprincipen” inte är att föredra.

Från ett systemperspektiv behöver man emellertid också ställa frågan: på vilket sätt kan lokala aktiviteter kopplas till och bidra till en *helhetsförståelse* för verksamhetens huvudprocesser? Det är vanligt i Trafikverket (liksom i många andra offentliga och privata organisationer) att man initierar aktiviteter i form av seminarier, workshoppar, inspirationsdagar eller interna projekt för att ”utreda förutsättningar” och samla in idéer. Problematiskt blir det dock om sådana grupperingar arbetar en längre tid utan tydligt syfte, eller om de har otillräckliga mandat att driva frågorna vidare i organisationen.

Inför workshopserien uttryckte några företrädare för Trafikverket en farhåga att arbetet kunde innebära ”att folk förväntar sig förändring”. Farhågan inkluderade en förmodan att sådan förändring inte skulle kunna genomföras, i alla fall inte i snabb takt. Det finns ju en uppenbar risk att workshoppar ger upphov till tankar och förslag som deltagarna sedan vill se realiserade i handling och som följaktligen leder till besvikelse ifall det inte sker.

Det finns, som vi ser det, två problem som kan följa med den här typen av insatser. Det första problemet har att göra med det tidsmässigt begränsade formatet och den avgränsade målgruppen för insatsen, som lämnar inget eller litet utrymme för deltagarna att skapa en hyfsat stabil grund för diskussionen. Det blir svårt att formulera nuläget när man inte har haft möjlighet att samla in fakta och göra analyser av de problem och utmaningar som deltagarna har identifierat och givit uttryck för. En faktabaserad nulägesanalys behövs som grund för samtal och diskussioner kring motivbilder och prioriterade förflyttningar.

Det andra problemet är att även i de fall man kunnat konstruera en nulägesbild så är den skapad med ett organisatoriskt avgränsat perspektiv, sett inifrån ett enskilt verksamhetsområde. Följaktligen skapas förväntningar i form av önskade målbilder och prioriterade förflyttningar med en svag koppling till myndighetens övergripande uppdrag och mål. Detta blir givetvis problematiskt om man önskar se att dessa förflyttningar är baserade på en *helhetsbild* av verksamheten.

För att spetsa till det: insatsen riskerar att landa i det paradoxala resultatet A) att deltagarna förleds att tro att någonting kommer att hända, och B) att ingenting substantiellt kommer att hända. Delvis kan det vara tidsaspekten som är boven här. Om man med stor iver tar sig an uppgiften att förändra styrningen inom en funktionellt avgränsad del av organisationen (till exempel ett verksamhetsområde), så tvingas man bortse från ett centralt motto för en systembaserad, verksamhetsanpassad styrning: varje förändringsinitiativ måste utgå från en nulägesanalys av hur väl (eller illa) systemet presterar inom ramen för dess kapacitet. Innebörden i nulägesanalysen (dvs svaret på frågan: ”hur väl lyckas vi med vår uppgift att bidra till värdeskapande i Trafikverket?”) kan *därefter* läggas till grund för allehanda insatser

i syfte att tackla den spännande frågan: ”hur kan vi nu gå tillväga för att utvecklas och bli ännu bättre?”

En nyansering av ovanstående kritik har framförts av personer som medverkade i workshopserien, utifrån ståndpunkten att ett systemperspektiv mera handlar om att *förstå* att saker hänger ihop än om att *göra* allting samordnat. Med den tolkningen kan man se att serien bidrog till ökad helhetsförståelse. Och även om det är sant att ett knappt halvår är en kort tid, så bör man beakta att mycket arbete gjordes mellan workshopträffarna och med ett arbetssätt som bygger på ett successivt lärande, där iterationer och interaktioner leder till att kunskapspositioner flyttas fram löpande.

### *Stödet från stödprocesser*

Om varje verksamhet bestod av endast en process så vore styrningsfrågan tämligen oproblematiserad. Varje enskild åtgärd skulle ha direkta konsekvenser för det värdeskapande flödet i processen, med avläsbara effekter i termer av nytta för kunder och medborgare. Komplexa verksamheter tenderar emellertid att utgöras av en mängd processer som löper samtidigt. Flertalet av dessa har karaktären av *stödprocesser* som alltså har ”stöd” som sin ”produkt” eller ”leverans” till verksamhetens huvudprocesser.

Vari detta stöd består, närmare bestämt, och hur det bidrar till värdeskapande låter sig inte alltid beskrivas på ett enkelt och entydigt sätt. I maj 2018 hölls ett heldagsmöte kring Trafikverkets processer (TRV D). Syftet var att beskriva och diskutera hur Trafikverkets stödprocesser relaterar till huvudprocesser och styrprocesser. Deltagare var personer med ansvar för drift och utveckling av respektive processer. På mötet diskuterades grundläggande frågor kring stödprocessernas syfte, samverkansytor mellan processer, värdeskapande och leveranser samt stödprocessernas styrförmåga. Fjorton olika stödprocesser behandlades: *Leda och styra; Förbättra verksamhet; Hantera IT lösning; Utredda och analysera olyckor; Hantera information; Hantera transportekonomiskt underlag; Förvalta och utveckla Trafikverkets infrastrukturregelverk; Planera och genomföra inköp; Informera och kommunicera; Hantera kundärenden; Hantera ekonomisk administration; Försörja med mark och lokaler; Kompetensförsörja; samt Hantera vägars och järnvägars användning och avgränsning.*

Diskussionen vid denna ”processpromenad” rörde sig en hel del kring frågan huruvida stödprocesser är att betrakta som stöd eller styrning. Särskilt tydligt framgick detta avseende processen ”*Leda och styra*”, som har till uppgift att arbeta med att *stödja en ändamålsenlig styrning* för att nå de syften krav och mål som är Trafikverkets uppdrag. Denna ”styrprocess” som man föredrar att kalla den, ska fokusera på att myndighetens processer är koordinerade så att leveranser och organisation fungerar som en samlad verksamhet. Övergripande mål med processen är att styra verksamhetsanpassat, ändamålsenligt och effektivt.

Vid presentationen visades en schematisk, cyklisk modell: *Analysera och inrikta – Planera verksamhet – Genomföra och följa upp – Utvärdera och rapportera*. På frågan om hur detta, och arbetet i övrigt i ”*Leda och styra*” skiljer sig från det uppdrag som VO Planering har, blev

svaret att VO Planering har en huvudprocess som handlar om att formulera mål och vägval för transportsystemet, medan målsättningar och vägval i ”*Leda och styra*” är avgränsade till Trafikverkets interna processer. Leveranser från processen består huvudsakligen av *dokument* som beskriver alltifrån vision, värderingar, policys, mål, strategier, till organisationsscheman, rapporter och årsredovisningar.

Syftet med stödprocessen ”*Förbättra verksamhet*” är att förbättra Trafikverkets verksamhet inom givna ramar utifrån satta mål, strategier och planer. Stödprocessen ska utgöra en resurs för ändamålsenligt stöd och styrning för ett effektivare och mer kvalitativt förbättringsarbete genom samverkan med externa aktörer, ökat tillvaratagande av engagemang och kompetens hos medarbetare, ökad kvalitet i leveranser, ökat värdeskapande och genom att vara ett led i att förverkliga Trafikverkets vision, mål och strategier. Det finns gränssytor mot ”*Leda och styra*”, exempelvis avseende mål och strategier. Tanken är att man ute i verksamhetens olika delar inte ska behöva uppfinna egna förbättringssnurror, utan helt enkelt ta den som finns i ”*Förbättra verksamhet*”: ”på så sätt kan vi säkerställa effektiva och ändamålsenliga förbättringar.” På en fråga om stödprocessens tillämpning blev svaret: ”i dagsläget är det ingen som vet hur eller om denna stödprocess används”.

Stödprocessen ”*Hantera IT lösning*” har samma syfte och mål som ovan nämnda processer, alltså att förbättra Trafikverkets verksamhet utifrån givna mål, strategier och planer. Presentationen utmynnade i en diskussion om det meningsfulla i att göra en åtskillnad mellan ”utveckla IT” och ”utveckla verksamheten”; när övergår det ena i det andra? Ur ett systemperspektiv blir frågan: vem levererar vad, till vem? Vem försörjer vem? Är det huvudprocessen som levererar data för att hålla igång IT-systemet, eller bör man se det som att IT-systemet levererar den information som huvudprocesserna efterfrågar?

Om stödprocessen ”*Utreda och analysera olyckor*” berättades att output från processen går till den ovan nämnda stödprocessen ”*Förbättra verksamhet*”. En diskussion uppstod huruvida stödprocessen i första hand rör anläggningen: ”i så fall borde väl utfallet av processen hanteras inom ramen för de processer som rör drift och underhåll av anläggningen? Detta hanteras väl inte i *Förbättra verksamhet*?” Alltså återigen frågan om vem som levererar vad till vem.

Beträffande delprocesserna ”*Hantera transportekonomiskt underlag*” och ”*Förvalta och utveckla Trafikverkets infrastrukturregelverk*” så var omdömet tydligt: ”de är processer som vi använder!” Det vill säga, leveransen från stödprocessen används i produktion och är inte en modell-leverans. ”Delprocesserna levererar underlag som vi *vill* använda medan tidigare nämnda processer tillhandahåller stödjande eller tvingande arbetssätt”.

Avseende stödprocessen ”*Informera och kommunicera*” gjordes observationen att allt material, bilder, och annat underlag för presentationen, liksom resultat och slutsatser hade tagits fram egenhändigt av en representant för kommunikationsavdelningen.

När heldagen med processpromenaden börjar gå mot sitt slut är det en person som inte kan hålla sig längre:

” alla dessa frågor om stödprocessers syfte och innehåll lyfter vi alltså *nu*, när ett processynsätt precis ska till att implementeras i verksamheten? Vet man om detta i verksamheten? Min upplevelse är att man *inte* vet. Att få med verksamheten är ju en del av implementeringen. Om vi var processorienterade i hela organisationen så hade ju vi processnördar inte behövt sitta här! Ingen utanför skulle förstå den komplexiteten som vi har haft här idag, varken ledning eller medarbetare!”

### *Kärnan i systemsynsättet: nulägesdata och variation*

Vi har under 2018 medverkat på ett antal workshoppar där medarbetare med olika roller<sup>11</sup> och från olika delar i Trafikverket har träffats för att tillsammans reflektera kring styrningsfrågor (TRV E). Ett syfte har varit att kartlägga *nuläget* avseende förutsättningarna för verksamhetsanpassad styrning i Trafikverket. På workshopparna har deltagarna arbetat med att beskriva för varandra *hur* den operativa styrningen går till i den egna verksamheten.

Inledningsvis gav deltagarna uttryck för en viss ovana med att göra nulägesbeskrivningar i termer av det *faktiska utfallet* av aktiviteter och åtgärder. Man rörde sig dessutom gärna snabbt bort från nulägesbeskrivningar till att identifiera utmaningar och förbättringsförslag. Dessutom visade det sig snart att det finns många möjliga svar på frågan ”vad är ett nuläge?”, exempelvis: upplevelser av något; en beskrivning av något; ett beslut; en verifierad modell av något; eller helt enkelt ”det som just nu sker”.

Vid workshopparna togs det ”tågexempel” upp som beskrivits ovan i kapitel 3. Som vi minns användes exemplet för att driva tesen att Trafikverkets roll som samhällsutvecklare borde *förutsätta* ett väl fungerande förvaltningsuppdrag med en ändamålsenlig styrning, det vill säga, en styrning som utgår från nuläges-data som visar anläggningens kapacitet att hantera variationer i flödet av tåg, gods och människor. Informationen från sådana analyser borde naturligtvis utgöra ett viktigt underlag för exempelvis de *åtgärdsvalsstudier* som ligger till grund för kloka beslut om ändringar i systemet, liksom för beslut om större och mer långsiktiga utvecklingsinsatser.

På de aktuella workshopparna användes tågexemplet som underlag för en skarpare diskussion om hur det *faktiskt* ser ut (en slags nulägesdiskussion-om-nuläget, om man så vill). Det uttrycktes en oro, som bekräftades av berörda aktörer, att den nulägesdata som finns om

---

<sup>11</sup> Huvudsakligen i olika stabs- och stödfunktioner, t.ex. verksamhetsutvecklare, controllers, etc. men även personer med operativt ansvar inom bland annat underhåll och trafikledning.

anläggningen *inte* efterfrågas i tillräcklig utsträckning av dem som har i uppgift att fatta beslut om planer som påverkar anläggningens kapacitet. Tågplaner är således inte i tillräcklig omfattning grundade på data som ger information om anläggningens kapacitet att klara de mål som är satta, exempelvis ”tågets tid till/från station”. Därmed är det svårt att förklara orsaker till avvikelser i tågens ankomst till station. Likaså är det svårt att rimlighets-bedöma behovet av resurser i syfte att förbättra och/eller utveckla anläggningen.

Diskussioner om styrning tenderar förr eller senare att handla om resurser. En synpunkt som kom till uttryck på en av workshopparna var att ”tolerans för variation” beror på hur mycket pengar man pumpar in i systemet; ”pengar kan bygga buffertar”. Från ett systemsynsätt är variation ingenting som ska döljas med hjälp av ökade resurser. Variation är snare något som bör exponeras och dess orsaker behöver identifieras. Eller som en annan deltagare uttryckte det:

“ – Bra med konkreta exempel på variation i leveransen! Viktigt med grundorsaks-analys, lyssna på dom som jobbar med leveransen.”

” – Förståelse om varför variation uppstår är det intressanta; ibland vill man hålla sig till strikta rutiner – men ibland behöver man vara situationsanpassad.”

” – Ibland kan man lära sig av mönster i variation; exempelvis att många pensionärer i Sala påverkar tågets hålltid på station.”

En trafikledare sammanfattade problematiken med att jobba i processer men utan system-synsätt:

” – Vi äger processen men kan inte styra den! Vi är ju inte med och säljer tågtid och gör tågplaner. Ibland sitter problemet i ett annat verksamhetsområde. Vi vet allt detta, men systemet medger inte möjligheter för oss att åtgärda sådant som vi *vet* är fel. Detta riskerar att skapa en kultur som premierar att vi så att säga ’placerar oss i baksätet’ genom att låta bli att ta ansvar och ta initiativ. Mina medarbetare ser och förstår ogynnsamma konsekvenser av olika beslut, men som deras chef måste jag säga: ”det är så beslutat, punkt!”

Sammanfattande kommentarer från workshopparna uttryckte en generell positiv syn på ett förändringsarbete som präglas av huvudtankarna och andemeningen i ett systemperspektiv på styrning:

” – Det känns bra att systemkunskap lyfts upp. Det är något nytt och har inte varit på agendan i Trafikverket tidigare.”

”Tåg i tid” är ett relevant exempel därför att det är applicerbart på allt, oavsett vad det är man ska leverera!”

Det framgick också att det finns en hel del att göra innan ett systemsynsätt kan sägas vara förankrat som arbetssätt i verksamheten:

” – Vi borde lägga mer tid på att i ett tidigt skede lära känna systemets kapacitet för att därigenom slippa ägna onödig tid åt att i efterhand tolka konsekvenser av dåligt underbyggda beslut.”

## **Handlingsutrymme och kommunikationsklimat**

I detta kapitel har vi diskuterat de förvaltningspolitiska överväganden som ligger till grund för Trafikverkets *uppdrag* och hur detta har påverkat förutsättningarna för verksamhetens styrning. Vi har dessutom resonerat närmare kring ett antal utmaningar som följer med ambitionen att förändra den interna styrningens *logik* och praktik. Nu befinner vi oss i det tredje och kanske viktigaste deltemat i en analys av förutsättningar för effektiv styrning: det som handlar om individers och grupper *praktiska* möjligheter att agera på ett ändamålsenligt sätt. Två saker vill vi lyfta fram som betydelsefulla här: individens handlingsutrymme och gruppens kommunikationsklimat.

### *Handlingsutrymme*

Ett återkommande tema, bland annat i ett antal workshoppar som arrangerades inom ramen för VAS-projektet, var frågan om hur handlingsutrymme och prestation hänger samman (TRV C). Flera deltagare beskrev situationer där handlingsutrymmet och möjligheterna att fatta självständiga beslut begränsas av ett system som inte är dimensionerat för den rådande arbetsvolymen. För att kunna utföra alla ålagda arbetsuppgifter förväntas medarbetare prestera utöver systemets dimensionerade gränser. En konsekvens av detta är att arbetssätt och strukturer gradvis förändras genom anpassningar till den *lokala* situation och de *lokala* förutsättningar som gäller i olika delar av verksamheten. En möjlig förklaring till den höga arbetsbelastningen, och de lokala ”justeringar” av arbetsbördan som ofta blir nödvändiga, kan vara att arbetssättet följer organisatoriska och funktionella gränser, snarare än det värdeskapande flödet i processer. Frågan om vilket arbete som ska utföras av vem baseras därmed på en målsättning som går ut på att optimera resurser per organisatorisk enhet, snarare än det totala värdeskapandet. Suboptimering blir följden. Här finns en viktig utmaning för ambitionen att åstadkomma en verkligt verksamhetsanpassad styrning: hur skapa förutsättningar för individer och arbetsgrupper att fatta lokala beslut, att respondera på uppkomna situationer på ett ändamålsenligt sätt och samtidigt följa gällande regelverk och undvika onödiga risker.

När frågan om handlingsutrymme och rimlig arbetsbelastning diskuterades på en av workshopparna i forskningsprojektet hördes en del självkritiska tongångar från verksamhetsutvecklare och andra personer med stödjande funktioner i myndigheten (TRV E):

” – Vi som jobbar i stödprocesser kanske behöver hjälp med att skriva rätt, så det inte blir alltför begränsande direktiv nedåt? Här får vi se upp så att inte nya trender och påbud,

exempelvis tillitsbaserad styrning, blir ytterligare ett direktiv som trasslar till det för medarbetaren”.

” – När något inte fungerar har vi en tendens att kasta ännu mer uppgifter, uppdrag, regler och policys på folk. Kanske borde vi göra tvärtom? Försöka reducera styrningen eller åtminstone säkerställa att de direktiv som vi kastar på folk verkligen är de som gäller och att de implementeras?”

” – Administrationssamhällets krav på information kväver verksamheterna. Styrsystemet ska ju vara utformat på ett sätt som stöttar individen och stärker dennes förutsättningar att göra ett bra jobb.”

” – Det behövs balans, överbyggnaden är stor! Det är ju individen som jobbar i huvudprocesserna som skapar värde.”

### *Kommunikationsklimat*

Om vi närmar oss styrnings-temat på individ- och gruppnivå kan vi ställa frågor av typen: hur kan vi utveckla vår förmåga att förstå och hantera de med- och motkrafter som tenderar att mobiliseras när organisationer förändrar strukturer och arbetssätt? Hur undviker vi att exempelvis i ett förändringsarbete kvävas av bristande kännedom om och samsyn på varandras uppdrag och ansvar? Hur tillvaratar vi varandras kompetens och engagemang? Den här typen av frågor, menar vi, handlar om individers och arbetsgruppers förmåga att samverka i två dimensioner. Den ena kallar vi *sak-dimensionen*, som handlar om hur gruppen på grundval av kunskap om varandras roller och kompetenser gemensamt landar i mer eller mindre användbara definitioner av begrepp, gemensamma beskrivningar av problem och logiska kopplingar mellan problem och lösningar.

Till ovanstående behöver vi lägga en *relations-dimension* som handlar om gruppens förmåga att skapa en atmosfär i vilken alla kommer till tals och där varje enskild gruppmedlem är medveten om betydelsen av att våga ta plats i diskussionen när det behövs – och att ge andra medlemmar utrymme när så erfordras. Genom att uppmärksamma och medvetet arbeta med dessa båda dimensioner kan gruppen öva upp sin ”kollektiva intelligens” (se ovan kapitel 2).

Under forskningsprojektets gång har vi kunnat följa och lyssna in på kommunikationen i de olika arbetsgrupper som har sysslat med att utveckla och förändra den interna styrningen i verket. Vi har noterat att mycket av tiden på dessa möten ägnas åt sak-dimensionen, på bekostnad av relations-dimensionen. Det pratas således mycket om problembeskrivningar, lösningsförslag, begreppsdefinitioner, teorier och modeller. Däremot är utrymmet begränsat för ett djupare utforskande av *hur* man har tolkat den gemensamma uppgiften. Med andra ord: *hur* bör man agera, enskilt och tillsammans, för att hantera de utmaningar som man har

identifierat i sak-dimensionen? På vilket sätt är man beredd att bidra till gruppens arbete och vilket stöd och handlingsutrymme har man rätt att kräva?

Ett antal avstämningsträffar hölls under 2017 med deltagare från några av de projektgrupper som arbetat med att förändra styrningen i Trafikverket. Syftet med dessa träffar var att erbjuda tillfälle för informella samtal och diskussioner utanför det ordinarie projektarbetet. Träffarna kom därmed att erbjuda en sällsynt möjlighet till personliga reflektioner kring framdriften i projekten, inte enbart i termer av projektleveranser och toll-gates, utan också kring frågor om motivation, drivkrafter, kommunikationsmönster, gruppdynamik och samarbetsklimatet internt och externt, och hur detta har påverkat projekten. Därmed kom träffarna också att illustrera den betydelse som kommunikationsklimatet har för ambitionen att djupare förstå och praktiskt hantera de utmaningar som följer med varje större förändring av en verksamhet.

*Sak-dimensionen* kom till uttryck på nämnda projektgruppsmöten som ett grundläggande bekymmer kring hur man har förstått uppgiften, och om det överhuvudtaget finns en gemensam förståelse:

” – Vi har ett bekymmer i möten oss emellan att förstå vad vi menar, för att hamna på rätt ställe på kartan. Vi har tagit steg tillbaka. Det finns en otydlighet både inåt och utåt. Vi blir inte bra tillsammans, vi är inte säkra på vilken ordning vi gör saker, vi hinner inte prata ihop oss.”

” – Hur åstadkommer vi en ensad bild så att vi kan nå ut med budskapet? Hur gå hand i hand med allt annat som görs? Vart är vi på väg? Vi har tappat styrfart. Det kommer nya frågor hela tiden.”

” – För att vi ska kunna fatta relevanta beslut, så krävs det större förståelse inför varje nytt beslut. Då får det fäste och efterlevs. Detta behöver vi träna på.”

” – Det får konsekvenser hur vi uttrycker oss. Vi behöver ställa frågor om ordens betydelse; jag vet till exempel inte vad vi menar när vi säger att vi behöver göra ’omtag’?”

” – Hur är vår interna effektivitet? Vi ska lösa många arbetsuppgifter i den här lilla gruppen. Kan vi hantera det? Jag tror att vi behöver synka vårt interna arbete.”

Allt handlade dock inte om den interna kommunikationen i gruppen. Det fanns också utmaningar i kommunikationen med ’dom där ute’ i verksamheten:

” – Jag pratade med en ledningsgrupp i ett VO och dom frågade mig: ’styrfilosofi, vad betyder det?’ Det är bra att folk vågar fråga! Och folk ska våga säga vad dom tycker. Men vi har en jätteresa här, när folk inte vet vad styrfilosofi betyder. Men det var ändå roligt att vara ute och prata med dom som är där ’på riktigt’.”

” – Hur göra verksamheten trygg i denna förflyttning? Varför är man inte redo? Köper man inte tänket? Förstår man inte?”

” – Vi är duktiga på att tänka och ta fram modeller – det blir tufft när vi ska kommunicera internt och externt. Vi står inför utmaningar, vi behöver gå ut i verksamheten och förmedla nya styrningen. Hur göra det gemensamt?”

En aspekt av sak-dimensionen är de dolda antaganden som, ofta inledningsvis, kommer till uttryck i gruppens konversation. Dessa antaganden är dolda just därför att de uttrycks som – och uppfattas som – självklarheter. Därför behöver de heller inte diskuteras eller redas ut. Så småningom kan man emellertid börja misstänka att vissa begrepp används med olika innebörder av gruppens medlemmar. Det kan gå fort:

*Person A: ”vi måste ju vara processororienterade!”*

*Person B: ”ja absolut.”*

*Person A: ”så därför föreslår jag att vi inrättar en enhet på vår avdelning som ansvarar för den här processen”.*

*Person B: ”jaha? Om du vill process-orientera genom att inrätta ytterligare en funktion i organisationen så tror jag att vi kan ha lite olika synsätt på vad processororientering är.”*

Ett annat exempel på ett dolt antagande med bäring på denna studie är begreppet ”nuläge”, som ju är av central betydelse för en systembaserad styrningsmodell. Här florerar, som nämnts på annan plats i rapporten, en mängd möjliga innebörder och definitioner.

*Relations-dimensionen* kom till uttryck bland annat som en fråga om personlighet:

” – Det är i relationer som det ska göras saker, men vi är olika som personer, och det behövs en kombination av personligheter.”

Det är även en fråga om modet att våga säga ’det man nästan vet’:

” – Måste vi vara så rädda för att säga något – utan att behöva vara så himla förberedda hela tiden?”

...vilket i sin tur är en fråga om psykologisk trygghet:

” – Det är viktigt att ha teamet i ryggen så att man kan göra modiga saker, utifrån våra olika roller.”

Här framträder också betydelsen av att skynda långsamt:

” – Vi behöver utrymme för andrum, reflektioner. Vi behöver ta tid för att backa tillbaka, vi är i en fas där det uppstår onödiga konflikter.”

Kunskapsintegration och kollektiv intelligens har implikationer för många av de frågeställningar som behandlas i denna rapport. Tydlighet och öppenhet i kommunikationen är av stor betydelse om man vill öka den gemensamma förståelsen för systemets möjligheter

och begränsningar, en förståelse som sedan kan ligga till grund för rimliga och realistiska prestationskrav och förväntningar hos systemets aktörer och intressenter (Trafikverkets medarbetare, chefer, avtalskunder, entreprenörer, medborgare, uppdragsgivare, m.fl.). I det avslutande kapitlet återkommer vi till detta tema från den övergripande frågeställningen om sambandet mellan ett systemsynsätt på styrning och ett väl fungerande kommunikationsklimat och hur detta kan bidra till Trafikverkets målsättning att åstadkomma en verksamhetsanpassad styrning.

## 5: SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

### Inledning

I denna rapport har vi hävdats att Trafikverkets förutsättningar att utveckla en verksamhetsanpassad och ändamålsenlig styrning påverkas av tre faktorer. För det första: det breda *uppdrag* som har ålagts myndigheten, alltifrån det dagliga underhållet och ledningen av trafiken på väg och järnväg, till ett övergripande ansvar för samhällsplanering inom ramen för långsiktiga transportpolitiska mål. För det andra: de överväganden och val som måste göras om man på allvar önskar förändra *logiken för styrningen* i riktning mot ett systemsynsätt med betoning på processer och värdeskapande. Och, för det tredje: det *tolknings- och handlingsutrymme* som individer och grupper behöver för att skapa en gemensam förståelse för styrningens effekter i det dagliga arbetet. Nedan sammanfattas resonemanget tillsammans med slutsatser och, i förekommande fall, förslag till åtgärder.

### Trafikverkets uppdrag

Senare års utveckling av styrningen i Trafikverkets bör ses ett vidare sammanhang med utgångspunkt i det komplexa uppdrag som angavs för myndigheten vid inrättandet 2010. Komplexiteten har öppnat upp för olika tolkningar av vad som bör vara myndighetens huvuduppgift – och hur verksamheten följaktligen bör styras. Skillnaderna har kommit till uttryck i en spretig bild av Trafikverket som, å ena sidan, förvaltare av infrastrukturen för transporter och, å andra sidan, en samhällsutvecklare med vittomfattande och långsiktiga mål som tillgänglighet, regional utveckling och hållbarhet. Dessa olika bilder menar vi, bör tas med i ekvationen när vi försöker förstå de utmaningar och diskussioner som har föranlett och åtföljt senare års interna reformering av styrningen.

### *Kulturskillnader låter sig inte enkelt tonas ned*

Retoriken i samband med inrättandet Trafikverket ville ”tona ned” kulturskillnaderna mellan de gamla myndigheterna Vägverket och Banverket och därigenom få medarbetare från de båda verken att fokusera på det som förenade snarare än på det som skilde dem åt. Det kan dock vara svårt att veta i utgångsläget vad det är som förenar, vilket kan leda medarbetare att hålla fast vid traditioner, normer och rutiner som präglat den ”egna” verksamheten i Banverket (stark central reglering) respektive Vägverket (starkt regionalt inflytande). Vi har allt som oftast stött på yttranden av typen: ”det kommer styrsignaler från *Borlänge*”, ”det kommer krav från *Trafikverket* som vi ska införliva i *vår* styrmodell”. ”Vi behöver kolla om det passar in *hos oss*”, ”jag behöver ta med den här frågan till *min organisation*”.

Hur påverkas förutsättningarna för en verksamhetsövergripande, systembaserad och processororienterad styrning av den här typen av avstånd, distansering, gränsdragande mellan olika verksamhetsområden? Kulturskillnader låter sig inte enkelt ”tonas ned”. Kultur och organisatorisk identitet har betydelse för synen på styrning och för möjligheterna att utforma styrsystem som är begripliga och accepterade i hela myndigheten.

### *En god förvaltare är en god samhällsutvecklare*

Ju bredare organisationens uppdrag är formulerat desto större är utmaningarna för effektiv styrning och uppföljning. Utmaningarna blir inte mindre ifall det råder osäkerhet kring hur detta uppdrag ska formuleras och vilka prioriteringar som behöver göras. Om det dessutom sätts igång ett omfattande förändringsarbetet kring den centrala frågan om styrningen av organisationen finns både potential och sannolikhet för kritik, motstånd, och motsättningar. Särskilt olyckligt skulle det vara om målet och syftet med förändringsarbetet är att skapa ett styrsystem som är präglad av en tydlig och gemensamt delad helhetsbild av verksamhetens processer.

Trafikverket har ett brett formulerat uppdrag som bland annat kommer till uttryck i en principiell motsättning mellan, å ena sidan, bilden av Trafikverket som en ”*samhällsutvecklande organisation*” präglad av nyorientering, innovation och förändring och, å andra sidan, uppfattningen att Trafikverket är en ”*förvaltande myndighet*” där ledorden heter kontinuitet och stabilitet (Jacobsson & Sundström 2017). Vi har argumenterat för uppfattningen att pågående förändringar i riktning mot en systembaserad styrning kan ha gynnsam inverkan på en nyansering av denna bild, där Trafikverket som den ”gode förvaltaren” ses som en *förutsättning* för den lika viktiga rollen som samhällsutvecklare.

### *Tvåhänthet*

Diskussionen om Trafikverkets uppdrag som förvaltare respektive samhällsutvecklare kan till viss del föras parallellt med diskussioner om skillnader mellan den dagliga driften och utvecklings- och innovationsarbete, det som brukar kallas organisationers ”tvåhänthet”. Forskning inom området tenderade att under många år rekommendera organisationer att hantera tvåhänthetsutmaningen genom att organisera särskilda avdelningar med ansvar för utvecklingsarbetet. Inom de delar av organisationen som hade ansvar för driften kunde utvecklingsarbetet på sin höjd bestå av initiativ rörande ständiga (ofta inkrementella) förbättringar.

Senare forskning har visat på de möjligheter som ges av ett bredare engagemang i och mellan organisationer. Detta innebär inte i sig att det är fel att ha särskilda utvecklingsavdelningar eller motsvarande, det handlar snarare om att dessutom använda innovationskraften inom och mellan andra delar av organisationen och dess omvärld.

Trafikverkets förmåga att innovera i värdeskapande nätverk har studerats (Björkman et al 2017, 2017b). Dessa rapporter diskuterar innovationsförmågan i termer av struktur, kunskaper och engagemang. I korthet kan vi konstatera att det finns stora behov av utveckling av

arbetsätt som stärker medarbetarnas förmåga att bedriva utvecklingsarbete. Vi ser också att en övergång till ett arbete med inriktning mot värdeskapande processer förutsätter (och stödjer utveckling av) arbetsätt för innovationer i värdenätverk.

### **Förutsättningar för effektiv och ändamålsenlig styrning**

I forskningsprojektet ”Styrning i en modern myndighet” har vi ägnat stor uppmärksamhet åt arbetet i de olika projektgrupper som har jobbat med att ta fram nya styrmodeller för Trafikverket, utifrån frågan: *vilka utmaningar behöver man hantera om man vill skapa förutsättningar för en förändrad styrning?* Här handlar det mycket om begrepp som förankring, mandat och legitimitet, tydlighet och kommunikation. Den frågan har åtföljts av en annan mer grundläggande fråga: *vilken typ av styrning vill man ha i Trafikverket?* Här har det handlat om begrepp som systemgränser, processer, flöden, nulägesdata och variation. Ibland är de två frågorna lätta att särskilja. Ibland glider de ihop, av den enkla anledningen att förändring av förutsättningar för styrning är styrning. Detta får implikationer som vi har funnit intressanta. En sådan är att de föresatser som man har för den egna projektgruppens arbete och det sätt på vilket man styr sitt eget arbete blir en indikator på hur pass väl man har internaliserat det styrningsideal som man vill förverkliga i verksamheten.

#### *Förankring hos ledningen*

Vi hade förmånen att följa diskussioner och ”för-dialoger” i samband med verksamhetsplaneringsprocessen (vp-processen). Vp-processen är utformad på basis av en traditionell syn på organisationer som funktionellt avgränsade enheter. Processen är formaliserad och följer en etablerad hierarkisk styrningslogik som enkelt uttryckt går ut på att fatta beslut om resurstilldelning utifrån äskanden, och att följa upp resursanvändningen i förhållande till formulerade mål och förväntade resultat.

Har synen på den styrning som äger rum i vp-processen påverkats av pågående förändringsinitiativ? Nej, säger flera som vi har talat med. Vp-processen är den dominerande, ’verkliga’ styrningspraktiken och myndighetens ledning är givetvis representerad i dessa möten som en aktiv och engagerad frågeställare. Här kan vi ana en bidragande faktor till den tilltagande rådvillhet, gränsande till frustration, som vi har mött hos personer som har varit aktiva i förändringsarbetet och som har efterlyst ett större engagemang hos ledningen.

Man kan se det så här. I Trafikverket förs mängder av diskussioner och samtal i olika fora kring styrningstrender och styrningsideal (regler, budget, mål/resultat, värderingar, tillit etc). Intrycket som vi får, efter att ha lyssnat in och medverkat i ett stort antal möten i Trafikverket på temat styrning och förändring, är att dessa samtal präglas av öppenhet och nyfikenhet kring för- och nackdelar med olika styrssystem och styrmodeller. I det aktuella fallet rörande

förändringsinitiativ i riktning mot verksamhetsanpassad styrning med fokus på värdeskapande flöden och processer, så är dessa modeller (ännu så länge) enbart teoretiska konstruktioner, manifesterade endast i form av dokument i olika stadier av färdigställande. Och så länge arbetsgrupper och projekt saknar mandat att implementera nya styrpraktiker så är det, uppriktigt sagt, svårt att se behovet av en aktiv involvering från högsta ledningen. Så länge centrala ordinarie planeringscykler och beslutsprocesser inte påverkas kan verksamheten tämligen ostörd rulla på i gamla hjulspår (i väntan på den *nya* verksamhetsanpassade styrningen).

Dock finns det uppskattningsvis ca 6500 dokument som på olika sätt (och med olika status) är ämnade att fungera som stöd i styrningen av Trafikverkets verksamhet. Dessa dokument redogör i liten utsträckning för *hur* processer och arbetssätt bör vara utformade för att åstadkomma önskade resultat. Från utgångspunkten att styrning handlar om att optimera förutsättningarna för en tydlig och entydig väg mellan beslut och handling – så borde den stora mängden av styrande dokument ur ett ledningsperspektiv framstå som otillfredsställande.

Det finns också en annan frustration bland de personer som i diverse projekt brottas med styrningsutredandet: hur ska man få ”övriga” i verksamheten att förstå, och på avsett sätt förhålla sig till, de kartor och dokument som man producerar? Här liksom i frågan om förankring hos ledningen kan man göra tolkningen att det handlar om avsaknaden av mandat och åtföljande ansvar. Man har förvisso ansvaret att färdigställa dokument, men man ansvarar inte för dokumentets avsedda effekter i verksamhetens värdeskapande processer.

### *Funktionellt avgränsade initiativ*

I kapitel 4 diskuterades de problem som kan följa när man genomför lokala utvecklingsinitiativ i syfte att *förändra styrningen* inom en funktionellt avgränsad del av verksamheten. Man kan säga att temat ”frustration” från avsnittet ovan fortsätter här. Men nu är det ute i verksamheten som man är frustrerad och har bråttom.

Dels handlade det om att formatet för insatser av den här typen inte medger något utrymme att diskutera prioriterade förändringar med grund i en faktabaserad nulägesbeskrivning. Dels handlar det om att även om man lyckas konstruera en nulägesbild så är den skapad med avseende på enstaka funktioner inom ett verksamhetsområde och har svaga kopplingar till myndighetens övergripande uppdrag och mål.

I konstruktiv anda vill vi ge följande *rekommendationer* för kommande insatser för att utveckla styrningen i Trafikverket.

För det *första*, skapa det utrymme som krävs för att deltagarna ska få en möjlighet landa i en välgrundad gemensam nulägesbeskrivning av hur verksamheten presterar, vilket skulle vara

en kraftfull signal (inåt, utåt och uppåt) att man tar styrningsfrågan på allvar utifrån ett systemperspektiv. För det *andra*: avsätt det tidsmässiga utrymme som krävs för att deltagarna ska få en möjlighet jämföra nulägesbeskrivningen med mål och syfte på systemnivå, det vill säga Trafikverket, och *inte* ett avgränsat VO (här kan man gärna agera språkpolis och förbjuda uttryck av typen ”vår organisation” som beskrivning av det VO man jobbar i).

### *Stödprocesser*

Vi hade förmånen att träffa företrädare för ett antal stödprocesser i Trafikverket. Diskussionen var livaktig och landade i mer frågor än svar. En del känsliga frågor som kan sägas ha att göra med stödprocessers status och process-ägarnas mandat och som kokar ner till frågan: vem kan ta sig rätten att tala om hur andra ska göra? Och vad tycker vi själva om att andra kommer in ’snett utifrån’ och talar om för oss vad vi ska/bör göra? Ett angränsande tema i diskussionerna handlade om grundläggande styrnings-etik. Vad är det som vägleder oss i arbetet med att utforma stödprocesser? Är det att:

*”allt som inte är uttryckligen tillåtet är förbjudet”*

eller är det att:

*”allt som inte är uttryckligen förbjudet är tillåtet”*

På samma ”etik-tema” diskuterades huruvida vi konstruerar processer för att verifiera och säkra vår *egen* maktposition. Ibland kanske det handlar om att vi vill verifiera den egna *organisationens* struktur, hierarkiska ordning och funktionsindelning, eller en särskild uppsättning *lösningar* som vi vill ska vara utfallet av processen.

Bäst vore det kanske om man fokuserade på frågan: hur bör processen vara utformad så att den i varje del bidrar till största möjliga värde för den som ska ta emot utfallet av processen? Och att man till den frågan lägger: vilka mått behöver vi och vilka mätningar behöver vi göra för att försäkra oss om att vi skapar detta värde? Ytterligare ett antal mer konkreta frågor som man kan ställa sig, förslagsvis innan man lanserar (ytterligare) en stödprocess i verksamheten, är följande:

- *Är stödprocessen relevant?* Adresserar processen verkliga behov i verksamheten? Är stödprocessen för sin existens beroende av data från huvudprocessen?
- *Är stödprocessen nödvändig?* Är stödet till hjälp? Behövs det en särskild stödprocess eller kan frågor hanteras i den löpande ’ordinarie’ verksamheten?
- *Är stödprocessen efterfrågad?* Har underlag för stöd tagits fram på begäran av – och i dialog med – företrädare för verksamhetens huvudprocesser eller är det

skrivbordsprodukter?

- Är stödprocessen i själva verket en huvudprocess (t.ex. IT som stöd och som produkt)?
- Är stödprocessen mer styrning än stöd? Medvetet – omedvetet? Direkt – indirekt?
- Krockar stödprocesser med varandra? Exempelvis avseende föreslagna åtgärder?
- Vari består värdeskapandet i en stödprocess? Vad utgör flödesenheten? Är det ”dokument”?

### *Betydelsen av att förstå systemet*

En genomgående tes i denna rapport är att en fördjupad förståelse för ett systemperspektiv på verksamhetsstyrning innebär ett ifrågasättande av traditionella stuprörs- och funktionsbaserade synsätt och styrningsprinciper, präglade av resursmaximering och suboptimering. Det innebär ett annat sätt att tänka, med fokus på:

- de värdeskapande processer som skapar nytta hos kunder och medborgare.
- systemets nulägeskapacitet, vilket förutsätter en utvecklad förmåga att göra realistiska bedömningar av lämpliga åtgärder baserat på kunskap om systemets kapacitet och orsaker till variation.

Det innebär också kopplingar till andra delteman i denna rapport, såsom betydelsen av *samverkan*, förståelse för *komplexitet*, samt de utmaningar som följer när *stödprocesser* blir mer störande än stöttande (inklusive en närmast exponentiell ökning av administrativa icke-värdeskapande pålagor). Och egentligen kokar systemperspektivet ner till följande enkla fråga:

”Hur vet vi att vi gör ett bra jobb?”

### **Handlingsutrymme och kommunikationsklimat**

Temat kommunikation och kollektiv intelligens får högst praktiska implikationer för möjligheten att styra verksamheten på sätt som genererar värde. Vår utgångspunkt är att förutsättningar för värdeskapande vilar på intresset och förmågan hos inblandade aktörer att fatta beslut på realtidsinformation om nuläget. Detta intresse måste odlas och förmågan skapas genom att öva och pröva (hur förstår vi problemet? Vad behöver göras? Hur mycket av min förståelse handlar om önsketänkande, ovidkommande faktorer, prestige och personkemi? Etc) denna skicklighet i mikrosystemet, arbetsgruppen är av central betydelse för ändamålsenlig styrning av processer.

Vi har haft förmånen att sitta med på arbetsmöten i en rad olika sammanhang och har där mött en hög ”intellektuell spänst” hos Trafikverkets medarbetare i termer av kunskap, engagemang och nyfikenhet i de sakfrågor som avhandlas. Samtidigt finns det potential hos dessa grupper att bli ännu mer kollektivt intelligenta – genom att i större utsträckning tillvarata varje individs bidrag, ställa utforskande frågor till varandra, genomlysa frågeställningar, diskutera problem etc, för att på så sätt komma närmare en gemensam förståelse och skapa en gemensam bild av gruppens uppgift. Denna förmåga tror vi har stor betydelse för möjligheterna att med tydlighet och lyhördhet kommunicera och förankra nya idéer och förslag om styrning.

Runsten (2011) föreslår ett antal frågor som man kan ställa sig för att på djupet undersöka graden av kunskapsintegration:

- När är det rätt att föra ett problem tillbaka till gruppen, och när är det rätt att hantera det på egen hand?
- När är det rätt att ifrågasätta en plan eller ompröva en problemformulering och när bör man anpassa sig och agera utifrån vad gruppen bestämt?
- När bör man tala och när är det mer lämpligt att vara tyst?
- När bör man koncentrera sig på den egna rollen/uppgiften och när bör man prioritera att hjälpa någon annan?
- Hur mycket bör rapporteras tillbaka till gruppen för att de ska ha god kontroll över sin uppgift?
- När kan man låta bli att rapportera för att därmed undvika att överbelasta andra i systemet med information?

Med ett systemsynsätt blir samverkan viktigt ”på riktigt”. Det handlar om att alltid vara beredd att ingripa och stötta kollegor och samarbetspartners över gamla “funktionsgränser” för att hantera störningar i produktionsflödet genom att prestigelöst dela med sig av resurser och kunskap. Men samverkan kan även ges en djupare innebörd, som handlar om att uppriktigt utforska andras tankar, åsikter och viljeytringar, i syfte att skapa en gemensam förståelse för problem och möjliga åtgärder. Och det är i den senare betydelsen som begreppet *kunskapsintegration* är användbart.

Det är även viktigt att löpande diskutera hur verksamheten presterar med utgångspunkt i data om systemets kapacitet och variation i flödet av, exempelvis, gods och människor i järnvägssystemet. Vid dessa möten (i projektgrupper, i trafikledningsgrupper, i strategiska ledningsgrupper, etc.) är det viktigt att gruppens medlemmar tillsammans kan avgöra huruvida det som yttras i en viss fråga är uttryck för:

- kunskap inom området som utgår från fakta, *eller*
- en känslomässig reaktion som utgår från en subjektiv upplevelse, *eller*
- en preferens som utgår från ett behov eller intresse.

I vardagen gör vi den här typen av sorteringar hela tiden när vi kommunicerar, och det är ofta underförstått till vilken kategori våra argument hör. Poängen med *kunskapsintegration* som modell för effektiv kommunikation är emellertid att man *inte* bör underförstå eller göra tysta antaganden om de argument som förs fram. I stället är man vaksam runt bordet på allt som sägs och ställer följdfrågor till varandra av typen ”hur vet du det?” Vi har beskrivit detta som ”sak-dimensionen” i modellen för kunskapsintegration, och det handlar alltså om vår förmåga att tillsammans definiera och hantera problem, stora som små, i arbetet.

Och ett system producerar gott om problem (eller avvikelser) som behöver hanteras snabbt och smidigt. Väl fungerande processer förutsätter att vi närmast i real-tid kan samla in och bearbeta information om hur ’anläggningen’ presterar (t.ex. tågets stopptid på Sala station).

Med fokus på en nulägesbaserad och faktaorienterad analys av variation i syfte att hitta orsaker och åtgärda dessa, lämnas litet eller inget utrymme för argumentationer som baseras på prestige, makt eller känslomässig affekt och som ofta riskerar att övergå i gräl och konflikter. Ambitionen bör vara att komma bort från en typ av tunnelseende och låsningar som beskrevs för oss av en projektledare:

” – Vi utgår ibland från slutsatser som vi *vill* komma fram till – och fattar beslut utifrån det”.

Vi minns att relations-dimensionen i modellen för kunskapsintegration, handlar om just detta: hur vi upplever arbetet och uppdraget utifrån de preferenser som vi har. Om vi inte vill eller vågar uttrycka hur vi känner för de frågor som är uppe för diskussion, så kommer vi snart att skapa låsningar i gruppen som leder till att alla inte kommer till sin rätt och att gruppen blir ineffektiv i sin uppgift att lösa och hantera problem. Missförstånd och misstag kommer att uppstå.

Organisationsforskaren Jan Lindvall påpekar att i det ständigt pågående flödet av aktiviteter och information så är det viktigt att återkommande bryta av och skapa mötesplatser, fasta punkter för återkommande reflektion och kunskapsutveckling, erfarenhetsutbyte och jämförelser som kan bidra till att skapa ny kunskap och ge känsla av mening till arbetet. Genom exempelvis återkommande *uppföljningsmöten* kan prestationer diskuteras, problem identifieras och åtgärder initieras. Dessa möten som kan ske dagligen (som inom vissa Lean-management lösningar) eller med annan frekvens. (Lindvall 2017). Medarbetare i det ovan beskrivna VAS-projektet uttrycker tankar i samma riktning:

” – Det behövs fler tvärfunktionella möten i vardagen, exempelvis controllers som möter linjefolk.”

” – Den löpande dialogen måste hållas igång med folk som jobbar med verksamhetsstyrning i verket.”

## Slutord

Arbetet inom ramen för forskningsprojektet ”Styrning i en modern myndighet” har inneburit spännande möten med kunniga och engagerade medarbetare med olika roller i Trafikverket. Många av dessa samtal har kretsat kring praktiska utmaningar i det dagliga operativa arbetet inom investeringsprojekt, underhållsarbete, trafikledning, mm. Ofta har dessa samtal utmynnat i specifika förslag på konkreta åtgärder för att åstadkomma en sammanhållen styrning av verksamheten som tar sin utgångspunkt i de värdeskapande processer genom vilka Trafikverket tillgodoser samhällets behov av ett väl fungerande transportsystem. Författaren till denna rapport har valt att på ett övergripande plan sammanfatta några av de lärdomar som vuxit fram när vi tillsammans med myndighetens medarbetare har försökt förstå och beskriva de utmaningar som kan följa med varje strävan att utveckla den interna styrningen:

1. Ökad komplexitet i samhället – och i transportsystemet i synnerhet – medför att allt fler beslut kräver känsliga avvägningar och samordning av information och kunskap som produceras på olika håll och för olika ändamål. Varje ambition att ompröva och förändra principerna för styrning under sådana omständigheter och i verksamheter med det breda uppdrag som Trafikverket har kräver stora portioner *tålamod och uthållighet*.
2. Det är inte alldeles enkelt att förutse möjliga *konsekvenser* och önskvärda effekter av beslut producerade i en komplex verksamhet med ett mångtydigt uppdrag. Konsekvenser av fattade beslut blir tydliga först när de landar i verksamheten, i form av styrsignaler som helst bör vara få till antalet och med entydiga och förankrade innebörder (se nästa punkt).
3. *Verifierade nulägesbeskrivningar* av verksamhetens värdeskapande processer bör vara startpunkten för varje ansats att utveckla eller förändra ett styrsystem. Faktabaserade beskrivningar av systemets kapacitet ger ett planeringsunderlag som underlättar realistiska förväntningar på resultatet av ett förändringsarbete.
4. Realiserandet av verksamhetsanpassad styrning bör inbegripa kontinuerlig utvärdering av förhållandet mellan *stödprocesser* och *huvudprocesser*. Vad är vad, och hur bidrar dessa processer till det värdeskapande som är myndighetens uppdrag?
5. I ett effektivt styrsystem maximeras individens *handlingsutrymme* för värdeskapande

aktiviteter samtidigt som onödiga administrativa pålagor och beting minimeras (och helst elimineras).

6. Effektiv styrning uppnås inte i-och-med färdigställandet av dokument som anger styrningens ändamål och som fastställer ansvarsförhållanden och befogenheter. Ytterst handlar effektiv styrning om valet av arbetssätt: *hur* arbetar vi och *hur* tar vi reda på att vi gör ett bra jobb?

7. Effektiv styrning gynnas av viljan hos individer och grupper att etablera en *samverkanskultur* och ett *kommunikationsklimat* som präglas av nyfikenhet och som skapar förutsättningar för kunskapsutveckling och lärande inom och mellan olika delar av verksamheten.

## **BILAGA: om synen på fakta, kunskaper och skillnaden mellan forskning och utveckling**

Inom ramen för det FOI-projekt (TRV Dnr 2016/94688) som ligger till grund för rapporten hade vi förmånen att få ta del av en omfattande dokumentation från arbetet i de olika interna projekt som på olika sätt hanterat styrningsfrågor i Trafikverket, allt ifrån minnesanteckningar och mötesprotokoll till internt publicerade styrdokument, råd och rekommendationer. Under projektets gång har vi haft möjlighet att utbyta tankar och erfarenheter kring synen på uppdraget i samtal och öppna intervjuer med personer som har nyckelroller i myndighetens utvecklingsarbete. Vi har även funnit vägledning för våra slutsatser i externa utredningar och forskningsrapporter som från olika utgångspunkter adresserar orsaker till och konsekvenser av den breda uppdragsbeskrivning som åtföljt Trafikverket alltsedan starten 2010 (se bl.a. Jacobsson & Sundström 2017).

Forskargruppen har även haft en aktiv roll i genomförandet av ett antal workshoppar som har adresserat styrningsfrågor med utgångspunkt i centrala begrepp och teman. Deltagare på dessa workshoppar har huvudsakligen utgjorts av verksamhetsutvecklare, controllers och personer med stödjande funktioner centralt i myndigheten eller inom de olika verksamhetsområdena. Ofta har dessa personer haft någon form av ansvar för utveckling av myndighetens styrande och stödjande processer. Forskargruppen har även inbjudits att delta vid ett stort antal möten inom ramen för mer specifika projekt kring bland annat digitaliseringsarbetet, samt i förberedande forum i samband med verksamhetsplaneringsprocessen<sup>12</sup>.

Empiriska data i studien utgörs av utsagor från ”signifikanta aktörer”, det vill säga, respondenter vilkas roller, mandat, formella kunskaper och kompetens innebär att de kan (att de har rätten att) uttala sig med ett särskilt ”sanningsanspråk” kring frågor inom ett visst praktikfält, såsom exempelvis verksamhetsstyrning och verksamhetsutveckling. Det som dessa personer säger och gör får konsekvenser för vad som är möjligt säga och göra för övriga medlemmar i organisationen. Typiska exempel på signifikanta aktörer är givetvis chefer och ledningsgruppsmedlemmar, men även experter, högre rådgivare och konsulter, personer med kontrollansvar, och personer med forsknings eller utredningsuppdrag.

### *Om dolda grundantaganden*

---

<sup>12</sup> En utförlig projektredovisning har rapporterats i arbetsdokument till Trafikverket 2019-05-09 med titeln ”Styrning i en modern myndighet – projektrapport”.

Denna rapport har bland annat diskuterat olikheter i tolkningar som aktörer gör beträffande behovet av åtgärder för att utveckla styrningen i myndigheten. I rapporten hävdas att dessa olikheter kan bero på att tolkningar och beskrivningar vilar på ”dolda grundantaganden”. Förekomsten av dolda grundantaganden och förgivettagna ståndpunkter har länge studerats inom bland annat språkfilosofi, psykologi och beteendevetenskap (Thomassen 2007).

Dolda grundantaganden kan delas upp i tre kategorier:

1. Tolkningar och slutsatser som utgår från individers *subjektiva upplevelser* och känslor.
2. Tolkningar och slutsatser med anspråk på att beskriva omständigheter och skeenden i en *objektivt existerande verklighet*.
3. Tolkningar och slutsatser som utgår från *normer och värderingar* ofta uttryckta i (formella och informella) regler och föreskrifter.

Att grundantaganden är ”dolda” betyder att de tas för givna eller av någon annan anledning inte redovisas. Följden av detta blir att tolkningar, handlingsalternativ och beslut presenteras som rimliga och ändamålsenliga utan någon närmare kännedom om huruvida de har sin grund i känslor, fakta eller värderingar.

Inom ramen för FOI-projektet har deltagande observationer genomförts i ett stort antal möten i olika projektgrupper. Medverkande forskare har löpande diskuterat dessa observationer utifrån olika forskningsperspektiv och med hjälp av olika teoretiska modeller. Också i dessa diskussioner har det varit en utmaning att hantera en blandning av upplevelser, fakta och värdeomdömen – alltså samma typ av utmaningar som vi har iakttagit hos Trafikverkets aktörer i det aktuella projektet.

Iakttagelsen hjälper oss att förstå ett grundläggande dilemma inom samhällsvetenskapen: det faktum att studier av människors handlingar och sociala institutioner är studier av ”det som alltid kan vara på ett annat sätt”. Det vill säga, ett allena rådande och universellt giltigt teoretiskt fundament för analysen av sociala fenomen låter sig svårligen konstrueras. En viktig orsak till detta är just den omständigheten att analysen av samhällsfenomen ofta utgår från en blandning av värdeomdömen, känslor och faktapåståenden som inte alltid är tydligt redovisad.

Studien genomsyras av ett metodsynsätt där trovärdigheten i analys och slutsatser vilar på referenser och källhänvisningar som tydligt anger vem som har sagt och gjort vad – och när. Tolkningar och slutsatser har i det avseendet en objektiv *fakta*grund. Slutsatserna i denna studie bygger på tolkningar av muntliga och skriftliga utsagor från respondenter. Givet reservationen ovan om dolda grundantaganden, försöker denna rapport att ta hänsyn till en viktig princip i ett tolkande förhållningssätt: det faktum (!) att värderingar, åsikter, kunskaper och intressen alltid påverkar såväl forskarens frågor som respondentens svar.

De ovan nämnda kategorierna av dolda grundantaganden återspeglas i viss mån i synen på *kunskap* i samband med forsknings- och utvecklingsarbete. Tre möjliga perspektiv framträder här:

1. Mål-resultatinriktad FoU

- har ett ”tekniskt” perspektiv på den studerade verksamheten och utgår från uppfattningen att kunskap är *objektivt* mätbar. Kunskapsintresset domineras av frågan: vilka är de objektivt mätbara resultat som visar huruvida verksamheten når målen eller inte?

2. Processinriktad FoU

- har ett ”kulturperspektiv” på den studerade verksamheten och utgår från uppfattningen att kunskap bottenar i subjektiva upplevelser och tolkningar av hur verksamheten fungerar. Kunskapsintresset domineras av frågan: kan vi *förstå* varför individer och grupper agerar som dom gör i olika situationer, och kan en sådan förståelse vara till stöd för individer och grupper, exempelvis i beslutssituationer?

3. Interaktiv FoU

- har ett ”politiskt” perspektiv på den studerade verksamheten och utgår från uppfattningen att vår kunskap återspeglar etiska och ideologiska föreställningar om hur en verksamhet *bör* fungera. Kunskapsintresset domineras av frågan: hur skaffar vi underlag för operativa och strategiska beslut med hänsyn till värdemässiga och etiska aspekter på verksamheten, och med hänsyn till olika intressegrupper?

Förevarande studie har medvetet valt att fokusera på perspektiven 2 och 3 ovan. Det ”kulturella” perspektivet kommer bland annat till uttryck i beskrivningar av hur aktörer upplever och hanterar de utmaningar som uppstår i de processer som har varit involverad i. Det ”politiska” perspektivet kommer till uttryck i synen på ledningens roll i det pågående förändringsarbetet, liksom i den övergripande berättelsen om myndighetens och förskjutningar i beskrivningen av Trafikverkets roll och uppdrag i samhället.

*Skillnader mellan forskning och utveckling*

Olika former av kunskapsutveckling fördelar sig längs en skala, med akademisk forskning på den ena ytterändan och utvecklingsinsatser på den andra. Mellan dessa poler finns uppdragsforskning, olika former av kollaborativ forskning och utredningar. För att en forskningsrapport ska kvalificera som akademisk forskning bör den bygga på- och redovisa (Holmblad Brunsson 2001):

- Bred och systematisk kunskap inom relevanta forskningsområden.
- Fördjupad och aktuell kunskap inom avgränsade forskningsområden som är specifika för en viss undersökning.

- Kunskap om vetenskaplig metodik i allmänhet samt inom det specifika forskningsområdet.
- Vetenskaplig analys och syntes.
- Självständigt (av forskaren) genomförda kritiska granskningar och bedömningar.
- Identifierade behov av ny kunskap.
- Identifierade och formulerade vetenskapliga frågeställningar.

Vid akademisk forskning har **forskaren** kontroll över samtliga komponenter ovan. Ju längre vi rör oss längs skalan mot utvecklingsinsatser, desto mer kan **uppdragsgivaren** styra över komponenterna, till exempel syfte, frågeställning, urval etc. Skillnader mellan forskning (F) och utveckling (U) framgår av svaren på följande frågor:

1. Vem styr vad som utvärderas?

F: forskaren, utifrån forskningsfrågor formulerade inom en etablerad forskningstradition och teoriram.

U: verksamhetens företrädare, utifrån identifierade förändringsbehov.

2. Målet med erhållen kunskap?

F: kunskap för att förklara, förstå, förändra, beroende på forskningsfrågan.

U: kunskap som hjälper att förändra och åstadkomma förbättring.

3. Vad aktualiserar behovet av insatser?

F: fortlöpande behov av kunskapsutveckling och aktuella, särskilda behov av problemlösning och problemförståelse (ofta i form av uppdragsforskning)

U: fortlöpande behov av verksamhetsutveckling och särskilda behov av problemlösning

4. Hur länge pågår undersökningen?

F: bestäms i huvudsak av forskaren, utifrån forskningsfrågans komplexitet.

U: bestäms av verksamhetens företrädare, utifrån verksamhetens behov och insatsens förväntade resultat/nytta.

5. Vilka metoder används?

F: vedertagna forskningsmetoder och tekniker (ibland med aktivt deltagande från berörda aktörer)

U: försök och prövande av nya idéer och aktivt deltagande av berörda aktörer

Ambitionen i denna rapport har varit att betona ett *forskning*sperspektiv på frågorna ovan. Ambitionen i det FOI-projekt som ligger till grund för rapporten har delvis varit en annan. Där har det ansetts viktigt att nyttja forskningsbaserade slutsatser för att möta verksamhetens uttalade *utvecklings*behov. Det har bland annat inneburit att förevarande rapport presenterar och diskuterar resultat på en mer generell och principiell nivå, emedan FOI-projektet har fört en löpande dialog med myndighetens företrädare och med närmare koppling till verksamhetens utvecklingsbehov i olika skeden.

## Referenser

- Bacharach, S. (2005): *Get Them on Your Side*. Avon: Platinum Press.
- Cajander, Å. m.fl. (2013): "Existing but Not Explicit - The User Perspective in Scrum Projects in Practice". *14th IFIP TC 13 International Conference*, Cape Town, South Africa, September 2-6, 2013, Proceedings, Part III.
- Deming, W. E. (1982/2000): *Out of the Crisis*. MIT Press.
- Forssell, A. & A. Ivarson-Westerberg (2016): *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Hedlin, P. (2018): *Språkspel i otakt – en studie av samverkan i Trafikverket*. Stockholms universitet: Akademin för ekonomistyrning i staten. Rapport 2018:2.
- Holmblad Brunsson K. (2001): *Vad är forskning?* Santérus förlag.
- Jacobsson B. & G. Sundström (2001): *Resultat utan lärande? Erfarenheter från tre decennier av resultatstyrning*. Stockholm: Score.
- Jacobsson, B & G. Sundström (red) (2017): *En modern myndighet*. Lund: Studentlitteratur.
- Kotter, J. (2012): *Leading Change*. HBR Press.
- Laloux, F. (2017): *Reinventing organizations: en guide till att skapa kreativa organisationer*. Stockholm: Liber.
- Liker, J. (2004): *The Toyota Way*. New York: McGraw-Hill.
- Lindvall, J. (2017): "Vad kan en situationsanpassad ("Situating Practice") ansats innebära för ambitionerna att utveckla en verksamhetsnära styrning?" *Trafikverket (intern rapport)*.
- Losada, M. & E. Heaphy (2004): "The Role of Positivity and Connectivity in the Performance of Business Teams: A Nonlinear Dynamics Model". *American Behavioral Scientist*, vol 47 nr 6.
- Molin, F. (2012): *The art of communication: Investigating the dynamics of work group meetings in a natural environment*. Uppsala University Doctoral thesis no. 154 Department of Business Studies.
- Norrgren, F. m.fl. (2011): *Higher Ambitions*. Boston: HBS Press.
- Pollitt, C. (1990): "Doing Business in the Temple: Managers and Quality Assurance in the Public Services." *Public Administration*, Vol. 68, No. 4, pp. 435-452.
- Polson, N. & J. Scott (2018): *AIQ – Hur artificiell intelligens fungerar*. Göteborg: Daidalos.
- Power, M. (1997): *The Audit Society: Rituals of Verification*. New York: Oxford University Press.
- Prop. 2008/09:93. *Mål för framtidens resor och transporter*.

- Rittel, H. & M. Webber (1973): "Dilemmas in a General Theory of Planning," *Policy Sciences*, vol 4, nr 2.
- Runsten, P. (2011): *Kollektiv förmåga*. Stockholm: Handelshögskolan (ak. avh).
- SOU 2009:31. *Effektiva transporter och samhällsbyggande - En ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg*.
- SOU 2015:42. *Koll på anläggningen – delbetänkande av Utredningen om järnvägens organisation*.
- Stigendal, L. (2018): *Vad är problemet? Om effektiv styrning av offentlig sektor*. BoD Stockholm.
- Thomassen, M. (2007): *Vetenskap, kunskap och praxis*. Gleerups förlag.
- Trafikverket (2015): *Vägen till Trafikverket – så byggdes ett statligt verk på 180 dagar*.
- Trafikverket (2017a): *Verksamhetsanpassad styrning, delrapport 3*. TRV 2017/3322.
- Trafikverket (2017b): *Trafikverket en modern myndighet*. Forskningsprojekt.  
<http://fudinfo.trafikverket.se/fudinfoexternwebb/pages/ProjektVisaNy.aspx?ProjektId=2799>
- Tyrstrup, M. (2014): *I välfärdsproduktionens gränsland – om organisatoriska mellanrum i vård, skola och omsorg*. FORES, rapport.
- Werr, A. & P. Runsten (2016): *Kunskapsintegration*. Lund: Studentlitteratur.
- Womack, J.P., Jones, D. T. & Roos, D. (1990): *The Machine that Changed the World: The Story of Lean Production*. London: Free Press.
- Åhlström, P. & N. Modig (2011): *Vad är Lean?* Stockholm: SSE.

### **Intervjuer, möten, etc. (som refereras i denna rapport)**

- TRV A: mötesanteckningar från informella avstämningsmöten i en projektgrupp okt-dec 2017.
- TRV B: "Problembilden", internt TRV-dokument 2016-02-19
- TRV C: VAS workshoppar, våren 2018.
- TRV D: "Processpromenad" i Trafikverket, maj 2018.
- TRV E: Workshoppar i Trafikverket (Solna och Borlänge), oktober 2018.
- TRV F: Dokumentation från workshoppar på VO Planering, december 2017 – februari 2018.
- TRV G: möte (2018-09-21) med Bo Netz (överdirektör Trafikverket).
- TRV H: ÖD:s presentation av ny styrfilosofi i Trafikverket. 2017-02-01. Manus. Internt dokument.