2015

Trafikverket och kunden

KUNDORIENTERING SOM STÖD I TRAFIKVERKETS UPPDRAG?

KATARINA BARRLING; JOHAN HANSSON; FREDRIK MOLIN

Om författarna och Institutet för personal- och företagsutveckling

Katarina Barrling är filosofie doktor i statsvetenskap, med bakgrund från Uppsala universitet. Hennes forskning fokuserar på kulturer inom politiska partier. Hon arbetar som forskare och seniorkonsult på IPF. E-mail: katarina.barrling@ipf.se.

Johan Hansson är ekonomie doktor, med bakgrund från Stockholms Universitet. Han har särskilt arbetat med frågor kring organisationsstrukturer och förändring. Han är verksam som forskare och utbildare/seniorkonsult på IPF. E-mail: johan.hansson@ipf.se.

Fredrik Molin är ekonomie doktor, med bakgrund från Uppsala Universitet. Hans forskning handlar bland annat om effektiv och utvecklingsinriktad kommunikation i grupper. Han har även arbetat med frågor kring motivation, komplexa organisationer och ledarskap. Han arbetar som forskare och föreläsare på IPF. E-mail: fredrik.molin@ipf.se.

Institutet för Personal- och Företagsutveckling, IPF i Uppsala, arbetar dels med praktiknära forskning och dels med forskningsnära ledarutveckling, utbildning och rådgivning i frågor som rör organisation, ledarskap, förändring, kompetens och Human Resource Management. IPF ägs av Uppsala Universitet, och har bl.a. till uppgift att skapa broar mellan forskning och praktik – att sätta forskning i arbete.

ISBN 978-91-981801-2-1

Tryckt hos IPF – Institutet för personal- och företagsutveckling, AB, Uppsala, november 2015. Adress: Bredgränd 18, 753 20 Uppsala. Webbplats: www.ipf.se

Innehåll

Kund- och intressentbegreppets betydelse för den interna verksamheten. 5
Tidigare forskning om kundorientering inom Trafikverket 6
Om tjänstelogik och kundorientering..... 8
Andra myndigheters arbete med kundorientering 11
Trafikverksövergripande workshop..... 17
Utsagor från fältet 21
Förutsättningar för ett kundorienterat förhållningssätt 28
Ett behov av ökad kundorientering..... 31
Referenser 34

BILAGA: Genomförande

Sammanfattning

Under 2015 har Institutet för personal- och företagsutveckling, IPF, på uppdrag av Trafikverket, genomfört en förstudie som behandlar kund- och intressentbegreppets betydelse för den interna verksamheten. I studien, liksom i tidigare genomförda studier, framkommer att termen ”kund” ofta uppfattas som ett hinder i verksamheten, bland annat beroende på var man befinner sig i organisationen och vilka externa intressenter man möter i sitt dagliga arbete. Detta hinder löses inte med hjälp av ett tydligare definierat kundbegrepp, utan istället handlar det om att skapa ett gemensamt *förhållningssätt* som präglas av en gemensam föreställning om hur Trafikverket kan skapa värde för sina mottagare.

SKAPA EN GEMENSAM FÖRESTÄLLNING OM HUR TRAFIKVERKET KAN SKAPA VÄRDE FÖR SAMHÄLLET.

Studien visar, med stöd i intervjuer och tidigare forskning av kundbegreppets användning inom Trafikverket, att termen ”kund” inte fyller någon praktisk funktion för verksamheten, utom i de delar av Trafikverket som faktiskt arbetar med kunder i formell mening. Studien föreslår istället att begreppen ”omvärld” eller ”intressent” används för att få in mer av Trafikverkets omgivning i den dagliga verksamheten. Termen ”kund” kan användas, och reserveras för, sådana parter där det faktiskt förekommer ett transaktionsförhållande, dvs. avtalskunder.

SKAPA EN KULTUR PRÄGLAD AV KUNDORIENTERING.

Studiens rekommendation är att Trafikverkets arbete med kundorientering förs vidare i två parallella spår: dels på den organisatoriska nivån, dels på den individuella nivån. På så sätt skapas en kultur präglad av kundorientering och ett beteende på individnivå som stödjs av denna kultur. Spåren ska inte uppfattas som varandra uteslutande, utan som två samtidiga insatser som båda och tillsammans syftar till att skapa ett förhållningssätt som tar kundens perspektiv i beaktande. Rapporten avslutas med ett handlingsförslag att genomföra internt för Trafikverket för att föra arbetet med kundorientering vidare.

Kund- och intressentbegreppets betydelse för den interna verksamheten.

Trafikverket beskriver i sin målbild hur en ökad kundorientering och en ökad dialog med omvärlden är nödvändiga delar för en framgångsrik verksamhet. Samtidigt finns det internt på Trafikverket en uppfattning om att det beslutade begreppet för kund och intressent skapar problem i det interna arbetet och att begreppet i viss mån tycks leda till splittring i organisationen. Den här rapporten samlar intryck från intervjuer och en Trafikverksövergripande workshop, och undersöker hur det beslutade kundbegreppet kan fungera som ett stöd eller som ett hinder i det interna arbetet.

Frågeställningarna som studien undersöker är inriktade på hur medarbetare i Trafikverket uppfattar det beslutade begreppet för kund och intressent och hur de använder dessa begrepp i sitt arbete. Studien undersöker även vilken påverkan ett avskaffat kund- och intressentbegrepp skulle få för den interna verksamheten. Frågeställningen handlar i förlängningen om hur Trafikverket kan bli mer kundorienterat och hur man kan arbeta med kundens behov och önskemål som utgångspunkt i sin verksamhet.

KUNDORIENTERING ÄR NÖDVÄNDIG FÖR EN FRAMGÅNGSRIK VERKSAMHET.

Stöd och hinder för värdeskapande som det beslutade kundbegreppet medför. Utgångspunkten för studien är att medarbetare vid Trafikverket upplevt ett problem med det beslutade kundbegreppet. Frågeställningarna, som behandlades under intervjuer och i workshop, handlar om det beslutade kund- och intressentbegreppets betydelse för den interna verksamheten, och i förläningen om hur Trafikverket kan arbeta på ett kundorienterat sätt:

- Hur kan det beslutade begreppet stödja det dagliga arbetet?
- Vad upplevs som problematiskt med det beslutade begreppet?
- Vad som skulle hända om Trafikverket avskaffade det beslutade begreppet?
- Hur kan organisationen stödja ett kundorienterat arbetssätt och vad skulle det innebära för Trafikverket?

Eftersom begreppet kund uppfattas olika i olika delar av organisationen och av olika medarbetare, trots att det finns ett definierat begrepp, bad vi respondenterna att svara på frågorna: vad är en kund? Har Trafikverket kunder? Utifrån svaren på dessa frågor problematiserar studien hur kundbegreppet kan stödja eller hindra verksamheten och hur Trafikverkets uppdrag kan stödjas av en ökad kundorientering.

Rapportens disposition

Rapporten inleds med en presentation av tidigare genomförd forskning angående kund och kundorientering inom Trafikverket. På detta följer ett avsnitt som behandlar tjänstelogik och kundorientering på ett allmänt plan. Därefter redogörs för andra myndigheters arbete med kundorientering. Sedan följer en presentation av resultat från en Trafikverksövergripande workshop som leddes av Institutet för personal- och företagsutveckling. I avsnittet ”Utsagor från fältet” presenteras röster från den genomförda intervjustudien. Resultaten från studien diskuteras i det följande och rapporten avslutas med rekommendationer till Trafikverket och ett förslag på en handlingsplan. I en bilaga återfinns några kommentarer om genomförandet av studien.

Tidigare forskning om kundorientering inom Trafikverket

Akademin för ekonomistyrning i staten (AES) genomförde under åren 2004-2006 ett projekt som undersökte vilka drivkrafter och hinder som fanns för kundorientering inom de två statliga verken Banverket och Vägverket. Deras slutsats var bland annat att institutionella hinder för en kundanpassad verksamhetsstyrning fanns i de krav på planeringsprocesser som myndigheterna hade att följa. Tillfrågade i myndigheterna menade också att ”det kan vara svårt att sätta tydliga och mätbara mål för identifierade kundbehov i myndigheternas styrkort.” (AES 2005, s. 4)

Banverkets arbete med kundorientering initierades utifrån behovet av att ta in omvärlden i organisationen och att ge god service och ett gott bemötande, detta för att säkra organisationens överlevnad. Svårigheten med att kundorientera en organisation som inte är konkurrensutsatt lyfts också fram. Med detta synsätt på kundorientering faller det sig naturligt att arbeta på ett kundorienterat sätt i de delar som är konkurrensutsatta, men mindre naturligt i de förvaltande delarna av organisationen. Banverket definierade arbetet med kundorientering som att det skulle leda till nöjdare kunder, större affärsmässighet och högre intern effektivitet.

Inom Vägverket innebar effektivitet ett fokus på kostnader och produktivitet, eliminering av dubbelarbete och att information och goda idéer spreds i organisationen. Helhetssyn, kundorientering och effektivitet var ledord för verksamheten. Ett problem, eller hinder för kundorientering som identifierades var svårigheten att få in kundinitierade projekt i de redan fastställda planerna. Planeringsprocessen uppfattades vara alltför rigid och omfattande för att kunna erbjuda den flexibilitet som ett kundinitiativ skulle innebära. Ett annat hinder var att den politiska nivån ibland kullkastade redan lagda planer.

Konsultbolaget WSP genomförde under 2015 en förstudie i syfte att undersöka mötet mellan Trafikverket och dem man är till för, liksom Trafikverkets förutsättningar att verka i detta möte, såväl i dag som i framtiden. En övergripande fråga i studien är hur Trafikverket förhåller sig till dem man är till för, och om man här anlägger ett kund- eller samhällsutvecklarperspektiv. En slutsats är att både kund- och samhällsutvecklarbegreppen ofta uppfattas som otydliga inom Trafikverket. Det råder oklarhet vad omgivningen har fog för att kräva av Trafikverket och hur Trafikverket kan handla för att skapa rimliga förväntningar utifrån. Frågan rör även förhållandet mellan olika verksamhetsområden, bland annat ett verksamhetsområdes förutsättningar att motsvara de yttre förväntningar som ett annat verksamhetsområde kan ha skapat.

En av förstudiens huvudsakliga slutsatser är att Trafikverket har skäl att inleda ett ”mer grundläggande värdegrundsarbete kring de ledord och värdeord som används i verksamheten”. Syftet bör vara att höja verkets förmåga att tala med en röst och att skapa realistiska förväntningar hos dem man är till för. Arbetet som samhällsutvecklare mot de transportpolitiska målen bör bygga på en samlad förståelse för hur olika värdeord tolkas i olika delar av verksamheten, och härvid beakta eventuella målkonflikter mellan olika värden (ledord/värdeord). Arbetet bör även belysa eventuella målkonflikter mellan det konkreta (t.ex. leveranskvaliteter) och det mer abstrakta (t.ex. helhetssyn).

Från ett samhällsutvecklingsperspektiv är det såväl rimligt som nödvändigt att i den konkreta verksamheten beakta hur olika grupper påverkas av det Trafikverket gör, men det är vanskligt att finna en generell formel för hur Trafikverket skall prioritera mellan dessa. Mer rimligt är att i stället klargöra vilken samhällsutveckling Trafikverket skall bidra till, och tillse att verksamheten bedrivs på ett sätt som främjar denna samhällsutveckling. Trafikverket bör istället för definierade generella

målgrupper inrikta sig på en strategi där man möter och hanterar ”*situerade* målgrupper”, dvs. de medborgare och det näringsliv vars intressen Trafikverket har att tillgodose i en given situation. En definition som, enligt vår tolkning, ligger närmare begreppet intressent. Rapporten pekar även på behovet av att kunna överblicka och samordna de kontaktforum som finns för dem man är till för, och lyfter i det sammanhanget fram de ändrade förutsättningar för dialog som digitaliseringen inneburit. (WSP 2015)

Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling vid Linköpings universitet har under 2015 genomfört en förstudie med namnet ”Mötet med dem vi är till för” med syftet att ge ett kunskapsbaserat underlag för arbetet med att skapa delaktighet i mötet med intressenter. Förstudien baseras på intervjuer med anställda vid Trafikverket, och konstaterar att det finns en uttalad önskan att tillhandahålla tjänster på ett mer kundorienterat sätt, men att kunden ofta är ”otydlig och månghövdad”. Det råder sålunda oklarheter och oenighet runt såväl kund- som det närliggande tjänstebegreppet, och undersökningens respondenter hanterar dem på olika sätt. Vissa ”översätter” begreppen för att passa den egna verksamheten, medan andra tolkar dem utifrån deras ursprungliga innebörd (knuten till privat sektor) och ser dem därmed som olämpliga för Trafikverket.

Vidare, med tanke på det breda uppdrag Trafikverket har, är det inte förvånande att kundbegreppet tillmäts olika innebörd i olika delar av verksamheten. Till exempel kan kunden till en viss tjänst befinna sig både inom och utanför organisationen, vara en medborgare eller näringslivsföreträdare, vara en leverantör av de resurser som används för att leverera tjänsten osv. Skillnaderna och den omständigheten att en och samma aktör kan spela olika roller samtidigt försvårar ytterligare diskussionen om kunder.

I organisationen finns även en skillnad där vissa vill använda kunden på en mer generell nivå, medan andra vill identifiera vem som är kund i en viss del av det operativa arbetet. Å ena sidan ses det som ”slöseri” att diskutera kundbegreppet i djupare mening, å andra sidan bygger det operativa arbetet på att denna förståelse finns på plats. Rapportförfattarna menar att begreppet *intressent* kan vara ett lämpligare alternativ för att tolka och tydliggöra vilka Trafikverket är till för. Vad gäller mötet med dessa intressenter, eller vad man nu väljer att kalla dem för, skulle Trafikverket kunna inspireras av forskningen på området intresseinvolvering, och därigenom finna strategier och arbetssätt för att förstå hur och när intressenter bör involveras, som medskapare t.ex. (Lindgren 2015)

Tidigare forskning om kundorientering och kundbegreppet inom Trafikverket kan sammanfattas i följande punkter:

- Kundbegreppet uppfattas som otydligt i Trafikverket.
- Kunden är ”otydlig och månghövdad”.
- Man vet inte hur man ska hantera information som kommer in i organisationen från kunder och andra aktörer.
- Det dokument som beskriver Trafikverkets kunder används inte i det dagliga arbetet.
- Kundbegreppet är svårtolkat och diskuteras ofta. Det finns en önskan om att komma ifrån sådana diskussioner.

Om tjänstelogik och kundorientering

Tjänstelogik – en generell teori för allt värdeskapande. Tjänstelogik, eller tjänstesynsätt, gör anspråk på att vara en generell teori för allt värdeskapande, oavsett om en organisation producerar varor eller tjänster. Det viktiga är hur man ser på sin verksamhet. Den klassiska distinktionen mellan varor och tjänster anses därmed inte längre nödvändig. Alla producerade varor ska någon gång användas av de tilltänkta kunderna, och enligt tjänstelogiken är det i detta ögonblick som värde uppstår, oavsett om det handlar om en vara eller en tjänst. Tjänstelogiken löser alltså upp skillnaden mellan vara och tjänst, och menar att begreppet tjänst går att applicera och använda för alla typer av produktion.

För att påvisa skillnaden mellan det traditionella synsättet och tjänstesynsättet används inom tjänsteforskningen begreppen *fabrikens logik* och *tjänstelogik* (Fransson & Quist 2014). Med fabrikens logik menas industrialismens fokusering på varuproduktion och hur en sådan kan bedrivas på ett så effektivt sätt som möjligt. Fabrikens, eller varuproduktionens, logik innebär ofta ett internt fokus och ett intresse för kostnader och inre effektivitet (produktivitet). Fabriken arbetar med råmaterial som input, förädling av råmaterialet, och slutligen, utleverans ur fabriken i form av output. Målet för fabriken är att göra saker på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.

Med tjänstelogik menas istället att värde skapas i interaktion mellan kunder och anställda. En konsekvens av tjänstelogiken är att kundens perspektiv behöver föras in i den egna organisationen och att ett systemsynsätt på organisationen behöver tillämpas. Att föra in kunden i den egna organisationen kallas för systemvidgning. Värde anses uppstå i mötet med kunden och det är där som samverkande resurser kommer till användning. Med resurs menas här allt som kommer till användning i det pågående värdeskapandet, t ex tid och kunskap. En annan viktig konsekvens av detta är att: ”en organisation kan inte leverera värde, bara erbjuda resurser som ger förutsättningar för värdeskapande.” (Fransson & Quist 2014, s. 114) Skillnaden mellan fabrikens logik och tjänstelogik visas i tabell 1 nedan.

Fabrikens logik	Tjänstelogik
Produktfokus	Kundfokus
Inre effektivitet (produktivitet)	Systemsynsätt
Utvärdering på resultat	Utvärdering på effekt

Tabell 1: Fabrikens logik och tjänstelogik

Fransson och Quist varnar för att bli alltför fokuserad på arbetssätt och procedurer, och de skriver att ”riskerna är stora när idéer om att standardisera det bästa arbetssättet möter den variation som är så vanlig inom offentlig verksamhet. Likagörande leder då sällan till likvärdighet.” (Fransson & Quist 2014, s. 8) Problemet har visat sig vara att när organisationer försöker finna det bästa sättet att arbeta, och standardiserar detta arbetssätt, blir det svårt att möta den variation som kunden ofrånkomligen för in i systemet.

Vad menas med kundorientering? Kundorientering, i vid bemärkelse, handlar om att tillmötesgå kundens behov och önskemål vid ett givet tillfälle. Kvalitetsrörelsen, som fick stor utbredning under 1990-talet, använder ett kundbegrepp som fokuserar på värde och alla som är mottagare av värde räknas som kunder, oavsett om de har betalat för varan eller tjänsten. *Kund innebär alltså inte ett transaktionsförhållande mellan två parter, utan det innebär ett gemensamt värdeskapande och tillfredsställande av behov.* Inom offentlig verksamhet skulle det, enligt denna definition, vara möjligt

att kalla medborgarna för kunder, utan att det behöver implicera ett marknadsförhållande. Kund är den som verksamheten är till för och den som verksamheten avser att skapa värde för. Inom tjänsteforskningen är kunden antingen mottagare av en process eller den person organisationen skapar värde för.

Kopplingen mellan kundorientering och kvalitet. Med kvalitet menas här kundupplevd kvalitet, det vill säga hur kunden uppfattar kvaliteten i service, bemötande och leverans. Inom produktionslogiken handlade kvalitet om avvikelser från en förutbestämd standard och direkta produktionsfel. Sådana sekunda varor, som inte höll avsedd kvalitet, sorterades bort eller såldes som andra sortering. Ur ett kundperspektiv blir istället kvalitet varan eller tjänstens förmåga att tillfredsställa kundens behov och att uppfylla kundens förväntningar. Eftersom förväntningarna varierar från kund till kund innebär det att samma tjänst eller vara kan uppfattas helt olika av olika kunder. Särskilt viktigt för hur kunden uppfattar kvalitet i service är hur organisationen hanterar fel som organisationen har orsakat, till exempel dubbelarbete, hur organisationen möjliggör individuella lösningar för kunden, eller om organisationen ger oväntad service utöver det som kunden förväntat sig.

KUND INNEBÄR ETT GEMENSAMT VÄRDESKAPANDE.

Generellt avgörs kvaliteten i en tjänsteleverans av hur kunden (medskaparen av tjänsten) uppfattar: (1) pålitligheten i leveransen, (2) kompetensen hos de som levererar tjänsten, (3) flexibiliteten hos organisationen, (4) enkelheten i interaktionerna med organisationen (Edvardsson & Thomason 1992). Bemötande är en mycket viktig och ofta avgörande faktor. Det handlar om att kunna ge besked om t ex avslag på en begäran på ett sätt som kunden kan acceptera. Bemötandet bör vara korrekt och innehålla ett intresse för kunden. Viktigt är att kunden får det som är utlovat, eller en god motivering till att så inte sker, och att det sker vid rätt tidpunkt. Attityden och bemötande är ofta avgörande för hur kunden uppfattar en interaktion och en leverans.

En viktig, och ofta förbisedd faktor, för tjänstemötet är maktförhållandet mellan tjänsteleverantör och tjänstekonsument. I byråkratiska organisationer och myndigheter är ofta leverantören av tjänsten i en maktposition i förhållande till kunden, baserat på ett större tekniskt kunnande och expertis. Kunden har då färre möjligheter att ställa krav. Det omvända förhållandet gäller när kunden har ett övertag, t ex på en snabbmatsrestaurang där kunden kan ställa nästan vilka krav som helst på bemötande och service. (Ivarsson 2005)

Tjänsteleverans och organisationskultur. Kopplingen mellan organisationens kultur och hur medarbetarna agerar i ett servicemöte är tydlig. För att kundorientering inte ska framstå som enbart en ledningsfråga är det önskvärt att medarbetarna i organisationen delar vision, mål och värderingar med ledningen. Viktigt i en kundorienterad organisation är att medarbetarna har möjlighet och befogenhet att lösa kunden problem i en uppstående situation. Ansvar och befogenhet behöver alltså delegeras till de som faktiskt möter kunden (Lindvall 2011; Fransson & Quist 2014).

Förutsättningar för kundorientering. En viktig förutsättning för kundorientering är, som nämnts ovan, att de medarbetare som möter kunder och ges befogenhet och mandat att lösa kundens problem. En annan viktig förutsättning är att de medarbetare som har kundkontakt är förmögna att kommunicera med kunderna på ett adekvat vis. Det kan till exempel handla om att ta sig tid att lyssna på kunden, att vara empatisk och förstående samt att erbjuda kompensation om något har brustit i värdeskapandet. En grund för kundorientering är hur ledningen hanterar att balansera mellan kundens behov och ekonomiska ramar och förutsättningar. Ivarsson (2005) har beskrivit detta

som en triangel där ledningen-medarbetaren-kunden utgör spetsarna på triangeln. Detta innebär att det alltid finns tre aktörer inblandade i varje kundmöte.

En annan förutsättning för kundorientering är att organisationens struktur möjliggör en helhetssyn och att de värdekedjor som skapas i organisationen inte bryts sönder av strukturen. Funktionsindelade linjeorganisationer utgör grunden för nästan alla offentliga myndigheter. Dessa lånar sin struktur från producerande företag, och risken med en sådan funktionsindelad verksamhet är att delarna i organisationen inte samverkar. Om valet på organisationsstruktur faller på en funktionsindelad organisation, menar Fransson och Quist att ledningen i sådana fall bör ställa sig tre kritiska frågor:

- När en verksamhet måste delas upp hur undersöks då vad som är den minst dåliga uppdelningen?
- Om organisationen som helhet ska bli effektiv, vad är då viktigt att mäta?
- Om funktionerna ska interagera med varandra väl, hur kan processerna dem emellan vitaliseras?
  (Fransson & Quist 2014, s. 139)

Skillnaden mellan privat och offentlig verksamhet. Grunden för kundorientering i den offentliga sektorn ser annorlunda ut, särskilt där det saknas privata alternativ och där det inte finns någon konkurrens om kunderna. Det offentligas kunder har helt enkelt inga andra alternativ än det som staten erbjuder. En tanke med kundorientering av offentliga verksamheter är att den ska bli mer effektiv om kundens önskemål tillgodoses. Det kan också vara så att kunden blir mer tillmötesgående, och därmed lättare att hantera, om de får ett gott bemötande. I en byråkratisk organisation kan detta vara en vinst om det blir lättare att få igenom krav och om medborgarna snabbare accepterar de beslut som har fattats. För en myndighet handlar kanske kundorientering inte om att ändra sina arbetssätt utan om att göra det lättare för medborgarna att ta del av och förstå beslut som har fattats. Det handlar då mer om att ge bra service, att vara tillmötesgående och att på ett pedagogiskt sätt förklara varför vissa beslut och åtgärder ser ut som de gör.

Andra myndigheters arbete med kundorientering

En allmän redogörelse för läget

Innovationsrådet har på regeringens uppdrag genomfört en utredning i syfte att höja effektiviteten och kvaliteten i offentlig verksamhet. I slutbetänkandet *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet* (Innovationsrådet 2013) ägnas ett kapitel åt kundens roll i offentlig verksamhet. Innovationsrådet använder ”kund” som samlande term för dem myndigheten är till för: människor, företag eller vad som i det aktuella fallet kan vara relevant (elev, brukare, asylsökande, boende, biblioteksbesökare osv.):

Med kundorientering menar Innovationsrådet således en nödvändig och i många offentliga verksamheter självklar utveckling där den del av offentlig verksamhet som vänder sig till enskilda hörsammar, tolkar, agerar och även utvecklar verksamheten utifrån kundens behov, förutsättningar och krav. (Innovationsrådet 2013, s. 69)

Innovationsrådet lyfter fram att det finns starkt stöd för det tänkande som ligger bakom tanken om kundorientering, såväl i Förvaltningslagen som i den förvaltningspolitik regeringen bedriver. Användningen av kundbegreppet innebär inte några avsteg från de grundläggande premisserna för offentlig verksamhet eller synen på de rättigheter och skyldigheter som tillfaller medborgare och andra. Enligt den enkät Innovationsrådet riktat till statliga myndigheter säger de flesta att de anser sig arbeta kundorienterat. Nära 80 procent av myndigheterna anger att de i ganska eller mycket hög grad ”arbetar systematiskt med att inhämta information om sina kunders behov”. Svaren är dock inte entydiga. Enligt vad Statskontoret funnit, är det snarare så att statliga myndigheter fångar in synpunkter på befintlig service, än att kartlägga de faktiska behov som verksamhetens kunder har. Innovationsrådet nämner dock ett antal myndigheter som faktiskt tar reda på och arbetar utifrån kundernas behov, inte bara dessas syn på befintlig service och tjänster. Exempel på sådana myndigheter är **Bolagsverket, Försäkringskassan, Länsstyrelsen i Västerbotten, Migrationsverket, Polisen** och **Skatteverket.** Flertalet **kommuner** har även genomfört denna typ av mätningar.

Särskilda aspekter av kundorientering

Rättssäkerhet och likabehandling. I frågan om rättssäkerhet finns tre aspekter att beakta: att beslutet är *materiellt riktigt* (dvs. innebär enhetlig rättstillämpning), att det är *processuellt riktigt* (dvs. t.ex. begriplighet i beslut och frånvaro av jäv) samt *effektivt* (att personer skall få sitt beslut inom rimlig tid). (Marcusson 2010; Förvaltningslagsutredningen 2010)

Rättssäkerhetsaspekten är tydligt kopplad till ett kundorienterat förhållningssätt, bl.a. genom att den processuella riktigheten delvis är knuten till den subjektiva upplevelse av processen som medborgaren har. Vidare stadgar Förvaltningslagen att service skall ges med hänsyn till den enskildes behov, och i den förvaltningspolitiska propositionen (*Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* 2010) skriver regeringen att myndigheterna skall ta hänsyn till de skilda behov och förutsättningar som finns i befolkningen.

Innovationsrådet lyfter i detta sammanhang fram att det som förenar förvaltningslagen och propositionen är att ”flexibiliteten i hanteringen av kunden i första hand är sanktionerad avseende service och inte ärendehandläggning eller myndighetsbeslut” (Innovationsrådet 2013, s. 73). Statskontoret har dock pekat på att det är vanskligt att skilja service från ärendehandläggning och myndighetsbeslut, och att service och beslut i stället bör betraktas som två ytterligheter längs en

skala (Statskontoret 2012). Det ska vidare nämnas att enhetlig rättstillämpning inte kan likställas med enhetlig ärendehandläggning.

Miljöenheten i Länsstyrelsen i Västerbotten arbetar med en struktur för att göra hög kundanpassning möjlig. Myndigheten gör en individuell bedömning av en verksamhets miljöpåverkan, graden av komplexitet och den ansökandes förmåga att tillgodogöra sig informationen och följa lagstiftningen. Därmed ges företaget bättre förutsättningar att få korrekt stöd och information från länsstyrelsen. Härmed ökar myndigheten också sina möjligheter att fördela sina resurser till dem som behöver det mest, eller till de fall där det föreligger störst risk att bestämmelserna inte efterlevs (Innovationsrådet 2012). En sådan typ av flexibilitet i myndigheternas arbete skulle inte, enligt Innovationsrådet, ha någon inverkan på den enhetliga rättstillämpningen.

På **Migrationsverket** har det i de kvalitetsmätningar myndigheten gjort funnits ett särskilt fokus på rättssäkerhet, och detta genom att följa upp t.ex. ändringsfrekvens vid överprövning, antal återförvisade ärenden, andel nöjdförklaringar, överklagandefrekvens samt antal av domstol begärda yttranden. En utvärdering (Ernst & Young 2011) visar på en betydande förbättring av rättssäkerheten, bl.a. en halvering av ändringsfrekvensen och en femtonprocentig minskning av överklagandefrekvensen. Utvärderingen efterlyser dock fler kvalitativa analyser för en säkrare bedömning då det inte säkert kan slås fast att rättssäkerheten sammantaget förbättrats. (Innovationsrådet 2012)

Kostnadseffektivitet. En ytterligare fråga är huruvida kundanpassning är kostnadsdrivande. Ekonomiska ramar kan å ena sidan innebära ett hinder i och med att personliga möten är mer resurskrävande, men även bristande kundanpassning kan visa sig kostsamt, till exempel på grund av att sådan ökar risken för onödig efterfrågan. Inspektionen för socialförsäkringen (IFS) har i sin granskning av onödig efterfrågan påpekat att litteraturen saknar tydliga definitioner av onödig efterfrågan. Den definition IFS själv utgår från i sin studie definierar onödig efterfrågan som ”den andel av interaktionerna som kan sägas vara värdeåterhämtande”, dvs. ”de nya försök en medborgare måste göra i de fall då värde inte uppstår i mötet med myndigheten.” (IFS 2014, s. 9). Det kan alltså röra sig om fall där en kund måste återkomma till myndigheten på grund av att en blankett är svår att förstå eller för att myndigheten begått fel.

Mätning av efterfrågan kan vara en metod för att hjälpa myndigheterna i deras arbete för ökad kundorientering. Ett exempel är en försöksverksamhet vid **Bolagsverket**. Med utgångspunkt i denna var uppskattningen att den årliga kostnaden för onödig efterfrågan motsvarade åtta årsarbetskrafter bara i telefon. Beräkningen inbegrep dock inte brev, mejl eller ofullständiga ansökningar, och studien visar att kostnaden för hantering av framför allt ofullständiga ansökningar sannolikt var avsevärt högre än kostnaden för onödig efterfrågan i telefon. De samlade kostnaderna för onödig efterfrågan vid svenska myndigheter är, enligt Innovationsrådet, inte kända. I Bolagsverket har medarbetarna uppmanats att kommunicera med företagen genom telefon i stället för brev och på så sätt försäkra sig om att företagen uppfattar den information de får korrekt. (Innovationsrådet 2012)

Två exempel på utvecklings- och effektiviseringsarbete som bedrivs på kommunal nivå är inom delar av hemtjänsten, vid hemtjänstenheten Skönsmon i **Sundsvalls kommun** och i **Bromölla kommun**. Arbetet i Sundsvall innebär en förändrad styrning och uppföljning av verksamheten, men i synnerhet ett nytt sätt att arbeta såtillvida att hemtjänstens medarbetare ges ett långtgående handlingsutrymme i sin kontakt med kunderna. Tidigare var utrymmet för kundanpassning förhållandevis litet inom enheten, då stöd och service var detaljstyrt genom schablontider, beviljade insatser och resurseffektivitet som fokus. I stället har enheten utformat ett arbetssätt där

medarbetarna förvisso har biståndsbeslutet som utgångspunkt, men där stöd och hjälp ges med inriktning på vad som är viktigt för individens varierande behov. Varje kundbesök inleds därför med att inhämta vilka behov kunden har för just den dagen. Arbetet följs upp månadsvis utifrån mått som belyser kvalitetsutvecklingen och måtten härleds ur verksamhetens syfte med avseende på kundens behov och perspektiv. Till detta kommer månatlig uppföljning av olika mått avseende medarbetarna, t.ex. sjukfrånvaro och ekonomi, t.ex. totalkostnad. En uppföljning ett år efter att utvecklingsarbetet inleddes visar en hög kundnöjdhet samtidigt som det nya systemet visar bättre resultat på alla områden jämfört med det äldre systemet. Totalkostnaden har vidare minskat med drygt två procent. (Innovationsrådet 2013)

Bromölla kommun, vidare, utvecklar ett hemtjänstsystem som koncentrerar sig på det som är viktigt för medborgaren. Systemet utgår inte från de schablontider som annars är vanliga inom hemtjänsten, utan anpassar tiden hos den äldre utifrån de behov den äldre har. När ett antal intervjupersoner tillfrågats, anser dessa att metoden bidragit till att ge medarbetarna ökade förutsättningar att genomföra ett gott arbete med bibehållen hänsyn till de äldres behov. De anser också att denna ökade effektivitet kunnat ske utan ökade kostnader samt att de ökat arbetsglädjen hos hemtjänstteamet (Innovationsrådet 2012).

Andra myndigheter som arbetar aktivt med att identifiera och eliminera onödig efterfrågan är t ex **Verket för högskoleservice (VHS)**. Där fann man i en NKI-undersökning från 2010 att mycket i ansökningshandlingarna behövde kompletteras på grund av att förhållandevis många av de sökande inte förstod hur ansökningarna skulle fyllas i (en form av onödig efterfrågan), och därför tillsattes en testpanel där VHS kunde pröva nytt material på målgruppens informatörer. VHS har även arbetat mycket med att vara tydligare med vilka tjänster de erbjuder för att på så sätt minska antalet onödiga frågor i mejl och per telefon. Förhoppningen är att en större andel ärenden nu skall bli korrekta från början och att handläggningstiden skall minska (Innovationsrådet 2012).

Skatteverket Mälardalsregionen vidare, har på olika sätt lyckats minska onödig efterfrågan, bl.a. genom att rikta tydligare information till medborgarna, förenkla ansökningshandlingar, utbilda medarbetare i beslutsskrivande samt i mindre utsträckning upplysa genom standardiserade texter.

Utvecklingsområden avseende kundorientering och kundinvolvering

Kundens livsberättelse. I arbetet med utvecklad kundorientering är det väsentligt att se till hur människors liv gestaltar sig. Människor föds, omhändertas, utbildar sig, arbetar – eller blir arbetslösa – bildar familj, åldras och blir då och då sjuka eller råkar ut för olyckor. En offentlig förvaltning som tar hänsyn till kundens livsberättelse har större förutsättningar att skapa värde för den enskilde och för samhället i stort. För detta krävs en bättre kunskap om den ”resa” som den enskilde gör genom det offentliga systemet, och en förståelse för den enskildes ”livshändelseperspektiv”. På så sätt kan berörda aktörer arbeta i syfte att utforma en ”karta” över hur de i samverkan kan skapa största möjliga värde till adekvat kostnad. Handlingar som fyller ett självändamål för myndigheten (fylla i en viss blankett) har inget motsvarande egenvärde för den enskilde, utan är bara ett sätt för att nå fram till ett visst mål i livet: gifta sig eller starta ett företag t.ex. (Innovationsrådet 2013)

Eftersom medborgarens livsmål inte nödvändigtvis följer myndighetsgränserna, pekar livshändelseperspektivet på behovet av samverkan inom offentlig verksamhet för att renodla ett tydligare medborgar- och företagsperspektiv. Här kan nämnas verksamt.se, där **Bolagsverket, Skatteverket** och **Tillväxtverket** ingår och där syftet är att göra det lättare att starta, driva eller avveckla ett företag. Hit kan även räknas **Skatteverkets** arbete tillsammans med **Försäkringskassan**

och arbetsgivarorganisationen SKL, i syfte att tillgodose det servicebehov en familj har i sina kontakter med offentlig verksamhet.

Kunders olikheter. En väsentlig del i kundorienteringen är även förmågan att se hur människors behov, förutsättningar och krav skiljer sig åt, och inte bara ha en standardlösning som passar ”majoritetskunden”. En förutsättning för detta är situationsanpassning och därmed att handlingsutrymmet för den enskilde tjänstemannen inte är för snävt. Enligt Innovationsrådet är frågan nära knuten till den om onödig efterfrågan: om myndighetspersonen har ett större utrymme att hantera de situationer som uppstår skulle sannolikt onödig efterfrågan minska, samtidigt som medborgaren skulle möta en mer lyhörd förvaltning. Även förändringar i omvärlden ökar behovet av en flexibel förvaltning. I en organisation där det är centrala chefer eller utvecklingsenheter som fattar besluten i stället för de medarbetare som möter kunden direkt försvåras den nödvändiga situationsanpassningen. (Innovationsrådet 2013)

Hos **CSN** finns exempel på en myndighet som bedriver ett projekt i linje med denna insikt, och där syftet är att balansera de tre begreppen regelefterlevnad, ansvar och handlingsutrymme. Utgångspunkten är att se om det finns regler och rutiner som på ett onödigt sätt sätter gränser för medarbetarnas handlingsutrymme och förutsättningar att ta eget ansvar. (CSN 2011)

Kundbegreppet i offentlig verksamhet – utmaningar

Kundbegreppets relevans. Kundorientering är, enligt Innovationsrådet, en nödvändig och fullt möjlig inriktning på offentlig verksamhet, samtidigt som utmaningarna med en ökad kundanpassning inte ska underskattas. Medborgarens behov kan komma i konflikt med ”allmänintresset”, och det kan även uppstå konflikt där flera kunder har legitima behov som inte är möjliga att tillfredsställa samtidigt. (Innovationsrådet 2013)

En kritik mot kundbegreppet och dess implikationer för offentlig verksamhet återfinns i en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen (*Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan och Skatteverket*, IFS 2013). Rapporten pekar på de teoretiska problem som ligger i kopplingen i och med att den närliggande frågan om kundnöjdhet utgår från en verksamhet som är beroende av lojalitet och återköp. Vid myndighetsutövning har medborgaren dock sällan några alternativ, och inom denna verksamhet finns ofta även ett kollektivt intresse som måste beaktas framför det individuella.

VAD SOM ÄR KUND FÖR EN ÄR INTE KUND FÖR EN ANNAN. DÄRMED KOMMER SYNEN PÅ KUNDORIENTERING ATT SKILJA SIG ÅT MELLAN PERSONER OCH ENHETER.

En studie av kundorienteringen vid ett offentligt fastighetsbolag, **Higabgruppen**, pekar också på de möjliga ”fallgropar” som ligger i kundorientering. Bolaget har till uppdrag att förvalta och hyra ut bland annat Göteborgs stads kulturfastigheter och andra samhällsviktiga fastigheter. Under 2005 genomgick bolaget en omfattande omorganisation där behovet att täcka pensionsavgångar och att möta kundernas förändrade behov identifierades. Av dessa anledningar arbetades en ny organisationsstruktur fram, där kunden skulle sättas i centrum. En av de större förändringarna var att marknadsavdelningen och förvaltningsavdelningen slogs samman till en enhet. Denna nya enhet blev därmed resultatansvarig för alla förvaltningsresultat i stället för att som tidigare bara ansvara för teknik. Enheten delades upp i tre områden, och tanken var här att de kundansvariga inom varje område skulle ha möjlighet att lära känna sina kunder.

Den typ av kundrelationer en fastighetsförvaltare har skiljer sig på många sätt från den i andra tjänsteföretag. Däremot finns en hel del likheter med den typ av kundrelation som även återfinns i en organisation som Trafikverket. Bland de utmärkande dragen återfinns följande:

- kundrelationerna är oftast långvariga,
- kunden har så länge relationen varar inte möjlighet att byta bolag,
- marknadsmässighet gäller inte beträffande signaler om brister i servicekvalitet, och
- förvaltningsverksamheten är, för att fullt ut fungera, beroende av att kunden påpekar brister (Dahlberg & Strömberg 2005, s. 22)

Som nämnts tidigare tyder undersökningen av Higabgruppen på att omorganisationen gjort kundorientering lättare att uppnå, men den visar också på ett antal ”fallgropar” vad avser kundorientering. En av dessa är risken för att man inom organisationen talar förbi varandra*: vad som är kund för en är inte kund för en annan, och därmed kommer även synen på kundorientering att skilja sig åt mellan personer och enheter.*

Eftersom kundorienteringen kan variera inom ett och samma bolag är det fruktbart att göra en analytisk uppdelning mellan organisationsnivå och individnivå. Organisationsnivån rör organisationsstruktur, tillgänglighet, tydliga delmål, strukturer för arbetet och enhetlighet inom bolaget. I detta fall var Higabgruppen tydligt kundorienterad. Införandet av särskilda kundansvariga, med uppgift att ha den främsta kontakten med kunderna, har bidragit till att tydliggöra vem hyresgästerna skall vända sig till. Individnivån rör medarbetarnas personlighet, sociala kompetens, arbetsvilja och stöd från omgivningen. I detta avseende fanns dock en betydande variation inom bolaget: vissa personer var mycket kundorienterade, andra inte. (Dahlberg & Strömberg 2005)

Organisatorisk nivå	**Individuell nivå**
Processorientering	Bemötande
Organisationsstruktur	Social kompetens och arbetsvilja
Tillgänglighet	Organisatoriskt stöd

Tabell 2: Analytiskt ramverk för kundorientering – ”Higabmodellen”

En annan av de huvudsakliga slutsatserna är att organisationen behöver dra en gräns för när en organisation och dess medarbetare är tillräckligt kundorienterade, både på organisations- och på individnivå. Ambitionen att tillfredsställa kunderna kan till exempel gå ut över affärsmässigheten och lönsamhetsperspektivet. Det är också angeläget att vara tydlig med vilka kunder som kundorienteringen framför allt skall omfatta. Inom en organisation med en mångfald av uppdrag och uppgifter blir kundfloran rik. I Higabgruppens fall rör det sig om dem som skriver på avtal, dem som vistas i lokalerna men till viss del också en del leverantörer och medarbetare. För att vara tydligt kundorienterad måste en organisation tydligt definiera vilka kunderna är, i detta fall hyresgästerna, och se till att det är deras intresse som skall sättas främst. (Dahlberg & Strömberg 2005)

Studien påpekar att det föreligger ett samband mellan kundorientering och medarbetarskap, och att arbetet för att bli framgångsrikt måste vara långsiktigt inriktat och inte kan ses som att det är färdigt vid en viss punkt. Beläggen för denna slutsats är dock inte helt tydliga och bygger mer på att det är en hypotes som överensstämmer med de resonemang som framkommer i studien. (Dahlberg & Strömberg 2005)

Systemsynsätt och helhetssyn

Ekonomistyrningsverket (ESV 2014) beskriver hur **Skatteverket i Mälardalsregionen, Migrationsverket, Polismyndigheten i Gävleborgs län** och **Försäkringskassan** har arbetat med systemsyn för att utveckla och effektivisera verksamheten utifrån kundens perspektiv. Försöksverksamheten lades upp något olika. Ur detta arbete kan ett antal lärdomar dras, det stora flertalet anknyter till de tankar och begrepp som behandlats ovan:

- Ledningens tankesätt är det som formar systemet och därmed avgörande för vad verksamheten åstadkommer. *Stöd och engagemang hos den närmaste ledningen är en förutsättning för att förändring skall vara möjlig.* Sluter ledningen inte tydligt upp bakom arbetet (även långsiktigt) är risken stor att det hela reduceras till en ”pappersprodukt”.
- Det kan i utvecklingsarbetet uppstå konkurrens mellan olika utvecklingsinsatser och metoder om det inte finns samsyn, en faktor som ytterligare belyser vikten av en enad och tydlig bild från ledare och chefer.
- Det är viktigt att organisationen kan enas om ett gemensamt syfte med utvecklingsarbetet, som annars blir avhängigt av enskilda engagerade och förändringsbenägna eldsjälar, och kan stanna av om dessa lämnar arbetsplatsen
- De problem som uppstår beror inte på individer och inte heller alltid på flödena utan till största delen på de förutsättningar som ges.
- En försöksverksamhet utifrån systemansats bör ha möjlighet att verka relativt oberoende av övrig verksamhet. Det betyder inte att projektansatsen saknar nackdelar: den kan vara begränsande, bl.a. har projekt ett slutdatum vilket förändringar enligt systemsynsätt inte har.

STÖD OCH ENGAGEMANG FRÅN LEDNINGEN ÄR EN FÖRUTSÄTTNING FÖR ATT FÖRÄNDRING SKA VARA MÖJLIG.

- De problem som försöksverksamhet upptäcker och klargör bör bemötas med förslag till åtgärder.
- Slöseri och onödig efterfrågan orsakas av systemfaktorer. Som exempel kan nämnas: fiktionaliserat arbete, IT-system, standardiserade sätt att inhämta och lämna information, att inte se till processen som helhet utan till enskilda delar, kundmötets utformning.
- Det räcker inte att förändra enskilda systemfaktorer då de olika delarna hänger samman.
- I och med att arbetet är tydligt lösningsorienterat krävs det tid och tålamod att tänka om och med bibehållet fokus lära sig om det nya sättet att arbeta. Ledningen måste finnas med hela tiden.
- En stor del av efterfrågan är onödig, och kundperspektivet kan vara till stor hjälp för att minska denna.
- Kundens behov och situation kan aldrig förstås utifrån en blankett, eller som ett ”ärende”, utan en personlig kontakt är nödvändig, liksom möjligheten till återkoppling.
- Kundens system kan sträcka sig utanför den enskilda myndighetens gränser – samverkan mellan olika mellan olika aktörer behövs därför.
- Syftet med verksamheten behöver formuleras utifrån kundens behov och till den variation som finns i detta avseende.
- Det är inte lämpligt att mäta och redovisa tidsåtgång i genomsnitt eftersom variation i ärendehantering och inströmning döljs i sådana redovisningar, s.k. styrdiagram är ett användbart sätt att skapa överblick.

Trafikverksövergripande workshop

Institutet för personal- och företagsutveckling (IPF) genomförde den 1 september 2015 en workshop för Trafikverkets räkning. Workshopen syftade till att undersöka hur Trafikverket kan förbättra dialogen med myndighetens kunder och tydliggöra kundbegreppets roll och innebörd inom myndigheten. Tanken är att kundorienteringen skall genomsyra hela verksamheten och en huvudfråga för workshopen var hur detta mål uppnås.

Workshopen delades in i två block, där det första innehöll föredragningar från forskare och intressenter. I det andra blocket diskuterade deltagarna, tillsammans med de föredragande, ett antal frågor mot bakgrund av vad som kommit fram under det första blocket. Diskussionerna summerades sedan i storgrupp. Deltagare var personal vid Trafikverket, forskare från Akademin för ekonomistyrning i staten, samt inbjudna föreläsare och externa gäster. Totalt deltog 16 personer.

Föredragningar i workshopen

Första föredragande var **Lars Stigendahl**, tidigare skattedirektör, som gav en historisk exposé över kundbegreppets insteg och utveckling i svensk offentlig sektor, och särskilt Skatteverket. Begreppets ursprung ligger dels i kvalitetsrörelsen (SIQ), dels i New Public Management (NPM, vilket givit begreppet en typ av marknadskonnotationer som gjort det svårare att implementera), dels i tjänstelogiken. Det motstånd som funnits i delar av myndighetssverige, har gjort att begreppet kommit och gått. Inom Skatteverket drogs Ständiga förbättringar-projektet igång 1996, och var inriktat på kundnytta, samarbete, lärande, stödjande styrning, överenskomna arbetssätt etc. Detta projekt lades sedan ned eftersom man inte kunde avläsa tydliga förbättringar. Idén om kundorientering är nu tillbaka i det offentliga Sverige.

En del i trögheten har också berott på politiskt motstånd. Systematiskt arbete med kundorientering har därför försvårats. Skatteverket har ändå varit framgångsrikt i sitt långsiktiga arbete mot kundorientering och är en myndighet som har högt förtroende hos allmänheten. Utmärkande för Skatteverket är att de har en tydlighet i vem som är kund och att de ofta har en direktkontakt med kunden, vilket underlättar arbetet med kundorientering.

Fredrik Pahlberg, kommunchef i Nordanstigs kommun, företrädde kundperspektivet och redogjorde för sina erfarenheter av Trafikverkets arbete. Det avgörande problemet i detta avseende var att det från myndighetsperspektiv kan finnas en bristande förståelse för de behov och villkor som gäller lokalt och som rör bl.a. demografisk utveckling, kultur, näringsliv, besöksnäring, säkerhet, tillgänglighet. Trafikverkets avvägningar och beslut är från ett kommunalt perspektiv därmed helt avgörande för lokal och regional utveckling, något myndigheten i större utsträckning borde beakta. Samtidigt är det inte bara Trafikverket som bär skuld till detta, utan att även Länsstyrelsen spelar en viktig roll i dessa sammanhang. Problemen kan även få långtgående demokratiska implikationer: när medborgarna ser dåliga vägar ser de ett samhällskontrakt som brister vilket kan gynna olika typer av missnöjespartier.

I den efterföljande diskussionen nämner flera av medarbetarna att när Trafikverket har ett möte med till exempel kommunen, är det oerhört viktigt att verket är tydligt med syfte och deltagare. Det är Trafikverkets uppgift att ha kontroll över detta, inte något som kommunchefen kan känna till och att en del problem och missförstånd skulle kunna undvikas om Trafikverket skickar rätt personer med rätt befogenheter. Om t.ex. företrädare för praktisk planering bör gå och företrädare för Investering kommer är det omöjligt att få ut mesta möjliga av mötet.

Linda Höglund och **Fredrik Svärdsten** vid Akademin för ekonomistyrning i staten (AES), vid Stockholms universitet, redovisade den forskning om Trafikverket som de bedrivit sedan 2012. Ett pågående projekt rör hur kundbegreppet fungerar som styrsignal, enskilt och i förhållande till andra styrsignaler. Deras kartläggning visar att Trafikverkets medarbetare uppfattar att det är många styrformer som skall samverka, såväl formella som informella.

De huvudsakliga utmaningar man kunnat identifiera i arbetet med kundorientering rör definitionen av ”kund” och vem som är kund. Det finns ett kulturellt motstånd mot begreppet som sådant. Bland annat ses det som tillhörande den privata sfären och det finns därmed ett motstånd mot begreppet i offentlig sektor. Det är även svårt att få genomslag för kundorientering i Trafikverkets formella styrning. Trots att det finns förväntningar från högsta ledningen om kundorientering, finns det fortfarande ett internt motstånd. Vidare nämns att det saknas uppföljning och analys i relation till Trafikverkets kunder, och att tillämpningen av den finansiella styrningen leder till att intern produktionseffektivitet blir central.

Kundbegreppet rymmer också möjlighet till potentiella befruktningar. När AES frågar medarbetarna: ”vad är en modern myndighet för dig?” intar medarbetarna kundperspektivet. Att man finns till för medborgarna, att man är lyhörd. För en modern myndighet beskrivs kundorientering som en central aspekt. För att fullt ut kunna omfamna detta tänkande över verksamhetsgränserna (och i samverkan med externa aktörer) krävs att man anammar ett gemensamt ”mindset”.

I förhållande till beställar- och utförarrollen ligger också en komplikation. Trafikverkets medarbetare har en stolthet över den egna professionaliteten, men risken är att perspektivet lätt blir: ”vi kan ju det här bättre själva!” Det är då viktigt att påminna om att tjänstelogiken, hur man skapar värde tillsammans med kunden, också är en del av professionaliteten. Här efterfrågar många behovet av tid för lärandeprocesser, eftertanke, analys och reflektion för att kunna utvecklas.

Sammanfattningsvis konstaterar AES att det saknas en strategi för implementeringen av kundarbete. Myndigheten är väldigt duktig på att ta fram planeringsdokument men det förekommer ofta brister i implementeringen. Vidare kan det vara svårt att över huvud taget få gehör för kundarbetet i Trafikverket. Det som behövs är utökad samverkan, både internt och externt. Det är också viktigt att komma ihåg att det också handlar om relationen till departementet, inte bara intern styrning.

Röster från workshopen

Det andra blocket i workshopen var diskussion i mindre grupper. Diskussionen utgick från tre frågor: (1) Hur skall vi benämna dem för vilka vi skapar värde? (2) När är kundbegreppet till stöd eller hinder i vår verksamhet? (3) Hur kan en förändrad syn på, och användning, av kundbegreppet stödja oss i vårt dagliga arbete? I det följande återges de bilder som framkom i diskussionen.

1. **Hur skall vi benämna dem för vilka vi skapar värde?**

Hur ska vi benämna dem för vilka vi skapar värde?	
Vad vi kallar det är ointressant. Det viktiga är att vi har den här attityden [mindsetet] och att vi förstår frågan.	*Det viktigaste är förhållningssättet. Utifrån och in-perspektivet. Det handlar om dem vi är till för, lyssnar till och kommunicerar med. Det handlar om att inte bara svara ja eller nej på en fråga utan att ta frågan ett steg vidare.*
Förhållningssättet är viktigare än begreppet.	*Man tänker på ”Greta!” Det viktiga är att man ser en levande människa framför sig.*
Att använda ordet kund, med den stavningen, skapar ett motstånd.	*Man kan tala om den vi är till för som ”medskapare”. Men det är kanske ett litet för starkt involverande anspråk där.*
Man vill använda ord som ”samarbetspartner”.	*Använd bara ordet kund när omvärlden ser sig som sådan.*
Har man en affärsrelation till oss, då är inte kundbegreppet något konstigt. Där finns det inga alternativa benämningar egentligen. Lägger man till kundorientering och kundbehov blir det något annat, som gäller internt också, som kan täcka in fler.	*Så länge termen används internt skulle kund kunna fungera förutsatt att man vet vad man talar om. Förutsatt att man vet vad man lägger in i ordet. Men vi nämner det inte utåt.*

2. **När är kundbegreppet till stöd eller hinder i vår verksamhet?**

Stöd …

När är kundbegreppet till stöd i vår verksamhet?	
Det är till mer stöd att tala om ”kundorientering” i stället för ”kund”.	*Kundbegreppet hjälper genom att tvinga oss bort från stuprören och hjälpa oss till helhetssyn.*
Förutsatt att tolkningen av begreppet är gemensam, underlättar det och skapar förutsättningar för ett mer enhetligt förhållningssätt.	*Kunderna kan ibland vara de som är bäst på att utveckla verksamheten. De ser vad som behövs, vad gäller skyltning till exempel. Varför använder Trafikverket inte bilisterna för att utveckla verksamheten?*
Hjälper oss att se omvärlden, vem vi är till för.	

Hinder …

När är kundbegreppet till hinder i vår verksamhet?	
Om vi tvingar begreppet på en kund som inte själv definierar sig som ”kund”.	*De hinder som finns är när vi rör oss horisontellt.*
Kunden skall inte behöva bry sig om hur verket är organiserat [internt].	*Vi har en alldeles för stor intern verksamhetsplanering.*
Det är svårt att ha ett kundfokus om man inte har ett medarbetarfokus.	*Om det inte genomsyrar ledarskap och kultur blir det ett hinder.*
Kundorientering kan hamna i konflikt med andra mål. En ”trafikverkare” som går ut och testar vägen med en lastbilsförare uppvisar hög grad av kundorientering, men gör ändå fel i och med att Trafikverket skall vara en beställarorganisation.	*Risken är att kund blir liktydigt med kravställare, någon som gör att det blir dyrare.*

3. **Hur kan en förändrad syn på och användning av kundbegreppet stödja oss i vårt dagliga arbete?**

Hur kan en förändrad syn på och användning av kundbegreppet stödja oss i vårt dagliga arbete?	
Synliggör tydliga kundkrav och behov! (Exempel: GD uttalar dem. Vi lägger upp dem på hemsidan. Chef tar upp det på APT.)	*Anta en processyn på kunden! Den förutsätter att mellancheferna är med i den processen vilket i sin tur förutsätter att den är sanktionerad i ledningen: för att ”tina permafrosten på mellanchefsnivå” så måste man ha legitimitet på högre nivå.*
Ta fram ett kulturprogram och låt några bli piloter!	*Titta på pärlorna! (dvs. titta på dem som redan arbetar kundorienterat)*
Tillämpa ett mer kundorienterat synsätt så vi ser möjligheterna att ändra regelverket i stället för att gömma oss bakom reglerna! (Exempel: tillstånd, vägarbeten, skyltning)	*Tillämpa en kundorienterad mediestrategi! Även om man inte bör säga till media att man är ”kundorienterad” kan man berätta vad vi gör och för vem.*
Verka för en samsyn över VO-gränser!	*Ta upp frågorna i direktionen så att det får genomslag och ges utrymme.*
Se till att kundorientering kommer in i styrkortet!	*Se till att skicka medarbetare med rätt mandat och rätt expertis vid möten med samarbetspartner!*

Utsagor från fältet

För att belysa frågeställningen och genomföra undersökningen har en intervjustudie med medarbetare inom Trafikverket genomförts. Nedan redogörs för denna undersökning. Totalt intervjuades 13 personer på olika befattningar inom Trafikverket.

Presentationen av resultaten är grupperade enligt sex olika teman, eller frågeområden:

1. Vad är en kund?
2. Har Trafikverket kunder?
3. Vilka aktörer möter du utanför Trafikverket?
4. Hur vet du att du har gjort ett bra arbete?
5. Har Trafikverket interna kunder?
6. Hur prioriterar du mellan olika kunder?

Intervjuerna behandlade även frågor om Trafikverkets beslutade kundbegrepp och hur respondenterna förhåller sig till detta i sitt dagliga arbete.

Vad är en ”kund”?	
Kund är den som nyttjar vägnätet, d.v.s. näringsliv och trafikanter. (ÅP2)	*Kunden betalar. En relation mellan köpare och säljare. (PL1)*
Kund är ett namn på dem vi är till för. För att hålla fokus på dom, hjälpa till, och ibland för att få styrning på verksamheten. (EC3)	*En kund är någon som köper något eller tar emot en tjänst genom avtal eller som rättighet. Som kund har man högre krav på bemötande. (ST1)*
En kund betalar för en vara och blir då kund. (KS2)	

Kommentar. Av svaren framkommer att det förekommer en viss begreppsförvirring angående begreppet kund hos medarbetarna i Trafikverket. Trots att det finns ett beslutat begrepp och definition för vad en kund ska vara så är det få i studien som förmår att förklara vad de menar med begreppet och hur de använder det i sitt arbete.

Svaren kan delas in i tre grova kategorier: kunden som handlande subjekt (som efterfrågar och betalar); kunden som objekt (mottagare av tjänst); kunden som relation. Olika syn på begreppet kund växer fram, där några av respondenterna väljer att använda en mer snäv företagsekonomisk definition av kund (en person eller organisation som betalar för en vara eller tjänst) medan andra väljer att använda kund i betydelsen användare, medborgare eller intressent. Få av respondenterna använder det definierade kundbegreppet i sitt vardagliga arbete.

Har Trafikverket kunder?

Svaret på frågan om Trafikverket har kunder har här delats in i tre kategorier: de som svarar ja på frågan, de som varar att det är tveksamt/oklart och de som svarar nej på frågan.

Har Trafikverket kunder? *Ja*	
Nu, efter 10 år tycker jag att kund är ett bra begrepp. Före 2005 sa vi ”trafikanter” det fungerade bra. Kunder fnös man åt. Men nu är det okej; vi ska göra saker som folk vill ha! (ÅP2)	*Ja. ”Kund” är alla användare plus avtalskunder. (ST1)*
Ja, Näringslivet är en kund. Jag har jobbat som kundansvarig där fram till 2010. Kommuner är kunder. Medborgare är kunder. Jag har delvis ansvar för hantering av inkommande mejl, från medborgare, grupper och organisationer med både klagomål och förslag kring vägnätets bärighet, etc., och vi svarar alla! (ÅP2)	*Ja, resenärerna, näringslivet. Vi har avtalskunder, t.ex. trafikbolag och entreprenörer. Kommunen kan ju vara avtalskund, t ex för att ta driftskostnader för en cykelväg. Men resurs-konsulter och kompetens-konsulter som vi anlitar t.ex. i utredningar, är inte kunder. Dom blir ju en del av verksamheten. (ST2)*
Man kan se kollektivtrafikmyndigheter och planupprättare på kommunen som kunder. Vi går inte till den enskilde resenären och talar om hur han ska bete sig. Snarare jobbar vi mot kollektivtrafikföretag, samhällsplanerare och transportföretag för att påverka förutsättningarna för effektiva och hållbara transporter. (ST2)	*Ja självklart. Jag uppfattar inte att det råder någon begreppsförvirring mellan rena avtalskunder och t ex resenärer. Vi har ju våra avtalskunder som är järnvägsföretagen. Deras kunder blir våra kunder indirekt. Min verksamhet jobbar inte direkt mot avtalskunderna eller avtalskundernas kunder, men vi använder kundbegreppet för att förklara vitsen med vårt arbete. (EC3)*

Kommentar. De respondenter som väljer att svara ”ja” på frågan om Trafikverket har kunder, låter ofta detta följas av en precisering: det finns en direkt relation med avtalskunder och en indirekt relation med deras kunder, dvs. slutkunden. En av enhetscheferna använder begreppet kund som ett mer abstrakt begrepp för att förklara vitsen med arbetet och ge en beskrivning av de som Trafikverket är till för.

Har Trafikverket kunder? *Tveksamt, oklart*	
Ja, medborgare och näringsliv är kunder. Men jag är kluven här. Det är både fånigt och bra att kalla medborgaren ”kund”. Det handlar ju om inställningen till medborgarna; hur vi behandlar dom, att vi ska tillgodose behov för dom vi är till för: resenärer, bilister, m.fl. Men markägare, närboende etc. är knappast kunder. (KS2)	*Från och till historiskt har vi pratat om ”kunder”. Väg-sidan har haft mera av detta. Inte så mycket nu. Jag talar mera och hellre om närboende, intressenter, resenärer etc. Det vill säga, alla som ska använda anläggningen. Kund blir förvirrande. (PL1)*
Vi på Färjerederiet har en rad uppdragsgivare: Trafikverket som beställare och kommuner som vi har avtal med. Resenären är vår verkliga kund: bilister, bönder, turister, alla sorters folk. Trafikverket är både vår ägare och vår kund. Besvärligt. (KC1)	*Ja, officiellt är det medborgare och näringsliv. Jag använder inte begreppet dagligen. Det behöver preciseras för att vara användbart, annars pratar vi bara förbi varandra i Verket, när vi ska planera och samarbeta. Ibland har viss i en viss grupp i åtanke när vi pratar ”kund” ibland en annan. Ibland är någon kund och samarbetspartner samtidigt, det är komplext. (EC1)*

Ja. Och nej. Trafikverket har tidigare pratat om kunder. Sedan tog man bort det. Nu har det återkommit. Jag vill dela upp det i kunder och intressenter. Intressenter finns av två slag. Ett: dom som vi ansvarar för, av eget intresse och av plikt, enligt lagen. Det ligger i vårt intresse att de, t.ex. närboende, är nöjda och glada. Dessa grupper behöver vi informera om våra planer och saker som händer. Två: dom som vi har direkt nytta av, t ex byggföretag som kan leverera kompetens till oss. Eller projekteringsföretag som vi kan ha en bra relation till och som hjälper oss att bygga ett starkt arbetsgivarmärke. Andra exempel kan vara Länsstyrelsen, LRF, SNF. Kunder, däremot, är dom som använder anläggningen. Men det här blir komplicerat, för i förlängningen inbegriper det ju alla. (KS1)	*Det är svårt att hitta ett entydigt kundbegrepp som kan fungera som stöd för att hantera dilemman, göra prioriteringar och välja mellan olika intressen. Exempelvis dubbdäcksförbud för att skydda miljön kontra behovet av framkomlighet; vem ska man göra nöjd? Kanske omöjligt för Trafikverket att göra dessa avvägningar. (KS2)*
Gentemot avtalskunder kan man jämföra med ett företag, när det gäller relationen till kund. Men mot övriga blir det svårt. (KS2)	

Kommentar. Det verkar finnas olika orsaker till osäkerhet/tveksamhet rörande frågan om Trafikverket har kunder. För det första: inställningen/attityden hos medarbetarna på Trafikverket avgör om någon kan kallas kund eller ej. Ska vi tillgodose någons behov, är det huvudsaken? För det andra: om kundbegreppet ska innefatta alla som vi är till för, hur ska vi i så fall undvika att det blir ett urvattnat och förvirrande begrepp? För det tredje: hur ska vi förhålla oss till någon som är kund i ett avseende men inte i ett annat? För det fjärde: hur ska vi hitta ett kundbegrepp som hjälper oss att fatta svåra beslut och göra prioriteringar, där vissa gynnas och andra kanske missgynnas? För det femte: hur ska vi göra för att hålla isär avtalskunder från övriga ”kunder”?

Har Trafikverket kunder? *Nej*	
I en jämförelse med företag, där man ju kan prata om att kunden styr genom sin efterfrågan, så kan man om Trafikverket säga att vår process ser ut så här: VOP gör nationella planer, där man utifrån ett Trafikverksperspektiv formulerar transportbehovet i Sverige (väg, järnväg, flyg, båt). Det handlar om behovet för alla. Det blir många parametrar! Nationella planer går därefter ut på remissrundor till länsstyrelser, kommuner och andra instanser. Deras krav ska läsas av mot regeringens intentioner och instruktioner till Trafikverket. Utifrån detta ska vi sedan fatta beslut om åtgärder. Vi har 2900 projekt som pågår just nu, varav 50 inom Stora Projekt. (KS1)	*Trafikverket är till för alla. Det behöver inte definieras ytterligare. Vår verksamhet är oerhört komplex jämfört med ett företag. Det skulle bli urvattnat att ha en enda definition av kund. (EC1)*

Kommentar. Se kommentarer ovan. Kund är inte användbart i en så pass komplex verksamhet som Trafikverket.

Vilka aktörer utanför Trafikverket möter du i din dagliga verksamhet?	
Konsulter	Entreprenörer
Kommuntjänstemän	Kollektivtrafikhuvudmän
Regeringstjänstemän	Järnvägsoperatörer
Politiker	Regionföreträdare
Närboende	Fastighetsägare

Kommentar. Frågan ställdes för att belysa den disparata och månghövdade omvärld som utgör en del av Trafikverkets vardag. Mötet med denna omvärld är avgörande för hur Trafikverket uppfattas av externa intressenter. Listan på aktörer visar att det handlar om både uppdragsgivare, ”kunder” och intressenter i Trafikverkets omvärld.

Hur vet du att du gör ett bra jobb? Spelar kunden någon roll i sammanhanget?	
Jag kan se när kunden är nöjd. Ett exempel: vi har ett ”bärighetsråd” med åkerier, LRF, skogs- och gruvindustrin, turismnäringen, och kommuner. Vi har möten med probleminventering, sortering, och prioritering. Vi jämför önskemål med egna mätningar av beläggning etc. Ur detta kommer det fram en prio-lista på åtgärder som vi sen kan bocka av. Och detta blir en bekräftelse på att vi gör sådant som kunden vill ha! (ÅP2)	*Ett ”bra jobb” är ju en abstrakt, långsiktig sak. Svårt att få omedelbar respons. Jag levererar ju en plan, en analys. Mottagarna är beslutsfattare på annat håll. Det kan bli arga insändare kring en plan, och reaktioner i media och på nätet. Men man kan ju inte tillfredsställa alla intressenters behov. Saklig, god respons är viktigt. Och mitt underlag kan ju vara mer eller mindre bra. (ST1)*
Svårt att säga hur man ska se på processen. Börjar den utifrån, med kundens behov, och går inåt? Eller inifrån, med beställningar från beslutsfattare, och går utåt och blir till en färdig anläggning? Jag ser det som att processen börjar där dessa båda flöden möts! (ST1)	*Hur få in individperspektivet? Det är en viktig fråga! Det vill säga, hur får vi in medborgaren/användaren i våra analysprocesser som annat än siffror? Hur får vi in individer i beslutsunderlaget? Fångar vi rätt aspekter i den långsiktiga planeringen? (ST1)*
Det finns ett beteendemotstånd hos ”kunden”. Folk fortsätter att använda bil, t.ex. Hur möter vi detta? Detta undersöker vi bl a i ett projekt: MISTRA, Urban futures. WISE (Wellbeing in sustainable cities). (ST1)	*Visst är kundens synpunkter på anläggningen viktig, men inte som ”kund”, mera som medborgare. (ST1)*
Tveksamt om ”kunden” är ett hjälpmedel att besvara frågan ’har vi gjort ett bra jobb? Ett bra jobb visar sig, t ex när en satsning på kollektivtrafik leder till minskade restider och därmed ökad kundnöjdhet. Men det visar sig också när två-plus-ett-vägar leder till minskade olyckstal. (ST2)	*Vi gör inte så många kundenkäter. Vi har gjort det, men i de flesta fall är det huvudmännen som gör de enkäterna. Vi är med och tittar på resultatet, litet grand kring vilket ansvar som vi har i de synpunkter som kommer med. Vi befinner oss på ett visst avstånd från dem vi är till för, så är det ju. (EC3)*

I grossistledet, bland avtalskunder, är kunden en bra värdemätare på om vi har gjort ett bra jobb. Där får vi omedelbar återkoppling som är användbar. När det gäller trafikanter och resenärer så gör vi NKI-undersökningar. Men det är ju svårt att veta vad en procentsiffra betyder. Vad beror den på? Det är ju många parametrar som påverkar upplevelsen. Svårt att analysera. Svårt att identifiera kundens behov, det är ju komplexa samband. Det gäller att mäta på rätt saker. Kunden har ju inte alltid rätt, men man måste alltid lyssna på dom! (EC1	*Vi följer sällan upp färdiga projekt med frågor till ”kunden” om dom är nöjda eller inte. Men visst kan det finnas en poäng med att ta ’kundens perspektiv’ på t ex en anläggning. Jag har varit med när man varit dålig på det, i ett större projekt. Konsekvenserna var inte bra. Vi lärde oss, den hårda vägen, betydelsen av att informera och möta kunder och alla intressenter. (KS1)*
Vi mäter folks attityd före under och efter ett projekt. Vi loggar synpunkter som kommer in på olika sätt. Kundtjänst är ett bra filter här. Dom tar hand om många frågor och får information och hjälp av oss om hur dom ska svara på olika frågor. (PL1)	

Kommentar. Synen på ”kunden” blir tydlig när den relateras till synen på ett ”bra jobb”. Om föreställningen om ett bra jobb först och främst handlar om ”bärighet på väg” och liknande krav i tekniska standarder, så är kunden inte viktig. Kunden finns inte i ekvationen. Om ett bra jobb definieras i termer av att ”tillmötesgå någons behov” har man däremot öppnat dörren på glänt för någon som vi kan kalla kund, eller något annat. Flertalet citat ovan antyder att värde skapas i relation till ”någon” som man är till för, men att denne någon ibland blir abstrakt eller återfinns flera led bort från ens egna arbetsuppgifter (t ex om man jobbar med långsiktig planering). Direkta frågor till kunden ger inte alltid ett tydligt svar på frågan ”har vi gjort ett bra jobb?” eftersom det finns så många avgörande parametrar.

Har TRV interna kunder?	
Kanske kan vi kalla relationen till t ex IT-avdelningen och beställar/utförarrelationen till VOI som interna kunder. Men det är ingen renodlad kundrelation. Det känns alltför personligt, det blir jag som blir kund. Men vi är ju en del av samma verksamhet! Intern kund leder till fel fokus. Jag tycker inte ”kund” är användbart, förutom när vi pratar om en avgränsad, definierad leverans. Men sådana har vi ju inte mellan VO-gränserna. (ST1)	*Nja, VOI kan väl ses som beställare och VOU är väl någon slags ”kund”. Men dom har ju inget val, dom måste ta över anläggningen när den är klar. Kundbegreppet är inte nödvändigt här. Det räcker att vi har specificerat vårt arbetssätt gentemot varandra, och på så sätt förtydligat relationen. (PL1)*
Mot avtalskunder är kundbegreppet entydigt och praktiskt och funkar bra. Men ur ett verksamhetsperspektiv, mellan processer, blir det svårare att prata kunder. Omöjligt nästan, beroende på vår historia. Beställar/utförar-organisationen i gamla Väg- och Banverket gav dålig mersmak kring kundbegreppet. Systemet med beställare/utförare gav upphov till en osund maktbalans mellan dåtida ”divisioner”.	*Det uppstod interna konflikter mellan kommunikationschefer och linjen. Process-tänket var outvecklat. Det fanns ingen tydlig styrning från högsta verks-ledningen kring hur kommunikationen skulle gå till. Detta skapade konflikter mellan kommunikationsavdelningen och linjen. (KS2)*

Nja, miljö-strateger kan ju handlas upp internt mellan verksamhetsområden, men vi tänker ju inte att vi är kunder till varandra. När vi t ex jobbar med åtgärdsvalsstudier så blandar vi ju olika kompetenser från Trafikverket och andra, t ex kommunen. Men vi ser oss mera som "stöd" till varandra än som kunder. Om vi skulle se varandra som kunder 'på riktigt' och t ex börja intern-debitera, så skulle alltihop bli väldigt tungt att styra. (ST2)	*Tja, ja interna kunder är ju viktigt för att åstadkomma tydliga leveranser, precis som mot externa kunder. Ett exempel: "rop på plattform" är ju något som är kopplat mellan Trafikledning, IT och UH. Här behövs samverkan. Men det har varit svårt bl a på grund av omorganiseringen i VOU. Vem äger processen? Ingen äger frågan! Det blir oklart vilket slags mandat att ställa krav på VOU och IT-avdelningen som vi på Trafikledning har. (EC1)*
Kundbegreppet behöver preciseras för att vara användbart, annars pratar vi bara förbi varandra i Verket, när vi ska planera och samarbeta. Ibland har viss i en viss grupp i åtanke när vi pratar "kund" ibland en annan. Ibland är någon kund och samarbetspartner samtidigt, det är komplext. (EC1)	*Det har skett förändring över tid i Trafikverket i synen på kunden, men det tar olika lång tid på olika ställen i Verket. Vi styr ju väldigt vertikalt. Svårt att få till styrning i processer och flöden – och här kan det ju vara användbart med en gemensam syn på kunden. (EC1)*
Det är önskvärt att ha ett internt "kundens perspektiv" i TRV. Men vi är långt därifrån i dag. Trafikverkets ledning måste prioritera process-styrning. (KS2)	*Vi gör beställningar till VOI och VOU men vi pratar inte om dom som kunder. (ÅP2)*
Tja, inom Färjerederiet är vi alla del av samma process. Vi jobbar mycket med processbeskrivningar (t ex köra färja, underhålla färja, investera i ny färja). Vi tar fram ett nytt verksamhetssystem som är IT-baserat och interaktivt, där man kan klicka sig fram i processen. Dessutom har vi interna kunder i Trafikverket, t ex grafisk form, controlling mm. (KC1)	*Kundbegreppet kan vara till hjälp för samarbetet över VO-gränser. Varje fredag har vi på VOU, VOTL, VOI och VOP ett gemensamt möte där vi går igenom veckan som varit, tittar på risker och tittar på kommande vecka. Där pratar vi givetvis utifrån kundbegreppet. Ett exempel. Just nu har vi bekymmer på en järnvägssträcka. Vi hittar inte tider för det som behöver göras där. Det är en rigorös historia att få ihop tider på spår. I "normalfallet" planerar vi åtta veckor i förväg. Alla hos oss, järnvägsföretagen och alla andra som arbetar på järnväg kan se den planeringen och vad vi avser att göra. Men i vissa fall får man inte de tiderna, men jobbet måste ändå utföras. Då finns en möjlighet till direktplanering. Entreprenören ringer då direkt in från banan till VOP och berättar att "nu behöver vi göra det här". Säkerhetsmässigt är det en dålig lösning. Kopplingen till kund där är att hela ansvaret för åtgärden, säkerhetsrisker, missnöjda kunder, mm, hamnar hos VOTL - en dubbelkopplad X2 med 1000 resenärer, det är mycket det. Och så kan vi inte göra bara! Vi måste planera! (EC3)*

Kommentar. Av citaten framgår att många inte gärna ser sig som kunder till varandra i Trafikverket. Av flera skäl; dels för att det påminner om dåliga erfarenheter från historia med köp/sälj-organisation i gamla Väg- och Banverket. Men också för att det leder till "fel fokus" och ett alltför starkt fokus på interna leveranser.

Dock finns det röster som ser fördelar med ett internt kundbegrepp: att det blir viktigt med överlämnanden som alla kan vara nöjda med; att det synliggör vilka roller olika delar av verksamheten har gentemot den externa kunden och vilka konsekvenserna kan bli om man inte uppmärksammar det.

Hur prioriterar du mellan olika kundkategorier?	
Vi har ju någon slags policy för kundrelationer, genom värdeorden "öppna, tillgängliga, lyhörda". Dessa värdeord ska prägla alla våra relationer. Det är ju specificerat i upphandlingen att konsulter och entreprenörer i projekten ska införlivas i värdegrunden. Jag påpekar detta genomgående i projekten. Men vi har ju inte alltid koll på vad entreprenören tänker göra gentemot kunden. Vi försöker hantera relationen till kund genom de samverkansråd som vi har gemensamt med entreprenören. Men alla intressenter har ju speciella behov och alla dessa frågor måste ju brytas ner till en viss intressents behov i ett visst projekt. Trafikverkets uppdelning i olika kundgrupper är knappast användbart för oss. Vi känner ju till dessa grupper, och utmaningen är ju alltid att anpassa projekt till de olika behoven hos dessa grupper. (PL1)	*Utgångspunkten är alltid transport-volymer och vägens status. Alla objekt klassas i olika prio-klasser. Men det behövs kundkontakter för detta. I och för sig kan vi väl göra den prion själva, men det tillkommer en sak: vi måste fråga t ex skogsnäringen: 'vilken av dessa vägar i prio-klass 1 är viktigast för er?' På så sätt får vi slutligt underlag för åtgärdsval. Ibland kan det vara bra att förbättra bärigheten på en väg trots att den inte är hårt trafikerad, för att på så sätt öka trafiken där och avlasta andra vägar. Om vi gör allt detta utan dialog med näringslivet så gör vi ett sämre jobb; vi möter inte deras behov. (ÅP2)*
Det är ju t ex stor skillnad i nöjdhet mellan sällan- och ofta-resenärer. Och det blir en utmaning att ta hänsyn till bådas behov. Vi måste alltid prioritera mellan behov på olika platser, t ex vid ombyggnad av stationer. Vi är många kockar i detta: länstrafiken, fastighetsägare (stationer), entreprenörer, trafikoperatörer m.fl. Och vem ska kunden klaga hos? Det är ofta oklart. (ST2)	*Ibland är vi ute och samkör vägnätet med dom som trafikerar för att få en bra bild av behoven. I Trafikverket finns det dom som ifrågasätter detta: 'du ska inte vara ute på vägarna, det har vi konsulter till'. Jag tycker det är feltänkt. Ett exempel: det hade beslutats om max 12 ton på en väg. Jag visste att det inte behövdes så låg gräns, det är ju i princip en tom lastbil. Jag visste att det hade gjorts förstärkningar på vägen för bara några år sen. Jag kunde anläggningen och jag kände till behovet! (ÅP2)*
Ibland sitter vi och järnvägsföretagen med olika målbild. Vi vill se till att banan är säker och dom vill köra så mycket tåg som möjligt, så de tjänar pengar. Olika bilder. Där måste vi gå in och säga att "det här måste vi göra för att annars får vi stänga banan om två veckor, av säkerhetsskäl". (EC3)	*Vete fan hur vi ska sortera och prioritera mellan olika kunder och intressen! Om vi t ex ensidigt betonar miljöansvaret, så är ju inte det bra. Som tjänsteman får jag ju inte drivas alltför mycket av personliga intressen. (KS2)*

Kommentar. Frågan om prioriteringar mellan olika kundkategorier ställdes i syfte att förmå respondenterna att relatera begreppet kund till den egna dagliga verksamheten. Och att sortera mellan olika möjliga definitioner. Gemensamt för citaten ovan är att kundbegreppet tycks aktualisera, frilägga, olika typer av målkonflikter och rollkonflikter, men knappast deras lösning.

Förutsättningar för ett kundorienterat förhållningssätt

Trafikverket och kundbegreppet. Flera av deltagarna i intervjustudien uppfattar inte det beslutade kund- och intressentbegreppet som något praktiskt stöd i deras dagliga arbete. Några menar att det är ”missvisande” att prata om kunder överhuvudtaget när man t ex arbetar med att mäta bärighet på väg. Andra säger att de har sitt uppdrag och att de som är nya på enheten inte känner till det beslutade begreppet, som inte uppfattas ha någon praktisk betydelse. Flera upplever däremot att det beslutade begreppet utgör ett hinder i det interna arbetet och särskilt när enheter och avdelningar ska kommunicera över verksamhetsområdesgränser.

Resultaten kan således delas in i två huvudsakliga kategorier: (1) de som anser att begreppet är irrelevant eller missvisande för deras arbete, (2) de som upplever begreppet som ett hinder i det interna samarbetet mellan verksamhetsområden. Ingen av respondenterna förefaller tycka att det beslutade begreppet fungerar som ett stöd i deras arbete.

TILLFRÅGADE I TRAFIKVERKET MENAR ATT DET BESLUTADE KUNDBEGREPPET SAKNAR PRAKTISK BETYDELSE I DERAS DAGLIGA ARBETE.

Resultatet speglar den bild som Akademin för ekonomistyrning i staten (AES) presenterade vid den ovan beskrivna Trafikverksövergripande workshopen. Begreppet ”kund” upplevs som ett hinder och det finns ett motstånd mot att använda begreppet inom offentlig verksamhet. Det beslutade kundbegreppet upplevs som särskilt problematiskt när olika delar av Trafikverket skall kommunicera med varandra internt. Trots att det finns ett beslutat begrepp behöver mycket tid och energi ägnas åt begreppsutredning och vilken typ av kund som avses.

Det finns även en tveksamhet om Trafikverket verkligen har kunder, och de som svarar ja på frågan om Trafikverket har kunder menar oftast rena avtalskunder. Kundbegreppet kan således utgöra ett hinder som riskerar att osynliggöra de som Trafikverket är till för istället för att göra det tydligare.

Respondenterna är även eniga om att ingenting skulle hända om det beslutade kund- och intressentbegreppet försvann. Respondenterna menar att de har sina uppdrag och att det beslutade begreppet inte utgör annat än ett dokument utan betydelse för deras arbete. Det beslutade begreppet förefaller inte vara känt bland alla medarbetare, vilket ytterligare utgör en indikation på att det saknar praktisk relevans. Ett liknande resultat presenteras av Lindgren (2015) där medarbetare vid Trafikverket säger att de dokument som beskriver Trafikverkets kunder inte har någon praktiskt betydelse för det dagliga arbetet.

Trafikverket och kundorientering. Projektet undersöker inte begreppet kundorientering *per se*, men frågorna hänvisar på olika sätt till detta begrepp. Bland annat har vi frågat aktörer i omvärlden hur de uppfattar att de blir bemötta av Trafikverket. Studien föresätter sig också att studera hur jordmånen för ett gemensamt, mer serviceinriktat, synsätt ser ut inom Trafikverket. Ett sådant synsätt skulle präglas av större omtanke om hur externa intressenter uppfattar sina kontakter med Trafikverket. Vissa avdelningar arbetar redan på ett mycket kundorienterat sätt, och dessa skulle kunna fungera som tydliga exempel på hur kundens perspektiv kan integreras i verksamheten.

De möjligheter och hinder som kommer fram i undersökningen upprepar i mycket den undersökning som genomfördes av AES under 2005. Hindren uppfattas fortfarande vara den interna verksamhetsplaneringen och verksamhetsstyrningen i Trafikverket, som styr på leveranser och

aktiviteter inom verksamhetsområden. För att få en kundorientering krävs mer än att tala om kundbehov, det krävs att kunden, och dennes behov, faktiskt får en plats i styrningen av Trafikverket. Ytterligare ett hinder som påtalas av AES gällde verksamheten i dåvarande Banverket. Där uppfattar man det som att kunders önskemål inte förs vidare i organisationen utan att de hindras av organisationsstrukturen. Olika nivåer och olika verksamhetsområden klarar inte av att kanalisera kundernas behov och förfrågningar mellan sig. Detta är en situation som fortfarande kvarstår enligt våra respondenter i Workshopen och enligt Lindgren (2015).

Svårigheten, som tidigare studier också har visat (AES 2005), är att det finns skillnader i uppfattning mellan de förvaltande delarna och de resultatdrivna delarna av Trafikverket. Utmaningen ligger i att båda dessa delar ska inse att kundorientering handlar om bemötande och attityd snarare än om att ha betalande kunder. För att detta ska bli verklighet krävs också ett ledningssystem som premierar en sådan ansats och som sätter större fokus på externt värdeskapande än på interna processer. Målet för Trafikverket är att skapa värde för medborgare och näringsliv, men även att tillfredsställa sin uppdragsgivare (regering och departement).

Kundorienterat förhållningssätt. Frågan ”hur vet du att du gör ett bra arbete?” är, hävdar vi, av central betydelse i studien. I den mån svaren inte innehåller reflektioner kring relationer med aktörer i omvärlden, kan detta tolkas som uttryck för att kundorientering inte är viktigt. En annan tolkning kan vara att personer som sitter långt från den operativa verksamheten inte ser medborgarna som sina kunder. Ett gott arbete kan antingen vara att tillfredsställa ledningens krav eller att tillgodose kundens behov.

HUR VET DU ATT DU GÖR ETT BRA ARBETE? FRÅGAN ÄR CENTRAL I STUDIEN.

Begreppet ”interna kunder” kan peka på, och hjälpa till att skilja mellan, aktiviteter som är värdeskapande och sådan som är icke-värdeskapande. Med värdeskapande aktiviteter menas sådan som faktiskt skapar värde för någon utanför myndigheten, och begreppet intern kund kan då hjälpa de som sitter långt från slutanvändaren att se hur de kan stödja värdeskapandet.

De två ovanstående frågorna ”hur vet du att du gjort ett bra arbete” och ”har Trafikverket interna kunder” hjälper till att peka mot graden av kundorientering inom Trafikverket. Om svaret på den första frågan innehåller reflektion kring mottagande och kvalitet för medborgare och användare, så pekar detta mot en tydlig kundorientering i tanke och handlingssätt. Om svaret på den andra frågan innehåller reflektioner om kvalitet och tydlighet i överlämningar så pekar det mot en förståelse för att det Trafikverket ska producera sker horisontellt mellan verksamhetsområden och regioner. En sådan förståelse för vikten av obrutna värdekedjor är en indikation på att ett kundorienterat arbets- och tänkesätt föreligger.

Avståndet till kunden. I studien växer en generell bild fram där graden av kundorientering ser olika ut beroende på var man befinner sig i organisationen. De som befinner sig nära ”anläggningen” har ofta en klar uppfattning om kundens behov, och de vet ofta vem denna kund är. De behöver inget begrepp för att definiera denna person och de agerar på ett sätt som syftar till att tillfredsställa omvärlden. Ett bra arbete är för dessa medarbetare detsamma som att vara kundorienterad. När avståndet till anläggningen ökar, minskar samtidigt graden av kundorientering. De som arbetar med administrativa funktioner har svårt att se slutanvändaren, eller kunden, i sitt arbete. Graden av kundorientering ökar sedan återigen när avståndet till anläggningen blir mycket stort. Myndighetens

högsta ledning förespråkar ett kundorienterat arbetssätt och här finns det en förståelse för att ett sådant är nödvändigt för att Trafikverket ska vara långsiktigt framgångsrikt.

Förhållandet kan illustreras i nedanstående bild vilken belyser att det finns en variation i graden av kundorientering beroende på var man befinner sig i organisationen. Den streckade linjen vill visa hur ett arbete med ökad kundorientering kan leda till att alla delar av organisationen omfattas av ett kundorienterat förhållningssätt. Med kundorientering menas här förhållningssätt eller agerande som är inriktat på att tillfredsställa kundens behov.

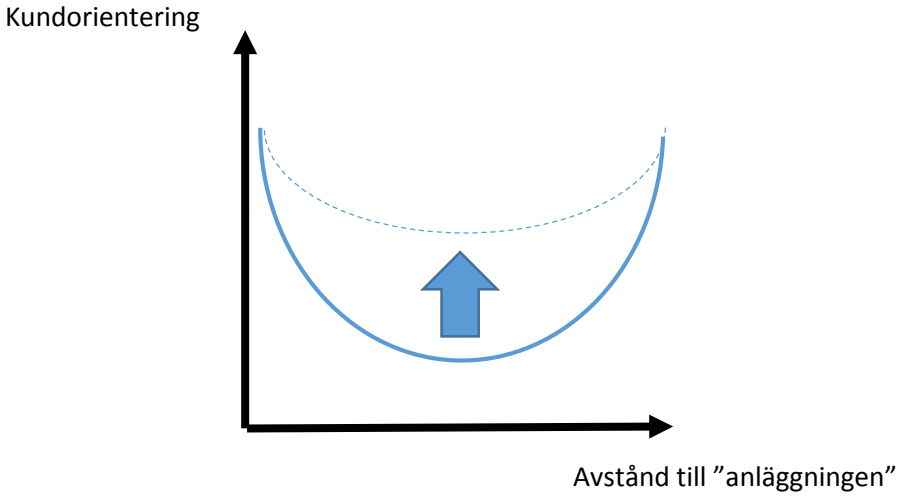

Bild 1: Kundorientering och avståndet till ”anläggningen”

Extern information. Tidigare studier visar att det finns en frustration internt inom Trafikverket när det gäller att ta hand om information som kommer utifrån. Organisationen förmår inte ta in sådan extern information på ett systematiskt sätt och det är ofta oklar hur man ska hantera sådan information och vem, eller vilket verksamhetsområde, som ska vara ansvarigt. Begreppet kund används på olika sätt och att det saknas en gemensam förståelse för vad en kund är. Ett förslag är att begreppet, om det ska användas, används på två nivåer i organisationen: på en generell nivå för hela Trafikverket, och på en specifik nivå för olika befattningar.

Att fokusera på den organisatoriska nivån och på den individuella nivån tydliggör att kundorientering handlar om dels hur organisationen är strukturerad att skapa värde för dem man är till för och dels om hur individerna i organisationen klarar av att bemöta och ta hand om förfrågningar från organisationens kunder.

Ett behov av ökad kundorientering

Slutsatser och rekommendationer

Studien undersöker huruvida det beslutade kund- och intressentbegreppet är att betrakta som ett stöd eller hinder i Trafikverkets interna verksamhet. I denna studie, liksom i andra studier refererade ovan, framkommer att begreppet kund ofta uppfattas som ett hinder i verksamheten, av olika orsaker.

Vi anser, med stöd i intervjuer och tidigare forskning av kundbegreppets användning inom Trafikverket, att termen kund inte fyller någon funktion för verksamheten. Ett förslag från vår sida är att använda begreppet ”omvärld” eller ”intressent” för att få in mer av Trafikverkets omgivning i den dagliga verksamheten. Termen kund kan användas, och reserveras för, sådana parter där det faktiskt förekommer ett transaktionsförhållande, dvs. avtalskunder. Att låta omgivningen bestämma när begreppet kund ska användas skulle kunna vara ett sätt att hantera detta på.

Fokus bör således ligga mer på hur ett kundorienterat förhållningssätt tillämpas, prövas och övas (i form av olika aktiviteter), och mindre på vad en ”kund” är, i form av begreppsutredningar och definitioner i styrande dokument. Termen kund uppfattas som ett hinder av olika orsaker:

- **Kund på organisationsnivå och individnivå.** Organisationen kan bygga strukturer som är ämnade att möta kundens behov samtidigt som individer i organisationen inte har utvecklat matchande förhållningssätt och beteenden.
- **Kunden nära och långt borta.** Avståndet till kunden upplevs vara större om man befinner sig i en administrativ, stödfunktion (*back office*) än om man har en position närmare ”anläggningen” (*front office*).
- **Kund för dig men inte för mig.** En extern aktör, t.ex. en fastighetsägare, kan betraktas som kund (någon för vilken vi skapar värde) eller som ett problem (någon som orsakar oss kostnader) beroende på vilket perspektiv vi väljer.
- **Min kund men inte din kund**. Jag har en kundrelation men min kollega berörs inte av den och behöver därför inte involveras.
- **Kund på lång och kort sikt.** Exempelvis kan en plan överlämnas mellan verksamhetsområden i något som liknar en intern kundrelation. När planen förverkligas flera år senare, i form av en anläggning, får den andra slags kunder, t.ex. trafikanter.

FOKUS BÖR LIGGA PÅ HUR ETT KUNDORIENTERAT FÖRHÅLLNINGSSÄTT KAN TILLÄMPAS, PRÖVAS OCH ÖVAS.

Problemet löses inte med hjälp av en entydig definition av ”kunden” som en mer eller mindre abstrakt storhet. Snarare handlar det om att skapa ett önskvärt *förhållningssätt* hos chefer och medarbetare oavsett var man befinner sig i verksamheten, något som också kom till uttryck i den genomförda workshopen (se ovan). Ett förhållningssätt som präglas av en gemensam föreställning om *hur* den produkt man erbjuder bidrar till att skapa värde för mottagaren, oavsett var denna mottagare befinner sig. Samt, och detta är vår huvudpoäng, om hur man bygger en struktur, skapar en kultur, ordnar aktiviteter, sätter igång processer, utvecklar kompetenser och formar relationer som genomsyras av just detta förhållningssätt, som vi kan kalla ”kundens perspektiv”. Här föreslår vi att man går fram i två parallella spår:

Kundorientering på organisationsnivå. Det ena spåret handlar om kundorientering på *organisationsnivå*. Fokus ligger på styrnings- och ledningssystem. Det handlar om att tydliggöra hur strukturer, processer, funktioner, aktiviteter, roller, ansvar, befogenheter är utformade så att de stödjer ett kundorienterat förhållningssätt.

Frågeställningen lyfts därmed till strategisk ledningsnivå. Visionen om – och förutsättningarna för – ett kundorienterat förhållningssätt måste formuleras i myndighetens ledningsgrupp. Förhållandet mellan *kundorientering*, *värdeskapande* och *effektivite*t är här av central betydelse. Det är nödvändigt att det på högsta ledningsnivå finns en samsyn om hur Trafikverket ska tala om kundorientering och horisontellt värdeskapande, och hur detta tal kan kombineras med en styrning som inte enbart inriktar sig på effektivitet vertikalt utan även horisontellt. De frågor som behöver ställas är:

- Har vi strukturer som stödjer horisontellt värdeskapande i Trafikverkets processer?
- Har våra lednings- och styrsystem ett kundorienterat förhållningssätt?
- Hur ser våra processer ut?
- Har vi en kultur som tillåter, tolererar och belönar kundorientering?
- Hur, och med hjälp av vilka kriterier, ska vi mäta framgångsrik kundorientering?
- Hur hanterar vi den potentiella konflikten mellan uppdragsgivarens krav och kundens behov?

Kundorientering på individnivå. Det andra spåret handlar om ett kundorienterat förhållningssätt på *individ- och gruppnivå*. Fokus ligger på ledarskap och medarbetarskap. Det handlar om att ge medarbetarna utrymme för att reflektera om vad ett kundorienterat förhållningssätt består i, från personliga och beteendemässiga utgångspunkter, förslagsvis i form av dialogseminarier och workshop på avdelnings- och enhetsnivå. Exempel på frågor att diskutera är:

- Vad är viktigt att tänka på när vi arbetar kundorienterat? Hur bör vi agera?
- Hur syns det i mitt arbete att jag har ett kundorienterat förhållningssätt?
- Hur stärker jag och stöttar mina medarbetare och kollegor i arbetet med att utveckla och bibehålla ett kundorienterat förhållningssätt?
- Hur hanterar vi ”besvärliga” kunder?
- Hur pass kundorienterad kan vi bli utan att tappa greppet om egna värderingar, lojaliteter och nödvändiga prioriteringar?

De två föreslagna spåren ska inte uppfattas som varandra uteslutande, utan som två samtidiga insatser som båda och tillsammans syftar till att skapa ett förhållningssätt som tar kundens perspektiv i beaktande.

Handlingsplan

För att på ett tydligt sätt lyfta upp diskussionen om kundorientering i Trafikverket föreslår vi en handlingsplan i två inledande steg:

1. För det första, föreslår vi att samla de forskare och forskargrupper som har arbetat med förstudier om kundorientering inom Trafikverket till ett övergripande symposium i syfte att tydliggöra och rama in den forskning som har gjorts angående begreppet ”kund” i Trafikverket. Symposiet samlar in och redogör för kunskapsläget och belyser utmaningar och potentiella handlingsalternativ. Resultat av symposiet skulle kunna utgöras av viktiga frågor eller konkreta förslag som sedan tas upp det andra steget.

2. För det andra, förslår vi att Trafikverkets ledningsgrupp samlas under en heldag för att diskutera/tala sig samman/bearbeta de frågor och förslag som framkommit under symposiet. Vi ser det som nödvändigt att en diskussion om kundorientering förs av myndighetens högsta ledning. Parallellt med detta andra steg genomförs en intern undersökning (genomförd av t ex marknadsanalys) där man i enkätform ställer de frågor som vi föreslår under kundorientering på individnivå till Trafikverkets medarbetare. Detta utgör en första inventering av kundorientering inom Trafikverket.

Vi ser ett behov av ökad kundorientering i Trafikverket och föreslår att detta sker genom att man arbetar med att skapa en gemensam förståelse för uppgiften, dels på *individuell nivå*, dels på *organisatorisk nivå*. På så sätt skapas en kultur präglad av kundorientering och ett beteende på individnivå som stödjs av denna kultur.

Referenser

AES (2005) Statlig verksamhet i omvandling – Styrning effektivitet och medborgarintresse. Kundorientering och kundbegreppet inom Vägverket och Banverket. Akademirapport 2005:2. Stockholms universitet, Företagsekonomiska institutionen, Akademin för ekonomistyrning i staten.

CSN (2011) Verksamhetsplan. Centrala studiestödsnämnden. Sundsvall.

Dahlberg & Strömberg (2005) Kundorientering – företagskultur eller trendig klyscha? En studie av ett offentligt fastighetsbolag. Göteborg: Chalmers tekniska högskola, Institutionen för bygg- och miljöteknik.

ESV (2014) Idéskrift. Effektivare verksamhet genom ett ökat kundfokus. Erfarenheter från systemsynsprojektet. ESV 2014:54. Ekonomistyrningsverket.

Fransson, M., & Quist, J. (2014) Tjänstelogik för offentlig förvaltning – En bok för förnyelsebyråkrater. Stockholm: Liber.

IFS (2013) Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan och Skatteverket. En förstudie. Arbetsrapport 2013:2. Inspektionen för socialförsäkringen.

IFS (2015) Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan. Slutrapport, Rapport 2015:2. Inspektionen för socialförsäkringen.

Innovationsrådet (2012) Lean och systemsyn i stat och kommun – förutsättningar, hinder och möjligheter. Dir. 2011:42, Sekretariatsrapport, Innovationsrådet.

Innovationsrådet (2013) Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet. Innovationsrådet. Statens offentliga utredningar. SOU 2013:40.

Ivarsson, L. (2005) Vad betyder kundfokus? En studie av närhet, kompetens och teknik. Karlstad University Studies 2005:23. Doktorsavhandling. Institutionen för ekonomi, Avdelningen för arbetsvetenskap.

Edvardsson, B., & B. Thomasson. (1991) Kvalitetsutveckling – Ett managementperspektiv. Lund: Studentlitteratur.

Ernst & Young (2011) Migrationsverket – Utvärdering av Kortare väntan 1.

Förvaltningslagsutredningen (2010) En ny förvaltningslag. Statens offentliga utredningar. SOU 2010: 29.

Lindgren, I. (2015) Slutrapport i förstudien ”Mötet med dem vi är till för”. Linköpings universitet, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling.

Lindvall, J. (2011) Verksamhetsstyrning – från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning. Libris.

Marcusson, L. (2010) Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande. I ISF (red.) Rättssäker förvaltning? Inspektionen för socialförsäkringen, Rapport 2010:04.

Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, prop. 2009/10: 175.

Statskontoret (2012) Service i medborgarnas och företagens tjänst. 2013:13.

WSP (2015) Trafikverkets möten med dem man är till för – En förstudie om gränssnitt och utvecklingsbehov hos Trafikverket som samhällsutvecklare. WSP rapport, Analys och strategi.

BILAGA

Genomförande

Studien genomfördes under perioden april 2015 – november 2015. Huvudsaklig datakälla består av intervjuer med medarbetare i Trafikverket. Utöver intervjuer genomfördes även en workshop med deltagare från Trafikverket samt forskare från Stockholms och Uppsala universitet. Resultat och empiriska data som inhämtats inom ramen för projektet Styrning & Motivation har även kommit till användning.

Intervjuer. Intervjuerna som har genomförts har varit semistrukturerade med öppna frågor rörande kundorientering och respondenternas syn på Trafikverkets beslutade kund- och intressentbegrepp. En guide för intervjuerna användes där begreppen kund och kundorientering problematiserades. Respondenterna valdes ut för att ge en så bred representation för Trafikverkets olika verksamhetsområden som möjligt. Både chefer och medarbetare utan chefsansvar intervjuades. Inom ramen för studien har 13 intervjuer genomförts. Respondenterna fördelades på följande sätt: 1 medarbetare intervjuades från Trafikverkets centrala funktioner, 11 medarbetare intervjuades från de olika verksamhetsområdena och 1 medarbetare vid en av Trafikverkets resultatenheter intervjuades. Intervjuerna varade mellan 30-90 minuter och inleddes med en kort presentation av projektet och dess frågeställningar. Nedan ges en sammanställning av genomförda intervjuer.

Datum	Befattning	Verksamhetsområde	Kod
2015-04-15	Verksamhetsutvecklare	Planering	VU1
2015-05-05	Verksamhetsutvecklare	Planering	VU2
2015-05-20	Åtgärdsplanerare	Planering	ÅP1
2015-05-25	Projektledare	Investering	PL1
2015-05-29	Strateg	Planering	ST1
2015-06-01	Kommunikationsstrateg	Stora projekt	KS1
2015-06-03	Trafikanalys	Planering	ST2
2015-06-05	Kommunikationsstrateg	Central funktion Kommunikation	KS2
2015-06-05	Kommunikationschef	Resultatenhet Färjerederiet	KC1
2015-06-08	Åtgärdsplanerare	Planering	ÅP2
2015-06-08	Enhetschef	Trafikledning	EC1
2015-06-15	Enhetschef	Planering	EC2
2015-09-18	Enhetschef	Underhåll	EC3

Datum och befattningar för genomförda intervjuer

Workshop. Studien innefattar även en Trafikverksövergripande workshop. I workshopen deltog totalt 16 personer, varav 8 från Trafikverket, 3 från Akademin för ekonomistyrning i staten (AES), 3 från Institutet för personal- och företagsutveckling (IPF) och 2 inbjudna externa gäster. Syftet med workshopen var att undersöka hur Trafikverket kan förbättra dialogen med myndighetens kunder och tydliggöra kundbegreppets roll och innebörd inom myndigheten. En huvudfråga kretsade kring hur Trafikverket kan uppnå målet om en ökad kundorientering. Workshopen delades in i två block, där det första innehöll föredragningar från forskare och intressenter. I det andra blocket diskuterade deltagarna, tillsammans med de föredragande, ett antal frågor mot bakgrund av vad som kommit fram under det första blocket. Diskussionerna summerades sedan i storgrupp.