

Företagsekonomiska institutionen

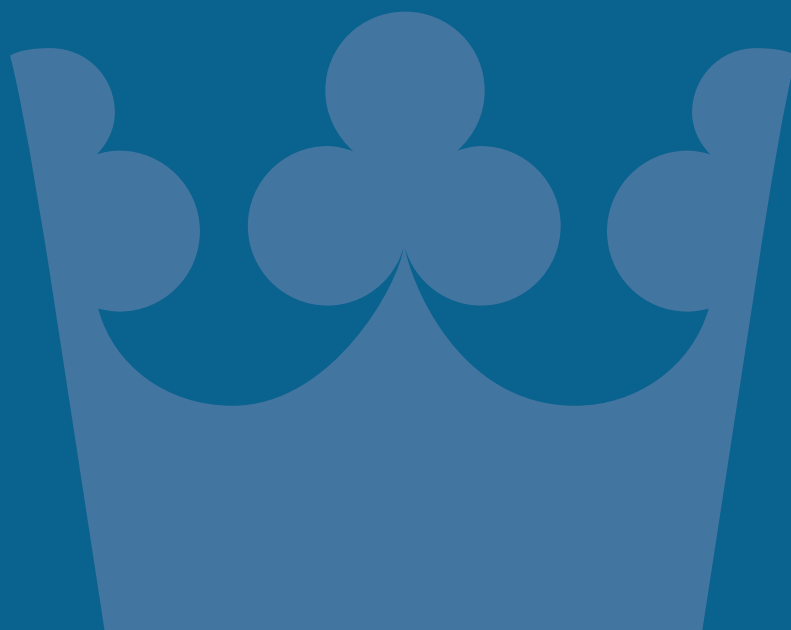
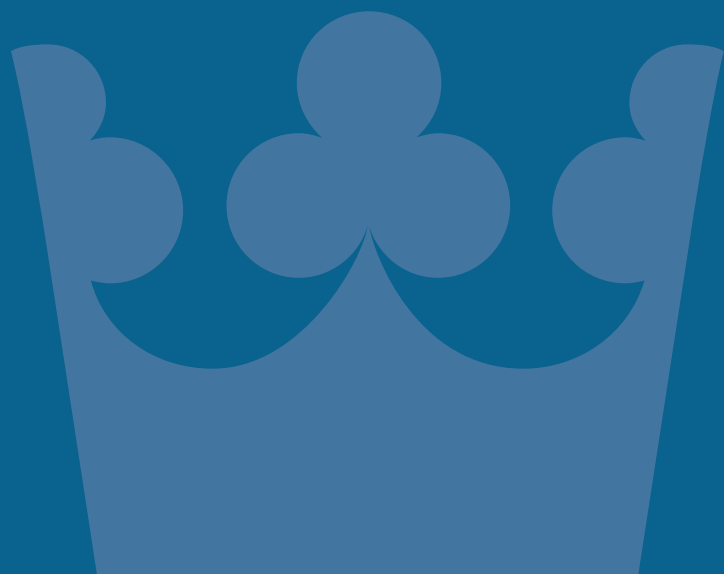
Akademien för ekonomistyrning i staten

Rapport 2015:1

## Strategier och strategigenomförande

– en fallstudie inom Trafikverket

Linda Höglund och Fredrik Svärdsten



AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN 2015:1

Strategier och strategigenomförande

– en fallstudie inom Trafikverket

Linda Höglund och Fredrik Svärdesten



# Strategier och strategigenomförande

– en fallstudie inom Trafikverket

Linda Höglund och Fredrik Svärdesten

©Linda Höglund och Fredrik Svärdsten, Stockholms universitet 2015  
ISBN 978-91-981634-2-1

Tryckeri: Universitetsservice US-AB, Stockholm 2015  
Distributör: Akademin för ekonomistyrning i staten,  
Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet

## Förord

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

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

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

Studien har genomförts av fil.dr Linda Höglund och fil.dr Fredrik Svärdsten.

Stockholm i juni 2015

God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Maria Mårtensson, docent

Eva Wittbom, ekon.dr



## Sammanfattning

Denna rapport är första delen av ett större treårigt projekt som Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, driver i samarbete med Trafikverket. Finansiering har skett inom ramen för Trafikverkets forsknings- och innovationsportfölj nummer sex, Trafikverket – en modern myndighet. Målet med delprojekt 1 har varit att utveckla kunskap om Trafikverkets verksamhetsstyrning genom att identifiera och förstå de utmaningar som uppstår i översättningen av strategin från en övergripande strategisk nivå till en operativ nivå. Tre övergripande forskningsfrågor har legat till grund för delprojekt 1:

- Hur samspelar den strategiska styrningen med den operativa styrningen?
- Hur ser chefer och medarbetare på strategier?
- Hur används strategierna och hur följs de upp?

Med utgångspunkt i forskningsfrågorna har vi ägnat en stor del av rapporten åt att lyfta fram de empiriska resultat vi har identifierat. Fokus har varit att studera det strategiska arbetet i praktiken; därför har vi valt att lägga stort fokus på resultaten från intervjuer och de seminarier kring strategi och styrning som vi har haft med olika deltagare från Trafikverket. De empiriska resultaten har även satts i relation till relevant forskning inom strategi och strategiskt arbete, för att ge en ökad förståelse för resultaten och deras potentiella konsekvenser för det strategiska arbetet i Trafikverket.

Av resultatdiskussionen framkommer det bl.a. att den strategiska planen – de strategiska utmaningarna, målen och strategierna – tenderar att försvinna i mängden av olika styrformer, både formella och informella, och idag inte når hela vägen ut i Trafikverket. Det är också oklart vilken roll och funktion den strategiska planen ska ha. Är tanken att myndigheten t.ex. ska styra på strategin eller ska det mer vara en långsiktig övergripande inriktning som sedan ska kompletteras med andra styrformer? Strategins roll och funktion är viktig att klargöra då det får olika konsekvenser för hur man bör arbeta vidare i Trafikverket med strategin. Är den strategiska planen ”bara” för ledningen eller ska den vara en del av medarbetarens vardag? Resultaten visar också att det finns en viss problematik kring att implementera strategin via styrkorten, bl.a. att strategisk viktig verksamhet utesluts och ett operativt kortsiktigt fokus tenderar att uppstå, men också att de strategiska målen är svåra att göra mätbara och översätta in i operativ verksamhet. En del av problemen med implementering av den strategiska planen ligger också i att det förekommer otydliga målformuleringar, många mål och konflikterande mål. En strategisk mellannivå lyfts också fram som viktig.

Baserat på resultatdiskussionen drar vi slutsatsen att det finns tre rådande bilder – ”vi måste prioritera”, ”vi tror på objektivitet” och ”vi är en komplex organisation” – rörande hur man ser på strategiskt arbete i Trafikverket samt vilken roll och funktion den strategiska planen har i praktiken. Dessa bilder bygger på generalisering och är



därmed inte helt oproblematiske. Bland annat utesluter de inte varandra och de går ibland också in i varandra. Bilderna ger dock en kontextuell förståelse för den strategiska planens förutsättningar och möjligheter till implementering i Trafikverkets olika verksamheter och dess relation till övrig styrning.

# Innehållsförteckning

|   |    |
|---|----|
| Inledning.....  | 1  |
| Bakgrund .....  | 2  |
| Delprojekt 1 – Strategier i Trafikverket.....               | 2  |
| Rapportens upplägg .....                                    | 4  |
| Trafikverkets strategiska plan .....                        | 4  |
| Kontextuella förutsättningar för strategiskt arbete .....   | 6  |
| Resultatdiskussion.....                                     | 7  |
| Vad är strategi och hur används den?.....                   | 7  |
| En övergripande riktning och ett sätt att prioritera .....  | 8  |
| En långsiktig plan för att uppnå målen .....                | 8  |
| Ett arbetssätt.....   | 10 |
| Något ”bara” för ledningen.....                             | 11 |
| Legitimitetsskapande .....                                  | 12 |
| Implementering av strategierna via styrkorten .....         | 13 |
| Styrkortens ”bristande” räckvidd.....                       | 13 |
| Abstrakta mål ger stort tolkningsutrymme .....              | 14 |
| Strategiskt viktig verksamhet utesluts .....                | 16 |
| Styrkortens mätbarhetskrav leder till operativt fokus.....  | 17 |
| Vikten av kvalitativ uppföljning .....                      | 18 |
| Styrkortens roll är oklar .....                             | 19 |
| Strategins relation till övrig styrning.....                | 20 |
| Styrning som skär verksamheten på olika sätt.....           | 20 |
| Styrramverket en framväxande strategi .....                 | 22 |
| Styrramverket i fokus.....                                  | 22 |
| Styrning på inre effektivitet .....                         | 25 |
| ”Nuet” styr verksamheten .....                              | 26 |
| Strategi och praktik är separerade .....                    | 27 |
| Otydliga målformuleringar och målkonflikter.....            | 28 |
| Måltyranni.....   | 29 |
| Delvis centraliserad styrning.....                          | 29 |
| Avsaknad av en strategisk mellannivå.....                   | 30 |
| Horisontella processer får stå tillbaka för vertikala ..... | 32 |
| Summering av resultat .....                                 | 35 |

|  |    |
|--|----|
| Slutsats - Tre bilder växer fram .....       | 37 |
| Bild 1 – Vi måste prioritera .....           | 37 |
| Bild 2 – Vi tror på objektivitet.....        | 38 |
| Bild 3 - Vi är en komplex organisation ..... | 40 |
| Summering av de tre bilderna.....            | 42 |
| Referenser.....                              | 44 |

## Inledning

Vid strategiseminarier som hölls med medarbetare och chefer på Trafikverket den 17 september 2014, fick deltagarna dela in sig i mindre grupper och själva definiera vad som styr dem i deras arbete. Det resulterade i en bruttolista på totalt 29 olika formella och informella styrformer<sup>1</sup> (se bilaga 1). När vi tillsammans summerade resultaten från gruppövningen blev det tydligt att den strategiska planen inkl. de strategiska utmaningarna, målen och strategierna endast är ett av många sätt att styra myndigheten på. Detta har även framkommit i ett flertal av våra intervjuer. Ett exempel är följande citat från en respondent som arbetar med ekonomi och styrning i Trafikverket:

Det blir en massa styrning och det här kommer att påverka olika övergripande styrningar. Vi har strategisk planering, vi har en massa övergripande styrdokument och sedan kommer vi till leda och styra, för verksamheten och följa upp. Men sedan har ju varje process också sådana här flumstyrdokument [...] så det blir för många nivåer kan jag tycka ibland innan [de når] den som ska göra jobbet. Till exempel om vi tar de strategiska utmaningarna. Det är självklart att man ska göra det och bygga vidare på dem i styrkorten, men här någonstans råder osäkerhet om vad som gäller för mig och här händer det någonting, alltså en bit ner här, och det når liksom inte fram till dem. [A]

En chef längre ut i verksamheten gav också uttryck för att de strategiska utmaningarna konkurrerar med andra styrsignaler vilket gör att det ibland kan vara svårt att motivera prioriteringar:

Ja. Alltså, jag tror att de strategiska utmaningarna. Vissa saker är kanske inte jättestarkt kopplade till transportplanen [...] Sedan är vissa utmaningar också ganska grova så att jag skulle säga att när vi väljer projekt att det som är tydligare det är dels vad riksdag och regering har sagt i direktiven, det väger naturligtvis jättetungt, även om de inte ska detaljstyra så är det ju liksom, så pekar de på vissa behov som de tycker är angelägna att vi tittar djupare på. Och det är klart att då får vi ha goda skäl om vi ska sortera bort de saker som de har pekat på. [...] Man får nästan alltid kritik för ”hur har ni prioriterat?” För det är liksom inte så där jättelätt. Många människor tycker olika. [B]

---

<sup>1</sup> Vi har med andra ord antagit en bred syn på styrformer i denna rapport där vi inkluderar både den formella styrningen som finns dokumenterad i Trafikverket, men även den mer informella styrningen som enligt respondenter har en direkt påverkan på deras arbete och den strategiska planens möjlighet att få genomslagskraft i praktiken.

En av de intervjuade som arbetar med strategisk planering lyfte också fram detta med prioriteringar i relation till styr signaler, och menade att man behöver punktmarkera vad som är viktigt för att få en samlad kraft i styrningen.

[...] vad vill man fokusera på? Nu är det bra att man inte har så många strategiska utmaningar, men vill du få genomslag på en strategisk utmaning ska du se till att punktmarkera den så att du har en strategisk utmaning. Du tar fram ett samlat planeringsunderlag bara för den utmaningen. Du ser till att sätta fokus på att du får upp de leverans kvaliteter i styrkortet så de följer upp särskilt, men så länge du inte väljer och säger att allting är lika viktigt så är det ingenting som liksom sticker ut och du får inte den stora förändringen. Men man ska ju veta att det är på bekostnad av något. Får du en förändring på ett område, då får du försämringar på andra [...] så det är det här valet man hela tiden måste göra när man planerar och lägger upp verksamheten. [C]

Ovanstående citat lyfter i likhet med strategiseminarier fram att den strategiska planen har konkurrens av andra styrformer och att det finns ett behov av att prioritera mellan dessa. Att strategierna verkar tillsammans med flera andra styrformer får konsekvenser för vilken genomslagskraft de kan få i verksamheten. Utgångspunkten för den här rapporten har varit att få en förståelse för Trafikverkets strategiska arbete. Rapporten kommer därmed att diskutera synen på strategi i Trafikverket samt hur den strategiska planen har översatts ut i verksamheten. Mot bakgrund av ovan nämnda problematik med mängden styrformer i Trafikverket, kommer rapporten även att diskutera den strategiska planens relation till övrig styrning i Trafikverket.

## Bakgrund

Denna rapport är en del av ett större treårigt projekt som Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, driver i samarbete med Trafikverket. Finansiering har skett inom ramen för FoI-portfölj nummer sex, Trafikverket – en modern myndighet, som leds av Pär Karlsson. Projektägare vid Trafikverket är Agneta Wargsjö, vid centralfunktionen Strategisk utveckling och primär kontaktperson vid Strategisk utveckling har varit Ulf Magnusson. Även Lars-Åke Eriksson, vid centralfunktionen Ekonomi och Styrning, har varit en viktig kontaktperson. Från AES är ekon.dr Eva Wittbom projektledare för det övergripande treåriga projektet, med stöd från AES vetenskapliga rådgivare docent Maria Mårtensson. Ansvariga för delprojekt 1 och därmed också för skrivelsen av denna rapport är fil.dr Linda Höglund och fil.dr Fredrik Svärdesten, vilka även har finansierats via Wallanderstipendium från Handelsbanken.

### *Delprojekt 1 – Strategier i Trafikverket*

Målet med delprojekt 1 har varit att utveckla kunskap om Trafikverkets verksamhetsstyrning genom att identifiera och förstå de utmaningar som uppstår i översättningen av strategin från en övergripande strategisk nivå till en operativ nivå. Tre övergripande forskningsfrågor har drivits i delprojekt 1:

- Hur samspelar den strategiska styrningen med den operativa styrningen?
- Hur ser chefer och medarbetare på strategier?
- Hur används strategierna och hur följs de upp?

Vi har gjort en dokumentstudie av ett hundratal interna och externa dokument med bl.a. Trafikverkets interna föreskrifter, regleringsbrev, presentationsunderlag, verksamhetsplaner, strategidokument, hemsida och styrkort. Dessa dokument har fungerat som underlag för att förstå den kontext som myndigheten agerar inom och verksamhetens förutsättningar att styra och arbeta med strategi. Dokumentstudien har kompletterats med trettiofem intervjuer med chefer och medarbetare inom Trafikverket. Urvalet av de intervjuade har skett på både en bred nivå där intervjuer genomförts med generaldirektör, styrelseordförande, och verksamhetsområdeschefer, men också mer fokuserat inom de två verksamhetsområdena Planering (tidigare Samhälle) och Underhåll där avdelnings- och enhetschefer samt olika medarbetare har intervjuats. Vi har även gjort intervjuer med chefer och medarbetare från de centrala funktionerna Strategisk utveckling och Ekonomi och styrning. Intervjuerna genomfördes som ett samtal där de intervjuade under 60 till 120 minuter fick beskriva vad de gör i sin verksamhet samt hur de arbetar med strategier och styrning.

Tidigare forskning har visat att styrning faller ut olika beroende på verksamhetens grad av komplexitet, innehåll och syfte. Därför valde vi i samråd med Trafikverket att fokusera delprojekt 1 på verksamhetsområde Planering och Underhåll i syfte att studera potentiella likheter och olikheter i hur styrningen faller ut. Våra kontaktpersoner inom respektive verksamhetsområde har varit Maria Lindqvist Dädeby på Planering och Barbro Lundin på Underhåll. Vi har emellertid inte funnit några avgörande skillnader mellan det strategiska arbetet i dessa verksamhetsområden och därför kommer vi inte att adressera detta vidare i rapporten. Vad vi har sett är att strategin tenderar att översättas in i operativ verksamhet på flera olika sätt men att dessa inte kan härledas specifikt till en praktik inom ett specifikt verksamhetsområde.

Vi har också genomfört två seminarier – ett om strategi den 17 september 2014 och ett om uppföljning den 15 oktober 2014 – med ett fyrtiotal deltagare från Trafikverket för att få en förståelse för hur strategier formuleras på strategisk nivå (regeringen, generaldirektören, centrala funktioner etc.) och hur de sedan översätts, implementeras och följs upp i verksamhetsstyrningen på operativ nivå.

Alla intervjuer och de två genomförda seminarierna har spelats in digitalt och renskrivits ordagrant. De citat som har använts i denna rapport har dock varsamt ”tvättats” för att öka läsbarheten.

Våra empiriska resultat från delprojekt 1 har även satts i relation till relevant forskning för att ge en ökad förståelse för resultaten och deras potentiella konsekvenser för det strategiska arbetet i Trafikverket. Vid genomgången av befintlig strategilitteratur har utgångspunkten varit att hitta studier som diskuterar offentlig sektor. Dock finns det i dagsläget ett begränsat urval av sådana studier. Detta har bidragit till att litteratur inom

mer traditionell strategiforskning har fått komplettera vår teoretiska förståelse. Vi har även kompletterat med forskning inom verksamhetsstyrning, med fokus på strategier, implementering och uppföljning. Studier bedrivna både i Sverige och i internationella sammanhang har använts.

### Rapportens upplägg

I enlighet med kontraktet mellan AES och Trafikverket, ska en del av slutrapporteringen av delprojekt 1 presenteras i en sammanfattad rapport på svenska, där en översikt ges av de forskningsresultat som framkommit inom projektet. Utifrån dessa kriterier har vi valt att först ge en kort presentation av den strategiska planen som inkluderar de sex strategiska utmaningarna, mål och strategier. Därefter har vi ägnat en stor del av rapporten åt att lyfta fram de empiriska resultat vi har identifierat, och diskuterat dem i relation till relevant forskning i form av en resultatdiskussion. Fokus har varit att studera det strategiska arbetet i praktiken; därför lägger vi stort fokus på intervjuer och på de seminarier vi har haft. Det är viktigt att poängtera att vi har valt ut citaten i rapporten som exempel på hur respondenterna generellt ser på något, men vissa citat har också valts för att de har avvikit från normen men kan vara av intresse för Trafikverket. Från resultatdiskussionen drar vi sedan slutsatsen att det finns tre rådande bilder för hur man ser på strategiskt arbete i Trafikverket. Dessa bilder får i sin tur olika konsekvenser för strategiernas förutsättningar och möjligheter till implementering i Trafikverkets olika verksamheter och hur den strategiska planen står i relation till övrig styrning.

## Trafikverkets strategiska plan

Den strategiska planeringen i Trafikverket syftar till att omsätta de transportpolitiska ambitionerna samt medborgarnas och näringslivets behov till vision, verksamhetsidé, värderingar, policyer och en strategisk inriktning för Trafikverket. Den strategiska planen innehåller strategiska utmaningar, strategiska mål och gemensamma strategier. Inriktningen har en tidshorisont på ca tio år och är utgångspunkt för den årliga verksamhetsplaneringen.<sup>2</sup> I en PowerPoint-presentation från Centralfunktionen för Strategisk utveckling beskrivs de strategiska utmaningarna på följande sätt<sup>3</sup>:

**De strategiska utmaningarna** är kritiska områden där vi i ett längre perspektiv (cirka 10 år) ser ett gap mellan önskvärt tillstånd och förväntad

---

<sup>2</sup> Att planera strategiskt, TDOK 2010:357.

<sup>3</sup> Vilken riktning ska vi gå? Intern PowerPoint-presentation, Centralfunktionen för Strategisk utveckling, Trafikverket, 2014-05-15.

utveckling. Omfattar därför inte hela vår verksamhet. Omfattar strategiska mål (riktningsmål) och strategier.

Arbetet med att definiera Trafikverkets strategiska utmaningar genomfördes under 2010–2011 och utmaningarna fastställdes av myndighetens styrelse i december 2011<sup>4</sup>. Det framkommer att viktiga delar för framtagandet av de strategiska utmaningarna har varit Trafikverkets uppgift, de transportpolitiska målen och beslutade transportplaner. Andra viktiga utgångspunkter som lyfts fram är Trafikverkets omvärldsanalys (Nytt Trafikverk, ny omvärld) och medborgarnas och näringslivets behov och förutsättningar (Våra kunder – de vi är till för) liksom tillståndsbeskrivningar av transportsystemet. Det betonas också att Trafikverkets strategiska utmaningar är en del av myndighetens mål- och resultatstyrning, då de utgör en utgångspunkt för styrningen i det korta perspektivet och ska säkerställa att dagens verksamhet leder till att myndigheten kan möta utmaningarna i ett längre perspektiv. Enligt dokument omfattar de strategiska utmaningarna inte hela Trafikverkets verksamhet utan endast ett antal större områden som bedöms som kritiska, bl.a. mot bakgrund av att det i det längre perspektivet föreligger ett gap mellan förväntad utveckling och önskat tillstånd. Utmaningarna ska innehålla strategiska mål som speglar de mest väsentliga delarna inom respektive utmaning. De ska också omfatta strategier, som är de viktigaste och mest prioriterade angreppssätten för att möta utmaningarna och gå i riktning mot de strategiska målen.<sup>5</sup> För framtagningen av de strategiska utmaningarna definierade Trafikverket följande kriterium<sup>6</sup>:

Ett område där det är stort gap mellan nuläge och önskvärt tillstånd med avseende på användarnas behov och/eller en negativ trend.

Det har inom Trafikverket identifierats sex strategiska utmaningar för åren 2012–2021, vilka är följande<sup>7</sup>:

*Ett energieffektivt transportsystem* – lägger stor vikt vid minskade utsläpp av koldioxid och andra klimatpåverkande ämnen samtidigt som transportsystemet ska ge god tillgänglighet. Detta betyder att nya lösningar krävs, dock med möjligheter inom ramen för nuvarande system. Har två strategiska mål kopplade till sig och tre formulerade strategier.

---

<sup>4</sup> Framtagning av de strategiska utmaningarna 2010 – kriterier, utgångspunkter, Trafikverket, 2010; Uppföljning av Trafikverkets strategiska utmaningar och mål, Trafikverket, 2013.

<sup>5</sup> Trafikverkets strategiska utmaningar 2012–2021, TDOK 2011:478, Trafikverket 2012.

<sup>6</sup> Framtagning av de strategiska utmaningarna 2010 – kriterier, utgångspunkter, Trafikverket, 2010.

<sup>7</sup> Trafikverkets verksamhetsplan 2012–2014, TRV 2011/46048A, Trafikverket, 2011.



*Väl fungerande resor och transporter i storstad* – fokuserar till stor del på att öka tillgängligheten för medborgare och näringsliv i storstadsregionerna. Trängsel i transportsystemet skapar i dagsläget långa restider men också en dålig miljö. Har tre strategiska mål kopplade till sig och tre formulerade strategier.

*Effektiva transportkedjor för näringslivet* – med fokus på att stimulera näringslivets konkurrenskraft genom ett robust infrastrukturnät med väl fungerande internationella kopplingar. Besöksnäringen är också beroende av att det finns goda och hållbara resmöjligheter till turistdestinationer. Har två strategiska mål kopplade till sig och tre formulerade strategier.

*Robust och tillförlitlig infrastruktur* – handlar om att säkra tillförlitligheten och minska sårbarheten i befintlig infrastruktur. Infrastrukturen förväntas därmed på ett bra sätt klara både väntade och oväntade händelser, vilket kräver förebyggande och avhjälpande underhåll. Har fyra strategiska mål kopplade till sig och tre formulerade strategier.

*Mer nytta för pengarna* – handlar i stort om att öka effektiviteten i verksamheten och att fördela resurser till områden där de ger störst samhällsnytta. Det framhålls också att sättet Trafikverket agerar på har stor betydelse för produktivitet och innovationskraft i branschen. Har tre strategiska mål kopplade till sig och tre formulerade strategier.

*Trafikverket – en modern myndighet* – sätter stort fokus på kunden (medborgare och näringsliv) och medarbetarna genom att utveckla arbetssätt som ger Trafikverket förutsättningar att kunna genomföra sitt uppdrag på ett effektivt och innovativt sätt. Därmed ska kulturen präglas av förmågan att anpassa sig efter nya förutsättningar och förväntningar, inkl. mångfald och jämställdhet. Har fem strategiska mål kopplade till sig och fem formulerade strategier.

### **Kontextuella förutsättningar för strategiskt arbete**

Inom forskning kring strategisk ledning och styrning framhåller man vikten av att ledare har tillräckligt hög grad av autonomi för att fatta beslut om framtiden och styrning av resurser för att leverera bra offentlig service (se exempelvis Drumaux och Goethals, 2007; Lane och Wallis, 2009; Walker m.fl., 2010; Boyne och Walker, 2010). I och med att styrningen av Trafikverket ska genomsyras av mål- och resultatstyrning, har myndigheten getts utrymme att göra egna strategiska val men inom vissa begränsningar (Höglund, 2014). Vår syn på mål- och resultatstyrning i Trafikverket är att den utgör en ram, eller filosofi, som all annan styrning inom myndigheten ska verka inom, t.ex. den strategiska planen. I dokument framgår att mål- och resultatstyrning som överordnad styrfilosofi exempelvis ska stödja ett processinriktat arbetssätt och

verksamhetsgemensamma arbetsformer, och ska tillämpas inom de ramar som sätts av regler, budget, ansvar och befogenheter. Viktiga delar i styrfilosofin är följande:<sup>8</sup>

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

Enligt Trafikverkets beskrivning innebär mål- och resultatstyrning att mål anges, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål. Man framhåller att denna form av styrning bygger på delegerat ansvar och förtroende kombinerat med regelbunden återkoppling. Ambitionen är att mål- och resultatstyrningen ska följa en röd tråd från Trafikverkets vision och strategiska mål till konkreta resultatmål och aktiviteter, och därmed utgå från en gemensam strategisk inriktning som har formulerats som sex strategiska utmaningar, mål och strategier i en strategisk plan.

## Resultatdiskussion

I den här delen av rapporten för vi en resultatdiskussion som summerar våra mest centrala resultat som har framkommit av dokumentstudier, intervjuer och seminarier om strategiarbete i Trafikverket. Dessa resultat har sedan satts i relation till relevant forskning.

### Vad är strategi och hur används den?

Det framkommer av intervjuer och i de seminarier vi har genomfört i Trafikverket att strategi är ett komplext och svårhanterligt begrepp som fylls med olika innehåll och därmed betyder olika saker för olika personer. Detta har också uppmärksammats i strategilitteratur (Mintzberg m.fl, 2008); bl.a. Lundqvist (2014) konstaterar att man ofta använder begreppet strategi inom offentlig verksamhet men att ingen egentligen vet vad strategi betyder. Det här innebär att det råder en förvirring om betydelsen och definitionen av begreppet. Några återkommande iakttagelser som vi har gjort i Trafikverket är att strategi kan ses som något allmänt viktigt, ett tillvägagångssätt att uppnå mål, en skriftlig plan, en övergripande inriktning, ett arbetssätt, något som ska hjälpa en verksamhet att prioritera, en referensram etc. Det stod också klart att det förekommer olika förståelser av begreppet strategi beroende på vilken nivå i organisationen man befinner sig på samt vilken tidsram som avses – med andra ord har tid och rum en viktig betydelse när strategi diskuteras.

---

<sup>8</sup> Trafikverkets interna föreskrifter Arbetsordning, IFS 2013:1, TDOK 2010:14, Trafikverket, 2013.

### *En övergripande riktning och ett sätt att prioritera*

Flertalet av våra respondenter gav uttryck för att de strategiska utmaningarna, målen och strategierna ska ge en riktning för hela verksamheten och därmed hjälpa till att prioritera, vilket innebär att den strategiska planen ska ha en tillräckligt hög abstraktionsnivå så att den ger en Trafikverksövergripande inriktning. Flera av de intervjuade respondenterna menade dock att den nuvarande strategiska planen inte riktigt lyckas med detta. Liknande resonemang dök också upp vid seminarierna. En seminariedeltagare sa att det var ”spretigt”, dvs. att strategier arbetas fram var för sig utan inbördes sammanhang. Det framkom också att man saknade en gemensam riktning i Trafikverket och en deltagare tyckte att de strategiska utmaningarna inte ger den gemensamma målbild som flera i myndigheten efterfrågar, eftersom utmaningarna enbart adresserar ”problem”. Man ansåg att det saknas en gemensam syn på vad som är Trafikverkets uppgift. Det har även framkommit att visionen skiljer sig mellan väg- och järnvägsverksamheten, att ”visionen inte betyder samma sak för alla trafikverkare ännu”.

I litteraturen framställs strategi som kärnan i verksamhetens ledningsarbete som ska omsätta visioner, mål och idéer till handlingskraft i praktiken (Mintzberg m.fl, 1998). Alvesson (2011) menar dock att det finns en svårighet att formulera visioner och värderingar som inte blir standardmässiga eller platta. Risken finns att det blir en grovhuggen och ganska platt bild av en organisations arbete. Detta i sin tur gör att visionen många gånger inte får den styrningseffekt som efterfrågas av verksamheten.

Att Trafikverket har valt att bygga upp en strategisk inriktning på sex utmaningar som endast innefattar delar av verksamheten skiljer sig mot vad som förespråkas i strategilitteratur. Där poängteras det att strategisk ledning och styrning ska ha ett helhetsperspektiv (se exempelvis Koteen, 1997; Plant, 2009; Poister, 2010; Lundqvist, 2014; Wadström, 2014) och ska ses som ett horisontellt fenomen vars syfte är att binda samman olika strategiska fokusområden (t.ex. organisation, tjänster, ekonomi, infrastruktur och medborgare) till en helhet. I det strategiska arbetet är det då viktigt att inte stirra sig blind på ett eller ett par enskilda områden då de behöver sättas i relation till helheten och hur de samspelar med övriga fokusområden. Lundqvist (2014) framhåller att detta är en skillnad mot mål- och resultatstyrning som han beskriver som ett vertikalt fenomen som håller sig inom ett enskilt fokusområde. Detta kan få konsekvenser för det strategiska arbetet i Trafikverket då de strategiska utmaningarna betraktas som ett sätt att omsätta mål- och resultatstyrningen i myndigheten, och att implementeringen av de strategiska utmaningarna sker via styrkorten (vilket vi kommer att återkomma till i nästa avsnitt av rapporten).

### *En långsiktig plan för att uppnå målen*

I linje med de sex strategiska utmaningarna, målen och strategierna som finns formulerade vid Trafikverket beskrev respondenterna ofta strategier i termer av en långsiktig plan, med en tidsaspekt på mellan 10 och 15 år, som ska hjälpa en

verksamhet att uppnå sina mål. Det framkom också att strategier är något allmänt viktigt, och en av deltagarna vid uppföljningsseminariet sa att:

Ibland så pratar man om strategi för någonting som är liksom allmänt viktigt [...] Men tittar man på begreppet i formell mening, det som är beslutat, då är det ju ganska öppet, alltså definitionen är ju, om jag inte minns fel nu någonting i stil med tillvägagångssätt för att uppnå målen eller något sådant där.

Att strategi är ett tillvägagångssätt för att uppnå målen, är en vanlig definition i forskningslitteraturen (se t.ex. Bengtsson och Skärvad, 2001; Boyne och Walker, 2010), och en definition som överensstämmer med vad flera av de övriga deltagarna i seminarierna ansåg, liksom flertalet av de intervjuade. Några deltagare vid uppföljningsseminariet problematiserade dock denna definition och menade att strategi då blir ett öppet begrepp vilket gör det komplext:

TRV: Och om man tänker så då är det ju ett ganska öppet begrepp.

TRV: Och då blir det också lite svårt ibland när man pratar om ja vad är Trafikverkets strategi, som om det fanns en.

TRV: Ja i singular.

TRV: Precis.

TRV: För sedan vet ju jag att strategin det är liksom, det är det samlade liksom allt vi, alla de här strategiska målen och utmaningarna, det är en strategi liksom som en, det finns ju den definitionen i vissa sammanhang också.

TRV: I en vidare bemärkelse, och då innefattar ju begreppet strategi både utmaningarna och målen, så att det här är ganska...

TRV: För mig blir det lite, då blir det, för mig blir det lite svårt.

Av diskussionen ovan framkommer också den klassiska synen på strategi som en plan (Mintzberg, 1994; Mintzberg m.fl., 1998; Mintzberg m.fl., 2008), dvs. de strategiska utmaningarna, målen och strategierna finns i ett strategidokument, vilket också är en återkommande uppfattning bland de intervjuade respondenterna. Flera av dem lyfte dock även fram att det inte bara finns en strategisk plan utan flera och att dessa är kopplade till tid och rum. Ett exempel kan ges från strategiseminarier där flera deltagare berörde att det finns strategier på olika nivåer, t.ex. på en strategisk nivå som har målet att öka produktiviteten i anläggningsbranschen, och att det sedan finns en strategi kopplad till att nå detta mål genom att utvecklas till en renodlad beställare. Det som beskrivs av deltagarna kan ses som en nedbrytning av den övergripande strategiska planen med dess mål med hjälp av olika strategier för hur målen ska uppnås, dvs. strategierna bryts ned en nivå. En av de intervjuade såg de nedbrutna strategierna som ”smala” och tog upp materialstrategin och beställar- och upphandlingsstrategin som två varianter:

De transportpolitiska målen och transportplanen, de är tolvåriga. Sedan har vi de strategiska utmaningarna som är tioåriga. Sedan finns det även ett antal andra strategier [...] de är ganska smala, det kan handla om upphandlingsstrategier [...] det är inga generella strategier, de är smala. De

strategiska utmaningarna tar ju egentligen höjd för hela Trafikverket. [...] Materialförsörjningsstrategi, har du där, det är strategidokumentet beställare och upphandlingsstrategi, Trafikverkets underhållsstrategi, så det finns ett antal sådana här strategiska dokument. [D]

I intervjuerna och vid strategiseminarier framgick det även att man har planlagda tillfällen där man arbetar med den övergripande strategiska planen. Exempelvis träffas direktionen en gång per år och går igenom strategin, och liknande rutiner har framhållits på verksamhetsnivå och avdelningsnivå när det gäller arbetet med att översätta den övergripande strategiska planen till den egna verksamheten. Det här tillvägagångssättet står i kontrast till vad som förespråkas i nyare strategiforskning, inom såväl privat som offentlig sektor, där strategi allt mindre ses som en plan som görs under en eller ett par månader och sedan tas fram efter ett år och revideras (Koteen, 1997; Poister, 2010; Lundqvist, 2014; Wadström, 2014). I stället betraktas strategi som en dynamisk process. En strategisk plan ska vara kort och konkret och dynamiskt närvarande i relation till de små och stora beslut som ledaren/chefen ska ta varje dag (Lundqvist, 2014; Wadström, 2014).

#### *Ett arbetssätt*

I likhet med strategiforskning som antar en processyn (se exempelvis Mintzberg, 1994) så upplevs strategi också av flertalet av våra respondenter som att fokusera på ”huret” och görandet i verksamheten, dvs. hur målen rent genomförandemässigt ska uppnås ute i Trafikverkets olika verksamheter. Därmed uppfattas strategi som ett arbetssätt där den övergripande strategiska planen omsätts i handlingsplaner i praktiken. En problematik som lyftes fram i detta sammanhang var enligt några respondenter att det är en ojämn nivå på beskrivningarna av de strategiska utmaningarna, målen och strategierna, från mycket generella till nästan konkreta arbetssätt. En respondent uttryckte detta fenomen som en ”mismatch”. I linje med detta menar Lundqvist (2014) att den övergripande strategin ska skrivas på ett sådant sätt att den lämnar ”huret” till verksamheterna själva. Ett sådant tillvägagångssätt ligger också mer i linje med hur Trafikverket definierar mål- och resultatstyrningsfilosofin som ska lämna ett handlingsutrymme att fatta egna beslut kring hur ett mål lämpligen uppnås. Detta är även en viktig aspekt i forskning kring strategiskt arbete som menar att förutsättningen för strategisk ledning och styrning är en viss grad av autonomi för medarbetarna att fatta egna beslut och göra egna strategiska val (Lane, 2008; Johansson, 2009; Hansen Rosenberg och Ferlie, 2014).

När det gällde översättningsarbetet av den övergripande strategin till agerande i form av handlingsplaner så lyfte också några deltagare vid uppföljningsseminariet fram att det är oklart hur man styr på strategierna. En återkommande tanke som framhölls vid seminariet, och bland de intervjuade, var emellertid att varje avdelning och enhet ska utgå från de strategiska utmaningarna och fundera på hur just de kan bidra till den strategiska planen. I detta sammanhang poängterade några respondenter även vikten av att förstå skillnaden mellan strategi som ett förhållningssätt och strategi som agerande

(arbetssätt) då det signalerar olika saker. I sin nuvarande form anses de strategiska utmaningarna ibland adressera agerande och ibland förhållningssätt.

Om vi kopplar ett strategiskt förhållningssätt till strategiforskning brukar man där ofta diskutera vikten av att chefer och medarbetare har ett strategiskt tänkande, vilket bygger på individuella strategiska förmågor som bedöms som betydelsefulla för att en organisation ska kunna förhålla sig till och agera på strategin (Mintzberg m.fl., 2008). Litteraturen är dock inte tydlig med vad dessa strategiska kompetenser exakt ska bestå av, men det handlar mycket om att ha en analytisk förmåga där man kan hantera komplexa problem (bryta ned dem i sina beståndsdelar och lösa dem), att ha ett helhetsperspektiv (kunna koppla ihop helhet och delar, framtid och nutid), att kunna prioritera och se på sakers långsiktiga betydelse och vidare konsekvenser (se exempelvis Wadström, 2014).

#### *Något "bara" för ledningen*

De respondenter som antog synen att strategi är något övergripande tenderade också att lyfta fram betydelsen av att alla medarbetare på Trafikverket förstår sitt bidrag till ett högre ställt mål och att det är önskvärt att samtliga medarbetare känner till den övergripande strategiska planen. Denna förståelse sågs som en viktig "grundkunskap" hos medarbetarna samtidigt som det betonades att alla medarbetare inte behöver känna till strategidokumentet i detalj, eftersom strategidokumentet ofta beskrivs som stort, omfångsrikt och svårt att få grepp om. Mot bakgrund av ambitionen att alla inom myndigheten bör besitta en "grundkunskap" om Trafikverkets strategier och gemensamma riktning, kan begreppsförvirringen kring strategibegreppet betraktas som problematisk. Vad är det som medarbetarna ska ha en grundkunskap i, och vilken roll och funktion ska strategierna spela i Trafikverket? Är tanken att det ska vara en långsiktig plan som "bara" ger en övergripande inriktning eller är ambitionen att styra myndigheten på strategierna?

Enligt forskning om strategisk ledning och styrning i offentlig verksamhet är det viktigt att samtliga chefer och medarbetare aktivt arbetar med strategin samt att alla förstår strategin och vad de bidrar med strategiskt (se exempelvis Koteen, 1997; Joyce, 2000; Plant 2009; Poister, 2010; Lundqvist, 2014). I kontrast till den här uppfattningen anser vissa chefer på Trafikverket, på både högre och lägre nivå, att medarbetarna på operativ nivå inte ska behöva veta mer än vad som förväntas av dem från deras närmaste chef, samt hur de bidrar till de mål som är satta för deras specifika verksamhet. Tanken här är att styrningen behöver bli mer och mer konkret ju längre ut i verksamheten man kommer. En chef förklarar att när strategierna "har blivit något annat", dvs. blivit nedbrutna och översatta till en lägre målnivå, behöver man inte längre förmedla de ursprungliga strategiformuleringarna. Liknande resonemang fördes också av andra chefer och en av dessa beskrev att strategierna endast behöver vara kända hos vissa nyckelpersoner i myndigheten:

Hos mina medarbetare som jobbar med många strategiska frågor med åtgärdsplanering, där måste man ha förståelse hela vägen, man måste veta

hur det hänger ihop, och hur det styrs och hur det följs upp och så vidare. Jag tror att på alla stabsavdelningar, egentligen så måste man ha den insikten. Sedan tror jag att projektledarna som jobbar i kontrakten mot entreprenörerna där ska man inte ha hela den här kedjan, man ska känna till den och veta att så här går det till, de här inriktningarna finns, de förhåller jag mig till, men man ska inte kunna alla dokumenten i detalj, för då har vi fel fokus, men hos mig och hos mina medarbetare så är det jätteviktigt att de har koll på det här, att de har koll på Trafikverkets strategiska utmaningar.  
[E]

Enligt ovanstående resonemang är strategi något förbehållet ledningen och chefer på högre strategisk nivå, vilket ligger i linje med vad man även har sett i andra organisationer när det gäller strategiskt arbete (Wadström, 2014). En ytterligare tolkning som kan göras är att strategierna behöver förenklas när de ska förmedlas ut i verksamheten och att detaljnivån kring strategierna är något som bör ligga på stabsnivå då de ses som för detaljrika och komplexa. Ett flertal av våra respondenter uttryckte att det skulle finnas ett värde i att förenkla och minska omfånget på strategidokumentet, vilket skulle underlätta för medarbetare och chefer längre ut i verksamheterna att ta till sig och följa strategierna.

#### *Legitimitetsskapande*

Även i dokumenten råder det en viss begreppsförvirring beträffande strategi som begrepp, och det fylls med olika innehåll kopplat till både tid och rum i likhet med de resonemang som hittills har förts i denna rapport. Men enligt våra iakttagelser är det ännu vanligare att man i dokument använder begreppet strategi utan att precisera vad man menar med begreppet. På detta sätt blir begreppet innehållslöst och tenderar att inte bli något mer än ett skyltfönsterarrangemang utåt som i bästa fall skapar någon form av extern legitimitet för Trafikverket (Norman, 2007; Nilsson, 2009; Alvesson, 2013). Alvesson (2011) pekar på att det är en samhällstrend att framgångsrika organisationer arbetar med strategi och därmed blir det också viktigt för organisationer att framställa sig som strategiska. Ett exempel på detta kan ges från Trafikverkets årsredovisning 2013 där begreppet strategi framställs som något positivt men sällan förklaras. ”Att ha utvecklat en strategi” tycks signalera att myndigheten agerar inom ett visst område, även om det inte framkommer vad strategin innefattar. Att utveckla en strategi anges även som planer för framtiden, och ”att ta fram strategier” beskrivs som ett mål i sig som är angeläget att uppnå. Ett exempel på hur strategi används i legitimerande syfte utan någon närmare förklaring återfinns under rubriken Vägtrafik i årsredovisningen 2013<sup>9</sup>:

---

<sup>9</sup> Trafikverkets årsredovisning, 2013, s. 41–42.

Trafikverket har i samverkan med en rad aktörer tagit fram en strategi för ökad säkerhet i samband med färd på fyrhjuling.

Respondenterna tenderar också att använda begreppet strategi i legitimitetssyfte. Exempelvis används argument kring att tänka och agera strategiskt som ett sätt att skapa legitimitet för deras arbete och att tydliggöra att det arbete de håller på med är viktigt för verksamheten. En respondent vid strategiseminarier ansåg att om det inte är strategiskt ”då är det inte viktigt”. Mot bakgrund av detta kan en slutsats dras att våra respondenter gärna positionerar sitt ”görande” i termer av strategi. Det bör då poängteras att strategi inte nödvändigtvis betyder arbete med den strategiska planen utan att man gör något allmänt viktigt för verksamheten eller i sitt arbete. Detta går också i linje med vad vi tidigare diskuterat, att strategi kan betraktas som något allmänt viktigt. Risken finns dock att styrningen går förlorad om strategier urvattnas till att innefatta allt och ingenting, samtidigt som det visar att strategier är något som anses betydelsefullt inte bara på ledningsnivå utan också längre ut i verksamheten.

### Implementering av strategierna via styrkortet

Det har i en tidigare studie konstaterats att det inte finns några skriftliga implementeringsplaner för det strategiska arbetet på Trafikverket (Höglund, 2014). Däremot finns det en fastställd styrkedja där strategierna ska föras ut i övrig verksamhet via styrkortet och den uppföljningsrutin som är kopplad till dessa. Synen på det balanserade styrkortet som ett verktyg för implementering av strategier och strategisk styrning är idag väletablerat i många organisationer och framställs ibland som en brygga mellan långsiktiga strategiska mål och mer kortsiktiga vardagliga arbetsuppgifter (Kaplan och Norton, 1993; 1996; 2001a,b; Ahn, 2001; Düren, 2009; Kasperskaya, 2008). Enligt upphovsmännen till det balanserade styrkortet, Kaplan och Norton (2001a), ska styrkortet vara ett uttryck för strategiska ambitioner. Därmed ska man kunna utläsa en organisations strategier via det balanserade styrkortet. Vid intervjuer och seminarier har det emellertid framkommit att det finns en del utmaningar med att använda styrkortet som implementeringsverktyg för Trafikverkets strategier och vi kommer i detta avsnitt att diskutera några av dessa utmaningar.

#### *Styrkortens ”bristande” räckvidd*

En problematik i relation till strategiimplementering som har lyfts fram, både vid uppföljningsseminariet och vid ett flertal av våra intervjuer, är att man på enhetsnivå får välja om styrkort ska användas eller inte. Litteratur om balanserade styrkort menar dock att styrkortet bör användas så långt ut som möjligt i organisationen för att strategierna, och det strategiska tänkandet, ska få genomslagskraft hela vägen (Kaplan och Norton, 2001b). Den här synen på styrkortet delas av några av våra respondenter, som gärna ser att styrkortet används även på enhetsnivå. Vissa går så långt att man föreslår individuella styrkort. Det här kan tolkas som en önskan om att bli mer styrd, vilket går i linje med Wadström (2014) som konstaterar att de flesta medarbetare efterfrågar tydliga instruktioner även vid strategiskt arbete.



Det har framkommit att en av anledningarna till att Trafikverket beslutat att inte kräva att styrkort används på enhetsnivå är att de vill undvika att ha för många mått. Det här tyder på en hög medvetenhet i myndigheten om att för många mått kan ha negativa konsekvenser för styrningen. En kritik som har framförts mot det balanserade styrkortet är just att det tenderar att generera alltför många mått, vilket gör det svårt att styra en organisation strategiskt. När man har för många mått i styrkortet finns det en risk att man tappar orienteringen och får svårt att göra prioriteringar (Smith, 1995; Ahn, 2001). Under uppföljningsseminariet kom deltagarna dock till slutsatsen att man hela tiden befinner sig mellan två diken i detta sammanhang. Man menade att det finns en risk att man har blivit för ”grund” i styrkortet och rapporteringen vilket kan ha en negativ inverkan på den strategiska planens genomslagskraft, samt att myndigheten troligtvis har haft ett alltför stort fokus på effektivisering av rapporteringsprocessen de senaste åren.

Då tanken är att styrkortet ska användas som implementeringsverktyg för den strategiska planen, kan det finnas anledning att ifrågasätta om det är lämpligt att endast ha som krav att styrkortet ska användas på avdelningsnivå, och att det därefter är frivilligt att använda styrkort. På detta sätt kan ledningen inte säkerställa att strategierna når längre ut än där styrkortet används. Det i sin tur kan vara en delförklaring till den slutsats vi har kommit fram till, dvs. att den strategiska planen inte har någon större genomslagskraft i form av styrning av chefers och medarbetares dagliga arbete på enhetsnivå. Det framkommer dock att några av cheferna arbetar med strategin även på enhetsnivå vid vissa planlagda tillfällen per år; några av dem har också valt att använda styrkort. Men dessa strategimöten är förbehållna ledningsgruppen på enhetsnivå och strategi uppges inte vara något man annars direkt pratar om eller relaterar till i vardagen.

#### *Abstrakta mål ger stort tolkningsutrymme*

Från vår analys kan vi konstatera att Trafikverkets tillämpning av styrkort inte är någon garanti för att de strategiska utmaningarna ska få genomslagskraft i organisationen. Vid uppföljningsseminariet ansågs det exempelvis vara problematiskt att varje avdelning självständigt förväntas bryta ned de strategiska utmaningarna till mål och mått i styrkortet med vägledning av det Trafikverksövergripande styrkortet där övergripande mått har satts som varje verksamhetsområde ska bidra till. En av deltagarna vid seminariet menade att detta gör det svårt att få en gemensam strategisk inriktning i Trafikverket:

Går det och bryta ned strategin då om vi kör VO-styrkort och sedan får man bryta ned [dem] som man vill?

Den här oron bekräftades även vid våra intervjuer där ett flertal respondenter menade att de strategiska utmaningarna är abstrakta och svåra att relatera till den egna verksamheten och bryta ned till styrkortsmål. Vissa beskrev tolkningsutrymmet i positiva termer i form av frihet och ökat handlingsutrymme, medan andra uttryckte en oro för att tolkningarna blir spretiga och skapar olika praktiker för hur man arbetar. En

av våra respondenter förklarade:

Varje verksamhetsområde [har] gjort sina egna tolkningar av det här, så den där tanken som fanns på en helhet, den har ju, den är ju korrupt redan på nästa nivå. Så fort man har gjort en egen tolkning av strategiska utmaningarna utan att det är synkat med de andra då går det ju sina egna vägar sedan. [F]

Några av deltagarna vid uppföljningsseminariet ansåg att ledningen skulle ta ett mycket större ansvar för att dels kommunicera vilka strategier man ska fokusera på, dels vilka aktiviteter som är viktiga för att nå ett visst strategiskt mål. Detta skulle göra det lättare att bryta ned strategierna till mätbara indikatorer. Utan större fokus på lämpliga aktiviteter i relation till strategierna blir även strategierna otydliga enligt dessa deltagare.

TRV: man borde liksom tvinga upp ledningen på banan där liksom att välja åtgärd.

TRV: ja, ja och tvinga upp ledningen att ta ställning till de kritiska strategierna på ett tydligare sätt, det gör vi inte riktigt utan ja vi har en plan, här står strategierna och det är ju hur många som helst, man kan inte se och värdera vad som är de mest kritiska.

Utmaningen att tolka strategierna och sätta relevanta mått för den egna verksamheten beskrivs öka ytterligare genom att man tydligt behöver klargöra hur ens verksamhet bidrar till det övergripande styrkortet. I relation till översättningsarbetet berättade också flera respondenter att de har svårt att förstå styrkortens funktion i relation till strategierna. Ett exempel på detta är en enhetschef som uttryckte att mål- och resultatstyrningen måste konkretiseras och bli tydligare längre ut i verksamheten så att medarbetare ska kunna bidra till de övergripande målen:

Man använder en viss typ av mål på den övergripande nivån som ofta är väldigt övergripande. Om man då inte konkretiserar de där målen när man kommer ned i organisationen för att man ska kunna bidra till det övergripande målet, då blir det fort otydligt, det är väldigt svårt liksom att man på lägsta nivå ska kunna använda ett mått på högsta nivå och känna sig å nu vet jag precis hur jag ska tillämpa det här och nu vet jag hur jag ska åstadkomma det här, utan man behöver ju ofta kanske då, ju längre ned i en organisation man kommer, desto mer konkret behöver man bli för att visa vad är vårt bidrag till det här styrkortsmålet. (G)

En medarbetare längre ut i verksamheten var inne på samma tanke och uttryckte följande:

Ska man jobba som jag tycker med strategiska mål så måste man ju liksom bryta ned dem först och konkretisera för att när det börjar närma sig den lägre nivån, när man har gått i hierarkin, då ska det ju vara väldigt tydligt tycker jag. [H]

En av våra respondenter sa att man snarare borde aggregera de mål och mått som är satta på avdelningsnivå till högre nivåer i organisationen och på så sätt tillämpa ett

”nedifrån och upp”-tillvägagångssätt vid formuleringar av styrkortsmål. Det här skulle göra att avståndet mellan övergripande målformuleringar och mål i styrkortet skulle minska. Respondenten förklarade:

Styrkortsmål, de är ju skulle jag vilja säga ganska flummiga på VO-nivå, alltså eller på Trafikverksnivå och de är svåra att få ned på något vettigt sätt i verksamheten därför att de jobbas med uppifrån och ned i stället för nedifrån och upp. För om folk jobbade med sina mål nedifrån då skulle de ju kunna konstatera vilka de kritiska faktorerna är och så sätter man mål på det. För då kunde man knyta det, aggregera upp det här, och någonstans till slut så skulle man säkert få ihop det med de där Trafikverksmålen.[I]

Andra menade, delvis i linje med detta påstående, att det är viktigt att det finns en interaktion mellan ledningsnivå och övrig verksamhet när man formulerar mål. Detta för att målen på så sätt ska bli mer begripliga och lätta att bryta ned till mätbara indikatorer. Det här tillvägagångssättet vid etablering av mätbara mål och indikatorer är något som ibland förespråkas i litteraturen om resultatmätning och balanserade styrkort, eftersom det ger en högre acceptans och förståelse i organisationen för de mål och mått som etableras (se exempelvis Kaplan och Norton 1996; 2001b; Micheli och Manzoni, 2010).

#### *Strategiskt viktig verksamhet utesluts*

En annan problematik som framhålls med styrkortet i Trafikverket har att göra med fokuseringen på det som är ”kritiskt” i verksamheten. Det här kan sägas vara i linje med litteraturen om balanserade styrkort som förespråkar att man ska fokusera på faktorer i styrkortet som är kritiska för att man ska nå uppställda mål (Kaplan och Norton, 2001a; Ahn, 2001). I Trafikverket tycks dock begreppet ”kritiskt” ha fått en delvis annorlunda innebörd och kommit att syfta på den verksamhet som för stunden inte fungerar bra och behöver förbättras. Det här blev tydligt under uppföljningsseminariet där några av deltagarna betonade att det är problematiskt att fokusera på den verksamhet som är kritisk då Trafikverket begränsar sig för mycket i styrkortet. En av deltagarna förklarade:

I själva styrkortets tänk så ligger någonstans, inte det här om det är viktigt, utan det är ju mera kritiska frågor, alltså områden där vi verkligen behöver fokusera, och då förutsätter det någonstans att alla de andra resultaten fortfarande går bra eller är framgångsrika, att de tickar på, och sedan har vi ett jättestarkt fokus på avvikelser som är negativa.

Att koncentrera sig på det som är bristfälligt i verksamheten är vanligt i statlig verksamhet rent generellt och är inte unikt för Trafikverket (se exempelvis Lundkvist, 2014). I Trafikverket tyckte dock flera av våra respondenter att en ensidig fokusering på den verksamhet som inte fungerar kan få negativa konsekvenser för styrningen av organisationen. Vid både strategi- och uppföljningsseminariet ansåg deltagare att det finns en risk att man likställer det som är ”kritiskt” med ”det som är viktigt” vilket betraktades som problematiskt eftersom den verksamhet som fungerar bra och inte uppfattas som kritisk kan spela en avgörande roll för förverkligandet av de strategiska

utmaningarna. Att fokusera på det som är kritiskt gör att man saknar en helhetsbild av vad myndigheten gör och åstadkommer. Ytterligare ett problem som nämndes var att man inte har möjlighet att lära sig av den verksamhet som fungerar bra om denna verksamhet inte synliggörs.

#### *Styrkortens mätbarhetskrav leder till operativt fokus*

Som nämnts ovan är det vanligt att man i litteratur om det balanserade styrkortet ser styrkort som en brygga mellan långsiktiga strategiska ambitioner och operativ verksamhet (Kaplan och Norton, 2001 a,b; Ahn, 2001; Düren, 2009). Detta kan också tolkas som ambitionen för Trafikverket genom den styrkedja som fastställts där den långsiktiga strategiska planen och dess mål även ska kopplas till styrkortet. Under uppföljningsseminariet framkom det emellertid att styrkortet ibland har en mycket kort tidshorisont, ofta endast ett år, och tenderar att fokusera på operativa aspekter av Trafikverkets verksamhet snarare än att översätta strategiska ambitioner till praktiskt handlande. Den här synen på styrkortet bekräftades även i några av våra intervjuer, där den korta tidshorisonten betraktas som ett problem eftersom den anses leda till att planeringen snabbt blir operativ när man kommer till styrkortet.

Flertalet av de intervjuade tyckte också att det är svårt att omsätta eller bryta ned de långsiktiga strategiska målen så att de passar in i den mer operativa verksamheten. En av de främsta anledningarna som då nämndes, och som gör att styrkortet får ett operativt fokus, var kravet på mätbarhet. Att etablera mätbara mål och indikatorer är helt i linje med litteraturen om balanserade styrkort, där det anses att kvantitativa mått ger en organisation fokus och fungerar som ett effektivt verktyg för att kommunicera strategiska ambitioner till samtliga medarbetare (Kaplan och Norton, 2001a; Bessire och Baker, 2005; Kasperskaya, 2008). Vid uppföljningsseminariet framhöll dock några av deltagarna att avståndet mellan de strategiska utmaningarna och styrkortet är för stort. Det här gör det svårt att relatera till strategierna när man formulerar mål och mått i styrkortet, vilket är ett vanligt dilemma vid implementering av strategier i organisationer (Power, 2004). Nedbrytningen av de strategiska utmaningarna kräver att man definierar aktiviteter som på något sätt går att mäta och som samtidigt går att relatera till strategierna, vilket anses vara svårt i Trafikverket. En av respondenterna sa följande:

Alltså det är mer ja, lite operativa mål i styrkortet, och det är lite så att det som går att mäta det stoppar vi in där. [E]

Några av deltagarna vid uppföljningsseminariet förklarade också att man tenderar att först sätta mätbara mål, för att sedan, i den mån det går, relatera dessa mål till en lämplig strategisk utmaning:

TRV: alltså vi går ju, vi sätter vilket mål ska vi ha, sedan försöker man koppla ihop det med ett strategiskt, ungefär var passar det in det här som vi vill göra och sedan [bygger] man ihop det här på mitten bara för att det ska in i modellen.

TRV: ja jag känner igen det här, ända sedan jag var med från 2001 i

Trafikverket även om man försökte vara pedagogiska så vill man så snabbt som möjligt liksom komma in på det konkreta och då är det ju mål och styrkort och sedan härleder man det tillbaka.

Några av de intervjuade menade att måtten i styrkortet är för operativa och att de måste vara mer av strategisk karaktär för att de strategiska utmaningarna ska få genomslagskraft. När vi har brett respondenterna vidareutveckla hur de ser på vad ett strategiskt mått är så har vi i huvudsak fått två förklaringar. En förklaring bygger på att ett strategiskt mått är strategiskt om det kan kopplas till den strategiska planen. En annan delvis likartad förklaring är att ett strategiskt mått är strategiskt när det är på en mer ”aggregerad nivå”. Enligt denna förklaring är ett strategiskt mått något som är ett resultat av ett flertal andra mått av mer operativ karaktär, som byte av spårväxlar. Ett annat alternativ är att ett strategiskt mått på aggregerad nivå ska lämna utrymme för ”huret”, dvs. ge ett handlingsutrymme att sätta egna mer precisa mått för den egna verksamheten. Båda tolkningarna förutsätter dock att det finns en tydlig koppling mellan mått i styrkortet och strategier, men i praktiken är den här kopplingen svår att göra och man hamnar lätt i att ta med det som är enkelt att mäta, t.ex. antal döda eller antal kilometer järnväg och vägräcke. I enlighet med vad forskning visar kan vi konstatera att mått och mätningar tenderar att bli mycket operativa i praktiken och stimulera en form av ”pinnjakt” (Smith, 1995; Alvesson, 2011), och att detta inte säger något om strategin har fått genomslagskraft eller inte.

#### *Vikten av kvalitativ uppföljning*

I forskningslitteratur som behandlar implementering av balanserade styrkort framhålls vikten av att inte enbart konstruera styrkort med perspektiv, mål och mått, utan att informationen i styrkortet även behöver sättas in i ett sammanhang av kvalitativ uppföljning för att den ska vara lättare att tolka och förstå (Kaplan och Norton, 2001b). Det finns en medvetenhet om vikten av kvalitativa uppföljningar i Trafikverket. Vid t.ex. uppföljningsseminariet förklarade deltagare att kvalitativa utsagor behövs för att man ska kunna göra kvalificerade resultatanalyser, i synnerhet av de samhällseffekter som myndigheten genererar. För att göra denna typ av bedömningar behöver man komplettera mått med mer kvalitativa uppföljningsmetoder (Modell och Grönlund, 2007; Sanger, 2008). Seminariedeltagarna menade att om man ”viker undan” för sådana bedömningar, riskerar man att i uppföljningen förlora viktiga dimensioner av Trafikverkets resultat. Samtidigt tycks det vara så att kvalitativ information tenderar att komma till korta till förmån för den information som kvantifieras. En av våra respondenter förtydligade:

Vi gör kvalitativa uppföljningar också men de syns ju inte lika mycket för de kommer inte in i ett styrkort osv. eftersom styrkorts målen ska vara mätbara, och då försöker man omsätta det till någonting mätbart. [C]

Ett flertal av våra respondenter förklarade att de gärna i större utsträckning skulle vilja återrapportera vad de gör i kvalitativa termer, bl.a. för att ge utrymme för att återberätta vad som går bra med verksamheten. Dagens återrapporteringsprocesser ger inte, enligt några av våra respondenter, de stöd de önskar på grund av att kvalitativa

utsagor i PULS<sup>10</sup> är begränsade. Det finns dock en medvetenhet bland respondenterna om att kvalitativ återrapportering lätt kan bli så omfattande att ingen orkar ta till sig den.

#### *Styrkortens roll är oklar*

Under den här studiens gång har det även blivit tydligt att Trafikverket mäter många fler aspekter av sin verksamhet än vad som rapporteras i styrkortet. I litteratur som behandlar strategisk resultatmätning skiljer man ibland på mått som används för informationsinsamling och lärande, och mått som används för kontroll (Micheli och Manzoni, 2010). När man talar om mått för kontroll syftar man i detta sammanhang på mått för att implementera strategi, vilket i Trafikverket skulle vara de mått som inkluderas i styrkortet. Några respondenter berättade att de mått som förs in i styrkortet tenderar att få ökat fokus i organisationen och att de då blir styrande. En annan respondent påpekade att det i Trafikverket också finns en tanke att måtten i styrkortet ska vara mått för lärande.

Det finns dock många fler mått än de i styrkortet och en av våra respondenter nämnde att man ”torrkör” mått när de ligger utanför styrkortet, vilket innebär att de används i informativt syfte men inte för intern styrning eller uppföljning. Avsikten är att måtten ska bli styrande först när man lägger in dem i styrkortet, vilket är i linje med vad som förespråkas i litteratur om strategisk resultatmätning (Micheli och Manzoni, 2010). Samtidigt framhöll samma respondent att även mått som ligger utanför styrkortet används för att fatta beslut och göra prioriteringar i verksamheten, vilket vi även har fått bekräftat i andra intervjuer. Det här gör att styrkortets roll i relation till Trafikverkets strategier blir något oklar. En chef förklarade:

Jag tror inte att det är lika viktigt med styrkortet längre, jag skulle snarare se det som ett gott betyg om det inte kommer med i styrkortet, för då betyder det att verksamheten fungerar bra inom de här områdena och man kan fortsätta enligt den plan som finns, lite så tänker jag. [E]

Enligt detta resonemang kan det alltså till och med uppfattas som positivt att verksamhet inte inkluderas i styrkortet, eftersom styrkortet fokuserar på de delar av verksamheten som inte fungerar.

Några av cheferna och medarbetarna längre ut i verksamheten sa även att de inte förstod varför vissa delar av verksamheten ingår i styrkortet och andra inte. Nedanstående citat illustrerar detta:

---

<sup>10</sup> PULS är Trafikverkets IT-system för planering, uppföljning, ledning och styrning.

Styrkort, det är ju mer några enskilda frågor som cheferna ovanför vill ha extra koll på och det kan ju bara vara en bråkdel av det man jobbar med. Det råkar vara så att just det projektet är man lite extra orolig för och då får man med det i styrkortet och man följs upp på det [...] Så att om du förstår, det kan vara ett enskilt projekt som är ganska perifert egentligen men som man kanske är lite orolig för att kommer vi att prioritera och driva det [...] Ja, så tycker jag det har varit i alla myndigheter jag har jobbat i, att i ett styrkort vad som kommer in där är inte alltid att jag har jättekärligt för mig varför just det projektet kom in där, om jag ska vara ärlig. [B]

Att man inte förstår varför vissa projekt följs upp i styrkortet står i kontrast med rekommendationer i litteraturen om det balanserade styrkortet (Kaplan och Norton, 1996, 2001 a,b). Där är man tydlig med vikten av att de som ska rapportera vad de gör i relation till styrkortet också förstår kopplingen mellan det som de rapporterar och organisationers strategiska ambitioner. Om den här förståelsen inte finns, är det svårt att vinna acceptans för det som följs upp och detta motverkar även implementering av strategier i den operativa verksamheten.

### Strategins relation till övrig styrning

En slutsats som kan dras från föregående avsnitt är att den strategiska planen inte har implementerats fullt ut i Trafikverkets verksamhet via styrkortet. Ett sätt att ytterligare öka förståelsen för vilken genomslagskraft de strategiska utmaningarna, målen och strategierna i den strategiska planen har i verksamheten är att analysera deras relation till övrig styrning. Som diskuterades inledningsvis i rapporten så står den strategiska planen i konkurrens med ett antal formella och informella styrformer. I detta avsnitt kommer vi att vidareutveckla detta resonemang genom att sätta den strategiska planen i relation till övrig styrning, med fokus på de styrformer som har lyfts fram som viktiga i empirin.

#### *Styrning som skär verksamheten på olika sätt*

Det kan konstateras att det finns flera olika formella sätt att styra verksamheten på i Trafikverket och mängden styrformer beskrivs både som ett problem och som en möjlighet bland de intervjuade. När det kommer till att se mängden av styrformer som en möjlighet så relaterar det oftast till att man anser att Trafikverket är en så stor och komplex organisation att styrningen behöver skära verksamheten på olika sätt och därmed belysa verksamheten ur flera perspektiv för att förstå helheten. Denna bild tenderar dock främst att finnas hos de respondenter som på olika nivåer arbetar med styrningsfrågor i Trafikverket. Ett exempel är en chef som argumenterade för fördelen med att belysa en verksamhet ur flera aspekter:

Men jag tänker att man måste titta på verksamheten ur några olika aspekter så tycker jag man brukar kunna få det att funka. [J]

Generellt återkom dock majoriteten av respondenterna till att det främst ger negativa konsekvenser att det finns så många olika sätt att styra verksamheten på, även om man, som följande chef, försöker att hitta fördelar i det hela:

Ja alltså, det finns ju väldigt mycket sådana här verksamhetsutvecklare som har idéer om hur man ska bygga upp allting i strukturer och matriser, strategiska utmaningarna är ju en sådan struktur vi har, och den skär ju tvärs organisationens struktur. Fördelen med det här är möjligt då alla matriser som skär varandra, är ju att man kanske hoppas då att folk pratar mer med varandra [...] men jag upplever att vi kanske mer springer runt varandra i stället. [F]

En annan av de intervjuade ifrågasatte rakt ut om alla styrdokument behövs:

Om man jämför myndigheten med näringslivet så produceras det ju otroligt mycket mer styrdokument i en myndighet än vad det gör i näringslivet, och ibland funderar man, gör vi det bara för att göra det eller är det till någon nytta. [...] Någonstans så tror jag att vi är i behov av i verket, eller myndigheten, att få ihop det här på ett mycket, mycket bättre sätt, paketet av styrningen helt enkelt. [...] det tas ju liksom steg för det både på centralfunktion och ute på VO:na men medarbetarna tror jag inte riktigt ser det här än. [I]

Efter vår analys av intervjuerna med medarbetare och chefer längre ut i verksamheten kan vi inte annat än instämma i vad citatet ovan visar. Medarbetare har svårt att förstå hur styrningen är paketerad och är tänkt att hänga ihop. En av dessa medarbetare sa följande:

Här finns det mycket [styr signaler], men man kommer lätt bort sig och det kan man förstå också, det finns så himla många vyer, så folk blir osäkra. [K]

Något som också har lyfts fram av respondenter är att mängden styrformer dessutom ger ett merarbete när det kommer till uppföljningen som tenderar att leda till en rapportering om ”ungefär samma sak men på lite olika sätt”.

Att de strategiska utmaningarna konkurrerar med en så pass stor mängd andra styrformer gör att deras roll och funktion ibland ifrågasätts. Några av respondenterna ansåg att den strategiska planen har en otydlig roll och vissa betraktade den som helt överflödigt och tyckte att de kan tas bort. En av dessa menade att man överhuvudtaget inte använder de strategiska utmaningarna vid styrning av Trafikverket:

Man använder sig ju inte av de strategiska utmaningarna i sin styrning idag vill jag påstå utan det är liksom, det är så som man har valt att transformera de transportpolitiska målen på något vis och använt den kategoriseringen, och jag tycker inte att den tillför ett mervärde [...] för då kommer transportpolitiska mål, och sedan så skär man korven på den här strategiska utmaningen, sedan så på min nivå försöker vi följa de transportpolitiska målen igen. [G]

Ett återkommande fenomen, inte bara bland högre chefer utan även längre ut i verksamheten, är att man går tillbaka till de transportpolitiska målen och gör tolkningar av dessa in i den egna verksamheten, i stället för att utgå från de strategiska utmaningarna som ska vara en nedbrytning av de transportpolitiska målen sätta av direktionen och styrelsen. Detta leder inte bara till att arbetet blir ineffektivt utan också



att de olika avdelningarna och enheterna gör olika tolkningar när det gäller vad deras verksamheter ska prioritera. Därmed skapas inkonsekvens i arbetssätt och en spretighet beträffande vilken riktning Trafikverket ska gå i.

#### *Styrramverket en framväxande strategi*

Under 2013 och 2014 har Trafikverket påbörjat implementeringen av ett nytt styrramverk i form av sex leveransskvaliteter – punktlighet, kapacitet, robusthet, användbarhet, säkerhet samt miljö och hälsa. Dessa leveransskvaliteter har vuxit fram i samarbete med Näringsdepartementet som ett resultat av att Trafikverket fått kritik för uppföljningen och styrningen av verksamheten på järnvägssidan. Genom att låna Mintzbergs (1994) begreppsapparat skulle det nya styrramverket kunna förstås i termer av en strategi som har vuxit fram (emergent strategy), medan den strategiska planen snarare är den avsedda strategin (intended strategy) som fastställdes när verksamheten startades 2010. Mintzberg menar att planlagda strategier ofta får konkurrens av nya strategier som växer fram och att den faktiska realiserade strategiska styrningen (realized strategy) ofta är en blandning av dessa två. Detta gör det intressant att närmare analysera vilken relation de strategiska utmaningarna och leveransskvaliteterna har till varandra.

Vid en jämförelse av den strategiska planen med styrramverket är det möjligt att tolka att de båda styrformerna innefattar långsiktiga mål. Det är dock inte fastställt att leveransskvaliteterna bygger på mål, men flertalet respondenter uttryckte att de ser leveransskvaliteterna som sex övergripande mål som ska uppnås i likhet med de sex strategiska utmaningarna. Med denna utgångspunkt kan det konstateras att målen i den strategiska planen och i styrramverket berör olika grader av samhällsförändringar och vad verksamheten behöver fokusera på för att nå dit. Respondenterna gav också uttryck för att leveransskvaliteterna kan ses som strategier. Både den strategiska planen och styrramverket är en tolkning av de transportpolitiska målen; dock fokuserar styrramverket mer på underhåll och har ett tydligare externt fokus än den strategiska planen som också innefattar interna delar. Den stora skillnaden mellan de båda styrformerna uppges dock röra uppföljningen. Vid uppföljning av leveransskvaliteterna är Trafikverket måna om att finna kausala samband mellan myndighetens egna aktiviteter och ett förändrat samhällstillstånd. Forskning visar att det som följs upp tenderar att bli styrande (Svärdsten Nymans, 2012), vilket ger en antydning om att den strategiska planen tappar styrkraft då den inte har en tydlig uppföljningsprocess kopplad till sig.

#### *Styrramverket i fokus*

När vi intervjuade våra respondenter framkom det tydligt att det nya styrramverket ”var på tapeten” och något som flera av dem gärna diskuterade, och beskrev som svaret på många av de problem som Trafikverket har brottats med under åren. Vi fick ganska snabbt en känsla av att respondenterna hellre talade om styrramverket än om den strategiska planen. För tydlighetens skull ska vi poängtera att inte alla de vi talade med längre ut i verksamheten visste vad den nya styrformen eller leveransskvaliteterna

är för något. Men då den nya styrformen uppenbarligen står i stor konkurrens med de strategiska utmaningarna så ställde vi en direkt fråga om deras relation till varandra och vi fick ganska varierande svar.

Några av våra respondenter på högre nivå såg inte att det fanns någon problematik i relationen mellan styrramverket och den strategiska planen, men när de började tala var bilden mer komplex. Ett exempel är följande citat:

Vi kallar dem leveransskvaliteter. Det är som ett mått, på något sätt att bryta ned strategierna i någon form av mätbara tal strategiskt och sedan finns det andra strategier som inte påverkar drift och underhåll. [...] strategierna är ju mer hur:et och leveransskvaliteterna är mer målet, på något sätt. [L]

Trots att denna respondent inte sa sig se något problem med relationen mellan den strategiska planen och styrramverket, visar citatet att relationen inte är självklar. Enligt respondenten är leveransskvaliteterna ett sätt att bryta ned strategierna till mätbarhet. Strategierna blir därmed överordnade styrramverket. Samtidigt lyfts en motbild fram där leveransskvaliteterna beskrivs som ”målet” och strategierna ”hur” man uppnår målen, dvs. leveransskvaliteterna blir överordnade strategierna. Att styrramverket och leveransskvaliteterna ibland ses som överordnade och ibland som underordnade strategierna har sannolikt att göra med att strategi är ett komplext begrepp som fylls med olika innehåll kopplat till tid och rum.

Andra respondenter ansåg dock att relationen mellan styrramverket och den strategiska planen inte är självklar utan snarare att dessa ligger ganska långt ifrån varandra:

Ja de samspelar ju inte fullt ut. Läger man dem bredvid varandra så ser man ju det ganska lätt att det inte riktigt fullständigt hänger ihop. [...] Det är inte tänkt att de ska mappa heller och de [leveransskvaliteterna] är ju bara en delmängd av det som hela Trafikverket behöver för att styra sig självt så att säga, men eftersom det är sådant intresse för underhållsfrågor, och inte minst kopplat till järnväg, så kanske är det rätt sätt att börja där för att det borde underlätta dialogen i alla fall och styrningen också. [M]

Det framkommer av citatet ovan att leveransskvaliteterna inte är heltäckande för all verksamhet i Trafikverket då de har ett fokus på underhålls- och driftsfrågor. Som tidigare diskuterats har inte heller de strategiska utmaningarna ett helhetsperspektiv då de fokuserar på de största gapen. Kanske är det just avsaknaden av en styrning med ett helhetsperspektiv som gör att majoriteten av de intervjuade ändå väljer att se den strategiska planen och styrramverket som komplement till varandra. Detta trots att de fortfarande har svårt att exakt klargöra för hur de kompletterar varandra. En av de intervjuade uttryckte att:

Leveransskvaliteterna går rakt av mot de transportpolitiska målen. Jag kan tycka kanske att utmaningarna som vi har formulerat dem de inrymmer ju lite mera, att utmaningarna också innehåller lite grann hur vi själva ska bedriva vår verksamhet. Leveransskvaliteterna och de transportpolitiska målen det handlar om vad vi ska åstadkomma med vår verksamhet, men

sedan de strategiska utmaningarna de innehåller ju också lite hur ska vi göra med kompetens till exempel hos oss själva, och de är ju lite vidare än de transportpolitiska målen. [J]

Citatet visar att de strategiska utmaningarna tar ett större omtag och innefattar mer än vad som ”krävs” av de transportpolitiska målen, vilket en del av de intervjuade ställer sig frågande till. En fråga som dök upp var t.ex. relaterad till varför man ska göra mer än vad som krävs när det redan är svårt att hitta fokus och prioritera. I samma intervju framkom det också en syn på att styrramverket och den strategiska planen på flera sätt kompletterar varandra då de har olika fokus (externt/internt) och därmed skär verksamheten på olika sätt. Liknande resonemang fördes i flera av intervjuerna, men man nämnde också att de även delvis överlappar varandra då en del av de strategiska utmaningarnas gap innefattar delar av vad man också fokuserar på i leveransskvaliteterna. Samtidigt konstaterades det att detta inte är så konstigt då både de strategiska utmaningarna och leveransskvaliteterna tar sin utgångspunkt i de transportpolitiska målen. En relevant fråga som då uppstod var om det inte vore bra att reducera överlappningen och därmed bli mer effektiva.

Några respondenter på ledningsnivå beskrev den strategiska planen och styrramverket som komplement till varandra eftersom styrramverket kan betraktas som ett verktyg för utvärdering medan den strategiska planen utgör ett verktyg för prioriteringar av verksamheten. En chef sa att den information som genereras via leveransskvaliteterna enbart ska ses som en redogörelse för tillståndet i transportsystemet, och att den därmed inte utgör något underlag för prioriteringar, vilket den strategiska planen ska göra. Detta kan tolkas som att den information som genereras via leveransskvaliteterna behöver förstås i relation till något för att man ska kunna använda informationen för att styra Trafikverkets verksamhet. På detta sätt blir den strategiska planen en referensram att förhålla sig till vid val av prioriteringar. Detta synsätt ligger i linje med en vanlig uppfattning inom strategilitteratur, där en strategisk plan är den överordnade referensramen som ska ge en organisation dess riktning och hjälpa en verksamhet att prioritera långsiktigt (Mintzberg, 1994; Mintzberg m.fl., 1998; 2008; Plant, 2009; Poister, 2010; Lundkvist, 2014).

Andra respondenter som tenderar att beskriva styrramverket som en strategi menar att styrramverket i sig självt utgör en lämplig grund för prioriteringar i verksamheten. De kausalsamband som fastställs mellan Trafikverkets aktiviteter och leveransskvaliteterna är enligt detta synsätt inte bara viktiga för att påvisa effekterna och värdet av Trafikverkets verksamhet externt, utan också för att veta vilka prioriteringar man behöver göra framöver i organisationen. I det här sammanhanget betraktas den strategiska planen som underordnad styrramverket och ibland ifrågasätts även den strategiska planens existensberättigande och om den fyller någon funktion i styrningen.

### *Styrning på inre effektivitet*

Ett flertal av de intervjuade uttryckte att det finns för lite tid till att fundera över strategiska frågor i vardagen. De berättade att själva etableringen av Trafikverket har tagit mycket tid i anspråk, vilket har gjort att mer långsiktiga strategiska frågor har kommit i skymundan. Ledningens arbete har också hittills dominerats av interna effektiviseringar i termer av kostnadsbesparingar, vilket bland annat portföljstyrningen av utvecklingsprojekt kan ses som ett uttryck för<sup>11</sup>. Strävan efter kostnadsbesparingar har dock lett till att kortsiktiga operativa frågor hamnar i centrum, vilket gör att lite utrymme lämnas till frågor av mer långsiktig strategisk karaktär. Det som enligt våra respondenter har prioriterats är kostnadsbesparingar och inre effektivitet, som exempelvis att leverera planer på utsatt tid.

Vid uppföljningsseminariet tog några av deltagarna vid ett tillfälle upp begreppen ”ekonomikultur” och ”resultatkultur” och menade att dessa kan stå emot varandra. En av deltagarna sa:

Det är ju väldigt mycket fokus på ekonomi vilket innebär att om man håller sig inom sin budget som man har fått rent penningmässigt så har ju inte det ett dugg egentligen [att göra] med vad man har åstadkommit för dem.

Trots att kostnadsbesparingar kan relateras till den strategiska utmaningen ”Mer nytta för pengarna”, anser ett flertal av våra respondenter att man i Trafikverket har tenderat att prioritera ”pengar” mer än ”nytta”. Vid seminariet, och vid intervjuer, konstaterades det att kostnadsbesparingar är så tacksamma eftersom de är lätta att följa upp och utvärdera till skillnad från att exempelvis bedöma ”ökad nytta” internt inom myndigheten eller i samhället. Att man koncentrerar sig på det som är lätt att mäta är mycket vanligt i resultatuppföljningssammanhang (Smith, 1995; Svärdsten Nymans, 2012), men flera av våra respondenter menade att ett alltför stort fokus på att spara pengar riskerar att gå ut över yttre effektivitet som handlar om att skapa ökad nytta för medborgaren (kundvärde eller andra önskvärda effekter i samhället). Nyttan för medborgaren betonas starkt i den strategiska utmaningen ”En modern myndighet”.

Deltagarna på uppföljningsseminariet framhöll exempelvis att förbrukning av resurser alltid måste ställas mot andra former av icke-finansiella resultat och man pekade på att Trafikverket ibland hamnar i resonemang som ”så här mycket kan vi avvara” utan att relatera detta till vad man får för pengarna. Prioriteringar bör enligt seminariedeltagarna ske i relation till resultat, vilket de ansåg att man inte alltid uppnår i Trafikverket. En av deltagarna gjorde följande uttalande:

---

<sup>11</sup> Trafikverkets verksamhetsplan 2012–2014, Ekonomi och styrning, TRV 2011/46048A, ver. 1.0.

Och någonstans [runt] 2010 började den här interna effektiviteten, 40 procent mer på administrativa, och där fanns det all anledning att göra det säkert, men jag tror nog att om man hamnar på att sänka kostnader jättemycket när det gäller styrning av organisationen så kan man nästan se som att fettsugen slank in i hjärnan, och centrala nervsystemet också lite grann, och man tappar lite grann styrseln, eller hur!

Samtidigt framhöll två deltagare att den starka inriktningen på kostnadsbesparingar inte nödvändigtvis innebär att man inte jobbar enligt den strategiska planen, utan snarare att man inte vet om man gör det eller inte. Argumentet här var att man gör saker som man anser vara viktiga för att verksamheten ska fungera, och att det sannolikt är så att åtminstone vissa av dessa saker är i linje med den strategiska planen, trots att man inte riktigt vet om det är så. Det här belyser den problematik som nämnts ovan kring styrkortens relation till de strategiska utmaningarna. Att man tycker sig inte veta om man arbetar efter strategierna eller inte tyder på att det finns ett avstånd mellan strategiformuleringarna och den operativa verksamheten som styrkortet inte förmår att överbrygga. Mot bakgrund av vad som förespråkas i litteraturen om strategisk styrning är det problematiskt att man i Trafikverket inte ”vet” om man följer strategierna eller inte, eftersom detta skapar en hög osäkerhet kring huruvida strategierna efterlevs (se exempelvis Kaplan och Norton, 2001b).

#### *”Nuet” styr verksamheten*

Som vi har nämnt ovan, tenderar Trafikverket att ”fastna” på kortsiktiga operativa frågor på bekostnad av mer långsiktiga strategiska frågor. En av anledningarna till detta är svårigheterna med att översätta strategierna till mätbara mål och mått i styrkortet samt att organisationen har prioriterat kostnadsbesparingar och den inre effektiviteten högt de senaste åren. Men det finns även andra orsaker till att myndigheten fastnar i ”nuet”. En av dessa anledningar är massmedia. I flertalet av intervjuerna har respondenterna förklarat att det som rapporteras i media har stor inverkan på Trafikverkets interna verksamhet. Speciellt när det kommer till verksamhetsområde Underhåll. Det som media kritiserar Trafikverket för, behöver även på något sätt omedelbart hanteras av myndigheten, vilket tar tid och resurser i anspråk. Media adresserar oftast kortsiktiga, operativa aspekter i Trafikverkets verksamhet vilket gör att Trafikverket själva ibland behöver prioritera dessa aspekter på bekostnad av mer långsiktig planering. Medias styrande roll framgår av naturliga skäl inte i någon formell dokumentation men framkommer desto tydligare i våra intervjuer. En våra respondenter berättade:

Hantera de mediala delarna här och nu, vi måste på något sätt försöka lösa upp situationen så fort som möjligt, alltså hur ska vi reparera den här skadan på ett effektivt sätt [...] svara upp på alla håll och kanter tar mycket kraft och energi [...] vi har ju inte medel så det räcker till allting [...] utan då måste vi justera planerna och det är ju den här ryckigheten som media negativt påverkar. [N]

Media framställs som något som tar mycket tid och resurser, men även som något som gör att man blir händelsestyrd och tvingas göra prioriteringar som man anser vara

dysfunktionella. Att så mycket tid går till att ”släcka bränder här och nu” som en respondent uttryckte det gör att verksamheten har svårt att fokusera och mäta med att tänka och agera strategiskt långsiktigt.

En annan, relaterad, aspekt som påverkar Trafikverkets förmåga att planera och arbeta strategiskt långsiktigt är det politiska sammanhang som myndigheten befinner sig i, vilken några av våra respondenter beskriver som dynamiskt och snabbt föränderligt. Det här kan ibland göra det svårt att följa en långsiktig planering internt inom Trafikverket. En av respondenterna som arbetar med strategi sa följande:

Världen är ju rätt så dynamisk, och då handlar det ju om att ta hand om alla dessa icke planerbara saker i form av regeringsuppdrag, krångliga remisser etc. med rätt kvalitet, i rätt tid. [M]

Det framkom också i flera intervjuer att man på politisk nivå är känslig för media. En högre chef berättade att regeringskansliet i dialoger med Trafikverket gärna kommer in på operativa frågor snarare än strategiskt långsiktiga resonemang som en effekt av medias kritik.

En ytterligare aspekt rörande att nuet eller mer kortsiktighet får styrande konsekvenser i Trafikverket är den årliga anslagsfinansieringen av myndigheten.

Anslagsfinansieringen gör att den mer långsiktiga strategiska planeringen måste kombineras med en kortsiktig finansiell styrning. Sådan styrning går i klinch med strategisk styrning i offentlig sektor vars grundidé är att den ska utgöra en långsiktig inriktning för en organisation (Johnson och Scholes, 2001; Johansson, 2009). Några av våra respondenter ansåg dessutom att den finansiella styrningen i Trafikverket styr prioriteringar i organisationen och förklarade även att den finansiella styrningen är utanför Trafikverkets kontroll, samt att det vore bra om den finansiella styrningen kunde decentraliseras.

Naturligtvis skulle vi gärna vilja ha en friare användning utav våra medel, att få dem i större boxar liksom, men det är inte vi som styr, utan det är politikerna som styr väldigt mycket hur man vill styra verksamhetens finansiering. Så att det är väl bara att anpassa. [O]

Som citatet visar finns det emellertid en generell förståelse bland våra respondenter för att man på den politiska nivån har särskilda krav på sig, vilket föranleder finansiella prioriteringar av Trafikverkets verksamhet.

### **Strategi och praktik är separerade**

Av våra intervjuer framkommer det att strategi och praktik ofta är separerade vilket har direkta konsekvenser för strategins möjlighet att nå ut i Trafikverkets verksamhet och implementeras. Vi kommer i denna sista del av resultatdiskussionen att fokusera på potentiella orsaker till att strategi och praktik tenderar att vara separerade. Vi tar som tidigare utgångspunkt i empirin men också i teoretiska resonemang.

### *Otydliga målformuleringar och målkonflikter*

Ambitionen från Trafikverkets ledning har varit att den strategiska planen ska vara enkel och tydlig i sin formulering (Höglund, 2014). Detta har dock inte riktigt nått fram i praktiken, där nästan alla respondenter ansåg att de strategiska utmaningarna, målen och strategierna är otydliga och därmed svåra att tolka in i den egna verksamheten och i styrkorten. Inom forskning är det känt att offentliga verksamheter ofta har ofta svårt att sätta tydliga och konkreta mål (Poister, 2010; Alvesson, 2013; Lundqvist, 2014). En del av våra respondenter kunde dock se vissa fördelar med att målen är stora och generella då det ger en möjlighet för de olika verksamheterna att göra egna tolkningar, medan andra uttryckte en oro för att tolkningarna av målen blir så olika att det skapar en spretig organisation som drar åt olika håll.

Alvesson (2013) konstaterar att frågan om mål ofta är komplicerad i organisationer och att olika grupper (internt och externt) dessutom kan ha radikalt olika mål som också många gånger står i konflikt med varandra. Just målkonflikter är ett vanligt fenomen i offentlig verksamhet (Poister, 2010; Alvesson, 2013; Lundqvist, 2014; Hansen Rosenberg och Ferlie, 2014) och något som har lyfts fram som problematiskt även av våra respondenter. Ska t.ex. funktionsmålet som är kopplat till tillgänglighet i trafiken komma före hänsynsmålet som fokuserar på miljön? Eller tvärtom? En av de intervjuade uttryckte följande:

Det svåra jobbet i planeringen är målavvägningen. Ett exempel är att vi får viss kritik från miljösidan för nationella planen där de anser att trafikprognoser och det man utgår från i planarbetet gynnar biltrafiken. [C]

I likhet med citatet ovan har flera av de intervjuade uttryckt att just målavvägningarna är svåra och de ställer sig frågan om hur man ska prioritera. Då de strategiska utmaningarna bygger på de transportpolitiska målen kan man även här se en liknande problematik. Ett tydligt exempel finns i utmaning 1 som handlar om att skapa välfungerande resor och transporter i storstad där miljöaspekterna står i kontrast till framkomligheten.

Andra målkonflikter som ofta beskrivs är mellan den strategiska utmaningen Mer nytta för pengarna och En modern myndighet. Flera av de intervjuade menade att ett antal av målen kopplade till dessa två utmaningar står i direkt konflikt med varandra. Mer nytta för pengarna tenderar att ta ett kortsiktigt fokus på inre effektivitet och spara pengar, medan En modern myndighet snarare lyfter fram mål som ska bidra till yttre effektivitet, entreprenörskap, innovation och ett mer långsiktigt tänkande där effekterna blir viktiga. En annan målkonflikt i linje med detta resonemang, som även berörts i tidigare avsnitt, är den mellan förbrukning av resurser och en ändamålsenlig styrning. En ytterligare variant av målkonflikt togs upp av en medarbetare:

Det är här som det är lite ambivalent på något sätt kan jag tycka [...] alltså vi har en linjeorganisation, och sedan så i andra andetaget så pratar man vi har processer, och processororienterade arbetssätt, och det ska vara strömlinjeformade processer [...] så jag menar här är det liksom någon

form av målkonflikt, eller vad man nu ska säga, som vi står inför, som vi måste hantera ganska omgående tror jag. [P]

Citatet visar en målkonflikt mellan två olika sätt att styra, nämligen processororienterat och mer funktionsinriktat via en linjeorganisation.

### *Måltyranni*

Inte bara målkonflikter har uppgetts vara problematiskt i Trafikverket, utan också att det finns för många mål att relatera till. Följande beskrivs bl.a. som mål: 2 transportpolitiska mål, 6 övergripande mål i form av strategiska utmaningar inkl. 19 delmål, 6 mål i form av leveranskvaliteter, 3 övergripande mål inom Resmål 2016 samt alla styrkortsmål och uppdragen i verksamhetsplanerna. En konsekvens av alla mål är att styrningen inte hjälper en verksamhet att prioritera och att det skapar en spretig organisation där man arbetar olika aktivt, om alls, med vissa av målen.

Vid intervjuerna lyfter nästan alla våra respondenter fram att de viktigaste målen är de två transportpolitiska målen – hänsynmålet och funktionsmålet – och att Trafikverket ska uppnå målet med sitt uppdrag. Som omnämnts tidigare så berättade också flera av respondenterna att de själva går och läser de transportpolitiska målen och Trafikverkets uppdrag och sedan gör egna tolkningar för hur de ska appliceras i verksamheten. På detta sätt förbises den strategiska planen som ska vara en nedbrytning av de transportpolitiska målen.

Lundqvist (2014:96), med lång erfarenhet som konsult inom strategiskt arbete i offentlig verksamhet, konstaterar i enlighet med forskningslitteraturen att det finns en tendens inom offentlig verksamhet att det blir ett ”måltyranni”. Han konstaterar att styrningen av arbetet med verksamhetens mål ofta blir kaotisk på grund av att målen är vaga och svårsmåttbara och att det ofta finns så många att man tappar riktningen. Risken är att målen mer blir en dekoration eller ett skyltfönster utåt eller inåt i verksamheten (jfr Alvesson, 2011, 2013; Lundqvist, 2014) än att det ger tilltänkt styrningseffekt. Inom strategisk ledning och styrningslitteratur är utgångspunkten att en strategi ska hjälpa en organisation att prioritera vad de ska satsa på för att tillgodose sina kunders behov. Här menar Lundqvist (2014) att offentlig verksamhet har mycket att vinna på att rensa upp bland målen och tydliggöra och minska antalet, och på så sätt hjälpa chefer och medarbetare att förstå vad de ska prioritera. Följande citat förtydligar detta resonemang (Lundqvist, 2014:39):

Strategiarbetet är ryggraden i verksamhetens kropp som förbinder tankar och idéer från verksamhetens huvud med handlingskraften i armarna och benen. Ryggraden är det centrala nervsystemet som överordnat sett säkerställer att kroppens resurser prioriteras och disponeras på rätt sätt i förhållande till de svårigheter kroppen skall få erfara.

### *Delvis centraliserad styrning*

I likhet med förstudien (Höglund, 2014) kan det konstateras att flertalet av de intervjuade återgav berättelser som är kopplade till att Trafikverkets ledning tenderar att styra funktionsinriktat och i stuprör, vilket gör att styrningen i slutändan blir



centraliserad även om mål- och resultatstyrning som filosofi i sig ska stimulera decentralisering. När det kommer till gapet mellan strategi och praktik sa flertalet av våra respondenter att centraliseringen bl.a. tar sig uttryck i att ledningen är de som sätter de övergripande målen och strategierna utan förankring i praktiken. En medarbetare ute i verksamheten berättade att det ofta finns ett gap mellan strategier och ”verkligheten” och att det ofta finns en motsättning mellan dessa:

Om det är högsta målet för verksamheten att leva upp till att använda strategier i stället för att få verksamheten att fungera bra. Alltså jag upplever många gånger en motsägelse mot de där två, att strategierna är ju bra om man kunde få dem till att appliceras på verkligheten. Alltså det känns många gånger som att det är en motsättning. [Q]

En annan medarbetare var inne på samma linje men beskrev det i form av att strategierna och målen forceras uppifrån ned till lägsta nivån vilket får konsekvenser för praktiken:

Strategiska utmaningar, nu ska vi plocka fram mål för och uppfylla dem och så var det helt plötsligt bara liksom ned på, för jag är ju på lägsta nivån då, och så ska man hitta på, för jag säger hitta på, för det är att hitta på. Från den abstrakta, så ska jag liksom tala om åh vad kan jag konkret bidra med till vårt strategiska mål. [H]

Citatet visar att det finns en risk att de övergripande målen blir så abstrakta för dem längre ut i verksamheten att medarbetarna har svårt att förankra dem i praktiken. Det här får konsekvensen att man behöver ”hitta på” egna mål som kopplar till de övergripande målen. Detta är inte en unik utsaga utan den har genomsyrat flera intervjuer. Ett sätt som föreslagits för att minska gapet är att börja arbeta mer underifrån och upp med att sätta målen, dvs. att låta enheterna och avdelningarna komma med förslag på vilka mål som är kritiska för dem och sedan arbeta sig genom olika nivåer för att sedan slutligen sätta måtten i det verksamhetsövergripande styrkortet. Några är inne på en liknande tanke när det gäller den strategiska planens mål. På så vis skulle den centraliserade styrningen minska och därmed även gapet mellan strategin och praktiken.

#### *Avsaknad av en strategisk mellannivå*

Flera av våra respondenter efterfrågar en mellannivå av strategi eller strategiskt dokument som antar ett kortare perspektiv än 10 år och är närmare praktiken. På detta sätt skulle man enligt respondenterna övervinna delar av gapet mellan strategi och praktik. Intressant här är att samtidigt som centraliseringen av framtagandet av den strategiska planen har kritiserats för att skapa ett gap mellan strategi och praktik, efterfrågas en ökad grad av styrning i form av en mellannivå av strategi och att den ska komma uppifrån. Vi kan konstatera, som vid flera tillfällen i denna rapport, att det tenderar att uppstå olika praktiker inom Trafikverket beträffande hur man väljer att bryta ned strategierna och översätta dem in i sin verksamhet samt hur man arbetar med dem. Detta är mycket tydligt när det kommer till översättningen av strategin på en mellannivå vilket vi kommer att diskutera här.

På ledningsnivå har det bestämts att man ska arbeta med verksamhetsplaner och att detta är ett formaliserat sätt att omsätta strategi till genomförande i praktiken. Vår tolkning från dokumentstudierna är att verksamhetsplanerna kan ses som just den mellannivå av strategidokument eller plan som efterfrågas av flera respondenter, eftersom de har ett 3-årsperspektiv och inte kräver mätbara mått som styrkortet. Detta bekräftas även av några intervjuade. Ett exempel:

De strategiska utmaningarna är ju tongivande eller väldigt tongivande ska man säga [i verksamhetsplanen]. Och där har vi jobbat, i och med att det inte är, som sagt var vi uppfinner inte det varje år, utan vi har ju en historia och erfarenhet med oss till varje VP och en inriktning och det är tydligt också i vår verksamhetsplanering att de som styr, de siktar på en treårshorisont och inte bara nästa år. [R]

Citatet tydliggör bl.a. att verksamhetsplanen har fått ett längre tidsperspektiv. Här finns en potentiell möjlighet att förlänga tidsperspektivet ytterligare och t.ex. ha ett 5-årsperspektiv och på detta sätt tidsmässigt även ligga på en mellannivå till den strategiska planen. Vi måste dock förtydliga att citatet bör betraktas som ett undantag för hur man generellt arbetar med verksamhetsplanen längre ut, för flertalet av respondenterna menade att de strategiska utmaningarna inte är direkt närvarande i verksamhetsplanerna.

När det kommer till att hantera problematiken med en mellannivå av strategi så har ledningen på Underhåll valt att införa en affärsplan med ett 5-årsperspektiv. Denna affärsplan är endast ämnad för Underhåll. Men flera respondenter berättade att den inte har fått någon större genomslagskraft.

Inom verksamhetsområde Planering har man arbetat fram ett dokument som heter samlade planeringsunderlag som ska gälla för hela Trafikverket. Planeringsunderlagen ska ge en inriktning för planeringen kopplat till de övergripande transportpolitiska målen och består av tre dokument som behandlar Transportsystemets funktionalitet, Miljö och Hälsa respektive Trafiksäkerhet. De samlade planeringsunderlagen beskrivs i dokumenten som ett viktigt underlag till åtgärdsplaneringen i Trafikverket, som utgångspunkt för omfattning och nivåer för olika åtgärdsområden. Dokumenten anses också vara mycket betydelsefulla för verksamhetsplaneringen och ska agera som en kompassriktning för åtgärdsplanering.<sup>12</sup> Dessa dokument skulle kunna tolkas som en mellannivå, vilket en respondent också gör, som ska hjälpa till att bryta ned de strategiska utmaningarna. Vi kan dock konstatera att de samlade planeringsunderlagen

---

<sup>12</sup> Samlade planeringsunderlag (2014). Transportsystemets funktionalitet. Publikationsnummer: 2014:080. Trafikverket. ISBN: 978-91-7467-609-9.

inte tycks ha fått någon större genomslagskraft när det gäller styrningen av det strategiska arbetet då ingen förutom två respondenter omnämner dessa. En av respondenterna konstaterade följande:

Jag tror att mina medarbetare som sitter och tar fram de här samlade planeringsunderlagen undrar varför händer det liksom aldrig något. De sätter mål osv. och sedan så ser de i verksamhetsplanering att inte det liksom bidrar till målen i den omfattningen som de skulle behöva och så undrar de vad är det liksom som händer här. [J]

Nyare strategiforskning, både inom offentlig och privat sektor, betonar vikten av den kollektiva strategiska förmågan, mer än att arbeta med planer, när det kommer till att framgångsrikt implementera strategi och få den att nå ut i praktiken. Den kollektiva strategiska förmågan beskrivs inom litteraturen som det ”klistret” som behövs för att sammankoppla strategi och operativ verksamhet (se t.ex. Koteen, 1997; Joyce, 2000; Lundqvist, 2014; Wadström, 2014). Hur denna förmåga ska se ut är dock inte alltid tydligt i teorin men grundsynen är att man behöver satsa på ledarskapet och involvera medarbetarna. För att lyckas med det blir det viktigt att ledningen och andra högt uppsatta chefer har accepterat ett ansvar för att utveckla, inte bara sin egen strategiska förmåga utan hela organisationens (Poister, 2010). Det innebär bl.a. att kunna hantera förändrade krav från samhället, kunder och uppdragsgivare och aktivt börja leda sina verksamheter efter dem. För att nå en kollektiv strategisk förmåga menar litteraturen att man bör arbeta sig igenom alla chefsnivåer för att få genomslagskraft för de satta strategiska initiativen och för att styra organisationen in i framtiden på ett medvetet sätt. Ett sådant arbete innefattar bl.a. att ta sig an verksamhetsplanering, budget, personalutveckling, styrning och andra administrativa processer. Men också intern och extern kommunikation, analytiska och problemlösande förmågor, ledarskapsförmågor och organisationens förmåga att influera andra intressenter.

Att omsätta ett strategiskt ledarskap i praktiken är dock inte så lätt och ledarens roll som strateg tenderar ofta att lösas upp i det konkreta administrativa arbetet här och nu, vilket betyder att det snarare är den administrativa chefsrollen som kommer i fokus och bevaras i praktiken, inte ledarskapets mer visionära roll (Alvesson, 2013). I teorin beskrivs ledarens strategiska kompetens som viktig för att göra resultatmässiga skillnader på både kort och långsikt. Men i likhet med Alvesson, poängterar Lundqvist (2014) att kortsiktigheten kan vinna i offentlig verksamhet då det ofta blir en kamp om resurser för att säkerställa verksamheten här och nu. Som vi tidigare diskuterat gäller detta även Trafikverket.

*Horisontella processer får stå tillbaka för vertikala*

Trafikverket har under sina första år som ny myndighet primärt varit funktionsorienterat och har haft en tydlig vertikal styrning (Höglund, 2014). Detta har lett till att horisontella processer som främjar lärande, innovation och kreativitet har underordnats, men även att en processtyrd kundorientering som samverkar horisontellt över organisationens olika funktioner har fått stå tillbaka.

Den horisontella styrningen kan ses som lärandeprocesser med syfte att skapa förståelse för omvärlden och hur kundens behov kan mötas på bästa sätt, dvs. yttre effektivitet (Höglund, 2014). Enligt vad som hittills har framkommit i denna rapport har dock fokus legat på inre effektivitet och då främst på kostnadsbesparingar vilket har gjort att strategiskt långsiktigt arbete och horisontella processer har fått stå tillbaka. Detta kan också exemplifieras med följande uttalande från en högt uppsatt chef:

Jag tror att man har haft för lite av det här med förståelsen för, alltså effekterna, de effekter som blir av våra insatser. Jag tror att man [Trafikverket] tyvärr har verkat för mycket i sin egen bubbla helt enkelt. Man har jobbat med olika frågor och sedan har det blivit problem där ute men man kanske inte har analyserat fullt ut. Ja men varför blev det de här problemen därute? Jo men det var för att vi kanske inte var tillräckligt väl förberedda eller hade agerat tillräckligt mycket i samverkan med våra partners osv. [S]

Brist på tid för analys och lärande har varit ett återkommande tema bland våra respondenter. Speciellt när det gäller uppföljningen där de menade att man ”bara” återrapporterade resultaten, men inte hann sätta sig ned och analysera vad som hade gått bra eller mindre bra i verksamheten för att ta lärdom av det i mer framåtriktade åtgärder. Att inte hinna lära av vad man tidigare gjort i verksamheten och applicera denna lärdom i ett mer långsiktigt perspektiv framåt stimulerar varken horisontella processer eller den strategiska förmågan inom organisationen och gapet mellan strategi och praktik tenderar då snarare att öka (Koteen, 1997). Det här står i kontrast till vad som lyfts fram i litteraturen om hur ”moderna” och kundorienterade organisationer i offentlig sektor ska fungera, där horisontellt samarbete och lärande både inom organisationer och mellan organisationer framhålls som centralt för en ändamålsenlig styrning (Osborne, 2006; Almqvist och Wällstedt, 2013).

Det finns dock en paradox värd att notera i Trafikverket som avser viljan och oviljan att bli styrd. Vi har i denna rapport diskuterat att det finns en hög grad av centralisering som flera av respondenterna ifrågasätter, t.ex. från politiker, ledningen och anslagsstyrningen som ibland har en tendens att bli för detaljstyrande. Samtidigt kan vi, som vi har diskuterat i denna rapport, se att det finns en önskan om en tydligare strategisk styrning både bland chefer och bland medarbetare vilket inte är något unikt för Trafikverket. Teorin visar att de flesta medarbetare önskar tydliga instruktioner (Wadström, 2014) och styrning (Svårdsten, 2015). I Trafikverket är detta speciellt relaterat till en önskan om att erhålla en ökad förståelse för hur styrningen hänger samman och vad man ska prioritera i styrningen, men också till tydligare direktiv för hur den strategiska planen ska översättas in i styrkortet och i verksamhetsplaner. Intressant att notera här är att de samlade planeringsunderlagen delvis ska ha denna funktion, men att de inte används i praktiken.

Paradoxen avseende viljan och oviljan att bli styrd kan förstås utifrån skillnaden mellan vertikal och horisontell styrning. Vertikal styrning fungerar genom att sätta de ramar utifrån vilka medarbetare kan agera, medan horisontella processer snarare

stimulerar den individuella och kollektiva förmågan att vara förändringsbenägen och flexibel gentemot vad kunder efterfrågar vilket kräver att man aktivt arbetar över organisationslinjerna (Lundqvist, 2014; Höglund, 2015). Detta är något som flertalet av respondenterna menar att de gärna skulle göra mer av, men att den kortsiktiga finansiella styrningen på ett år och den detaljerade utdelningen av anslagen inte möjliggör samverkan internt i full utsträckning. Flera av respondenterna gav därmed uttryck för en önskan om att ha möjlighet att flytta pengar internt mellan olika projekt och avdelningar. På så sätt skulle man stimulera horisontella processer, men också mer effektiv nyttjande av resurser som pengar, tid och arbetskraft.

## Summering av resultat

Utifrån resultatdiskussionen har vi i nedanstående tabell summerat några utgångspunkter som enligt teorin och den empiriska analysen kan vara viktiga att överväga för framtida strategiskt arbete inom Trafikverket.

| Utgångspunkter                           | Viktiga frågor att överväga   |
|--|---|
| Strategins roll och funktion             | Hur styrande ska strategierna vara? <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ska de omfatta hela verksamheten?</li> <li>- Ska de vara ett verktyg på ledningsnivå?</li> <li>- Ska de finnas endast av legitimitetsskäl?</li> <li>- Ska de ge en övergripande inriktning?</li> <li>- Ska de innefatta strategisk ledning och styrning?</li> </ul>  |
| Strategins relation till övrig styrning  | Hur relaterar strategin till övrig styrning? <ul style="list-style-type: none"> <li>- Transportpolitiska målen</li> <li>- Regeringsuppdrag</li> <li>- Nationellplan/länsplaner</li> <li>- Styrramverket</li> <li>- Regelstyrning</li> <li>- Finansiell styrning</li> <li>- Resmål 2016</li> <li>- Årsredovisningen</li> <li>- Samlade planeringsunderlag etc.</li> </ul>  |
| Synen på strategi och strategiskt arbete | Vad ska begreppet strategi fyllas med för innehåll? <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vilka nivåer av strategi ska vi ha? Och hur relaterar de till varandra? Har de olika tidsdimensioner?</li> <li>- Ska vi ha breda strategier? Smala strategier? Eller en kombination?</li> <li>- Är strategin den strategiska planen?</li> <li>- Är strategi en process?</li> <li>- Är strategi en referensram?</li> <li>- Är strategi ett sätt att tänka? Är strategi bara för ledningen?</li> </ul>   |
| Strategins genomslagskraft               | Vad kan vi göra för att öka strategins räckvidd? - Kan vi skapa en plan för implementering? <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kan vi tydliggöra styrkortets roll och funktion?</li> <li>- Kan vi kombinera styrkortet med andra implementeringsformer?</li> <li>- Kan vi öka dialogen mellan chefer och medarbetare, och mellan chefer?</li> <li>- Kan vi kommunicera strategin via chefsleden?</li> <li>- Kan vi utveckla en kollektiv strategisk förmåga?</li> <li>- Kan vi utveckla den individuella strategiska förmågan?</li> </ul> |
| Kollektiv strategisk förmåga             | Hur skapar vi förutsättningar för strategiskt tänkande och agerande?  |

|                                |   |
|--------------------------------|---|
|                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kan vi korta ned, förenkla och förtydliga den strategiska planen så att den lättare förstås av medarbetare och chefer längre ut?</li> <li>- Kan vi skapa rutiner och arbetssätt som stimulerar att strategin blir en del av vardagen i stället för att arbeta med den vid ett par planlagda tillfällen per år?</li> <li>- Kan vi använda oss mer aktivt av cheferna för att kommunicera strategin till medarbetarna?</li> <li>- Kan vi skapa tid för framåtriktad strategisk analys?</li> <li>- Kan vi lära av tidigare prestationer för framåtriktade åtgärder?</li> <li>- Kan vi använda uppföljningen för framtida planering?</li> </ul>                        |
| Individuell strategisk förmåga | <p>Vad ska den strategiska kompetensen bestå av?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ska den bestå av förmågan att se verksamheten från ett helhetsperspektiv?</li> <li>- Ska den kunna koppla ihop helhet och delar?</li> <li>- Ska den koppla samman långsiktighet och kortsiktighet?</li> <li>- Ska den se sammanhang och prioritera rätt frågor?</li> <li>- Ska den analysera komplexa problem, bryta ned dem i sina beståndsdelar och lösa dem?</li> <li>- Ska den se på sakers långsiktiga betydelse och vidare konsekvenser?</li> </ul>   |
| Målformulering                 | <p>Hur kan vi konkretisera målen?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hur kan vi hitta en balans mellan det specifika och det generella?</li> <li>- Hur kan vi hitta en strategisk mellannivå, verksamhetsplan, affärsplan, samlade planeringsunderlag, kollektiv strategisk förmåga eller annat?</li> <li>- Hur kan vi minska antalet målbilder? <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 transportpolitiska mål</li> <li>• 6 strategiska utmaningar</li> <li>• 19 mål kopplade till de strategiska utmaningarna</li> <li>• 6 mål i form av leveranskvaliteterna inkl. delmål</li> <li>• mål i styrkortet</li> <li>• mål i verksamhetsplanen</li> <li>• Resmål 2016 etc.</li> </ul> </li> </ul> |
| Formulering av mått            | <p>Hur ska mått sättas?</p> <p>Ska mått sättas vertikalt – uppifrån, underifrån eller med en kombination?</p> <p>Ska mått sättas horisontellt – mellan verksamhetsområden, avdelningar och/eller enheter?</p>   |
| Val av mått                    | <p>Vilka mått ska användas?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kvalitativa, kvantitativa eller en kombination?</li> <li>- Mått för lärande, mått för kontroll eller en kombination?</li> <li>- Strategiska mått?</li> <li>- Operativa mått?</li> </ul>  |

## Slutsats - Tre bilder växer fram

Utifrån vår resultatdiskussion kan vi dra slutsatsen att det finns tre dominerande bilder av strategiskt arbete i Trafikverket. Vi presenterar dessa bilder utan inbördes ordning. Det är viktigt att notera att dessa bilder inte är varandra uteslutande, men i analytiskt syfte har vi valt att diskutera dem var för sig, och vad som framkommit som centrala berättelser i varje bild.

### Bild 1 – Vi måste prioritera

En av de återkommande berättelserna i Trafikverket kring det strategiska arbetet kan summeras i Bild 1 ”Vi måste prioritera”. För att ge Trafikverket en gemensam övergripande riktning är en återkommande tanke att chefer och medarbetare måste veta vad som är viktigt i verksamheten och hur de ska prioritera för att uppnå gemensamma mål och resultat. I detta sammanhang lyfts det fram att man bör ha en övergripande strategisk plan, men även mer specificerade ”smala” strategier för att veta hur man ska arbeta och vad man ska prioritera i verksamheten. En kritik som framhålls är dock att den befintliga strategiska planen i Trafikverket och andra fastställda strategier idag inte nödvändigtvis hjälper chefer och medarbetare att prioritera. Som vi har redogjort för tidigare i denna rapport beskrivs Trafikverkets strategiformuleringar som abstrakta och ibland svåra att ta till sig, med otydliga målformuleringar och konflikterande mål. Som konsekvens ses det som problematiskt att översätta strategierna in i styrkortet och praktiskt handlande. I linje med strategilitteraturen (se exempelvis Koteen, 1997; Mintzberg m.fl., 2008; Plant, 2009; Poister, 2010) förs det inom ramen för denna bild också fram kritik mot att den strategiska planen endast omfattar en del av verksamheten och inte ger en tillräckligt holistisk bild och en gemensam riktning. Att den strategiska planen idag inte fungerar som en grund för prioriteringar kan vara en bidragande orsak till att den inte har fått den genomslagskraft i verket som ledningen önskat. Att den strategiska planen dessutom står i konkurrens med flertalet andra styrformer, och därmed tenderar att försvinna i mängden av styrformer, är också en aspekt som har lyfts fram som en bidragande orsak till att det är svårt att veta vad som ska prioriteras.

I berättelserna om att ”vi måste prioritera” beskrivs också det nya styrramverket och leveranskvaliteterna, och deras relation till den strategiska planen, som viktiga. Både den strategiska planen och styrramverket är ett sätt att bryta ned de transportpolitiska målen. Den strategiska planen ska ge den långsiktiga inriktningen och vara en referensram för hur verksamheten ska prioritera, medan styrramverket ska fungera som ett uppföljningsverktyg som ska ge information om förändringar i transportsystemet i relation till de transportpolitiska målen. De strategiska utmaningarna ses som viktiga här eftersom leveranskvaliteterna inte säger något om hur Trafikverket ska prioritera sin verksamhet i relation till den information som genereras av leveranskvaliteterna. Det nya styrramverket blir därmed underordnat strategierna i hierarkin och beskrivs inte som styrande, då det är de strategiska utmaningarna som ska tjänstgöra som det ramverk som talar om för Trafikverket om



leveranskvaliteterna, och därmed tillståndet i transportsystemet, är acceptabla eller behöver förbättras. Utifrån detta synsätt kompletterar den strategiska planen och det nya styrramverket varandra.

Här skulle vi vilja poängtera att det finns en potentiell risk att man inom denna bild reducerar det nya styrramverkets styrande effekt genom att reducera det till ”bara” ett uppföljningsverktyg. Om vi ser till vad som sägs i litteraturen om resultatmätning och dess konsekvenser kan det vara problematiskt att undervärdera leveranskvaliteternas styrande effekt. Det som mäts, och det som rapporteras, är även det som synliggörs i verksamheten. Det som görs synligt i mätningar tenderar också att bli styrande (Smith, 1995; Catasús m.fl., 2007; Aguinis, 2014). I och med att leveranskvaliteterna även utgör en central roll i Trafikverkets externa rapportering, finns det anledning att tro att de även kommer att utgöra en grund för regeringens styrning av myndigheten samt en grund för påtryckningar från andra externa parter som på olika sätt utgör Trafikverkets intressenter (se exempelvis Latour, 1987; Modell, 2009; Svärdsten Nymans, 2012; Miller och Power, 2013). Detta i sin tur kan påverka de prioriteringar som sedan görs i myndighetens verksamhet. Det som ska styra prioriteringar enligt Bild 1 är emellertid den strategiska planen som i sig inte följs upp annat än genom en mer allmänt hållen kvalitativ utvärdering.

Sammanfattningsvis ska den strategiska planen inom Bild 1 ”Vi måste prioritera” vara överordnat styrande och tjäna som ett ramverk för att Trafikverkets tjänstemän ska kunna göra professionella bedömningar i relation till leveranskvaliteterna. Det förutsätter att Trafikverkets tjänstemän (både chefer och medarbetare) besitter en strategisk förmåga (jfr Koteen, 1997; Joyce, 2000; Lundqvist, 2014) samt att de strategiska utmaningarna, målen och strategierna är utformade på ett sätt som möjliggör prioriteringar. Att uppnå en kollektiv strategisk förmåga beskrivs inom forskningen som det ”lim” som saknas i organisationer för att binda samman den långsiktiga strategiska inriktningen med operativ verksamhet. Problemet med att omsätta den strategiska planen in i operativ verksamhet har man i Trafikverket främst försökt lösa med olika ”mellannivåer” av strategi, t.ex. via verksamhetsplanen, en affärsplan eller de samlade planeringsunderlagen.

## **Bild 2 – Vi tror på objektivitet**

Bild 2 ”Vi tror på objektivitet” är en central bild som återkommer i de berättelser om strategiskt arbete som vi har analyserat. I likhet med Bild 1 så finns en önskan om förenkling och reduktion. Allodi (2009) visar att en reducerad bild kan vara tilltalande vid en första anblick eftersom den kan ge sken av att kunna erbjuda enkla och snabba lösningar på problem som i själva verket är sammansatta och vars lösningar kräver analyser som inte alltid är uppenbara. Inom ramen för Bild 2 ligger fokus på reduktion via objektiva mätningar och kausala samband.

En hög tilltro till kvantitativa mätningars förmåga att generera objektivt tillförlitlig information är vanlig inom organisationer och i samhället i stort (Espeland och Stevens, 1998; Power, 2004; Mårtensson, 2007). I samband med detta ifrågasätts den

strategiska planen och dess implementering via styrkortet då planen upplevs som svår att följa upp kvantitativt och att omsätta till mätbara mål, och därmed svår att implementera i verksamheten via styrkortet. Denna bild åskådliggör betydelsen av att fundera kring huruvida den strategiska planen kan behöva kvantifieras för att bättre nå ut i verksamheten. I dagsläget kan det konstateras att den strategiska planen inte når hela vägen ut via styrkortet, och den strategiska planens styrande effekt kan ifrågasättas. För att öka styrningseffekten föreslår respondenter att mått i styrkortet bör sättas nedifrån och upp, eller åtminstone i ökad samverkan mellan högre nivåer och de längre ut. På detta sätt skulle man vinna en större förståelse och acceptans för styrkortet i organisationen och därmed för strategierna. Det finns också anledning att fundera över vilka mått som används för lärande och vilka som används för kontroll och styrning (Micheli och Manzoni, 2010), och ställa detta i relation till de mått som används i styrkortet.

Med en stark tilltro till objektivitet och mätningar finns det de som menar att den strategiska planen helt kan tas bort och ersättas av det nya styrramverket. Grundantagandet är att det nya styrramverket är tillräckligt för att fatta beslut och göra de långsiktiga prioriteringar som behövs i Trafikverket, och att det därmed kan fungera som en strategi där leveranskvaliteterna kan ses som övergripande målsättningar. Liksom i Bild 1 beskrivs leveranskvaliteterna som nedbrytningar av de transportpolitiska målen, dock med skillnaden att de kausala effektsambanden mellan myndighetens aktiviteter och leveranskvaliteterna är centrala för Trafikverkets styrning både internt och externt. Utöver att effektsambanden är viktiga för att kunna visa för omvärlden vad Trafikverket uppnår med sin verksamhet, blir de även centrala för att myndigheten ska kunna göra bedömningar och prioriteringar i sin verksamhet. Tanken är att Trafikverket genom effektsambanden vet vilka aktiviteter som leder till vad och därmed vet vad de ska satsa på för att uppnå önskade tillstånd i transportsystemet. Det finns en stark tro på att tillförlitliga mättekniker ska ge tillräcklig information för att styra Trafikverket i önskad riktning. Det man dock ofta tenderar att ”glömma bort” i detta sammanhang är att alla mätningar, när de väl är genomförda, kräver någon form av kvalitativ analys och professionell värdering (Svärdsten Nymans, 2012) även om ”bra” mått är satta, inte minst för att man ska kunna fatta beslut om resursallokering och prioritering i verksamheten. Ett mätresultat behöver alltid relateras till någon form av referensram, och detta är något som inte problematiseras inom denna bild. En ytterligare potentiell problematik som utesluts är att styrramverket, i likhet med den strategiska planen, inte är heltäckande för hela Trafikverkets verksamhet vilket en strategi bör vara.

Tillförlitliga effektsamband och kausalitet blir inom Bild 2 mycket viktiga, bl.a. i syfte att tjäna som ett (för)svar mot extern kritik mot Trafikverkets verksamhet. Tidigare forskning pekar på att beskrivningar och uttalanden om effekter gärna blir ett skyltfönsterarrangemang utåt i syfte att legitimera en organisations existens, vilket flyttar fokus från en organisations prestationer (Norman, 2007; Nilsson, 2009; Alvesson, 2013). Att fastställa kausalsamband mellan en myndighets aktiviteter och

vilka effekter dessa aktiviteter genererar i samhället är dock ofta mättekniskt mycket utmanande och forskning visar att denna typ av mätningar ofta behöver kompletteras med, och ibland ersätts helt av, kvalitativa utsagor och bedömningar baserade på professionell erfarenhet (Catasús och Grönlund, 2005; Modell och Grönlund, 2007; Sanger, 2008). Inom ramen för denna bild är dock tron på professionella bedömningar låg och risken finns därmed att man förlitar sig för mycket på mätningar då det ger en tydlighet i styrningen (jfr Catasús m.fl., 2007). Det är dock viktigt att poängtera att den professionella rollen riskerar att försvagas och urholkas i en organisation som bygger på kontroll och kvalitetsmätningar i stället för förtroende och omdöme (Allodi, 2009).

### **Bild 3 - Vi är en komplex organisation**

En annan återkommande bild och beskrivning i Trafikverket är att ”vi är en komplex organisation”. Vad denna Bild 3 ger uttryck för är att myndigheten har en stor och komplex organisation som är svår att styra på ett enkelt sätt, vilket ligger i linje med vad forskning inom offentlig verksamhet visar (Adolfsson och Solli, 2009). Därmed behövs det flera olika styrformer som skär verksamheten på olika sätt. Man argumenterar för att de olika skärningarna är viktiga eftersom en så pass komplex organisation som Trafikverket behöver kunna förstås, eller betraktas, från olika perspektiv för att styrningen ska bli optimal. En konsekvens av detta tillvägagångssätt är att den strategiska planen tenderar att ”drunkna” bland alla andra styrformer, t.ex. regelstyrning, finansiell styrning, styrramverket, värderingsstyrning, Resmål 2016 och åtgärdsplaneringen. Det är också en potentiell förklaring till att den strategiska planen inte har fått full genomslagskraft längre ut i Trafikverket.

Komplexitet är i det närmaste synonymt med oordning eller kaos. Komplexitet och ordning kan därmed ses som två motsatser men också som olika raster att iakttä en verksamhet genom, i och med att stabilitet och förändring existerar samtidigt i en verksamhet, samt har ett rumsligt och tidsmässigt perspektiv (Adolfsson och Solli, 2009). Om vi utgår från detta för att försöka förstå den komplexitet som beskrivs i Trafikverket kan vi konstatera att de olika styrformerna som idag skär verksamheten på olika sätt skapar oordning längre ut bland chefer och medarbetare. Den stora paradoxen här är att man anser att komplexiteten i organisationen bäst löses genom en omfattande och komplex styrning som i sin tur föder ny komplexitet och oordning med konsekvensen att styrningen blir svår att tillämpa och förstå i praktiken. I stället för att förenkla och rationalisera verksamheten på ett eller några få sätt, vilket både styrsystem och resultatmätningssystem brukar göra, så gör man verksamhetsstyrningen i Trafikverket svåröverskådlig. Som en konsekvens av detta följer en bristande transparens både internt bland medarbetare och externt bland politiker, medborgare och media, vilket kan vara en potentiell förklaring till den kritik som har kommit från departementet och media, och även internt mot styrningen.

Denna rapport visar att det finns ett behov av att skapa ordning i styrningen genom att förenkla och förtydliga den. Ett sätt är att kommunicera hur olika styrformer förhåller sig till varandra. Det kan också vara relevant att fundera kring om graden av

komplexitet och att skära verksamheten på olika sätt ”endast” bör stanna på ledningsnivå i syfte att förstå och analysera verksamheten. Sedan aktivt styra på en mer ordnad och förenklad styrning längre ut i verksamheten. En tydlig konflikt som uppstår i denna komplexitetsbild är också relaterad till den strategiska planen och styrplanverket, då relationen mellan dessa är oklar eftersom de ibland sägs överlappa varandra och ibland stå emot varandra. Komplexitet och ordning blir också en fråga om tid och rum (Adolfsson och Solli, 2009). Speciellt kan vi se detta när det gäller begreppet strategi. Som Lundqvist (2014) betonar är det viktigt att man speciellt på ledningsnivå arbetar fram en gemensam bild av strategi och hur den sedan ska förmedlas ut i verksamheten.

Allodi (2009) menar att om vi vill acceptera och erkänna komplexitet som en realitet är det även nödvändigt att acceptera en viss osäkerhet (kaos) då de förändringar och reformer som införts i offentlig sektor har ökat komplexiteten och fragmenteringen. Tidigare målkonflikter finns fortfarande kvar och ska hanteras, samtidigt som nya styrmekanismer har tillkommit (avreglering, prestationskontroll, standardresultat, ekonomisk effektivitet etc.) som tenderar att få oförutsedda och negativa konsekvenser för verksamhetens grundläggande uppdrag. Om vi ser till regleringsbrevens så kan vi konstatera i linje med vad Osborne (2006) lyfter fram att det finns en mängd styr signaler om önskade prestationer, som t.ex. rör samverkan (internt/externt), bättre service till kund, innovation, entreprenörskap, lärande etc., vilka alla innefattar en förändring mot mer horisontella processer. Som vi pekat på i denna rapport så kan det vara komplicerat att få horisontella och vertikala processer att samverka. Kunden har en benägenhet att se den tjänst som ska levereras som en process, medan koordineringen bakom kräver samverkan inte bara inom myndigheten utan också mellan myndigheter. Därmed tenderar den horisontella processen att delas upp i mindre ärenden som ska förvaltas inom olika administrativa funktioner som går vertikalt, vilket får konsekvenser som minskat kundvärde, ökad tidsåtgång och arbetsmängd samt minskade synergieffekter (Quist, 2009).

Horisontella processer ställer också, i likhet med strategiskt arbete, krav på professionella bedömningar och arbete, vilket i sin tur bygger på autonomi och självreglering (se exempelvis Adolfsson och Solli, 2009). Detta går direkt emot vad som har beskrivits inom ramen för Bild 2, men bygger på tankar inom Bild 1. Professionella bedömningar är en viktig del för att uppnå ett kollektivt strategiskt kunnande där satsningar måste göras på ledarskapets förmåga att agera strategiskt och föra ut strategierna i verksamheten via tydlig intern kommunikation. Med ett sådant sätt att arbeta skulle man också ha potential att bygga semistrukturer och kunna hantera både viljan att bli styrd och viljan att inte bli styrd.

## Summering av de tre bilderna

Under denna sista rubrik har vi summerat de tre bilderna som vi har sett samexisterar i Trafikverket och satt dem i relation till varandra utifrån vad de primärt fokuserar på, vilken typ av styrning som anses prioriterad och centrala utgångspunkter.

| Summering av de tre bilderna    |   |  |  |
|---------------------------------|---|--|--|
|                                 | "Vi måste prioritera"   | "Vi tror på objektivitet"  | "Vi är en komplex organisation"  |
| <b>Fokus</b>                    | Förenkling och reduktion.   | Förenkling och reduktion.  | Se verksamheten ur flera perspektiv.   |
| <b>Styrning</b>                 | Strategisk styrning via den strategiska planen.   | Det nya styrramverket.   | En kombination av flera styrformer.  |
| <b>Strategiska planens roll</b> | Styrramverket ses som ett uppföljningsverktyg och komplement till den strategiska planen. | Det nya styrramverket ses som en ny strategi och därmed behövs inte den strategiska planen.                            | Den strategiska planen beskrivs ge en övergripande inriktning och behöver kombineras med andra styrformer. |
| <b>Utgångspunkter</b>           | Professionella bedömningar är viktiga.  | Låg tilltro till professionella bedömningar då de anses subjektiva.  | Både professionella bedömningar samt objektiva mätbara bedömningar behövs.                                 |
|                                 | Strategin blir en del av det dagliga arbetet.   | Hög tilltro till mätbarhet.  | Kräver en viss acceptans för osäkerhet och viljan att fatta egna beslut.                                   |
| <b>Kritik</b>                   | För många styrformer.   | För många styrformer.  | Styrningen är svår att tillämpa i praktiken.   |
|                                 | Nuvarande strategisk plan hjälper ej att prioritera.                                      | Den strategiska planen är svår att följa upp, omsätta till mätbara mål och implementera i verksamheten via styrkorten. | Den strategiska planen "drunknar" bland alla styrformer.   |
|                                 | Styrkorten räcker ej för att implementera strategin.                                      | Mått sätts i relation till överordnat styrkort.  | Styrningen är svåröverskådlig och därmed uppstår bristande transparens.                                    |

|                  |  |   |  |
|------------------|--|---|--|
|                  | Den strategiska planen fokuserar på gap och tar ej ett helhetsperspektiv.  | Leveranskvaliteterna tar ej ett helhetsperspektiv.  | Alla styrformer tillsammans ger en helhetsbild, men skapar också kaos och oordning i praktiken.  |
| <b>Möjlighet</b> | Uppnå en kollektiv strategisk förmåga där alla chefer och medarbetare arbetar aktivt med strategin.                                | Förenkla och reducera antalet styrformer, t.ex. genom att ta bort den strategiska planen. Skapa extern legitimitet.   | Skapa en gemensam bild av strategins roll och funktion samt dess relation till övrig styrning och kommunicera den via ledarskapet.       |
| <b>Risk</b>      | Genom att reducera styrramverket till att "bara" vara ett uppföljningsverktyg finns en risk att dess styrande effekt underskattas. | Det innebär en risk att förlita sig för mycket på objektiva mätningar. Alla mätningar kräver någon form av professionell bedömning, t.ex. för att fatta beslut om resursallokering och prioritering i verksamheten. | Risken finns att den strategiska planen försvinner bland mängden av styrformer och att dess styrande effekt därmed avtar eller förloras. |

## Referenser

- Adolfsson, P. och Solli, R. (2009). Ordning och komplexitet – offentlig sektor till vardags och i princip. I Adolfsson, P. och Solli, R. (red.). Offentlig sektor och komplexitet – om hantering av mål, strategier och professioner. Lund: Studentlitteratur.
- Aguinis, H. (2014). *Performance management*. Essex: Pearson.
- Ahn, H. (2001). Applying the balanced scorecard concept: An experience report. *Long Range Planning*, 34, 441–461.
- Allodi, M. (2009). Byråkrati, marknad eller lotteri? I Adolfsson, P. och Solli, R. (red.). Offentlig sektor och komplexitet – om hantering av mål, strategier och professioner. Lund: Studentlitteratur.
- Almqvist, R. och Wällstedt, N. (2013). Managing public sector organizations: Strategic choices within changing paradigms. I Strannegård, L. och Styhre, A. (red.). *Management: An advanced introduction*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, M. (2011). Tomhetens triumf – om grandiositet, illusionsnummer & nollsummespel. Stockholm: Atlas i samarbete med Liber.
- Alvesson, M. (2013). Organisation och ledning – ett något skeptiskt perspektiv. Lund: Studentlitteratur.
- Bengtsson, L. och Skärvad, P-H. (2001). Företagsstrategiska perspektiv, Studentlitteratur: Lund.
- Bessire, D. och Baker, C. R. (2005). The French Tableau de bord and the American Balanced Scorecard: a critical analysis. *Critical Perspectives on Accounting*, 16, 645–664.
- Boyne, G.A. och Walker, R.M. (2010). Strategic Management and Public Service Performance: The Way Ahead. *Public Administration Review*, 70, 185–192.
- Catasús, B., Ersson, S., Gröjer, J-E. och Wallentin, F-Y. (2007). What gets measured gets...on indicating, mobilizing and acting. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 20, 505–521.
- Catasús, B. och Grönlund, A. (2005). More peace for less money. Measurement and accountability in the Swedish armed forces. *Financial Accountability & Management*, 21, 467–484.

- Drumaux, A. och Goethals, C. (2007). Strategic management: a tool for public management? An overview of the Belgian federal experience. *International Journal of Public Sector Management*, 20, 638–654.
- Düren, P. (2009). Public management means strategic management. How can libraries fulfil the requirements of the new public management? *Library Management*, 31, 162–168.
- Espeland, W. N. och Stevens, M. L. (1998). Commensuration as a social process. *Annual Review of Sociology*, 24, 313–343.
- Hansen Rosenberg, J. & Ferlie, E. (2014): Applying Strategic Management Theories in Public Sector Organizations: Developing a Typology. *Public Management Review*. DOI: 10.1080/14719037.2014.957339.
- Höglund, L. (2014). *Strategier och strategigenomförande – en förstudie inom Trafikverket*. Akademin för ekonomistyrning i staten, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Höglund, L. (2015). *Strategic Entrepreneurship – Organizing Renewal in Established Organizations*. Lund: Studentlitteratur.
- Ireland, R.D. och Webb, J.W. (2007). Strategic Entrepreneurship: Creating Competitive Advantage through Streams of Innovation. *Business Horizons*, 50, 49–59.
- Johanson, J.-E. 2009. Strategy Formation in Public Agencies. *Public Administration*, 87, 4, 872–891.
- Johnson, G. och Scholes, K. (2001). *Exploring Public Sector Strategy*. Great Britain: Prentice Hall.
- Joyce, P. (2000). *Strategy in the Public Sector – A Guide to Effective Change Management*. West Sussex: Wiley.
- Kaplan, R. S. och Norton, D. P. (1993). Putting the balanced scorecard into work. *Harvard Business Review* (September–October), 4–18.
- Kaplan, R. S. och Norton, D. P. (1996). Using the balanced scorecard as a strategic management system. *Harvard Business Review* (January–February), 37–48.
- Kaplan, R. S. och Norton, D. P. (2001a). Transforming the balanced scorecard from performance measurement to strategic management: Part I. *Accounting Horizons*, 15, 87–104.



- Kaplan, R. S. och Norton, D. P. (2001b). Transforming the balanced scorecard from performance measurement to strategic management: Part II. *Accounting Horizons*, 15, 147–160.
- Kasperskaya, Y. (2008). Implementing the balanced scorecard: A comparative study of two Spanish city councils – an institutional perspective. *Financial Accountability & Management*, 24, 363–384.
- Koteen, J. (1997). *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations: Managing Public Concerns in an Era of Limits*. Westport, CT, USA, Greenwood Press.
- Lane, J-E. (2008). Strategic Management for Public Services Delivery. *The International Journal of Leadership in Public Services*, 4, 3, 15–23.
- Lane, J-E. och Wallis, J. (2009). Strategic Management and Public Leadership. *Public Management Review*, 11, 1, 101–120.
- Latour, B. (1987). *Science in action. How to follow scientists and engineers through society*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Lundqvist, M. (2014). *Falkblick – strategi, ledningskraft och handlingskraft i den offentliga sektorn*. Riga: Vulkan.
- Micheli, P. och Manzoni, J-F. (2010). Strategic performance measurement: Benefits, limitations and paradoxes. *Long Range Planning*, 43, 465–476.
- Miller, P. och Power, M. (2013). Accounting, organizing and economizing: Connecting accounting research and organizational theory. *The Academy of Management Annals*, 7, 555–603.
- Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York: The Free press.
- Mintzberg, M., Ahlstrand, B. och Lampel, J. (1998). *Strategy Safari - A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*. New York: The Free press.
- Mintzberg, M., Lampel, J. och Ahlstrand, B. (2008). *Strategy Bites Back – Strategy i far more, and less, than you ever imagined...* Great Britain: Prentice Hall. Andra utgåvan.
- Modell, S. och Grönlund, A. (2007). Outcome-based performance management. Experiences from Swedish central government. *Public Performance and Management Review*, 31, 27–288.
- Modell, S. (2009). Institutional research on performance measurement and management in the public sector accounting literature: A review and assessment. *Financial Accountability & Management*, 25, 277–303.

- Mårtensson, M. (2007). *Drömmar om något bättre – om managementmodeller, mätningar och människor* (Akademisk avhandling). Ekonomihögskolan, Mälardalens högskola.
- Nilsson, K. (2009). Förväntningar från en administrativ reform – införandet av Balanced Scorecard i en kommunal nämnd och förvaltning. I Adolfsson, P. och Solli, R. (red.). *Offentlig sektor och komplexitet – om hantering av mål, strategier och professioner*. Lund: Studentlitteratur.
- Norman, R. (2007). Managing Outcomes while Accounting for Outputs – Redefining "Public Value" in New Zealand's Performance Management Systems. *Public Performance & Management Review*, 30, 536–549.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8, 377–387.
- Plant, T. (2009). Holistic strategic planning in the public sector. *Performance Improvement*, 48, 38–43.
- Poister, T.H. (2010). The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*, 70, Supplement s 1, 246–254.
- Power, M. (2004). Counting, control and calculation: Reflections on measuring and management. *Human Relations*, 57, 765–783.
- Quist, J. (2009). Komplex koordinering. I Adolfsson, P. & Solli, R. (red.). *Offentlig sektor och komplexitet – om hantering av mål, strategier och professioner*. Lund: Studentlitteratur.
- Sanger, M. B. (2008). From measurement to management: Breaking through the barriers to state and local performance. *Public Administration Review*, Special issue, December, 570–585.
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18, 277–310.
- Svärdsten Nymans, F. (2012). *Constituting performance. Case studies of performance auditing and performance reporting* (Akademisk avhandling). Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Svärdsten, F. (2015). In the absence of detail steering – A governmental attempt to address the issues of recentralization and detailed performance control. Accepterad för publicering i *Scandinavian Journal of Public Administration* under 2015.

- Trafikverket (2010). Framtagning av de strategiska utmaningarna 2010 – kriterier, utgångspunkter.
- Trafikverket (2010). Att planera strategiskt, TDOK 2010:357.
- Trafikverket (2011). Verksamhetsplan 2012–2014, TRV 2011/46048A, ver 1.0
- Trafikverket (2012). Trafikverkets strategiska utmaningar 2012–2021, TDOK 2011:478.
- Trafikverket (2013). Trafikverkets interna föreskrifter Arbetsordning, IFS 2013:1, TDOK 2010:14.
- Trafikverket (2013). Uppföljning av Trafikverkets strategiska utmaningar och mål, Trafikverket. Centralfunktionen för Strategisk utveckling.
- Trafikverket (2014). Samlade planeringsunderlag (2014). Transportsystemets funktionalitet. Publikationsnummer: 2014:080. Trafikverket. ISBN: 978-91-7467-609-9.
- Trafikverket (2014). Vilken riktning ska vi gå? Intern PowerPoint-presentation, Centralfunktionen för Strategisk utveckling, 2014-05-15.
- Trafikverket (2014). Årsredovisning, 2013.
- Wadström, P. (2014). Strategi är ett verb – En bok om smarta organisationer, beteende och hur framgång kan föda nedgång. Stockholm: Liber.
- Walker, R.M., Andrews, R., Boyne, G.A., Meier, K.J. och O'Toole, L.J. Jr. (2010). Wakeup Call: Strategic Management, Network Alarms and Performance. *Public Administration Review*, 70, 731–741.

## Bilaga 1 – 29 olika styrsignaler

1. Styrning från Regeringskansliet
2. Belöning och bestraffning
3. Ansvarsfördelning/områden
4. Organisation (struktur)
5. Finansiell styrning
6. Mål- och resultatstyrning (BSC)
7. Värderingar
8. Processer
9. Arbetsätt
10. Uppdrag/projekt
11. Förvaltningsstyrning
12. Interna beställningar
13. Säkerhetsstyrning
14. Strategier/vision
15. Regelstyrning
16. Dialoger (vertikalt/horisontellt)
17. Signaler från kund
18. EU-direktiv
19. Riskhantering (möjlighet)
20. Effektivitetsstyrning
21. Media
22. Specialist/teknik
23. Leverantörer
24. Ministerstyrning
25. GD:s budskap
26. Arbetsledningens förhållningssätt
27. Styrramverket/leveranskvalitet
28. Andra myndigheter
29. Funktionellt ansvar

Hur samspelar den strategiska styrningen med den operativa styrningen? Hur ser chefer och medarbetare på strategier? Hur används strategierna och hur följs de upp? För att svara på dessa frågor har en empirisk studie genomförts om vilken genomslagskraft de planerade strategiska initiativen haft inom Trafikverket. De empiriska resultaten har sedan analyserats utifrån litteratur inom områdena strategi i offentlig verksamhet, strategisk ledning och styrning samt verksamhetsstyrning.

Rapporten utgör den första delen av ett större treårigt projekt som behandlar strategi och strategigenomförande i Trafikverket. Fokus har legat på att studera det strategiska arbetet i praktiken samt de utmaningar som är förknippade med att översätta strategier till operativ verksamhet.

Studien har bedrivits inom ramen för Trafikverkets forsknings- och innovationsportfölj

”Trafikverket – en modern myndighet” och kan med fördel användas som underlag för diskussioner och utvecklingsarbete i olika typer av offentliga verksamheter eftersom strategiarbete är aktuellt inom många organisationer. Den lämpar sig också som kursmaterial på avancerad högskolenivå.

Linda Höglund disputerade 2013 på avhandlingen *Discursive Practices in Strategic Entrepreneurship: Discourses and repertoires in two firms* vid Örebro universitet inom ramen för forskarskolan MIT – Management och IT. Fredrik Svärdsten disputerade 2013 på avhandlingen *Constituting Performance: Case studies of performance auditing and performance reporting* vid Stockholms universitet. Linda och Fredrik är knutna till Akademin för ekonomistyrning i staten.

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

ISBN 978-91-981634-2-1