

Företagsekonomiska institutionen

Akademien för ekonomistyrning i staten
Rapport 2014:1

Strategier och strategigenomförande

– en förstudie inom Trafikverket

Linda Höglund



AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN 2014:1

Strategier och strategigenomförande

– en förstudie inom Trafikverket

Linda Höglund

Strategier och strategigenomförande

– en förstudie inom Trafikverket

Linda Höglund

©Linda Höglund, Stockholms universitet 2014
ISBN 978-91-981634-0-7

Tryckeri: Universitetservice US-AB, Stockholm 2014
Distributör: Akademin för ekonomistyrning i staten,
Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet

FÖRORD

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

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

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

Studien har genomförts av Linda Höglund, fil.dr.

Stockholm i januari 2014

God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Maria Mårtensson, docent

Eva Wittbom, ekon.dr

SAMMANFATTNING

Denna förstudie behandlar strategier och strategigenomförande i Trafikverket. Genom att ta avstamp i visionen har vi följt det strategiska arbetet i Trafikverket med fokus på analys av pågående strategiskt arbete i verksamheten och litteraturstudier inom områdena strategi i offentlig verksamhet, strategisk ledning och styrning samt strategiskt entreprenörskap.

Förstudien ligger inom ramen för FoI-portföljen ”Trafikverket – en modern myndighet”. I Trafikverkets strategidokument beskrivs en modern myndighet bl.a. i termer av en intern kultur som stimulerar lyhördhet, nyskapande, kreativitet, innovation och kontinuerlig utveckling för att möta framtida krav från omvärlden i utvecklingen av nya produkter och effektiva tjänster. I korthet kan det konstateras att Trafikverket står inför utmaningen att styra sin verksamhet mot strategiska mål och resultatuppfyllelse, och att samtidigt stödja organisationens medlemmar att utveckla vad som inom managementforskning har kommit att beskrivas som en entreprenöriell anda.

Det övergripande syftet med förstudien är att ge en första förståelse av potentiella möjligheter och hinder kopplade till det strategiska arbetet med att utveckla Trafikverket mot en ”modern myndighet”. Därmed ska studien ge ökade kunskaper om strategibegreppet inom statliga myndigheter och hur strategier formas och implementeras inom myndigheter samt potentiella konsekvenser. Hur externa styrsignaler (uppifrån och från sidan) och restriktioner påverkar förutsättningarna för formulering och implementering av interna strategier belyses särskilt. Därigenom kan utmaningar och var eventuella krockar uppstår mellan strategi och styrning identifieras.

Genom att svara på den första frågeställningen kring vilka möjligheter och hinder som kan identifieras vid formulering, implementering och uppföljning av strategier i utvecklingen mot en modern myndighet kan vi konstatera att Trafikverket i stor utsträckning arbetar efter vad som inom forskning definieras som processer inom strategisk ledning och styrning. Den strategiska riktningen kan ses som ett sätt att respondera mot den ökade graden av effektivitets- och förändringstryck från uppdragsgivares (regeringen) och kunders (medborgare och näringsliv) behov och önskemål. Det finns dock flera indikatorer som visar att den strategiska processen i Trafikverket kan förbättras, speciellt rörande implementering men också när det gäller delar av uppföljningen. För en summering av potentiella hinder och möjligheter i Trafikverkets strategiska arbete se tabell 3 på sidorna 70-71.

Den andra frågeställningen har inkluderat att svara på hur mål- och resultatstyrning fungerar som styrfilosofi i relation till entreprenöriella särdrag. Här pekar förstudien på att det kan finnas vissa utmaningar med att skapa en balans mellan å ena sidan de entreprenöriella särdrag som önskas i Trafikverket och å andra sidan att styra mot mål och resultatuppfyllelse i det strategiska arbetet. För en summering av hur mål- och resultatstyrning potentiellt kan hindra och möjliggöra entreprenöriella särdrag i Trafikverket se tabell 4 på sida 79.

Utifrån resultaten i förstudien lyfter vi också fram tre potentiella områden för fortsatt forskning inom myndigheten med fokus på: 1) strategier inom Trafikverket, 2) potentiella befruktningar eller krockar mellan befintliga styrformer och nya, samt 3) den strategiska styrningens gränser och genomslagskraft externt.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Kapitel 1 – Inledning.....	1
Bakgrund	1
Syfte	2
Frågeställningar.....	2
Mål och potentiellt bidrag.....	3
Förstudiens vidare disposition	3
Kapitel 2 – Genomförande	4
Utgångspunkter och förutsättningar	4
Litteraturstudie.....	4
Dokumentstudier samt intervjuer	4
Kapitel 3 – Litteraturstudie.....	6
Strategi som koncept	6
Strategi i offentlig sektor	8
Att leda strategiskt inom offentlig sektor.....	9
Återkommande strategiska typologier	10
Entreprenörskap och innovation	11
Strategiskt entreprenörskap	13
En balans mellan nya möjligheter och strategiska fördelar	14
Balansera resurser mellan nya möjligheter och strategiska fördelar.....	15
Kontinuerlig ström av innovationer	15
Strategiprocessen	17
Formulering och planering.....	17
Implementering	19
Uppföljning	22
Kapitel 4 – Trafikverket: en dokumentstudie.....	24
Organisation.....	24
Styrfilosofi och styrformer	25
Mål- och resultatstyrning	26
Finansiell styrning.....	27
Regelstyrning	27
Gemensamma värderingar	27
Styrsystem	28
Så här styrs Trafikverket.....	28

Politisk styrning	29
Vision, verksamhetsidé och värderingar	29
Strategiska utmaningar, strategiska mål och strategier	30
Kritiska framgångsfaktorer	32
Verksamhetsmål	33
Planer	35
Processer och arbetssätt	35
Kundbehov och kundnytta	37
En modern myndighet	38
Strategiska mål och strategier	38
Sammanfattande målbild	39
Kapitel 5 – Trafikverkets strategiska arbete: en beskrivning från praktiken.....	41
Planering och formulering	41
Hur den strategiska inriktningen växer fram.....	41
De strategiska utmaningarna – ett samarbete.....	43
Ett ledningsperspektiv på långsiktig planering	44
Implementering.....	45
Via styrkortet.....	45
Verksamhetsanpassning	46
Fokus på alla strategiska utmaningar eller på några	48
Att synliggöra utmaningar och det som är kritiskt i verksamheten	49
Målbild 2013 och 2016	50
En modern myndighet.....	51
Uppföljning.....	56
Resultatkultur	56
Styrkortet.....	58
Krav om ökad leveranskvalitet	60
Kvalitativ utvärdering	61
Kapitel 6 – Diskussion.....	64
Vilka möjligheter och hinder kan identifieras vid formulering, implementering och uppföljning av strategier i utvecklingen mot en modern myndighet?	64
Användning av strategi som begrepp.....	64
Holistiskt angreppssätt med fokus på vertikal styrning och top-downprocesser	65
Avsaknad av skriftliga implementeringsplaner	65
Risk för minskad eller förlorad styrningseffekt	67
Från strategiska utmaningar till konkreta resultatmål.....	67
Uppföljning och om det rätt saker som mäts	69

Summering	70
Hur fungerar mål- och resultatstyrning som styrfilosofi i relation till entreprenöriella särdrag?	71
Autonomi	71
Organisation och struktur	72
Ledarskap	74
Förändringsbenägenhet och flexibilitet	74
Entreprenöriell kultur	75
Olika styrformer	76
Summering	78
Kapitel 7 – Fortsatt forskning	80
Strategier inom Trafikverket	80
Potentiella befruktningar eller krockar mellan befintliga styrformer och nya	80
Den strategiska styrningens gränser och genomslagskraft externt	81
Referenser	82

Figurförteckning

Figur 1. Strategiskt entreprenörskap: en värdeskapande skärningspunkt mellan strategi och entreprenörskap. Källa: Ireland och Webb (2007).	13
Figur 2. Trafikverkets organisation.	25
Figur 3. Grunden för styrningen och ledningssystemet.	26
Figur 4. Så här styrs Trafikverket.	29
Figur 5. Trafikverkets processkarta.	36
Figur 6. Sammanfattande målbild för Trafikverket.	40

Tabellförteckning

Tabell 1. Gap i den strategiska planeringens implementeringsprocess. Källa: Plant (2008), refererat i Plant (2009).	22
Tabell 2. Trafikverkets styrkort 2013–2015 – Styrkortsbild.	34
Tabell 3. Summering av potentiella hinder och möjligheter i Trafikverkets strategiska arbete.	71
Tabell 4. Summering av hur mål- och resultatstyrning kan hindra och möjliggöra entreprenöriella särdrag.	79

Bilageförteckning

Bilaga 1 - Definitioner.

Bilaga 2 - Projektbeskrivning - Strategier och strategigenomförande.

Bilaga 3 - Grundläggande dokumenten för styrning i Trafikverket.

Kapitel 1 – Inledning

Denna förstudie behandlar strategier och strategigenomförande i Trafikverket. Studien fokuserar på analys av pågående strategiskt arbete i verksamheten och litteraturstudier inom områdena strategi i offentlig verksamhet, strategisk ledning och styrning samt strategiskt entreprenörskap.

Bakgrund

Förstudien tar utgångspunkt i en uttryckt önskan från Trafikverket om underlag för strategiska ställningstaganden som leder mot visionen¹:

Alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt.

I verksamhetsplanen 2013–2015 uttrycks det att visionen:

[S]ka vara en ledstjärna i planeringen av vår verksamhet och innebär att vi ska skapa förutsättningar för ett robust och effektivt transportsystem som är energieffektivt och säkert. Samtidigt säkerställer vi att trafikanter och transportörer har goda möjligheter att genomföra sina resor och transporter.

Genom att ta avstamp i visionen har vi följt det strategiska arbetet i Trafikverket via studier av strategier och strategigenomförande. Strategier i offentlig sektor kan definieras som en uppsättning koncept, processer och verktyg som formar vad en myndighet är, vad den gör och varför den gör det (Poister, 2009:247).

I korthet kan det konstateras att strategibegreppet har blivit centralt i offentlig verksamhet under de senaste decennierna till följd av New Public Management (NPM). En idé som går ut på att offentliga verksamheter ska styras av principer hämtade från managementlitteraturen – där organisationers vision, strategier och målformulering ska utgöra dominerande faktorer i styrprocessen – snarare än genom centrala regelverk etc. (se t.ex. Almqvist, 2006:18).

Genom tankar som går i linje med vad forskning definierar som NPM har ett starkt kundfokus vuxit fram i myndigheter och arbetsätt och metoder som fungerar i det privata näringslivet har införts. Myndigheters verksamheter skiljer sig dock från privata på flera sätt. De har t.ex. en lägre grad av autonomi över beslutsfattandet och de måste förhålla sig till en omvärld som är politisk och ofta turbulent (Poister, 2009; Andrews och Van de Walle, 2012; Hultén, 2013). Detta skapar ett behov av att myndighetsspecifika strategier utvecklas, som kan hantera de särskilda förutsättningar myndigheter står inför och som inte oväntat kan leda till målkonflikter mellan politiska och verksamhetsmässiga mål (Almqvist, 2006; Andrews och Van de Walle, 2012). Ett sådant exempel skulle kunna vara att kunderna förväntar sig service och tjänster som fokuserar på deras individuella behov medan myndigheten följer sitt officiella uppdrag utifrån regelverk som inte lämnar utrymme för anpassning utifrån vad kunderna efterfrågar.

En av de viktigaste funktionerna i offentlig verksamhet är att på ett effektivt, ändamålsenligt och rättvist sätt tillhandahålla tjänster som uppfyller medborgarnas förväntningar. Med andra ord förväntas offentliga verksamheter uppnå en hög standard gällande en mängd olika dimensioner av prestationer (se t.ex. Lane och Wallis, 2009; Boyone och Walker, 2010;

¹ <http://www.trafikverket.se/Om-Trafikverket/Trafikverket/Vision--verksamhetside/> (2013-12-09).

Svärdsten Nymans, 2012). I denna kontext visar forskning på vikten av att studera relationen mellan strategi och prestationer i verksamhetsstyrningen (Lane, 2008; Poister, 2009; Boyone och Walker, 2010; Walker m.fl., 2010). I tidigare forskning framkommer det dock att resultat ofta inte avspeglar prestationer fullt ut i offentliga myndigheter. Detta då mätning av prestationer inte nödvändigtvis sker i samklang med strategin och den operativa verksamhetsstyrningen: a) vi mäter inte alla prestationer i en verksamhet, och b) det vi mäter blir styrande (d.v.s. what gets measured gets managed). Sker inte mätningarna i samklang med vision och strategi får det konsekvenser, och mätsystemet riskerar att få ett eget liv som i slutändan omvandlas från ett medel till ett mål i sig.

Förstudien ligger inom ramen för FoI-portföljen ”Trafikverket – en modern myndighet”. I Trafikverkets strategidokument beskrivs en modern myndighet bl.a. i termer av en intern kultur som stimulerar lyhördhet, nyskapande, kreativitet, innovation och kontinuerlig utveckling för att möta framtida krav från omvärlden i utvecklingen av nya produkter och effektiva tjänster. I korthet kan det konstateras att Trafikverket står inför utmaningen att styra sin verksamhet mot strategiska mål och resultatuppfyllelse, och att samtidigt stödja organisationens medlemmar att utveckla vad som inom managementforskning har kommit att beskrivas som en entreprenöriell anda. Entreprenörskap i etablerade verksamheter förväntas skapa förutsättningar för att bl.a. utveckla nya produkter och tjänster, utveckla nya innovativa processer och arbetsmetoder, öka organisationens och dess medlemmars förmåga till kreativitet, innovativt nytänkande, förändringsbenägenhet, flexibilitet och proaktivitet samt för att möta omgivningens krav på förändringar, t.ex. från kunder och ägare (Höglund, 2013). Dock provocerar entreprenörskap samtidigt de befintliga administrativa strukturerna och styrningen på mer än ett sätt (Ireland m.fl., 2003; Ireland och Webb, 2007). Detta betyder att Trafikverket står inför utmaningar som gör det angeläget att studera hur man balanserar mellan å ena sidan de entreprenöriella särdrag som önskas i verksamheten för att utvecklas till en ”modern myndighet” och möta kundernas behov, och å andra sidan att styra mot mål och resultatuppfyllelse i det strategiska arbetet. Att försöka skapa denna balans har visat sig, både i forskning och i praktiken, utgöra en viktig utmaning (se t.ex. Ireland m.fl., 2003; Ireland och Webb, 2007; Kuratko och Audretsch, 2009; Foss och Lyngsie, 2013; Hjort, 2013; Höglund 2013).

Syfte

Förstudien syftar till att ge en första förståelse av potentiella möjligheter och hinder kopplade till det strategiska arbetet med att utveckla Trafikverket mot en ”modern myndighet”. Därmed ska studien ge ökade kunskaper om strategibegreppet inom statliga myndigheter och hur strategier formas och implementeras inom myndigheter samt potentiella konsekvenser. Hur externa styrsignaler (uppifrån och från sidan) och restriktioner påverkar förutsättningarna för formulering och implementering av interna strategier kommer särskilt att belysas. Därigenom kan utmaningar och var eventuella krockar uppstår mellan strategi och styrning identifieras.

Frågeställningar

- Vilka möjligheter och hinder kan identifieras vid formulering, implementering och uppföljning av strategier i utvecklingen mot en modern myndighet?
- Hur fungerar mål- och resultatstyrning som styrfilosofi i relation till entreprenöriella särdrag?

Mål och potentiellt bidrag

Förstudiens övergripande mål är att ge ett kunskapsbaserat underlag för vidareutveckling av formerna för strategiformulering och strategigenomförande inom Trafikverket. Målet uppnås genom att belysa och problematisera olika skeenden och eventuella utmaningar i den strategiska processens tre faser – planering och formulering, implementering och uppföljning – samt genom att sätta det i relation till forskning kring strategiskt arbete och resultatuppfyllelse i offentlig verksamhet. Detta har efterfrågats av flertalet forskare inom strategisk ledning och styrning (eng. strategic management) (se t.ex. Joyce, 2004; Lane, 2008; Lane och Wallis, 2009; Walker m.fl., 2010; Poister, 2009; Boyne och Walker, 2010; Andrews och Van de Walle, 2012). Det saknas också generellt inom strategisk forskning empiriska studier med fokus på vad människor gör i specifika organisatoriska sammanhang (Höglund, 2013), vilket innebär att vi inte har kunskap om de utmaningar en verksamhet står inför i arbetet med att integrera strategiska ställningstaganden i sin verksamhet. Det saknas också kunskap om strategiskt arbete i relation till entreprenöriella processer i etablerade större organisationer. Därmed finns det uttalade önskemål om fler empiriska bidrag inom forskningsfält som strategiskt entreprenörskap (se t.ex. Ireland m.fl., 2003; Kuratko, 2007; Kyrgidou och Hughes, 2010, Kyrgidou och Petridou, 2011; Luke m.fl., 2011; Foss och Lyngsie, 2012; Höglund, 2013) för att förstå hur strategiskt entreprenörskap tillämpas i praktiken. Det finns även bristande kunskap och få empiriska beskrivningar av offentlig sektor när det gäller strategisk ledning och styrning (Boyne och Walker, 2010). Detsamma gäller för strategiskt entreprenörskap, och nyligen gavs det i en artikel av Klein m.fl. (2013) uttryck för att det behövs mer empiriskt material, t.ex. fördjupade fallstudier inom offentliga organisationer. Om sedan strategiskt entreprenörskap sätts i relation till mål- och resultatstyrning kan det konstateras att forskningen är obefintlig.

Förstudiens vidare disposition

I kapitel 2 beskrivs genomförandet av denna förstudie och vilka metoder som använts. Kapitel 3 ska ge en förståelse för från vilket teoretiskt perspektiv analysen i denna förstudie är gjord. Kapitel 4 är en dokumentstudie som syftar till att sätta kontexten för den strategi och styrning som är planerad för Trafikverket, medan kapitel 5 fokuserar på hur genomförandet av strategier kan ta sig uttryck i praktiken. I kapitel 6 förs sedan en diskussion där vi med hjälp av teorin försöker förstå den insamlade empirin och potentiella hinder och möjligheter i det strategiska arbetet i relation till styrningen. Kapitlet syftar till att svara på de två ställda frågorna i detta inledande kapitel. I det avslutande kapitel 7 diskuteras några förslag på vidare forskning som är av relevans för Trafikverket.

Kapitel 2 – Genomförande

I detta kapitel presenteras förstudiens genomförande, d.v.s. vilka utgångspunkter som har legat till grund för studien och vilka metoder för insamling av empiriskt material som har använts.

Utgångspunkter och förutsättningar

Denna förstudie har genomförts under 2013 och har finansierats inom ramen för FoI-portföljen Trafikverket – en modern myndighet som leds av Pär Karlsson. Kontaktperson på Trafikverket har primärt varit Lars-Åke Eriksson, förvaltningsledare för styrformer, arbetsformer och arbetssätt vid centralfunktionen. Den projektbeskrivning som erhöles inför ett möte på Trafikverkets huvudkontor i Borlänge, den 14 december 2012, angav att projektet skulle genomföras i form av en förstudie med fokus på metoder och angreppssätt som innefattar litteraturstudier och analyser. Projektets övergripande nytta är att ge ett kunskapsbaserat beslutsstöd för vidareutveckling av formerna för strategiformulering och strategigenomförande inom Trafikverket. För fullständig projektbeskrivning se bilaga 2. Vid själva mötet på huvudkontoret i Borlänge framkom det också att en empirisk studie av Trafikverkets strategiska arbete med fokus på formulering, implementering och uppföljning av strategi skulle innefattas i projektet, med tillhörande analys av potentiella utmaningar kopplat till verksamhetsstyrning.

Förstudien har genomförts av forskare från Akademin för ekonomistyrning i staten vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet. Ekon.dr Eva Wittbom har varit ansvarig projektledare. Fil.dr Linda Höglund har stått för skrivandet av denna rapport och arbetet har skett i samråd med Eva Wittbom och docent Maria Mårtensson. Till sin hjälp har projektet också haft ekon.dr Fredrika Wiesel, som finansieras via Wallanderstipendium och som bl.a. la den första grunden för beskrivningen av dokumentstudien.

Utgångspunkten för förstudien har varit att erhålla en första förståelse för Trafikverkets strategiska arbete, och att lyfta fram och diskutera potentiella möjligheter och hinder som kan uppstå mellan olika styrformer och i genomförandet av strategier i verksamheten, utan att komma med givna lösningar eller svar.

Litteraturstudie

En del av syftet med denna förstudie är att ge ökade kunskaper om strategibegreppet inom statliga myndigheter och hur strategier formuleras och implementeras inom myndigheter. Detta betyder att vid genomgången av befintlig strategilitteratur inom tidigare forskning har utgångspunkten varit att hitta studier som primärt diskuterar eller har genomdrivits inom offentlig sektor. Som dock redan diskuterats inledningsvis finns det i dagsläget ett begränsat urval av sådana studier. Detta har bidragit till – fortfarande med fokus på vad som anses vara relevant att studera vidare inom offentlig sektor – att litteratur inom mer traditionell strategiforskning har fått komplettera bilden. Studier bedrivna både i Sverige och internationellt har använts.

Dokumentstudier samt intervjuer

En dokumentstudie har gjorts av bl.a. Trafikverkets interna föreskrifter, regleringsbrev, presentationsunderlag, verksamhetsplaner, strategidokument, hemsida och styrkort. Dessa dokument har sedan fungerat som underlag till att beskriva den kontext som Trafikverket agerar inom för att förstå verksamhetens förutsättningar att styra och arbeta med strategi.

Dokumentstudien har också syftat till att ge en översiktlig bild av Trafikverket och deras styrning och strategiska arbete.

Dokumentstudien har sedan kompletterats med tretton intervjuer med strategiskt viktiga personer i Trafikverket. Intervjuerna har genomförts som ett samtal där de intervjuade under 50 till 100 minuter har fått beskriva vad de gör i sin verksamhet samt hur de arbetar med strategier och styrning. Då förstudiens omfång inte ger möjlighet att samtala med alla strategiskt viktiga personer har ett urval skett för att täcka in så många delar av Trafikverkets verksamhet som möjligt, på olika strategiska nivåer. Intervjuer har därmed genomförts med generaldirektören och styrelseordföranden samt med en av måldirektörerna. Intervjuer har även gjorts med verksamhetsområdeschefer och underordnade chefer, samt med chefer från de centrala funktionerna Strategisk utveckling och Ekonomi och styrning.

Alla intervjuer har genomförts på plats på Trafikverket med den intervjuade, utom en intervju som fick göras via telefon på grund av att intervjupersonen var förhindrad att mötas personligen. Intervjuerna har spelats in och sedan transkriberats ord för ord. Intervjupersonerna har intervjuats en och en, utom vid tre tillfällen då två intervju personer intervjuades samtidigt. Linda Höglund har medverkat vid alla intervjutillfällen. Eva Wittbom har medverkat vid fyra tillfällen och Fredrika Wiesel vid två tillfällen.

För att beskriva det strategiska arbetet i praktiken gällande planering, implementering och uppföljning har intervjuerna varit viktiga. När citat har används för att exemplifiera vad som beskrivs vara det pågående strategiska arbetet i Trafikverkets olika verksamhetsdelar anges inte specifika intervju personers namn eller position. Detta för att intervju personen skulle kunna tala fritt i intervjusituationen. Intervju personerna har också getts möjlighet att lämna kommentarer till den empiriska beskrivningen i denna förstudie. När citat har använts för att exemplifiera det strategiska arbetet och styrningen i praktiken har dessa bearbetats varsamt för att öka läsbarheten.

Som komplement till dokumentstudierna och intervjuerna har också kunskap om Trafikverket och deras strategiska arbete och styrning erhållits vid två seminarier på huvudkontoret i Borlänge, den 26 april och den 24 september 2013. Vid seminarierna medverkade ansvariga för FoI-portföljen Trafikverket – en modern myndighet och representanter för pågående forskningsprojekt inom ramen för denna portfölj. Ett femtiotal personer från Trafikverkets olika enheter medverkade också, och de gavs dessutom möjlighet att ge synpunkter på de resultat som presenterades av forskarna.

Vi har också haft två workshops med Trafikverket i Borlänge, den 13 juni och den 13 november 2013, som organiserades på initiativ av Trafikverket och FoI-portföljen Trafikverket – en modern myndighet. En inbjudan hade skickats ut i förväg till nyckelpersoner inom Trafikverket om att medverka och komma med synpunkter på de forskningsresultat som framkommit under vägen. Den första workshopen i juni fokuserade på att presentera teorier och några preliminära forskningsresultat från förstudien. För att skapa dialog mellan de medverkande från Trafikverket och oss som genomfört denna förstudie togs ett antal diskussionsfrågor fram. Denna workshop gav en bättre förståelse av det strategiska arbetet som genomförs inom Trafikverket och har delvis fungerat som empiriskt underlag i denna förstudie. Inför den andra workshopen den 13 november 2013 skickades det också ut en inbjudan i förväg och de som anmält sig fick i uppgift att läsa den första kompletta versionen av denna förstudie cirka två veckor innan och sedan ge synpunkter på dess innehåll vid workshopen.

Kapitel 3 – Litteraturstudie

I detta kapitel presenteras en översiktlig litteraturstudie av tidigare forskning om strategier och strategiskt arbete i offentlig sektor ur ett verksamhetsstyrningsperspektiv med fokus på planering, implementering och uppföljning. Som det konstaterades i inledningskapitlet har en stor del av forskningen om offentlig sektor sedan 1990-talet fokuserat på att studera införandet av mer marknadsanpassade principer från näringslivet för att hantera det förändrings- och effektivitetstryck som offentliga verksamheter står under. Detta tillvägagångssätt har bland många forskare gått under namnet ”New Public Management” (NPM). Upprinnelsen till denna inriktning har i litteraturen beskrivits som en tro på att monopol och stora offentliga byråkratier var ineffektiva och att det därmed behövde ske en förändring mot att mer marknadsanpassa offentliga organisationer (Andrews och Van de Walle, 2013). Hood (1991) sägs vara den som myntade konceptet NPM och han uppmärksammade vikten av management i praktiken och dess konsekvenser vid leverans av offentlig service. Det har dock under årens lopp framförts en del kritik mot NPM – att det behövs en vidareutveckling av idéer kring management och strategiskt arbete i offentlig sektor och vad som potentiellt finns bortom NPM (vilket ofta benämns som post-NPM) (se t.ex. Lane, 2008; Lane och Wallis, 2009). I detta sammanhang lyfts strategisk ledning och styrning (eng. strategic management) fram som ett sätt att förstå strategiskt arbete i praktiken (se t.ex. Drumaux och Goethals, 2007; Lane och Wallis, 2008; Lane och Walker, 2009; Walker m.fl., 2010; Boyne och Walker, 2010). Andra poängterar vikten av innovationskraft och entreprenörskapets betydelse inom offentlig sektor för att leverera bra service till medborgarna (se t.ex. Barlett och Dibben, 2002; Albury, 2005; Moore, 2005; Kinder, 2012; Andrews och Van de Walle, 2013). Därmed kommer vi också att beröra teorier kring strategiskt entreprenörskap där teorier inom strategisk ledning och styrning sammanvävs med teorier inom entreprenörskap och innovation. Vi börjar dock med att diskutera konceptet strategi.

Strategi som koncept

Strategi är ett begrepp med lång historisk tradition som från början haft en utpräglad militär betydelse. Ordet härstammar från grekiskans *strategos* som är en kombination av orden *stratos* som betyder armé och *agein* som betyder leda (Bengtsson och Skärvad, 2001). En modern tolkning av begreppet är att strategi innebär ”att leda en organisation” och ett vanligt sätt att definiera strategi är som ”ett sätt att uppnå sina mål”. Det var dock inte förrän på 1960-talet i USA som ett ekonomiskt och akademiskt intresse växte fram och området började definieras genom att ett flertal betydelsefulla verk publicerades (se t.ex. Penrose, 1959; Chandler, 1962; Anshoff, 1965; Andrews, 1971). I dess linda utfördes en hel del experiment av både forskare och konsultföretag (t.ex. var Boston Consulting Group framträdande) och som ett resultat av detta uppstod två huvudinriktningar med fokus på: 1) strategisk anpassning och 2) resursallokering (Herrmann, 2005).

Forskning kring strategisk anpassning har i huvudsak fokuserat på att definiera strategi och dess innehåll samt att försöka förklara organisationers olika prestationer på marknaden. Idag är denna forskning grundad i studier av olika managementpraktiker och hur företag hanterar trycket från den externa omgivningen. Enligt Hitt m.fl. (2001) är strategisk anpassning ett av de förväntade resultaten av en effektiv strategi, och det uppstår när organisationer utvecklar en matchning mellan sina unika konkurrensfördelar och möjligheter i den externa omgivningen. Idén om strategisk anpassning bygger till stor del på tidigare arbeten av Porter (1980;1985) och dennes uppfattning att det är viktigt för företag att vara och uppfattas som unika av

kunderna för att erhålla en konkurrenskraftig position på marknaden. För att nå en sådan önskvärd position behöver företag i allmänhet formulera och följa en handlingsplan, d.v.s. en strategi. Till stor del handlar därför konkurrenskraft, enligt Porter (1980;1985), om att tillämpa någon av de generiska strategierna: kostnadsöverlägsenhet, differentiering eller fokusering (vilka förklaras närmare längre fram i kapitlet). Det är dock enligt Porter (1996) viktigt att skilja mellan strategi och operativ effektivitet. Operativ effektivitet anses inte vara detsamma som strategi utan handlar snarare om olika ledningsverktyg eller tekniker, t.ex. Total Quality Management (TQM) eller lean.

Resursallokering som teoretiskt fält har sin utgångspunkt från Boston Consulting Group som under 1970-talet introducerade tillväxt-/andelsmatrisen som ett verktyg för portföljplanering (Hedman och Kalling, 2002; Herrmann, 2005). Under 1980-talet vidareutvecklades tankarna. Baserat på ett tidigare arbete av Penrose (1959) framhöll Wenerfelt (1984) att det var viktigt att studera resurser då de kan ge en annan insikt om organisationer än det traditionella produktperspektivet som då var rådande, genom att t.ex. identifiera vilka resurser som leder till betydande vinst och/eller tillväxt för företaget. Resurser som ett teoretiskt perspektiv går under namnet RBV (the Resource-Based View) och utvecklades starkt under 1990-talet med forskare som Barney (1991) i spetsen. När det kommer till att studera strategiskt arbete i organisationer är RBV idag det mest använda tillvägagångssättet bland strategiforskare (Höglund, 2013). En strategi inom RBV innebär att finna en balans mellan att dra nytta av existerande resurser och förvärvandet samt utvecklingen av nya resurser (Herrmann, 2005). Det finns många olika definitioner på vad en resurs är eller inte är. Barney (1991:101) är dock en av de mest citerade forskarna på området och denne definierar en resurs enligt följande:

[A]ll assets, capabilities, organizational processes, firm attributes, information, knowledge etc. controlled by a firm.

Baserat på hur praktiker och tidigare forskning använt begreppet strategi så har Mintzberg (1994) formulerat fyra perspektiv på strategi: 1) Strategi som en plan (vilket är det vanligaste synsättet), d.v.s. som en medveten och utstuderad vägledning för att nå bestämda mål. 2) Strategi som ett återkommande beteendemönster (både explicit och implicit). 3) Strategi som en position på marknaden relativt konkurrenterna och därmed som ett uttryck för förhållandet mellan den interna och den externa omgivningen (miljön). 4) Strategin kan ses som ett perspektiv i vilket de kulturella, kunskapsmässiga och ideologiska aspekterna som företaget har på omvärlden lyfts fram.

Det finns också en tradition att dela in strategiforskning i två huvudriktningar där majoriteten tenderar att studera innehållet i strategin, medan den andra riktningen studerar strategiska processer. Det är endast ett fåtal forskare som väljer att studera både den strategiska processen och dess innehåll (se t.ex. Johnson m.fl., 2007). Kortfattat handlar strategiska processer om hur strategin växer fram och kommer till, vem som utformar den samt hur och när detta sker. Resultatet av en strategisk process blir sedan det strategiska innehållet. I och med att forskare under 1970-talet började intressera sig för att studera hur strategier tas fram i organisationer fick strategiforskningen också ett starkare organisationsfokus (Hedman och Kalling, 2002). Människors agerande uppmärksammades samt vilka konsekvenser det får för utvecklingen av strategi i ett företag (Johnson m.fl., 2003). Detta i sin tur har bidragit till att även djupare studier av kvalitativ riktning kring strategiutveckling i form av mindre fallstudier har uppmärksammats som betydelsefulla för att förstå strategi. Tidigare har endast stora enkätstudier gjorts där samband söktes mellan en viss typ av strategi och hur väl företaget presterar på marknaden, vilket är normen inom forskning som intresserar sig för strategins innehåll (se t.ex. Johnson m.fl., 2003).

Utifrån forskningsområdet att studera strategi som en process har det också vuxit fram ett nytt perspektiv där strategi likställs med vad människor gör, d.v.s. strategi som en praktik (eng. strategy as practice) (se t.ex. Johnson m.fl., 2007; Jarzabkowski och Seidl, 2008; Jarzabkowski och Spee, 2009). Att studera strategi som en praktik innebär en aktivitetsbaserad syn där fokus ligger på de detaljerade processerna som bygger upp de dagliga aktiviteterna i organisationer. Det handlar om att söka en förståelse av den myriad av mikroaktiviteter som skapar strategi, av vad som faktiskt görs, av vem och av vad som används för att skapa strategi (Johnson m.fl., 2003; Jarzabkowski och Spee, 2009). Strategi som en praktik har utvecklats som en motreaktion till traditionell forskning om strategi som tenderar att utelämna människor och deras agerande. Forskare inom detta område tar hjälp av teorier kring praktik och trycker på vikten av att studera praktik i dess vardag. Därmed används ofta observationer som metod där forskaren faktiskt kan följa vad som görs, inte ”bara” vad praktiker säger sig göra. Vilket inte alltid sammanfaller.

Strategi i offentlig sektor

Utifrån tidigare forskning kan det konstateras att begreppet strategi är applicerbart även i offentlig sektor. Dock har forskning en tendens att fokusera på privat sektor, vilket har lett till att det endast finns en begränsad mängd studier inom offentlig sektor (se t.ex. Joyce, 2004; Lane, 2008; Lane och Wallis, 2009; Walker m.fl., 2010; Poister, 2009; Boyne och Walker, 2010; Andrews och Van de Walle, 2012). I likhet med processsynen inom generell strategiforskning, föreslår Poister (2009:247) att strategi i offentliga verksamheter kan definieras som en uppsättning koncept, processer och verktyg som formar vad en myndighet är, vad den gör och varför den gör det. Enligt Boyne och Walker (2010) förväntas strategi på detta sätt ange riktningen för en organisations kollektiva prestation, hjälpa till med att fokusera den gemensamma ansträngningen mot önskade mål och över tid främja konsekvens i chefers och ledares agerande genom organisationens alla delar.

På samma sätt som konceptet strategi härstammar konceptet management från det privata näringslivet och stora företag (Lane, 2008). Lane och Wallis (2009) är några av många som argumenterar för att detta koncept också passar väl in i offentliga organisationer och deras strategiska styrning. De påpekar dock att det fortfarande finns forskare som är skeptiska till management och som hävdar att teorier kring offentlig administration är det ramverk som man bör utgå ifrån när man studerar verkställande och implementering av olika policyer – avsiktsförklaringar och riktlinjer för att styra beslut och uppnå önskade mål – inom offentlig sektor. Detta motsätter sig nyare strategiforskning. Som Andrews och Van de Walle (2012) visar bygger administrativ styrning på paradoxala antaganden, då de administrativa värden som ofta framhålls är vikten av besparingar, effektivitet, robusthet, anpassningsförmåga och rättvisa. Hood (1991) menar att dessa inte alltid går så väl ihop. Därmed blir det viktigt att ta hänsyn till dessa paradoxer vid studier av hur offentliga organisationer styrs och vad de presterar i service till medborgarna (Andrews och Van de Walle, 2013). Forskning inom offentlig administration tenderar dessutom att fokusera mer på de begränsningar som offentliga organisationer står inför gällande t.ex. lagar och regler, än vilka möjligheter de har att påverka sin situation och det egna strategiska arbetet (Lane, 2008; Lane och Wallis, 2009). För att summera det hela utgår administrativa teorier mer från att lyfta fram regelorienterade beslut inom offentlig sektor samt ”ägarnas” starka position, d.v.s. politikernas beslutande om mål och medel, än från vilka strategiska valmöjligheter som finns.

De strategiska valmöjligheterna blir intressanta att studera då offentlig sektor stått inför flera förändringar. Via olika reformer de senaste decennierna har myndigheters autonomi ökat och politiker har en tendens att alltmer koncentrera sig på att formulera övergripande mål som

lämnar implementering av policyer och det strategiska arbetet till myndigheterna själva (se t.ex. Wiesel, 2008). Dock menar Lane och Wallis (2009) att målen tenderar att vara tvetydiga och komplexa, vilket lämnar stort utrymme för egna tolkningar gällande hur policyer ska exekveras. För att hantera denna kontext och det ständiga kravet på effektivitet hävdar Lane och Wallis (2009) att strategisk ledning och styrning är det verktyg som dagens offentliga organisationer behöver. De menar att ledarskapet i nya offentliga organisationer står inför flera viktiga strategiska val när de ska organisera för leverans av offentlig service. Ska t.ex. tjänsten produceras internt eller läggas ut externt? Ska det skrivas korta eller långa kontrakt? Hur hierarkiskt eller decentraliserat ska det vara? Dessa är alla problem som Lane och Wallis (2009) menar kan hanteras inom strategisk ledning och styrning. Strategisk styrning, till skillnad mot administrativ styrning, förutsätter sock att seniora ledare har tillräckligt hög grad av autonomi för att fatta beslut om framtiden och styrning av resurser, t.ex. anställda, budget och lagar, för att leverera bra offentlig service.

Även andra forskare (se t.ex. Drumaux och Goethals, 2007; Lane och Walker, 2009; Walker m.fl., 2010; Boyne och Walker, 2010) lyfter fram att strategisk ledning är det verktyg som offentliga verksamheter behöver för att komma vidare i arbetet med att styra prestationer och det strategiska arbetet. Till exempel Lane (2008) presenterar teorier om strategisk ledning som post-NPM, medan Boyne och Walker (2010) konstaterar att en av de viktigaste uppgifterna offentliga organisationer har är att ge service som möter medborgarnas förväntningar, uppvisar inre och yttre effektivitet samt är rimliga. Detta innebär att offentliga organisationer förväntas uppnå höga standarder gällande flertalet dimensioner av prestationer för att möta medborgarnas behov och önskemål (se t.ex. Lane och Wallis, 2009; Boyone och Walker, 2010; Svärdesten Nymans, 2012). I och med detta menar Boyne och Walker (2010) att NPM fortfarande är mycket närvarande i offentliga organisationer, men kanske i en annan vidareutvecklad form där organisationernas prestationer framhävs som centrala i en kontext av strategi och styrning. De poängterar också att goda prestationsindikatorer idag understryks som viktiga i policyagendor i de flesta länder likaväl som styrning av prestationer och att möta kunders behov. Betydelsen av att styra prestationer i offentliga organisationer i ett sammanhang av strategi och management har lyfts fram som en viktig aspekt i moderna offentliga verksamheter och det är i denna kontext som strategisk ledning och styrning framhålls som ett viktigt verktyg (se t.ex. Lane, 2008; Lane och Wallis, 2009; Poister, 2009; Boyone och Walker, 2010; Walker m.fl., 2010).

Att leda strategiskt inom offentlig sektor

Teorier om strategisk ledning och styrning bygger på normativa antaganden och angreppssätt som fokuserar på offentlig service och tjänster men utan anspråk på att beskriva pågående praktiker. Lane (2008) menar att strategisk ledning och styrning i detta sammanhang är inriktad på vad som är möjligt inom ramen för offentlig sektor och dess reformer. Detta med utgångspunkt i ett effektivitetstänk och hur offentliga organisationer organiseras på bästa sätt så att de är benägna att engagera sig i strategisk ledning och styrning trots alla faktorer som kan medverka till ett kortsiktigt tänkande och begränsande av självständigheten.

Det kan konstateras att om strategisk ledning och styrning ska appliceras i offentlig sektor behöver en del anpassningar göras. Denna typ av forskning tenderar att fokusera på skapandet av strategier och hantering av resurser som leder till en konkurrenskraftig position på marknaden, vilket förväntas resultera i förbättrade prestationer gällande lönsamhet och olika aspekter av tillväxt (se t.ex. Höglund, 2013). Genom att positionera sig på ett sätt som särskiljer organisationen från andra på marknaden vet kunderna tydligare vad de kan förvänta sig att erhålla från företaget (se t.ex. Porter, 1985). När det kommer till offentliga organisationer är dock strategi som koncept, enligt Boyne och Walker (2010), mer lämpat att

ses som ett medel för organisationer att förbättra sina prestationer och leverera bättre service. Offentliga organisationer är mer begränsade i sina möjligheter att snabbt byta marknader eller att byta geografisk position på grund av bristande prestationer på en marknad. De är också begränsade av politik, lagar och regleringar. Lane (2008) poängterar därför att leverans av offentlig service och tjänster inte kan jämföras med ett privat företag som agerar på en konkurrensutsatt marknad, då offentliga organisationer drivs av politiska organ och regleras av olika demokratiska processer. Det finns dessutom allmänna lagar som de anställda måste förhålla sig till och vid leverans av tjänster måste de agera inom ramen för rättsprincipen, samt att de är helt eller delvis finansierade av skattemedel (Lane, 2008). Trots dessa förhållanden argumenterar Boyne och Walker (2010) att det fortfarande finns flera strategiska val tillgängliga inom en offentlig organisation, t.ex. kring produkter, tjänster och processinnovationer som leder till ny service, att serva nya kundgrupper och leverans av service internt eller i samarbete med andra.

Som nämndes i början av kapitlet tenderar strategiforskningen att främst studera innehållet i strategier samt sambandet mellan en viss typ av strategi och hur väl företaget presterar på marknaden. Samma fenomen finns inom strategiforskningen om offentliga organisationer där huvudsakligen Miles och Snows (1978) övergripande strategiska typologier har använts för att hitta samband mellan en viss strategi, eller kombination av strategier, och en offentlig organisations prestationer. Vi kommer att återkomma till dessa i nästa avsnitt, men först behöver vi få en bild av vilka andra möjliga prestationer som kan vara aktuella att studera inom offentlig sektor. Ett problem är dock att så få studier är genomförda och att forskning inom strategisk ledning och styrning har en tendens att konstatera att mätning av prestation är viktigt medan vilka mått som ska ligga till grund är oklart. En av de få studier som ger förslag på prestationsmått är Lane (2008) som diskuterar att ett sätt att skapa värde för offentliga organisationer är att fokusera på leverans av service och tjänster. Då är t.ex. antal tjänster och produkter producerade, kvalitet på service, nöjdhet med service, distribution av tjänster och kostnader per enhet lämpliga mått. Då de flesta offentliga organisationer dessutom levererar service och tjänster utan att ta betalt, eftersom de finansieras med skattemedel, menar Lane (2008) att denna typ av mått är viktiga för att få någon information om vilket värde de producerar till slutanvändaren. Olika prestationsmått ger även en indikation om var förbättringar behöver ske.

Återkommande strategiska typologier

Inom klassisk strategilitteratur är grundidén baserad på företags förmåga till strategisk anpassning mot den externa omgivningen som ett sätt för organisationer att förbättra sina prestationer. Traditionellt baseras dessa tankar på Porter och dennes tre strategiska typologier: *kostnadsöverlägsenhet*, *differentiering* och *fokusering* (se t.ex. Porter, 1980; 1985). Total *kostnadsöverlägsenhet* som strategi har som främsta mål att nå den mest överlägsna kostnadsstrukturen i branschen genom att ständigt arbeta för att reducera eller kapa kostnader inom såväl produktionen som organisationens övriga administrativa och stödjande funktioner. Det i sin tur kräver en intern struktur som kan producera uppföljningsrapporter som ett nödvändigt styrinstrument för att kontrollera kostnadsutvecklingen. I detta sammanhang underlättar det med en tydlig organisations- och ansvarsfördelning där goda prestationer kan belönas efter uppställda och förutbestämda kvantitativa mål (Porter, 1980). En *differentieringsstrategi* har i stället sin utgångspunkt i kundens subjektiva uppfattning om den erbjudna produkten som något unikt, t.ex. via design, varumärke, service och teknologi. Produktutveckling, nyskapande och innovation får då en central plats. Detta gör det viktigt att locka till sig och behålla kvalificerad arbetskraft och kreativa medarbetare (Porter, 1980). Till sist har vi *fokuseringsstrategier* som är tillämpbara i såväl differentiering som

kostnadsledarskap. Det som karakteriserar denna strategiska inriktning är ett fokus på ett särskilt marknadssegment bestående av antingen en specifik målgrupp, produktlinje eller geografisk marknad. För en verksamhet som tillämpar fokuseringsstrategi handlar målet om att tillgodose den specifika målgruppen medan målet för de andra två i stället syftar till att nå hela branschen (Porter, 1980;1985).

Inom strategiforskningen i offentlig sektor är dock inte Porter speciellt väl refererad – de tre typologierna lyfts inte alls fram – utan snarare handlar det om att diskutera hur offentlig sektor kan positionera sig så att det blir tydligt för kunden vilken tjänst man erbjuder. Forskningen tenderar snarare att utgå från Miles och Snow (1978) och deras fyra typologier: *proaktiv* (prospectors), *defensiv* (defenders), *reaktiv* (reactors) och *analyserare* (analysers). Beträffande en *proaktiv* strategi har forskare en tendens att betona innovation och risktagande. Strategin tar sin utgångspunkt i en turbulent och osäker omgivning där organisationen kontinuerligt söker nya produkt- och servicemöjligheter. Ledningsstrukturen i dessa organisationer är ofta flexibel och har starkt kundfokus. *Defensiv* strategi fokuserar snarare på att effektivisera än att utvidga den egna verksamheten och tar sin utgångspunkt i en mycket snäv och välavgränsad marknadsdomän som är stabil. Dessa organisationer är experter inom sitt respektive område med liten vilja att försöka vidga eller söka sig utanför marknadsdomänen. Några större förändringar av organisationsstruktur eller produktionsteknologi förefaller inte nödvändiga på grund av den snäva verksamhetsinriktningen (Ahlström, 2008). När det kommer till en *reaktiv* strategi är utgångspunkten att det handlar om en instabil organisation på grund av att den i realiteten saknar en strategi som överensstämmer med organisationens struktur och målsättning. Frånvaron av en fungerande strategi gör att nya möjligheter går förlorade. Detta är ett exempel på en icke framgångsrik strategi enligt många forskare (se t.ex. Ahlström, 2008; Walker m.fl., 2010; Boyne och Walker, 2010). Till sist har vi också *analyseraren* som är en hybrid av strategierna defensiv och proaktiv med en kärna bestående av traditionella produkter men som samtidigt är beredd att nyetablera efter övervägande. Denna strategi tillämpar ofta matrisstruktur som organisationsform (Ahlström, 2008). Många inom strategisk forskning i offentlig sektor bortser från analyseraren. Boyone och Walker (2004) samt Walker m.fl. (2010) menar dock att alla organisationsstrategier i offentlig sektor ofta är en mix av proaktiv, defensiv och reaktiv strategi.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att Miles och Snow (1978) fokuserar på organisationens strategiska mönster medan Porter (1980) i stället belyser en organisations strategiska position. Det finns dock en del likheter mellan de olika typologierna, t.ex. framgår det tydligt att Miles och Snows (1978) strategiska typologi defensiv och Porters (1980) typologi total kostnadsöverlägsenhet fokuserar på ökad eller förbättrad inre effektivitet, t.ex. gällande produktion, administration och stödjande funktioner. Ett liknande resonemang kan föras beträffande strategin proaktiv och Porters (1980;1985) differentiering, vilka utgör olika strategiska inriktningar men har som gemensamma egenskaper att de bägge beskriver en situation där omgivningen kan karakteriseras som turbulent och där produktens/tjänstens unika egenskaper därför ges stor betydelse (se t.ex. Ahlström, 2008). Dessa två strategiska typologier tenderar också att premiera innovation.

Entreprenörskap och innovation

Poister (2010) drar slutsatsen att om myndigheter ska kunna förutse nya problem och utmaningar, svara mot dem effektivt och åtminstone till en viss grad kartlägga sin egen väg in mot framtiden, behöver de tänka och agera strategiskt och ha förmågan att styra mot resultat. I detta sammanhang har forskning, likaväl som resultat från praktiken, visat att entreprenörskap kan vara ett betydande hjälpmedel i offentliga organisationer (se t.ex. Barlett och Dibben,

2002; Albury, 2005; Moore, 2005; Kinder, 2012; Andrews och Van de Walle, 2013). Entreprenörskap är nära förknippat med innovation. Båda dessa termer är i dagsläget mycket välansända retoriskt, både i privat (Höglund, 2013) och i offentlig sektor (Albury, 2005) och det finns en diskurs i samhället som associerar entreprenörskap och innovation med något önskvärt att sträva efter i organisationer. Retoriken kring dessa två begrepp visar att de ofta är förknippade med att vara förändringsbenägen, med förnyelse, förbättringar, kreativitet, flexibilitet etc. Detta betyder dock att det finns många olika tolkningar och definitioner på vad entreprenörskap och innovation är. Entreprenörskap beskrivs som ett komplext och mångfasetterat fenomen – det är samtidigt individuellt och socialt, men också ett ekonomiskt fenomen – ett fenomen som förändras över tid och visas i olika sammanhang (se t.ex. Landström, 2005; Bjerke, 2007). Innovation är en central del av entreprenörskapslitteraturen och är ofta basen för att driva förändring och förnyelse i organisationer (se diskussionen i kommande avsnitt om strategiskt entreprenörskap).

När det kommer till entreprenörskap i offentlig sektor menar Barlett och Dibben (2002) att det finns ett internt perspektiv och ett externt. Det interna perspektivet tenderar att fokusera på ”empowerment” för medarbetarna och det externa på entreprenöriell styrning. Generellt syftar dessa forskare på entreprenörskap som en eller flera individer som agerar som entreprenörer inom organisationen. Det framkommer att styrning av resultat inte kan ses som en drivkraft till förändring i sig, utan som ett verktyg som finns tillgängligt för entreprenörer i offentlig sektor. Om det sedan önskas kan verktyget användas för att institutionalisera de förändringar en innovation medför som ett sätt att svara på de behov som finns hos medborgarna. Det innebär att innovation lyfts fram både som en process och som ett resultat i sig, t.ex. en tjänst, produkt eller arbetsmetod.

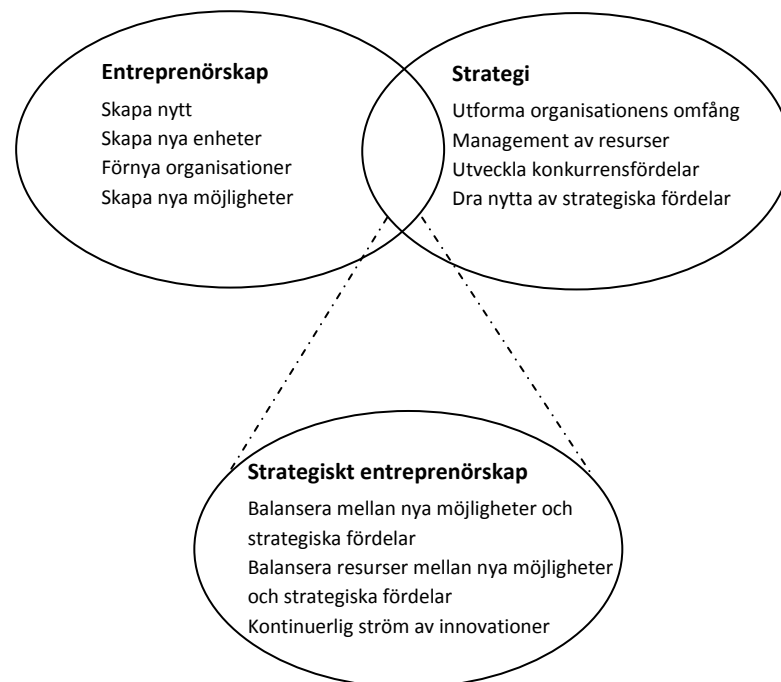
Osborne (2010) menar att innovationsprocesser under lång tid har framhållits inom forskning som viktiga för att leverera offentlig service och tjänster, men att denna typ av forskning har en tendens att bygga på traditionell managementlitteratur i en NPM-anda som främst har inspirerats av tillverkningsindustri och dess syn på innovation. Utgångspunkten har ofta varit Porter (1980), teknisk design av innovationer eller belöningsstrukturer för innovationskraft. Osborne (2010) föreslår här att ett större fokus bör läggas på innovation i en kontext av service och tjänster, t.ex. hur service- och tjänsteföransvarningsprocessen fundamentalt kan ändras. Därmed minskar fokus på hur nya produkter skapas eller omdesignas. Det framkommer också att det är viktigt att involvera den som ska använda en specifik service eller tjänst (kunden) som en samskapande producent för att få fram nya framgångsrika innovationer. För att sedan lyckas implementera dessa är det viktigt att på olika sätt kundanpassa innovationsprocessen. Här föreslår Osborne (2010) att det finns mycket att hämta inom service- och tjänsteforskningen.

Entreprenörskap och management var länge två separata forskningsområden och sågs som oförenliga (Stevensson och Jarillo, 2002). Management har ofta setts som mer statiskt och med fokus på strategi, långsiktig planering, struktur och stabilitet i större organisationer. Entreprenörskap i sin tur beskrivs ofta som något dynamiskt och med fokus på förändring, förnyelse och flexibilitet att agera snabbt, något som ofta förknippas med mindre företag. Forskning visar att för stort fokus på management försvårar möjligheten att driva entreprenörskap och att för stort fokus på entreprenörskap försvårar möjligheten till effektivt management (se t.ex. Höglund, 2013). Dock menar flertalet forskare att båda processerna behövs i praktiken för att en organisation ska vara konkurrenskraftig och överleva. Ett område som fokuserar på balansen mellan management och entreprenörskap är *strategiskt entreprenörskap*.

Inom strategiskt entreprenörskap framhålls att det är nödvändigt att kunna balansera mellan strategiska och entreprenöriella processer för att en organisation ska kunna hantera den osäkerhet som finns i den yttre miljön och därmed öka sina förutsättningar och förmågan att förändras med omgivningen (se t.ex. Hitt m.fl., 2001, 2002; Ireland m.fl., 2003; Ireland och Webb, 2007; Morris m.fl., 2008; Kuratko och Audresch, 2009; Ireland och Webb, 2009). För att styra organisationen mot ökad förändringsbenägenhet och förbättrade prestationer som uppfyller intressenters behov på marknaden blir också innovation en viktig del inom strategiskt entreprenörskap, som ett sätt att sammanlänka strategi och entreprenörskap (Ireland m.fl., 2009).

Strategiskt entreprenörskap

En återkommande idé inom strategiskt entreprenörskap är att studera hur nya möjligheter tas tillvara (en aspekt av entreprenörskap) och hur dessa möjligheter kan komma organisationen till strategisk nytta (en aspekt av strategi). Ireland och Webb (2007) är några av de mest citerade forskarna på området och de definierar strategiskt entreprenörskap som en värdeskapande skärningspunkt mellan entreprenörskap och strategi (se figur 1).



Figur 1. Strategiskt entreprenörskap: en värdeskapande skärningspunkt mellan strategi och entreprenörskap. Källa: Ireland och Webb (2007).

För att förstå strategiskt entreprenörskap som en balansakt lyfter Ireland och Webb (2007) fram betydelsen av att definiera begreppen strategi och entreprenörskap. Med hjälp av Hofer och Schendel (1978), argumenterar de för att strategi handlar om en organisations långsiktiga utveckling, t.ex. beslut rörande omfång, hur resurser förvärvas och fördelas samt planerade konkurrensfördelar. Entreprenörskap i sin tur handlar om ageranden som skapar något nytt, t.ex. en ny organisation eller organisationsenhet, eller på olika sätt förnyar den befintliga organisationen. Strategiskt entreprenörskap blir då enligt Ireland och Webb (2007) ett resultat av att kombinera attribut från både strategi och entreprenörskap. Det gör det möjligt att

utveckla en kontinuerlig ström av innovationer för att förbättra en organisations resultat och prestationer, och erhålla en konkurrensfördelaktig position på marknaden. Vidare argumenterar de att det handlar om en organisations planerade agerande att dra strategisk nytta av innovationer vilka uppstår som ett resultat av organisationens satsning på att kontinuerligt utforska innovationsbaserade möjligheter. Det kan röra sig om nya organisationsformer, strategier, tjänster, produkter och processer. I nästkommande avsnitt kommer vi att presentera och diskutera innehållet i strategiskt entreprenörskap utifrån figur 1.

En balans mellan nya möjligheter och strategiska fördelar

Forskare har identifierat ett antal organisatoriska aspekter som är viktiga för att kunna balansera mellan nya möjligheter och strategiska fördelar, t.ex. struktur, kultur och ledarskap (se t.ex. Ireland m.fl., 2003; Ireland och Webb, 2007; Morris m.fl., 2008). Vad som är intressant här är att de strukturella och kulturella mekanismerna som krävs för att stödja beteenden som är relaterade till nya möjligheter skiljer sig från de mekanismer som behövs för att stödja beteenden relaterade till strategiska fördelar.

När det gäller struktur och skapandet av nya möjligheter menar Morris m.fl. (2008) att det behövs en organisationsstruktur som bygger på decentralisering av mandat, semistandardiserade procedurer och semiformaliserade processer. Å ena sidan förklarar Ireland och Webb (2007) att decentralisering av mandat ökar effektiviteten i en organisations förmåga att utforska ett större antal potentiellt attraktiva marknadsrelaterade möjligheter. Å andra sidan, att semistandardisera och semiformalisera beslutsregler för styrning, och därmed minska otillbörlig användning av ekonomiska resurser och humankapital gällande nya möjligheter, skapar rutiner som har en förmåga att hämma kreativiteten bland medarbetarna (Ireland och Webb, 2007).

När det kommer till kultur argumenterar Ireland m.fl. (2003) för att en effektiv entreprenöriell kultur bygger på att det finns ett engagemang som är kopplat till att skapa nya möjligheter. Då krävs det att organisationen stimulerar och uppmuntrar beteenden som ger nya idéer, kreativitet, lärande och risktagande. Men också misslyckanden måste tolereras. På detta sätt kan utveckling av produkt och process samt administrativa innovationer uppmuntras och kontinuerlig förändring ses som en katalysator för nya möjligheter. En entreprenöriell kultur utvecklas i en organisation vars ledare använder sig av ett entreprenöriellt tankesätt. Det kan kortfattat ses som ett tillväxtorienterat perspektiv som förespråkar flexibilitet, kreativitet, kontinuerlig innovation och förnyelse i organisationer (se t.ex. Ireland m.fl., 2003; Ireland och Webb, 2007; Morris m.fl., 2008; Ireland m.fl., 2009). Ett problem som lyfts fram av Ireland och Webb (2007) är dock att medarbetare och andra intressenter föredrar ledare som väljer en konsekvent väg, medan entreprenörskap är baserat på förändring och innovation. Morris m.fl. (2008) tar upp ett liknande problem när de framhåller att beteenden som stimulerar till nya möjligheter kan ses som oattraktiva för flera intressenter då de är experimentella till sin natur och det därmed finns en stor osäkerhet kring om det ska komma något positivt resultat ur det hela. Från ett ledarskapsperspektiv är sådana processer mycket svåra att styra. För att skapa och anta nya möjligheter krävs det att medarbetarna i en organisation är förändringsbenägna och har förmågan att anpassa sig, och att de slutar använda sig av invanda rutiner som de troligen är mer bekväma med (Ireland m.fl., 2003). Detta skapar en situation där de flesta organisationer föredrar beteenden kopplade till strategiska fördelar och att man nyttjar befintliga rutiner.

Balansera resurser mellan nya möjligheter och strategiska fördelar

En annan viktig aspekt inom strategiskt entreprenörskap är förmågan att balansera resurser mellan nya möjligheter (förvärva och utveckla nya resurser) och strategiska fördelar (hantera existerande resurser) (se t.ex. Ireland m.fl., 2003; Ireland och Webb, 2007; Audretsch m.fl., 2009). Audretsch m.fl. (2009) menar att den entreprenöriella ledarens förmåga att strukturera, bunta ihop och dra nytta av organisationens resursportfölj är mycket viktig. Ireland m.fl. (2003) menar vidare att den entreprenöriella ledarens funktion, förutom att fostra ett kollektivt entreprenöriellt tankesätt och kultur, måste vara att styra organisationens resurser så att beteenden som stimulerar både nya möjligheter och strategiska fördelar uppmuntras. Audretsch m.fl. (2009) lyfter i denna kontext fram tre nivåer av analys: 1) ledarskap, förmågor och humankapital, 2) operationell struktur, kollektivt tänkande och organisationskultur och 3) tillgänglighet av resurser för strategiska fördelar och nya möjligheter i omgivningen.

Ireland m.fl. (2003) poängterar att det finns tre huvudsakliga resurser som är av betydelse inom strategiskt entreprenörskap: 1) ekonomiskt kapital, 2) humankapital och 3) socialt kapital. Humankapital inkluderar hela organisationens kunskaper och färdigheter vilka bidrar till att organisationens prestationer förbättras (Covin och Slevin, 2002; del Valle och Castillio, 2009). Vidare menar Ireland m.fl. (2003) att humankapital tillsammans med socialt kapital är basen för att erhålla och utveckla viktiga resurser för att utforska nya möjligheter. Därmed definieras socialt kapital som en uppsättning av relationer mellan individer och organisationer som underlättar beteenden. Morris m.fl. (2008) uttrycker att socialt kapital kan erhållas på olika sätt, t.ex. genom att dela information, genom att skapa möjligheter för människor att uppvisa sin kompetens och färdigheter samt genom att bygga och använda nätverk.

Kontinuerlig ström av innovationer

Inom strategiskt entreprenörskap är tanken att skapa en kontinuerlig ström av innovationer genom att balansera mellan nya möjligheter och strategiska fördelar. Innovation lyfts ofta fram som skärningspunkten mellan strategi och entreprenörskap (se t.ex. Ireland och Webb, 2007; Morris m.fl., 2008). Covin och Miles (1999) hävdar till och med att strategiskt entreprenörskap är det verktyg som möjliggör innovationer i organisationer. Enligt Kuratko och Audretsch (2009) kan innovationer uppstå överallt i en organisation, och genom att aktivt söka nya möjligheter försöker management erhålla eller behålla konkurrensfördelar. De menar också att det finns två referenspunkter att förhålla sig till när det kommer till innovation:

1. Hur mycket en organisation förnyar sig i förhållande till där de var innan (t.ex. förnyar sina produkter/tjänster, marknader, interna processer etc.).
2. Hur mycket ett företag förnyar sig i förhållande till branschens konventioner eller normer (återigen i termer av produkt/tjänster, marknader, interna processer etc.).

Forskare inom strategiskt entreprenörskap tenderar också att diskutera innovation ur ett kontinuumsperspektiv av stegvis innovation (inkrementell) till diskontinuerlig innovation (radikal) (Schindehutte och Morris, 2009). Organisationer som försöker uppnå radikal innovation skapar helt nya marknader, nya kundvärden och omformulerar eller skapar nya konkurrensvillkor. Detta är nära förknippat med proaktivitet. Inkrementell innovation fokuserar snarare på att förnya organisationen via befintliga förmågor och förbättringar av struktur, processer och arbetsmetoder. Ireland m.fl. (2003) menar att denna typ av innovation både kan innefatta enkla inkrementella förbättringar, likaväl som större genombrott av förbättringar gällande en organisations prestationer internt och externt. De påpekar också att för stort fokus på inkrementella innovationer hindrar organisationer från att känna igen och utforska nya möjligheter. Men att fokusera för mycket på radikala innovationer gör det å

andra sidan svårt att behålla nuvarande konkurrensfördelar och till fullo dra nytta av värdet från dessa innovationer. Därför innefattar effektiv strategisk entreprenörskapspraktik idén om att arbeta med både inkrementella och radikala innovationer. Vilket också har uppmärksammats som viktigt inom offentlig sektor, även om de inkrementella innovationerna är vanligare i dagsläget än de radikala (Moore, 2005). Vanligtvis tar sig innovationer följande fem uttrycksformer inom strategiskt entreprenörskap (se t.ex. Covin och Miles, 1999; Morris m.fl., 2008; Kuratko och Audresch, 2009):

Kontinuerlig förnyelse – handlar om att kontinuerligt introducera nya produkter/tjänster på en befintlig marknad alternativt introducera befintliga produkter på (för organisationen) nya marknader. Forskare inom offentlig sektor t.ex. Lane (2008), Boyne och Walker (2010) samt Osborne (2010) argumenterar att det är viktigt för offentliga organisationer att leverera nya produkter och tjänster som uppfyller medborgarnas behov.

Domänomdefiniering – uppstår när företag aktivt försöker skapa nya produkt- eller tjänstemarknader som konkurrenterna ännu inte har upptäckt eller marknader som är underlevererade, d.v.s. där det fortfarande finns ett kundbehov på marknaden att fylla. Fokus ligger på att utforska vad som är möjligt snarare än vad som är tillgängligt på marknaden. Att introducera en ny produkt-, tjänst- eller marknadskategori innebär att företaget omdefinierar den domän de konkurrerar inom. Denna form av innovation är nära förknippad med radikala innovationer. Barlett och Dibben (2002) samt Moore (2005) diskuterar radikala innovationer i offentlig sektor och konstaterar att de inte förekommer så ofta men att det händer.

Organisationsförnyelse – fokuserar på förnyelse av en organisations organisationsstruktur, interna processer, arbetsmetoder etc. i syfte att förbättra konkurrenskraften. Det gäller främst förändringar i existerande aktiviteter i värdekedjan, och stödaktiviteter i form av process- och administrativa innovationer snarare än produkt- eller tjänsteinnovation. Enligt Moore (2005) är detta ett av de vanligaste förfaringssätten vid innovation inom offentliga organisationer. Även Boyne och Walker (2010) argumenterar att nya processinnovationer som leder till ny eller förbättrad service till medborgarna är viktiga.

Förnyelse av strategier – handlar om hur en organisation skapar värde och konkurrerar på marknaden. Strategisk förnyelse beskriver nya affärsstrategier som avsevärt skiljer sig från tidigare praxis så att företag kan förbättra resursutnyttjandet eller i högre grad utnyttja möjligheterna, d.v.s. radikalt ändra sin marknadsposition och sin konkurrenskraft. I korthet handlar det om implementering av fundamentalt nya affärsstrategier. Andrews och Van de Walle (2012) är några av de forskare som berör denna aspekt inom offentlig sektor och de diskuterar bl.a. betydelsen av entreprenöriella strategier och av att förnya strategier mot en mer entreprenöriell orientering.

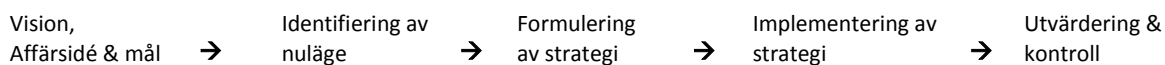
Rekonstruktion av affärsmodellen – handlar om förnyelse av en befintlig affärsmodell och sättet att tjäna pengar åt företaget, alternativt att en ny affärsmodell införs som ändrar sättet organisationen genererar och tar in sin vinst på. Basen i affärsmodellen handlar om hur företag skapar värde, för vem, hur de konkurrerar och hur de tjänar pengar. Koteen (1997) menar att en förnyad affärsmodell uppstår i offentlig sektor med en mer strategisk riktning. I övrigt är inte affärsmodellen framträdande i forskning om offentliga organisationer.

Enligt Covin och Miles (1999) kan dessa fem former av strategiskt entreprenörskap ses som olika strategier, dock entreprenöriella strategier. Vad som särskiljer en vanlig strategi från en entreprenöriell strategi, menar de, är att det inte går att säkerställa eller i förväg kalkylera vilka resultat en entreprenöriell strategi kommer att ge, d.v.s. det sker under stor osäkerhet och därmed ökar riskerna för att misslyckas med att uppnå målen med strategin.

Precis som med teorier kring strategisk ledning och styrning är det komplicerat att översätta strategiskt entreprenörskap till offentlig sektor. Det handlar återigen om hur prestationerna ska mätas då värdeskapandet är centralt inom teorin men mycket svårare att identifiera i offentlig sektor än i privat (Klein, 2013). Se tidigare diskussion i kapitlet för hur Lane (2008) föreslår att detta kan hanteras.

Strategiprocessen

Det har i detta kapitel konstaterats att strategisk ledning och styrning börjat spela en allt viktigare roll för att förändra hur offentlig sektor arbetar. Detta enligt Koteen (1997) utifrån en förnyad affärsmodell med fokus på förbättrad strategiprocess, strategiinnehåll, implementering och strategisk styrning. En strategisk process kan ses som ett antal aktiviteter som till viss del löper parallellt med varandra. Övergripande kan processen beskrivas enligt följande:



Utgångspunkten är att verksamheten först fastställer visionen och målen, för att därefter identifiera nuläget och den situation som organisationen befinner sig i. Detta sker med hjälp av externa och interna analyser som ligger till grund för de strategiska val som sedan görs, och den slutliga formuleringen av strategin. Därefter implementeras strategin i verksamheten och när detta genomförts ska strategin följas upp och utvärderas. Förutom den övergripande strategiprocessen är det svårt att inom forskningen hitta några gemensamma nämnare för hur ett bra strategiskt ledningssystem inom offentlig sektor ska utformas. Koteen (1997) lyfter fram att detta beror på att enskilda organisationer ofta är mycket olika. Inte bara i storlek och uppdrag, utan också graden av turbulens och förändring i omgivningen kan variera kraftigt, samt att typen av problem som uppstår kan ge både kort- och långsiktiga implikationer. Detta gör att det krävs olika sätt att styra inom offentlig sektor inklusive olika managementstilar och strategiska ageranden. Ibland beskrivs det som bättre att vara mer passiv och att agera på olika händelser än att försöka förutspå dem och agera i förväg, något som enligt klassisk strategilitteratur är att föredra.

Vidare i detta avsnitt kommer vi främst att beröra strategiprocessen i termer av strategisk planering och formulering, implementering av strategi och vikten av att följa upp det strategiska arbetet. Forskning kring strategi visar att organisationer generellt är duktiga på att formulera strategier och skapa strategiska planer. Processen att implementera strategin är dock ofta problematisk. Den innebär att organisationen och dess medarbetare måste förändra arbetssätt och rutiner vilket i sig är en utmaning, speciellt om medarbetarna inte förstår varför eller har den kunskap som krävs för att genomdriva förändringarna i enlighet med de formulerade strategiska planerna (se t.ex. Koteen, 1997). När strategin har implementerats är det dags för uppföljning med fokus på vilka resultat strategin har bidragit med och hur organisationens prestationer har fallit ut i förhållande till strategin. Detta är inget undantag när det kommer till strategiskt arbete i offentlig sektor (Plant, 2009).

Formulering och planering

När det gäller formulering och planering av strategi finns det många åsikter om hur en organisation kan göra detta och vi kommer att ta upp några av dessa aspekter utifrån vad som finns skrivet om strategisk ledning och styrning inom offentlig sektor. Enligt exempelvis Koteen (1997) kan strategiformulering ses som en process för att utveckla strategier och en strategisk plan som hanterar hot från omgivningen och svarar på möjligheter på ett sätt som tillgodoser organisationens egna styrkor och svagheter. Denna process sätter den strategiska

agendan genom att ledningen väljer ut vilka större problemområden organisationen ska koncentrera sig på att hantera. Den påföljande strategiska planen kan sedan ses som en övergång från ett uttalande av strategiska avsikter till ett tillkännagivande av strategiska handlingsplaner som ska föra organisationen mot uppsatta strategiska mål. Koteen (1997) poängterar att strategiformulering leder förberedelserna av strategier och den skriftliga strategiska planen. Därmed bör formuleringsprocessen innefatta följande:

- Redogöra och bekräfta uttalat uppdrag.
- Identifiera betydelsefulla trender i omgivningen och problem.
- Fastställa grundläggande värden som ska betonas i organisationen.
- Välja ut de större problemområden som ska adresseras.
- Peka ut den strategiska riktningen som ska efterföljas.
- Välja ut lämpliga strategier.
- Utveckla strategiska initiativ som tar organisationen i vald riktning.

Om vi utgår från klassisk strategilitteratur rörande planering är de strategiska processerna inom offentlig sektor ofta lika de som sker i privat sektor (Joyce, 2004). Ledare och chefer i offentlig sektor kan erhålla flera fördelar av att formulera skriftliga strategiska dokument, med vision, mål och strategiska planer (Joyce, 2004; Poister, 2010; Boyne och Walker, 2010). Poister (2010) konstaterar att strategisk planering innebär att formulera strategier som ger en helhetsbild genom att blanda framtidstänkande, målanalys samt subjektiv utvärdering av värde, mål och prioriteringar. Det ger möjlighet att kartlägga en framtida riktning och åtgärder för att säkerställa organisationens livskraft, effektivitet och förmåga att addera offentligt värde. Plant (2009) resonerar på ett liknande sätt och trycker på vikten av att anta ett holistiskt tillvägagångssätt vid formulering av strategi som tar ett helhetsgrepp och bygger på ett systemtänk där alla komponenter inkluderas systematiskt. För att förklara varför det är viktigt att anta ett holistiskt angreppssätt på strategisk planering så refererar Plant (2009) till Porter och hans syn på strategi som att skapa en unik position vilket inkluderar ett antal olika aktiviteter. Det finns med andra ord ingen ideal position utan ett antal aktiviteter som man kan välja mellan för att positionera organisationen på bästa möjliga sätt. För de flesta offentliga verksamheter involverar detta att positionera organisationen så att den ger en unik och skraddarsydd service som fyller behoven hos medborgare och företag (ibid). Plant (2009) lyfter fram att en sådan holistisk modell byggs på fyra komponenter:

1. Utveckla en strategisk vision genom input från allmänheten och medarbetare.
2. Utveckla och prioritera strategiska mål och initiativ som ligger i linje med visionen.
3. Utveckla affärsplaner för varje avdelning som ligger i linje med den strategiska planen.
4. Mät och rapportera resultat.

Genom att arbeta systematiskt med strategi genom hela organisationen kan en hel del fördelar uppnås. Till exempel Poister (2010) har i en studie av två myndigheter identifierat att strategisk planering har möjliggjort för chefer att tänka systematiskt om framtiden och den omgivning de agerar i, att förespråka lärande och diskussioner om vad som är viktigt, att avgöra vad som ska prioriteras och vad som kommer att fungera eller inte, att arbeta fram konsensus och hur organisationens medlemmar ska genomföra fastställda strategiska initiativ samt att kommunicera riktning till intressenter utanför och inom organisationen.

För att skapa en bra strategisk plan för den enskilda organisationen krävs det enligt Koteen (1997) en hel del förarbete som bl.a. innefattar att göra noggranna analyser och studier av den yttre och inre miljön/omgivningen som sedan ligger till grund för en bedömning av framtiden. *Yttre miljö/omgivning* består av de faktorer, möjligheter och hot som finns utanför

organisationen och kan vanligtvis inte styras på kort sikt av högsta ledningen. De yttre faktorerna utgör det sammanhang i vilket en organisation fungerar och det handlar om att identifiera den uppsättning av yttre händelser och trender som kan påverka den strategiska prestationen. Det innebär också att identifiera nyckelaktörer att samarbeta med som kan inverka på prestationen, t.ex. kunder, styrelser, branschorganisationer och speciella intressegrupper. *Inre miljö/omgivning* är kopplad till styrkor och svagheter inom den egna organisationen och kan oftast inte heller styras på kort sikt av högsta ledningen. De inre faktorerna består av den kontext där arbetet utförs, organisationens struktur av ansvar och befogenheter, kultur och värderingar samt mänskliga och ekonomiska resurser.

Poister (2010) konstaterar att offentlig sektor i USA sedan 1990-talet har arbetat med strategisk planering. Rapporter från U.S. Government Accountability Office visar dock att det fortfarande finns mycket kvar att önska beträffande strategisk planering då chefer i offentlig sektor har svårigheter att formulera resultatorienterade mål, att adressera problem som genomsyrar flera myndigheter, att åberopa eller ta in adekvat konsultation från externa intressenter när det gäller formulering av strategiska planer, att relatera årliga mål till långsiktiga mål samt att identifiera budget, mänskliga resurser och andra resurser för att nå dessa mål. Detta betyder inte, enligt Poister (2010), att strategisk planering inte har slagit väl ut i offentligsektor, utan att det finns saker kvar att arbeta med.

Implementering

En av nyckelaspekterna för en lyckad strategisk plan är implementeringen av planen. En del avsiktliga strategier genomförs som det var tänkt medan andra blir realiserade på något annat sätt eller inte alls. Sedan finns det även strategier som växer fram efter vägen (eng. *emergent strategies*), vilka ofta teoretiskt ses som motsatsen till de avsiktliga strategierna (se t.ex. Mintzberg och Waters, 1985). Strategier kopplas dessutom ofta ihop med förändringar, och det är inte en fråga om huruvida strategiska förändringar kommer att ske i organisationer, utan hur och när. De strategiska förändringar som sker kan dock variera i omfattning och implementeringstid.

Enligt Koteen (1997) är organisationers strategiska förmåga en viktig pusselbit i implementeringsprocessen. Till exempel måste den högst ansvarige för en organisation, och andra högt uppsatta chefer, ha accepterat ett större ansvar för att utveckla hela sin organisations strategiska förmåga. Detta har blivit ett krav för att vara framgångsrik, och för att lyckas måste dessa chefer vara tydliga och konsekventa i sitt stöd till en effektiv strategisk utveckling som ser till att andra i organisationen förstår vikten av ett strategiskt engagemang. Det innebär att cheferna – vars primära funktion är att leverera service till medborgarna – måste besitta en strategisk förmåga att hantera förändrade krav (från kunder och uppdragsgivare) och aktivt börja leda sina organisationer efter dessa. Och för att lyckas med detta behöver hela organisationen, inte bara chefer och ledande personer, inneha en kollektiv strategisk förmåga, vilket enligt Koteen (1997) innebär att skapa en omgivning som servar organisationens medlemmar och stödjer strategiska satsningar. Här blir också den strategiska kapaciteten viktig då den avgör hur stora strategiska genomföranden som kan hanteras i organisationen. Det vill säga den mängd strategiskt arbete som kan hanteras bestäms av de nya initiativen och av antalet initiativ som ska genomföras samt av storleken på den strategiska budgeten och dess risker kopplat till fortsatt framgång för organisationens framtid. Management på denna nivå handlar då oftast om att utveckla strategisk förmåga i tre dimensioner: 1) *Strategiska avsikter mot framtiden* – vilket syftar till att klargöra organisationens uppdrag, ange strategisk riktning, forma gemensamma värderingar och vidta särskilda strategiska satsningar. 2) *Strategiska beslut* – vilket handlar om de val som behöver göras gällande strategisk riktning och/eller satsning på nya initiativ. 3) *Implementering av*

strategiska åtgärder – vilket inkluderar de aktiviteter som vidtagits för att genomföra de strategiska initiativen, liksom de institutionella och administrativa åtgärder som krävs för att stödja genomförande av strategiska initiativ. Koteen (1997) menar att verktyget för att skapa dessa dimensioner av strategisk förmåga i en organisation i själva verket ligger inom utformning och drift av strategiska ledningssystem med dess centrala inslag, d.v.s. den strategiska planen.

Poister (2010) lyfter också fram att implementeringsprocessen innefattar att arbeta sig igenom alla managementnivåer på ett genomtänkt tillvägagångssätt för att implementera strategiska initiativ, främja den strategiska agendan och styra organisationen in i framtiden på ett medvetet sätt. Detta innefattar att ta sig an verksamhetsplanering, budget, arbetskraftutveckling och -träning, management och andra administrativa processer, intern och extern kommunikation, analytiska och problemlösande förmågor, lagstiftningsagendan, ledarskapsförmågor, organisationens förmåga att influera andra intressenter etc. På så sätt bidrar strategisk ledning och styrning till att strategier implementeras effektivt och uppmuntrar till kontinuerligt strategiskt lärande, tänkande och agerande.

Plant (2009) i sin tur menar att en lyckad implementering är beroende av vilken struktur organisationen har. Många offentliga organisationer är byråkratiskt strukturerade, d.v.s. de beskrivs som status quo-orienterade, centraliserade och regelstyrda, där man arbetar ensamt och processororienterat. I kontrast lyfter Plant (2009) fram postbyråkratiska organisationer som förändringsorienterade och decentraliserade, som bygger på ledarskap, samarbete och resultatorientering. Han menar att implementering av strategi fungerar bättre i postbyråkratisk struktur, eftersom det innebär att göra många saker väl och det då behövs ett bra ledarskap och en viss frihetsgrad att kunna fatta egna beslut och styra mot resultat. Implementeringen behöver också vara en del av en större helhet, d.v.s. en del av ett strategiskt ledningssystem för att öka förutsättningarna att lyckas.

En del av det strategiska ledningssystemet innebär att redan i planeringen underlätta för implementeringen genom att fokusera på vilken koordinering som behöver göras när det gäller att integrera det strategiska ramverket med de operativa planerna. Här menar Koteen (1997) att ett strategiskt ledningssystem kan vara ett verktyg för att integrera och binda samman det strategiska ramverket, inklusive inriktningar och initiativ, med implementering av operativa program och budget. Han framhåller att integration möjliggör för organisationen att länka strategisk planering med mer generella managementprocesser. Detta innebär att olika chefer, för t.ex. personal, budget och finansiering, direkt sätts i en kontext där de styrs av organisationens strategiska satsningar, vilket konceptuellt låter bra. Men i praktiken är det ofta svårare och mer komplext att sammanföra t.ex. HR-chefen med programansvariga i ett strategiskt ramverk. Det är inte ovanligt att konflikter kan uppstå.

Poister (2010) förklarar att om man antar ett strategiskt lednings- och styrningsperspektiv som verktyg för en organisation innefattar det att skapa praktiker för att kontinuerligt forma, implementera och styra en myndighet att arbeta med strategin, d.v.s. i stället för vid vissa planlagda tillfällen (se även Plant, 2009). Detta kan göras genom att delegera ansvar för strategin via större divisioner ned till lägre ledningsnivåer, vilka ges ansvar att föra strategin vidare ned i organisationen och skapa handlingsplaner som tar dem framåt mot visionen som skapades högre upp av ledande chefer. Detta kan göras genom att tillsätta projektgrupper/agerande vilka följer implementeringsprocessen genom organisationen. Med andra ord ges dessa team ansvar för att se till att divisioner och enheter i organisationen utvecklar sina egna strategiska planer inom ramen för myndighetens överordnade strategiska agenda. Som komplement menar Poister (2010:249) att ledningen i myndigheten kan vidta ett antal andra åtgärder för att säkerställa att strategin översätts till handling, bl.a.:

- Identifiera och övervaka lämpliga prestationsmått för att spåra de strategiska initiativens framsteg i att uppnå strategiska mål och syften.
- Bedöma prestationsdata via återkommande strategiutvärderingar och göra de justeringar som behövs för att hålla implementeringen på rätt spår.
- Justera budget inom strategiska prioriteringar, allokerar resurser för att finansiera nya strategiska initiativ och utmana operativa enheter att uppvisa hur deras budgetförslag möjliggör strategiskt framåtskridande.
- Inkorporera mål och syfte relaterat till den strategiska planen i de individuella utförarplanerna och fastställande av processer för att sedan utge belöningar för de som bidrar till att strategiarbetet avancerar.
- Framföra myndighetens vision och strategiska plan internt för att mobilisera ansvarstagande genom hela organisationen.
- Kommunicera strategin till externa intressenter och uppmuntra deras assistans för att föra strategin framåt.
- Betona konsekvens av strategin i förslag, förfrågningar och annan extern kommunikation för att bygga upp trovärdighet och stödja styrorgan och myndighetstillsyn.

Plant (2009) poängterar i sin tur att gap i den strategiska planen kan uppstå om det inte blir ett levande dokument som vägleder beslutsprocessen. Men till skillnad mot Poister (2010) som menar att en strategi behöver kunna uppdateras och förändras mer kontinuerligt så trycker Plant (2009) på att det är viktigt att man inte gör för radikala förändringar av strategin och den prioriteringslista av strategiska initiativ som denne anser bör finnas. Om en revidering av listan ändå måste göras, rekommenderar han att kriterierna missade möjligheter, nya orsaker till risker samt ny lagstiftning ska ligga till grund för huruvida en förändring ska göras eller ej. Att kontrollera hur ofta den strategiska planen förändras kommer, enligt Plant (2009), att skärpa fokus mot implementering av de redan etablerade prioriteringarna. Plant påvisar också att det finns ett antal återkommande gap i implementeringsprocessen (se tabell 1) och föreslår möjliga åtgärder mot dessa.

Avslutningsvis lyfter vi fram Koteens (1997) syn på implementeringsprocessen och på vikten av att klargöra vilket institutionellt stöd som behövs för att nå avsiktliga mål. Institutionellt stöd beskrivs t.ex. i form av personal, struktur, kompetensutveckling, materialinköp, byggnader, stöddokument, datorisering, konsultationsmekanismer och finansiella krav. Då implementeringsprocessen är förenad med risktagande och innefattar stora investeringar och hög grad av osäkerhet, framkommer det att det kan finnas fördelar med att först genomföra ett mindre pilotprojekt. På detta sätt finns en möjlighet att testa och samla kunskap som ger erfarenhet inför en större expansion. Kortfattat innebär implementeringsprocessen att organisationen utvecklar förmåga och sätt att gå från retorik till handling, vilket enligt Koteen (1997) innefattar att göra följande:

- Etablera realistiska mål och indikatorer på progression.
- Utveckla implementeringsplaner för strategin.
- Sätta budget för program och resultatansvar.
- Organisera ”plattare” med självgående managementteam, d.v.s. decentralisera.
- Utveckla strategiska HR-resurser.
- Uppskatta finansiella krav.

Gap i den strategiska planeringens implementeringsprocess	
Gap	Lösning
Den strategiska planen är inte ett levande dokument.	Organisera en årlig workshop för strategisk planering med högre chefer och ledningen för att utvärdera hur planen uppnås.
Strategiska mål prioriteras inte.	Implementera kriterium som guidar högre chefer och ledningen att prioritera strategiska mål.
Det finns ingen finansiering för strategiska initiativ.	Anpassa den strategiska planen till budgetprocessen.
Vi vet inte när vi har uppnått vår vision eller våra strategiska mål.	Utveckla prestationsmått eller indikatorer för att kommunicera uppnådd vision och strategiska mål.
Intressenter känner sig oinformerade om den strategiska planen och huruvida framsteg har gjorts för att nå målen.	Organisera informationsmöten för intressenterna och kommunicera framgångarna med att implementera planen i verksamheten.
Det finns inga processer på plats som spårar framstegen med implementeringen av strategiska initiativ.	Etablera detaljerade spårningsmekanismer, t.ex. Excellark som används för att spåra färdiga milstolpar och på detta sätt försäkra sig om att de strategiska initiativen implementeras som schemalagt.

Tabell 1. Gap i den strategiska planeringens implementeringsprocess. Källa: Plant (2008), refererat i Plant (2009).

Uppföljning

Koteen (1997) refererar till uppföljningsfasen som kontroll och utvärdering, och att detta är en fas av lärande. Den inkluderar att övervaka organisationens strategiska prestation så att önskade resultat kan jämföras med vad som faktiskt har hänt, vilket ska fungera som ett underlag för förbättringar inför framtiden. I denna fas beskrivs det också som viktigt att vidta åtgärder för att avgöra huruvida den strategiska planen, i någon av dess komponenter, behöver ändras, d.v.s. om specifika initiativ behöver minskas eller utvidgas. Därmed blir det viktigt att göra följande enligt Koteen (1997):

- Etablera kontrollmekanismer som ger regelbunden feedback och som håller planerade händelser på rätt spår.
- Identifiera lärdomar och erfarenheter som underlättar organisationslärande.
- Rekommendera justeringar i strategin och implementeringen.

Poister (2010) menar också att det i denna fas även är viktigt att inte bara fokusera på att uppdatera befintlig strategi, utan att det med tiden är troligt att hela strategin, eller stora delar av den, behöver omarbetas, och därmed en helt ny strategi sätts.

Det är intressant att notera att uppföljning av strategi generellt lyfts fram som viktigt inom forskningen, speciellt inom offentlig sektor där det argumenteras för att andra prestationsmått behövs än de traditionella inom strategisk ledning som tenderar att fokusera på företags förmåga att leverera resultat i form av lönsamhet och olika typer av tillväxt. Det är mått som inte kan översättas direkt till offentlig sektor. Flertalet forskare framhåller därmed vikten av att anpassa och översätta strategisk ledning och styrning till offentliga organisationer och att det då blir viktigt att fokusera på leverans av service och mätbara resultat (jfr Boyne och Walker, 2010). Till exempel Poister (2010) och Plant (2009) poängterar att det är viktigt att kunna utvärdera huruvida en organisation har nått visionen och målen, eller hur långt ifrån de är för tillfället. Det är inte möjligt utan någon form av uppföljning, och om detta ska vara

möjligt så behövs det bra kvantifierbara mått att utgå ifrån. Men vilka de mätbara resultaten skulle vara eller vad de potentiellt skulle kunna bestå av är dock inte alltid klart. En av de få studier som berör hur offentliga organisationer kan mäta sina resultat i relation till strategiska mål är Lane (2008) som föreslår att antal producerade tjänster och produkter, kvalitet på service, nöjdhet med service, distribution av tjänster och kostnader per enhet kan vara lämpliga mått.

Det vanligaste är att som Koteen (1997) mest trycka på vikten av övervakningsfunktionen. Bland andra Poister (2010) framhåller att det är viktigt att utvärdera och följa upp strategin både externt och internt. Externt t.ex. via intressentenkäter men också mer kvalitativt via interaktion där feedback kan inhämtas från större kundgrupper, leverantörer samt affärs- och samarbetspartner. Ett exempel ges från Kansas Department of Transportation som har experimenterat med sociala nätverk som Facebook, Twitter och MySpace för att få in allmänhetens åsikter kring t.ex. vilka transportbehov som finns, men också för att kommunicera ut potentiella problem i verksamheten och vilka utmaningar man står inför samt hur man planerar att adressera dessa framöver. På detta sätt kan vision, mål och strategi följas upp både internt och externt. Intern uppföljning sker oftast i övrigt bland medarbetare och chefer, både kvantitativt via enkäter och kvalitativt via dialog (jfr Poister, 2010).

Kapitel 4 – Trafikverket: en dokumentstudie

Vårt uppdrag innebär att det är vi [Trafikverket] som dagligen ser till att vägar och järnvägsspår är framkomliga, att mötesfria vägar anläggs, att järnvägsstationer handikappanpassas, att kombiterminaler utvecklas, att resenärer och trafikanter får snabb och relevant trafikinformation, att förarprov för körkort utförs och allt annat som krävs för att förvalta och utveckla smart infrastruktur. Målet är ett tillgängligt och säkert transportsystem som tar hänsyn till miljö och hälsa. För att nå målet behöver vi arbeta nära tillsammans med övriga samhället. Tillsammans kan vi underlätta livet i hela Sverige.²

Trafikverket bildades 2010 som ett resultat av regeringens avsikt att:

[S]kapa ett trafikslagsövergripande synsätt, effektivisera processerna och skapa regional delaktighet inom transportområdet.³

Av Trafikverkets interna föreskrifter⁴ framgår det att utgångspunkten ska vara ett trafikslagsövergripande synsätt där Trafikverket ansvarar för långsiktig infrastrukturplanering för: *vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart* och *luftfart*. Därutöver ska Trafikverket ansvara för byggandet och driften av statliga vägar och järnvägar. Myndigheten ska också skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem.

Organisation

Trafikverket är en ny myndighet men är uppbyggt utifrån tidigare myndigheter, d.v.s. Banverket, Vägverket, Rikstrafiken och Rederinämnden samt den långsiktiga planeringen vid Sjöfartsverket och Transportstyrelsen. Det framkommer även att en del av SIK (Statens institut för kommunikationsanalys) finns hos Trafikverket idag. Huvudkontoret ligger i Borlänge och regionala kontor finns i Luleå, Gävle, Stockholm, Eskilstuna, Göteborg och Kristianstad. Trafikverket har totalt cirka 6 500 anställda.⁵ Trafikverket leds av en styrelse och myndighetens generaldirektör (GD) är chef för verksamheten. GD är också ledamot i styrelsen och ansvarar inför styrelsen för sitt arbete⁶.

Trafikverket delas in i sju centrala funktioner och fem verksamhetsområden samt ett antal resultatenheter och dotterbolag. Centrala funktioner består av Ekonomi och styrning, Inköp och logistik, Strategisk utveckling, Juridik och planprovning, Personal, IT samt Kommunikation och informationshantering. Verksamhetsområdena är följande: Samhälle, Trafikledning, Underhåll, Investering och Stora projekt. Resultatenheter i sin tur består av Färjerederiet, Förarprov, Järnvägsskolan, Sveriges Järnvägsmuseum, Sveriges Vägsmuseum, SweRoad AB och Förvaltning järnvägsfordon. Vid myndigheten finns också en internrevision. Illustration av Trafikverkets organisation presenteras i figur 2.⁷

²Gunnar Malm, Generaldirektör, <http://www.trafikverket.se/Om-Trafikverket/Trafikverket/>, 2013-09-02.

³Trafikverkets strategiska utmaningar 2012–2021, TDOK 2011:478:4, Trafikverket 2012.

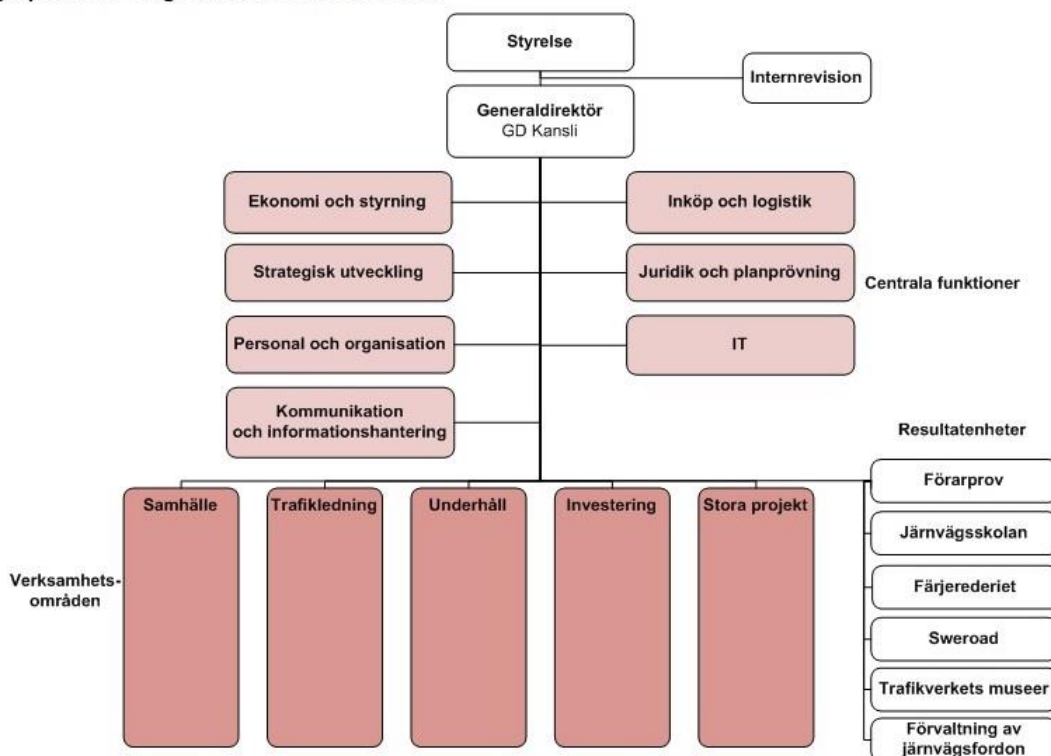
⁴Trafikverkets interna föreskrifter om; Arbetsordning, IFS 2013:1, TDOK 2010:14, Trafikverket, 2013.

⁵<http://www.trafikverket.se/Om-Trafikverket/Trafikverket/Snabbfakta-om-Trafikverket/>, 2013-09-02.

⁶Trafikverkets interna föreskrifter Arbetsordning, IFS 2013:1, TDOK 2010:14, Trafikverket, 2013.

⁷Trafikverkets interna föreskrifter Arbetsordning, IFS 2013:1, TDOK 2010, Trafikverket, 2013.

Övergripande organisationsstruktur



Figur 2. Trafikverkets övergripande organisationsstruktur.⁸

Styrfilosofi och styrformer

Den planlagda styrningen i Trafikverket utgår från den gemensamma styrfilosofin som ska ge uttryck för det övergripande tankesätt som förväntas genomsyra styrningen i Trafikverket, vilket gör att styrfilosofin beskrivs som en viktig utgångspunkt för valet av styrformer.⁹

Styrelsen har fastställt att Trafikverket ska tillämpa mål- och resultatstyrning som kompletteras med finansiell styrning, regelstyrning och gemensamma värderingar (se figur 3). Mål- och resultatstyrningen stöds av ett processinriktat arbetssätt och verksamhetsgemensamma arbetsformer. Mål- och resultatstyrningen ska tillämpas inom de ramar som sätts av regler, budget, ansvar och befogenheter (se bilaga 3).¹⁰ Viktiga delar i styrfilosofin uppges vara följande:

- 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.

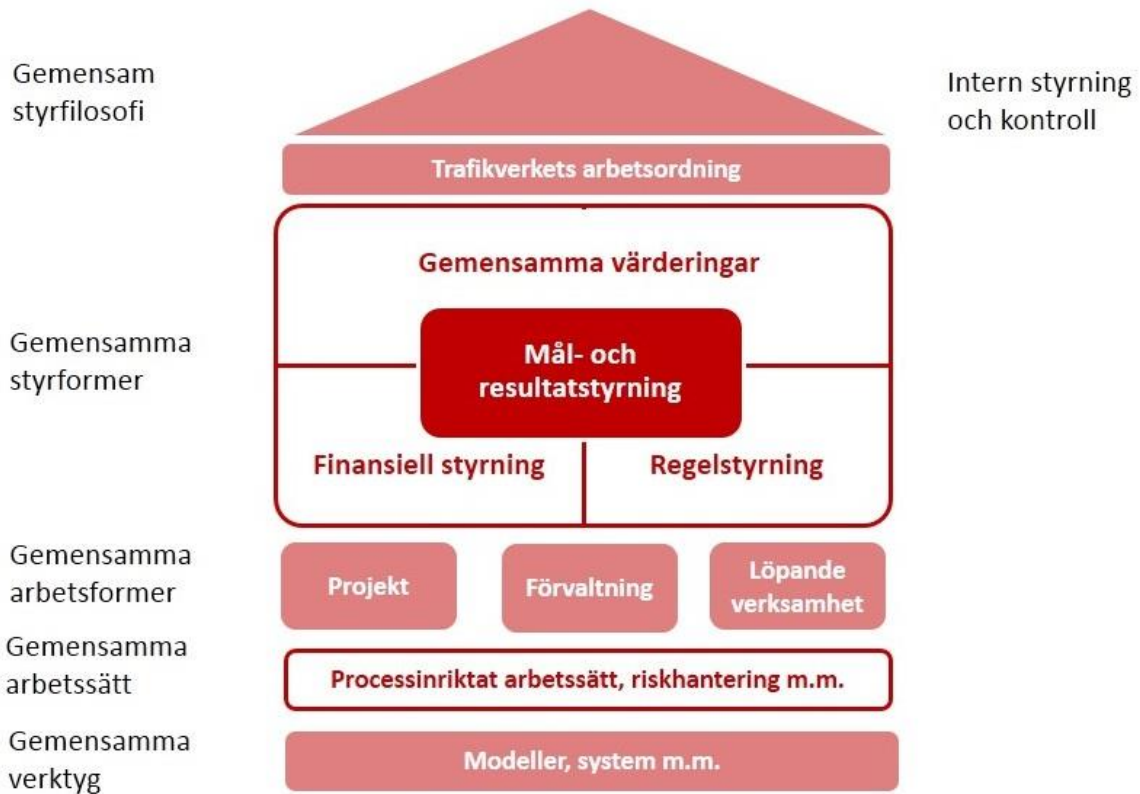
⁸ Trafikverket, 2010-10-15, Trafikverkets organisationsstruktur_utan tillsättningar101015, intern Power Point-presentation.

⁹ Trafikverkets styrformer, TDOK 2012:42:2, Trafikverket, 2013.

¹⁰ Trafikverkets interna föreskrifter Arbetsordning, IFS 2013:1, TDOK 2010:14, Trafikverket, 2013.

Det framkommer också att olika styrformer ska kombineras med utgångspunkt från verksamhetens förutsättningar och att en övergripande princip för Trafikverkets verksamhet är att långtgående delegering ska tillämpas vad gäller beslutanderätt. I figur 3 presenteras grunden för styrningen och ledningssystemet.

Grunden för styrningen och ledningssystemet



Figur 3. Grunden för styrningen och ledningssystemet.¹¹

I nästkommande avsnitt ges en närmare presentation av de tillämpade styrformerna.

Mål- och resultatstyrning

Enligt Trafikverkets beskrivning innebär mål- och resultatstyrning att mål anges, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål. Det framhålls att denna form av styrning bygger på delegerat ansvar och förtroende kombinerat med regelbunden återkoppling. Vidare beskrivs det att 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. Man uppger att balanserade styrkort ska användas för att inrikta styrningen på det som är kritiskt att lyckas med för att nå de strategiska målen och visionen. Riskhantering ska göras av målen i styrkortet för att pröva att de är både utmanande och realistiska samt för att ta fram åtgärder som ger ökade förutsättningar för måluppfyllelse. Styrkortet i sin tur ska tas in i verksamheten i överenskommelsen mellan chefer och deras underställda chefer

¹¹ Trafikverkets styrformer, TDOK 2012:42, Trafikverket, 2013.

tillsammans med budget och uppdrag. Mål- och resultatstyrningen konkretiseras i Trafikverkets styrprocess *Leda och styra* och tillhörande modeller. Denna del kommer att beskrivas mer utförligt under avsnittet Styrssystem.¹²

Finansiell styrning

Med finansiell styrning åsyftar Trafikverket budgetstyrning som innebär att ekonomiska ramar fastställs för en verksamhets resursförbrukning. Via det årliga regleringsbrevet tilldelas Trafikverket finansiella ramar för ett år i taget. Dessa ligger sedan till grund för den interna fördelningen av resurser. De finansiella ramarna ska sedan vara styrande för omfattningen av de åtgärder som Trafikverket kan genomföra under året. Budgeten ska fördelas ut i verksamheten till lämplig nivå och ska ingå i den årliga överenskommelsen mellan chefer och underställda chefer. Generaldirektören delegerar budget direkt till respektive verksamhetsområde och central funktion. Budgetansvaret ska ligga där verksamheten utförs. Resultatenheterna är helt eller delvis intäktsfinansierade, och för dessa enheter fastställs ekonomiska resultatkrav.¹³

Regelstyrning

Från Trafikverkets interna föreskrifter framkommer det att regelstyrning innebär att regler fastställs för Trafikverkets egen personal, interna förhållanden och anläggningar eller externa förhållanden, exempelvis trafik. Det framhålls dock som viktigt att regelstyrningen inte ska vara mer omfattande än vad som krävs för att ge möjlighet att skapa en effektiv, säker och ändamålsenlig verksamhet. Omfattningen av regelstyrning kan variera mellan olika verksamheter som en följd av krav i lagar och förordningar, vilka kan omsättas till styrande dokument i form av föreskrifter och andra dokument som innehåller krav på verksamheten.¹⁴

Gemensamma värderingar

Som ytterligare komplement till mål- och resultatstyrningen utgår Trafikverket från värdegrundad styrning. De värderingar som ska styra myndighetens sätt att vara och agera definieras som: *lyhördhet*, *helhetssyn* och *nyskapande*.¹⁵ Tanken är att dessa värderingar ska känneteckna allt arbete i Trafikverket. För att åstadkomma detta uttrycks det att det är viktigt att de gemensamma värderingarna tydliggörs och förstärks genom dialoger i organisationen om hur de ska omsättas i det vardagliga arbetet. Därmed lyfts ett kommunikativt ledarskap fram som en förutsättning i arbetet med att införa värderingarna i hela Trafikverket. Det framgår också att gemensamma värderingar bör kunna minska beroendet av formell styrning.¹⁶

¹² Trafikverkets styrformer, TDOK 2012:42, Trafikverket, 2013.

¹³ Trafikverkets styrformer, TDOK 2012:42, Trafikverket, 2013.

¹⁴ Trafikverkets styrformer, TDOK 2012:42, Trafikverket, 2013.

¹⁵ Trafikverkets verksamhetsplan 2013–2015, TRV 2012/49186:5, Trafikverket, 2012.

¹⁶ Trafikverkets styrformer, TDOK 2012:42, Trafikverket, 2013.

Styrssystem

Det framhålls att Trafikverkets styrssystem ska underlätta styrningen av verksamheten så att största möjliga värde skapas för medborgare och näringsliv, och att de krav och mål som regeringen sätter för verksamheten kan uppfyllas.¹⁷ Gemensamma krav på styrningen i Trafikverket är att den ska:

- ha ett medborgarperspektiv
- vara resultatorienterad
- grundas på helhetssyn
- ge förutsättningar för ständiga förbättringar och nyskapande
- vara tydlig och lätt att förstå.

Det uppges även i dokument¹⁸ att styrningen ska ge förutsättningar för att effektivt och ändamålsenligt identifiera och hantera risker och möjligheter. Detta betyder att Trafikverket utgår från:¹⁹

- behoven i samhället när de planerar och genomför verksamheten
- att styrningen gör det möjligt att enkelt anpassa verksamheten för att uppfylla krav och förväntningar i omvärlden
- att styrningen är inriktad på kundnytta, d.v.s. nytta för dem som Trafikverket är till för
- att styrningen ger förutsättningar för att skapa en resultatorienterad kultur
- att styrningen ger förutsättningar för gemensamma, effektiva och ändamålsenliga arbetsätt
- att de ser verksamheten som ett system av samverkande delar som alla medverkar till att organisationen blir effektiv i att nå sina mål
- att riskhantering är en integrerad del av styrningen
- att de har god förmåga att hantera incidenter, kriser och extraordinära händelser
- att styrningen ger förutsättningar för metodiskt förbättringsarbete
- att styrningen ger utrymme för att utveckla och pröva nya lösningar.

Så här styrs Trafikverket

Figur 4 illustrerar hur Trafikverket ser på hur de omsätter externa krav och behov till intern styrning.²⁰ Figurens olika delar kommer att beskrivas under nästkommande rubriker i detta avsnitt. Vi inleder med att diskutera den vertikala styrningen i form av politisk styrning, för att sedan redogöra för vision, verksamhetsidé och värderingar. Därefter presenteras Trafikverkets strategiska utmaningar och hur strategiska mål och strategier relateras till dessa. Vi visar sedan hur myndigheten ser på kritiska framgångsfaktorer, verksamhetsmål, planer, processer och arbetsätt. Till sist presenteras den mer horisontella styrningen i termer av kundbehov och kundnytta. Detta i enlighet med figur 4 – Så här styrs Trafikverket.

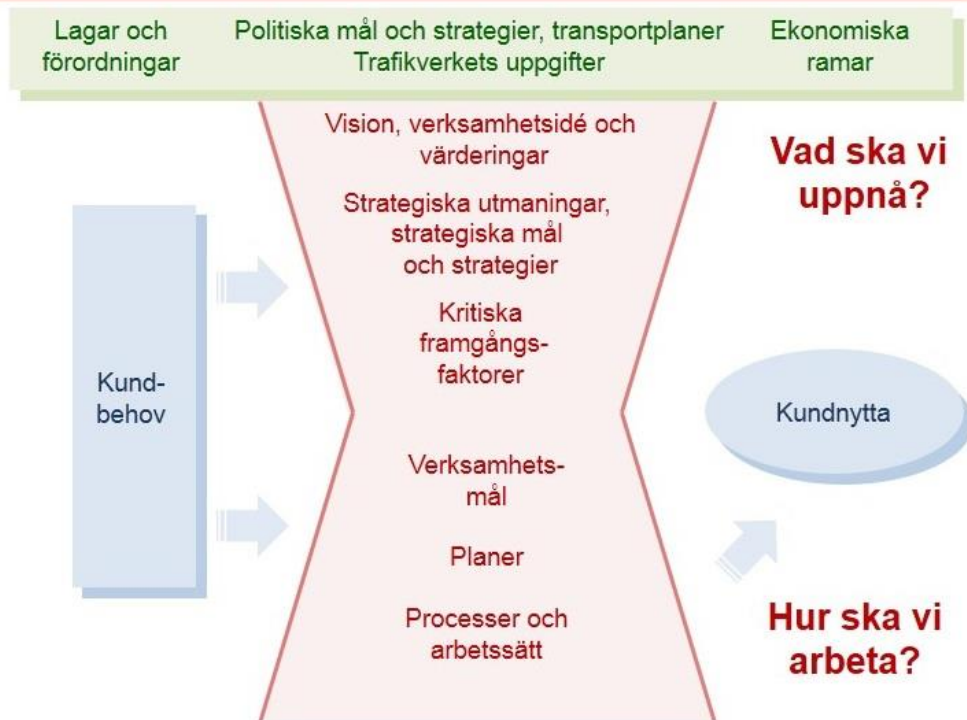
¹⁷ Trafikverkets styrformer, TDOK 2012:42, Trafikverket, 2013.

¹⁸ Trafikverkets styrformer, TDOK 2012:42:2, Trafikverket, 2013.

¹⁹ Trafikverkets styrformer, TDOK 2012:42:2, Trafikverket, 2013.

²⁰ Så här styrs Trafikverket, intern Power Point-presentation inkl. anteckningar, 2013-03-15.

Så här styrs Trafikverket



Figur 4. Så här styrs Trafikverket.²¹

Politisk styrning

Regeringen utövar sin styrning genom olika styrmedel. Viktiga formella styrdokument som lyfts fram i detta sammanhang är myndighetsförordningen, förordningen om intern styrning och kontroll, förordningen om instruktion för Trafikverket samt regleringsbrevet. Det framhålls också att det under året kan komma olika uppdrag från regeringen.²² I Trafikverkets instruktion (2010:185), regleringsbrev samt andra av regeringen fattade beslut framgår myndighetens uppgifter, verksamhet och mål²³. Kraven på verksamheten framgår av 3 § myndighetsförordningen och innebär att den ska bedrivas effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU, att den redovisas på ett tillförlitligt sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel²⁴.

Vision, verksamhetsidé och värderingar

Med utgångspunkt från Trafikverkets uppgifter och de transportpolitiska målen har en vision formulerats, som anger vad Trafikverket ytterst vill uppnå. Trafikverkets vision formuleras som²⁵:

Alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt.

²¹ Så här styrs Trafikverket, intern Power Point-presentation inkl. anteckningar, 2013-03-15.

²² Så här styrs Trafikverket, intern Power Point-presentation inkl. anteckningar, 2013-03-15.

²³ Trafikverkets interna föreskrifter Arbetsordning, IFS 2013, TDOK 2010:14, Trafikverket, 2013.

²⁴ Trafikverkets styrformer, TDOK 2012:42, Trafikverket, 2013.

²⁵ <http://www.trafikverket.se/Om-Trafikverket/Trafikverket/Vision--verksamhetside/> (2013-12-09)

Visionen ska utgöra ledstjärnan för myndighetens verksamhetsplaneringsarbete. Trafikverkets verksamhetsidé beskriver i sin tur vad myndigheten gör och för vem²⁶:

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

De värderingar som ligger till grund för att styra myndighetens sätt att vara och agerande är:²⁷
28

Lyhördhet – handlar om att vara lyhörda för samhället och kundernas behov. Detta innebär att Trafikverket på ett lyhört sätt ska planera och skapa smart infrastruktur som bidrar till individens välfärd, samhällets tillväxt och ett livskraftigt Sverige.

Helhetssyn – är kopplad till att Trafikverket har ett nytt helhetsansvar där utgångspunkten är att se till att infrastrukturen prioriteras, planeras och förvaltas utifrån intressenternas behov av förflyttning inom Sverige eller ut i världen. Detta innebär att all sorts trafik på marken, på vattnet, i luften eller under jorden på ett smart sätt kan utvecklas och fogas samman för att öka tillgängligheten för individer och samhället i stort.

Nyskapande – handlar om Trafikverkets roll som samhällsutvecklare och deras önskan att driva förändringar för ökad kundnytta. Detta innebär att Trafikverket, tillsammans med andra, ständigt vill förbättra infrastrukturen och skapa nya smarta lösningar för att hela Sverige ska kunna leva.

Strategiska utmaningar, strategiska mål och strategier

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.²⁹ I verksamhetsplanen 2012–2014 framkommer att det inom Trafikverket har identifierats sex strategiska utmaningar för åren 2012–2021, vilka är följande³⁰:

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.

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.

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.

²⁶ Trafikverkets strategiska utmaningar, broschyr, Trafikverket, 2012:1.

²⁷ Trafikverkets verksamhetsplan 2013–2015, TRV 2012/49186:5, Trafikverket, 2012.

²⁸ Strategi för Trafikverkets varumärke, Trafikverket, 2010:10–11.

²⁹ Att planera strategiskt, TDOK 2010:357.

³⁰ Trafikverkets verksamhetsplan 2012–2014, TRV 2011/46048A, Trafikverket, 2011.

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.

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.

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.

Arbetet med att definiera Trafikverkets strategiska utmaningar genomfördes under 2010–2011 och utmaningarna fastställdes av myndighetens styrelse i december 2011³¹. 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 Trafikverket 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 ett längre perspektiv (ca tio år) 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.³²

För framtagningen av de strategiska utmaningarna definierade Trafikverket ett antal kriterier³³:

- Ett område där det är stort gap mellan nuläge och önskvärt tillstånd med avseende på användarnas behov och/eller en negativ trend.
- Ett område som har stor potential för innovation och effektiviseringar.
- Ett område där angreppssätt eller kunskap saknas eller inte är tillräckliga.

Ytterligare ett kriterium för strategiska utmaningar definierades initialt av Trafikverket men togs sedan bort under arbetet med utformningen av myndighetens strategiska utmaningar³⁴:

- [E]tt område vi inte får misslyckas med.

³¹ Framtagning av de strategiska utmaningarna 2010 – kriterier, utgångspunkter, Trafikverket, 2010; Uppföljning av Trafikverkets strategiska utmaningar och mål, Trafikverket, 2012.

³² Trafikverkets strategiska utmaningar 2012–2021, TDOK 2011:478, Trafikverket 2012.

³³ Framtagning av de strategiska utmaningarna 2010 – kriterier, utgångspunkter, Trafikverket, 2010.

³⁴ Framtagning av de strategiska utmaningarna 2010 – kriterier, utgångspunkter, Trafikverket, 2010:5.

Från dokumentet Framtagning av de strategiska utmaningarna³⁵ framkommer det att utgångspunkter för Trafikverkets arbete med definitionen av strategiska utmaningar utgjordes av:

- Banverkets Verksamhetsplan och Vägverkets Strategiska plan.
- Nya transportpolitiska mål med preciseringar och förslag till nedbrytning.
- Förändringar i omvärlden.
- Trafikverkets instruktion och regleringsbrev.
- Nationell plan för transportsystemet 2010–2021.
- Års- och sektorsredovisningar för Banverket och Vägverket.
- Underlagsmaterial inför bildandet av Trafikverket.
- Diskussioner i Trafikverkets ledningsgrupp.

Kritiska framgångsfaktorer

Utifrån de strategiska målen och strategierna identifieras kritiska framgångsfaktorer³⁶ för Trafikverkets verksamhet i verksamhetsplaneringen. De kritiska framgångsfaktorerna ska sedan formuleras till resultatmål i styrkortet. Det framkommer att tydliga resultatmål är viktiga för lyckad tillämpning av mål- och resultatstyrning. Det kan konstateras att den strategiska processen ska fånga de viktigaste och mest kritiska utmaningarna och strategiska målen för Trafikverket på lång sikt och att dessa ska vara väl fungerande underlag för prioriteringar i den kortsiktiga planeringen. För definitioner av delarna i den strategiska processen se Bilaga 1.

Styrkortsmodell

Kortfattat utgår Trafikverkets styrkortsmodell från ett gemensamt ramverk med fem steg för byggande av styrkort, vilka är följande³⁷:

- 1) *Krav, behov och förutsättningar* – som underlag för den strategiska inriktningen.
- 2) *Strategiska mål och strategier* – formuleras för varje strategisk utmaning (5–10 år).
- 3) *Kritiska framgångsfaktorer* – identifieras för varje strategiskt mål i styrkortsmatrisen (1–3 år).
- 4) *Resultatmål och mått* – ett eller flera mått tas fram för varje kritisk framgångsfaktor.
- 5) *Aktiviteter* – omfattar vad som ska genomföras, bl.a. utveckling, uppföljning och riskhantering (1–3 år).

I styrkortsmodellen ingår de kritiska framgångsfaktorerna och resultatmål samt aktiviteter i denna modell som ska kopplas till något av de fem perspektiv som är gemensamma för hela Trafikverket³⁸:

- 1) *Uppdragsgivare* – omfattar mål som är kopplade till mål och krav från regeringen, men också överordnad chef.
- 2) *Kund* – mål kopplade till identifierade och prioriterade kundbehov hos trafikanter, resenärer och transportföretag. Kan även innefatta behov hos samarbetspartner och mottagare av interna leveranser.
- 3) *Ekonomi* – omfattar mål som rör finansiell styrning, t.ex. kostnadseffektivitet.

³⁵ Framtagning av de strategiska utmaningarna 2010 – kriterier, utgångspunkter, Trafikverket, 2010.

³⁶ Avgörande förutsättningar, Trafikverkets strategiska utmaningar 2012–2021, TDOK 2011:478, s. 6, Trafikverket, 2012.

³⁷ Riktlinje, styrkortsmodell, TDOK 2010:265, version 3.0. Trafikverket, 2011.

³⁸ Riktlinje, styrkortsmodell, TDOK 2010:265, version 3.0. Trafikverket, 2011.

- 4) *Arbetsätt* – omfattar mål som rör processer och arbetsformer.
- 5) *Medarbetare* – mål som rör kompetensförsörjning, kompetensutveckling, arbetsvillkor, arbetsmiljö, hälsa etc.

Ett exempel på hur tillämpning av styrkortsmodellen ser ut i ett styrkort kan ses i tabell 2.

Målen i Trafikverkets övergripande styrkort ska följas upp månadsvis medan målen i styrkortet för verksamhetsområden, centrala funktioner och underliggande organisatoriska enheter ska följas upp vid varje tertiäl. Styrkortet kan revideras under verksamhetsårets gång³⁹. Uppföljningen av styrkortets mått och indikatorer utgör underlag för utvärdering och omprövning av resultatmål, kritiska framgångsfaktorer och strategiska mål i kommande verksamhetsplanering och strategisk planering.

Ytterligare fyra steg tillkommer sedan för användningen av styrkort i hela organisationen och dessa är kopplade till:

- 1) *IT-stöd* – PULS är Trafikverket system för planering, uppföljning, ledning och styrning.
- 2) *Utspel av mål och bidrag till måluppfyllelse* – Styrkortsmodellen ska ge förutsättningar för att styrsignaler ska nå ut i organisationen. Styrsignalerna kan uttryckas exempelvis som gemensam strategisk inriktning, övergripande prioriteringar eller förslag till mål (utspelet).
- 3) *Dialog och överenskommelse* – mellan ansvarig chef och överordnad chef i verksamhetsplaneringen.
- 4) *Uppföljning och utvärdering* – en förutsättning för en fungerande mål- och resultatstyrning.

För att summera är syftet med tillämpningen av styrkortsmodellen i Trafikverket att skapa förutsättningar för prioritering och fokusering i en gemensam strategisk inriktning⁴⁰.

Verksamhetsmål

Det framhålls i interna dokument att Trafikverket med utgångspunkt från den strategiska inriktningen tar fram prioriterade verksamhetsmål, som ska bidra till att de strategiska och transportpolitiska målen uppnås. Utifrån de strategiska utmaningarna formuleras gemensamma strategiska mål och strategier för att nå målen. En kritisk framgångsfaktor är vanligtvis knuten till den gemensamma strategin för att uppnå ett strategiskt mål. De kritiska framgångsfaktorerna utgör i sin tur underlag för formuleringen av resultatmål i myndighetens styrkort och dessa tas fram genom årliga överenskommelser mellan chefer och underställda chefer. Det innebär att kritiska framgångsfaktorer kan formuleras inom den egna organisatoriska enheten eller hämtas från överordnad organisatorisk nivå.⁴¹

³⁹ Styrkortsmodell, TDOK 2010:265, Trafikverket, 2012.

⁴⁰ Styrkortsmodell, TDOK 2010:265, Trafikverket, 2012.

⁴¹ Styrkortsmodell, TDOK 2010:265, Trafikverket, 2012.

Vision: Alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt	
<p>Uppdragsgivare</p> <p>Energianvändningen i transportsektorn ska minska som ett resultat av Trafikverkets insatser med minst</p> <p>*330 GWh 2013 *300 GWh 2014 *300 GWh 2015</p> <p>Trafikverket ska genomföra trafiksäkerhetsåtgärder på det statliga järnvägsvägnätet som ger en teoretisk effekt att antalet dödade i transportsystemet minskar med minst</p> <p>*3,5 st 2013 *4,5 st 2014 *5,5 st 2015</p> <p>Trafikverket ska genomföra trafiksäkerhetsåtgärder på det statliga vägnätet som ger en teoretisk effekt att antalet dödade i transportsystemet minskar med minst</p> <p>*3,5 st 2013 *6,5 st 2014 *6,5 st 2015</p>	<p>Kund</p> <p>Punktligheten för pendeltåg i storstad (rt +2) ska öka till minst</p> <p>*89 % 2013 *91 % 2014 *93 % 2015</p> <p>Punktligheten för godståg (rt +5) ska öka till minst</p> <p>*76 % 2013 *79 % 2014 *82 % 2015</p> <p>Punktligheten för snabbtåg (rt +5) ska öka till minst</p> <p>*85 % 2013 *87 % 2014 *90 % 2015</p> <p>Andelen resenärer på järnväg som anser att trafikinformationen vid störningar är acceptabel eller bra ska öka till minst</p> <p>*65 % 2013 *68 % 2014 *70 % 2015</p> <p>Andelen resenärer på järnväg som anser att trafikinformationen vid normal trafik är acceptabel eller bra ska öka till minst</p> <p>*93 % 2013 *94 % 2014 *95 % 2015</p> <p>Allmänhetens attityd till Trafikverket ska under perioden 2013–2015 förbättras och utifrån en årlig Public Image mätning med skala -2 – +2 uppgå till minst</p> <p>*0,4 2013 *0,4 2014 *0,5 2015</p> <p>Fordonstimmar till följd av totalstopp i storstadsvägnätet ska minska till högst</p> <p>*95 000 timmar 2013 *85 000 timmar 2015 *90 000 timmar 2014</p>
<p>Ekonomi</p> <p>Frigjorda medel (inkl. ack. värden från 2012) genom ökad produktivitet och innovation i anläggningsbranschen ska under perioden 2012–2014 uppgå till minst</p> <p>* 1 300 mnkr 2013 * 3 000 mnkr 2014</p> <p>Brutto frigjorda medel (inklusive ack. värden från 2010) ska genom interna effektiviseringar uppgå till minst</p> <p>*1 980 mnkr 2013 *2 430 mnkr 2014</p>	<p>Medarbetare</p> <p>MMI ska vara minst</p> <p>*60 2013 *Ingen mätning 2014 *63 2015</p>
<p>Arbetsätt</p> <p>Andel reinvesteringar och investeringar klara för upphandling den 31 augusti ska uppgå till minst angiven procent av beställda nystarter, med åtgärdsbeskrivning klar den 31 januari, för närmast följande år</p> <p>*50 % 2013 *80 % 2015 *80 % 2014</p>	<p>Medarbetare</p> <p>MMI ska vara minst</p> <p>*60 2013 *Ingen mätning 2014 *63 2015</p>

Tabell 2. Trafikverkets styrkort 2013–2015 – Styrkortsbild.⁴²

⁴² Trafikverkets verksamhetsplan 2013–2015, TRV 2012/49186, Trafikverket, 2012:26.

Planer

Det framkommer att planer tas fram för att uppfylla mål och åtaganden. Utgångspunkterna för Trafikverkets verksamhetsplanering utgörs bl.a. av myndighetens strategiska utmaningar och långsiktiga planer⁴³. Verksamheten genomförs i processer och med hjälp av standardiserade arbetsätt. Processerna ska bidra till att verksamheten genomförs på ett säkert, effektivt och ändamålsenligt sätt. Verksamheten ska sedan mynna ut i leveranser som bidrar till kundnytta. När verksamheten planeras och genomförs lyfts det fram att Trafikverket tar hänsyn till behov och förväntningar hos sina kunder, inom givna ramar.⁴⁴ Planeringsdialoger framställs också som viktigt och uppges ge förutsättningar att säkra att verksamheten har rätt mål och inriktning⁴⁵.

Processer och arbetsätt

Trafikverkets verksamhet genomförs i ett antal processer enligt figur 5. Det uppges i dokument att kundernas behov av att kunna planera och genomföra sin verksamhet har utgjort grunden för formuleringen av Trafikverkets huvudprocesser. Dessa processer styr hur arbetet i myndigheten ska genomföras så att de tjänster som kunderna och uppdragsgivaren förväntar sig kan levereras. Stödprocesserna har i sin tur framför allt interna mottagare av sina leveranser och utgör stöd för huvudprocesserna så att de fungerar på avsett sätt.⁴⁶ Styrprocessen ”Leda och styra i Trafikverket” består av 3 delprocesser: 1) planera strategiskt, 2) planera verksamhet och 3) följa upp, utvärdera och agera.⁴⁷

Styrkortsmodellen som ligger till grund för mål- och resultatstyrning ska också stödja hela styrprocessen ”Leda och styra” och ska samverka med den långsiktiga strategin så att kongruens mellan strategiska mål och resultatmål uppnås.

Inom ramen för processen ”Planera strategiskt” tas Trafikverkets vision, verksamhetsidé, värderingar, policyer, strategisk plan och strategidokument fram. Målet för processen är att fånga⁴⁸:

[D]e viktigaste och mest kritiska utmaningarna och strategiska målen för Trafikverket på lång sikt och att dessa ska vara väl fungerande underlag för prioriteringar i den kortsiktiga planeringen.

Frekvent återkommande delar av ”Planera strategiskt” utgörs av framtagning av policyer, strategisk plan och strategidokument.

⁴³ Trafikverkets verksamhetsplan 2013–2015, TRV 2012/49186, Trafikverket, 2012.

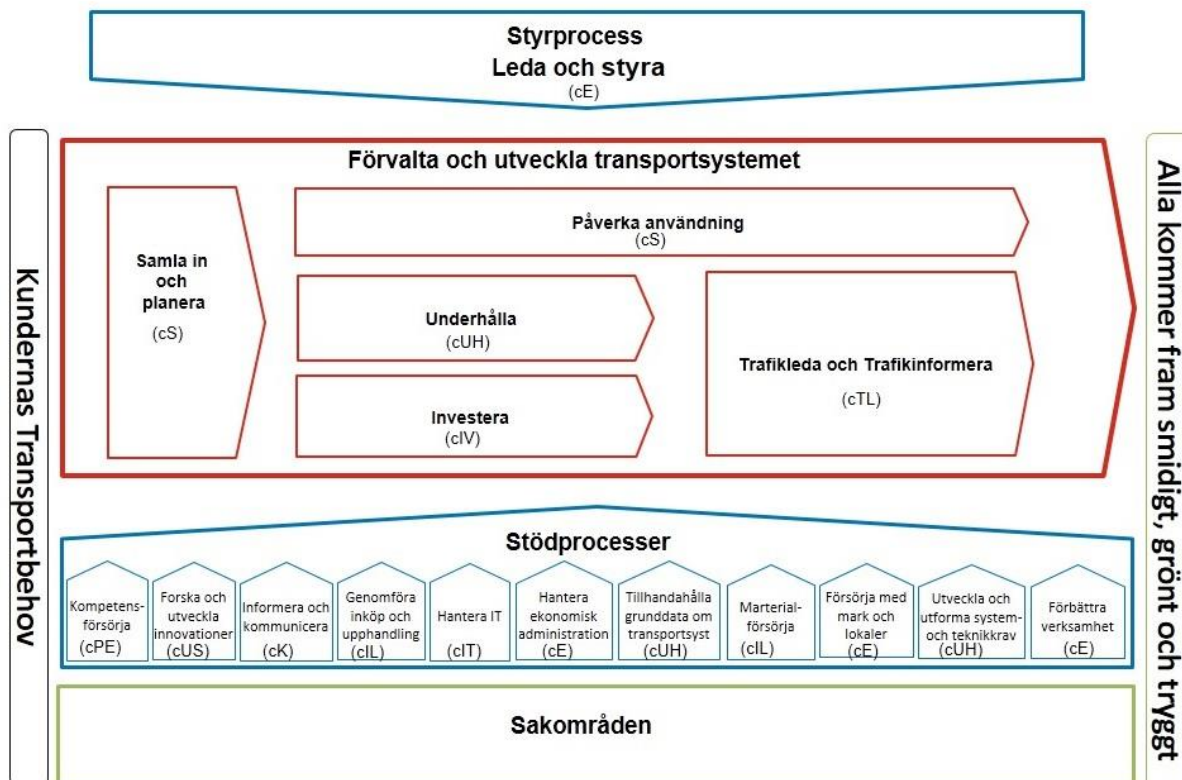
⁴⁴ Så här styrs Trafikverket, intern Power Point-presentation inkl. anteckningar, 2013-03-15.

⁴⁵ Trafikverkets styrformer, TDOK 2012:42:2, Trafikverket, 2013.

⁴⁶ Beskrivning av ledningssystemet, TDOK 2010:8, Trafikverket, 2012.

⁴⁷ Leda och styra med fokus på VP-processen och rapporteringsprocesserna, Trafikverket, 2013:2.

⁴⁸ Planera strategiskt, TDOK 2010:357, Trafikverket, 2010:1.



Figur 5. Trafikverkets processkarta.⁴⁹

I det förslag till övergripande processkarta för processen ”Planera verksamhet” som togs fram under våren 2012 utgör verksamhetsplan, utvecklingsuppdrag och överenskommelser kring ramar, styrkort och effektiviseringar m.m. processens leveranser. Ett projekt för ”Beskrivning, fastställande och implementering av VP-processen för Trafikverket” startades i augusti 2012 och målet var ett fastställande av dokumenten i ledningssystemet i april 2013.⁵⁰ I samband med initieringsarbetet för Trafikverkets verksamhetsplaneringsprocess (VP-process), vilket enligt VP-processens tidplan genomförs varje år under april, tas eventuella nya signaler om strategisk inriktning, styrkortsmål och ekonomiska ramar (med inriktning på investering, underhåll och FoI) fram.⁵¹

Kartläggning av hela processen ”Följa upp, utvärdera och agera” i Trafikverket saknas⁵². Det framkommer dock att systematisk uppföljning är avgörande för en effektiv mål- och resultatstyrning. Uppföljning (inklusive ajourhållning av riskanalyser) ger underlag för utvärdering och korrigerande åtgärder. Mått och mätmetoder ska vara relevanta och tillförlitliga. Uppföljningsdialoger lyfts också fram som ett sätt att uppmärksamma uppnådda resultat. Uppföljning ska även göras av väsentliga områden som inte omfattas av styrkort. Åtterrapporering i förhållande till regeringens krav och mål är av särskild betydelse. Finansiell styrning i sin tur förutsätter systematisk budgetuppföljning och en rättvisande

⁴⁹ Trafikverkets interna föreskrifter Arbetsordning, IFS 2013:1, TDOK 2010:14:24, Trafikverket, 2013.

⁵⁰ Leda och styra med fokus på VP-processen och rapporteringsprocesserna, Trafikverket, 2013.

⁵¹ Leda och styra med fokus på VP-processen och rapporteringsprocesserna, Trafikverket, 2013.

⁵² Leda och styra med fokus på VP-processen och rapporteringsprocesserna, Trafikverket, 2013.

redovisning av kostnader. Huvudprincipen är att direkta kostnader fördelas per anslag och kostnadsbärare. Uppföljningen under året ska inriktas på avvikelserapportering.⁵³

Under 2012 genomförde Trafikverket ett arbete med att utveckla sin interna och externa tertiärrapportering. Under 2013 fortsatte arbetet med att implementera rapporteringsrutinerna.⁵⁴ Utgångspunkter för förändringsarbetet var⁵⁵:

1. Trafikverkets styrfilosofi utgår från mål- och resultatstyrning – ansvar framgår av arbetsordningen
 - a. Rapporteringsarbetet måste utgå från verksamheten
2. Myndigheten ska ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat
 - a. Det finns idag kvalitetsbrister i rapportering och uppföljning
 - b. Det är för svårt att hitta budskapen i rapporteringen
 - i. Väsentliga avvikelser
 - ii. Varför
 - iii. Åtgärd

Under 2012 utfördes också en uppföljning av hur Trafikverket rör sig i förhållande till de strategiska målen. Utvecklingen för ett antal indikatorer under 2011 kopplade till de strategiska målen studerades. I vissa fall var det även möjligt att studera utvecklingen under en längre period. Samtidigt saknades relevanta indikatorer för vissa mål varvid en slutsats från uppföljningen var att ytterligare indikatorer behöver utvecklas för framtida uppföljningar. Därtill kan befintliga indikatorer behöva justeras, kopplingen mellan Trafikverkets insatser och måluppfyllelse studeras och analyser genomförs kring hur väl myndighetens strategier fungerar.⁵⁶

Kundbehov och kundnytta

I figur 4 – Så här styrs Trafikverket – framkommer det att den vertikala styrningen som vi hittills har behandlat i detta avsnitt också kompletteras med vad som kan ses som en horisontell styrning via Trafikverkets önskan om att uppnå en mer kundorienterad styrning där kundbehov och kundnytta uppnås. Det framgår i dokumentet Strategiska utmaningar 2012–2021⁵⁷ att medborgare och näringsliv ställer allt högre krav på att enkelt kunna ta del av information från myndigheter och att kunna kommunicera med myndigheter på ett effektivt sätt. Men även att regeringen ställer ökade krav på smidigt informationsutbyte mellan myndigheter och organisationer med målet att det ska bli:

[S]å enkelt som möjligt för så många som möjligt.

Samtidigt ökar krav på att myndigheternas arbete effektiviseras. Detta innebär att det krävs en kontinuerlig utveckling av Trafikverket som myndighet för att möta dessa krav. Relationen till kunder uppges därmed vara mycket viktig och måste utvecklas. Det lyfts också fram att kunderna dessutom alltmer vill vara delaktiga och kunna påverka beslut som berör dem.⁵⁸

⁵³ Trafikverkets styrformer, TDOK 2012:42:2, Trafikverket, 2013.

⁵⁴ Leda och styra med fokus på VP-processen och rapporteringsprocesserna, Trafikverket, 2013.

⁵⁵ Leda och styra med fokus på VP-processen och rapporteringsprocesserna, Trafikverket, 2013.

⁵⁶ Uppföljning av Trafikverkets strategiska utmaningar och mål, Trafikverket, 2012.

⁵⁷ Trafikverket, 2012, Trafikverkets strategiska utmaningar 2012–2021, TDOK 2011:18.

⁵⁸ Trafikverket, 2012, Trafikverkets strategiska utmaningar 2012–2021, TDOK 2011.

En modern myndighet

Som nämndes i inledningskapitlet ligger denna förstudie inom ramen för forskningsportfölj nummer sex – Trafikverket – en modern myndighet – som i sin tur har en direkt koppling till den sjätte strategiska utmaningen. FoI-strategin utgår från den strategiska planen med de sex strategiska utmaningarna och har samma tidshorisont som den. I den strategiska planen framkommer det att trender, krav, behov och anspråk från nationella och internationella aktörer – uppdragsgivare, kunder, samarbetsparter m.fl. – är avvägda. Det framkommer också att utmaningarna har en genomförandedimension och en utvecklingsdimension. Detta innebär att Trafikverket kan nå sina mål antingen genom att genomföra de åtgärder inom sådant som de förfogar över idag eller genom att utveckla nya angreppssätt, d.v.s. tjänster, produkter, metoder och processer. En slutsats som dras är att det inom samtliga utmaningar behövs båda angreppssätten för att nå uppsatta mål. Utmaningarna motsvarar inte fullt ut Trafikverkets samlade utvecklingsbehov. FoI-agendan har därför kompletterats med behovsanalyser utifrån en bredare verksamhet.⁵⁹

I beskrivningen av den strategiska utmaningen en modern myndighet lyfts FoI och internationella erfarenhetsutbyten fram som viktiga. Nya lösningar behövs för att Trafikverket ska klara sitt långsiktiga uppdrag. Det uttrycks också att en modern myndighet ska präglas av en kultur som gör att myndigheten har förmåga att anpassa sig efter nya förutsättningar och förväntningar. Lyhördhet, nyskapande och helhetssyn samt förmåga att lära av andra uppges bidra till att Trafikverket levererar efterfrågade tjänster till medborgare och näringsliv på ett enkelt sätt, genom att ha en god omvärldsorientering. En annan viktig faktor för att vara en modern myndighet som understryks är medarbetarna, deras trivsel och syn på Trafikverket. Det framhålls att Trafikverkets medarbetare har fått genomgå och fortfarande genomgår stora förändringar, vilket innebär att flexibilitet, anpassningsförmåga och delaktighet beskrivs som viktiga framgångsfaktorer i en modern myndighet. Vidare framkommer det i dokumentet Strategiska utmaningar 2012–2021⁶⁰ att:

[D]e fyra första utmaningarna är inriktade på resultat i transportsystemet medan de två sista handlar om att utveckla kultur och arbetssätt som ska ge oss goda förutsättningar att genomföra vårt uppdrag på ett effektivt, engagerat och innovativt sätt.

Strategiska mål och strategier

Det finns fem strategiska mål och tillhörande strategier för den strategiska utmaningen – Trafikverket – en modern myndighet – vilka är följande:⁶¹

Mål 1 – Kunderna är nöjda med Trafikverkets leveranser (tjänster). Trafikverkets tjänster och tjänsteutveckling ska utgå från kundernas förutsättningar och behov vad gäller servicegrad, tillgänglighet och rättsäkerhet. Det ska bl.a. vara enkelt att ha kontakt med myndigheten, som ger snabba besked. Myndigheten ska ha god kunskap om kundernas behov samt involvera medborgare, näringsliv och samarbetspartner i tjänsteutvecklingen, använda IT för att

⁵⁹ Strategi för forskning och innovation. TDOK 2011:314. Trafikverket, 2011.

⁶⁰ Trafikverkets strategiska utmaningar, 2012–2021, TDOK 2011.

⁶¹ Trafikverkets strategiska utmaningar, 2012–2021, TDOK 2011.

utveckla enkla och lättillgängliga tjänster, agera affärsmässigt i förhållande till sina avtalskunder m.m.

Mål 2 – Trafikverkets forskning och innovation ger ökad avkastning. Detta innebär att Trafikverket ska utveckla och tillämpa innovationer på ett effektivt sätt genom att utveckla samarbeten inom forskning och innovation med förmåga att leverera resultat som lätt kan tillämpas, samt arbeta systematiskt med att verifiera, demonstrera och nyttiggöra resultat.

Mål 3 – Trafikverket är en aktiv aktör inom EU och internationellt. Myndigheten ska därmed säkerställa effektiviteten i EU-arbetet och i övrigt internationellt arbete genom att stödja regeringens EU-arbete med rätt förutsättningar för prioriterade initiativ och viktiga beslut inom EU. Trafikverket ska också säkerställa rätt tillämpning av EU-beslut och aktivt delta i prioriterade internationella samarbetsorganisationer.

Mål 4 – Trafikverket är en attraktiv arbetsgivare. Myndigheten ska attrahera och behålla kreativa, engagerade och kompetenta medarbetare genom att bl.a. utveckla avtalsformer som premierar goda prestationer, nytänkande och balans mellan arbete, familj och fritid. Trafikverket ska ha ett organisationsklimat som bidrar till en förtroendefull samverkan mellan chefer, medarbetare och fackliga företrädare så att varje medarbetares kompetens och erfarenhet tas tillvara. Myndigheten ska utveckla effektivare arbets- och organisationsformer som ger förutsättningar för medarbetares kompetensutveckling och karriärmöjligheter, samt ha ett aktivt samarbete med universitet och högskolor för att säkerställa Trafikverkets framtida kompetensförsörjning inom bristområden.

Mål 5 – Trafikverket har ett starkt varumärke. Det innebär att myndigheten stärker sin identitet och image genom att de uppträder och agerar utifrån sin vision och gemensamma värderingar. Trafikverket har även väl fungerande intern och extern kommunikation med kommunikationsperspektivet integrerat i all verksamhet och i ledarskapet.

Sammanfattande målbild

Som stöd för det fortsatta arbetet med att utveckla och effektivisera Trafikverket har en sammanfattande målbild formulerats på en övergripande nivå, se figur 6. Målbilden har tagits fram inom ramen för effektiviseringsarbetet och utgår från Trafikverkets uppgift och långsiktiga inriktning. Den tar sikte på att beskriva vad som ska känneteckna Trafikverket som myndighet.⁶²

⁶² Trafikverkets verksamhetsplan 2013–2014, TRV 2012/46048, Trafikverket, 2011.

Målbild för Trafikverket 2013



Figur 6. Sammanfattande målbild för Trafikverket.⁶³

⁶³ Trafikverkets verksamhetsplan 2013–2014, TRV 2012/46048, Trafikverket, 2011.

Kapitel 5 – Trafikverkets strategiska arbete: en beskrivning från praktiken

I denna del av förstudien ges en sammanfattande beskrivning av de intervjuer som har genomförts med personer i ledande positioner och deras beskrivningar av det strategiska arbetet på Trafikverket, med fokus på att återge både repeterbarhet och variation av beskrivna praktiker. Det är viktigt att notera att dessa beskrivningar ska ses som berättelser om vad som görs i Trafikverket, vilket inte nödvändigtvis alltid behöver sammanfalla med vad som sedan faktiskt har gjorts eller görs. Beskrivningen av det strategiska arbetet på Trafikverket tar sin utgångspunkt i strategiprocessens tre faser: 1) planering och formulering, 2) implementering och 3) uppföljning.

Planering och formulering

Detta avsnitt fokuserar på hur den strategiska inriktningen har växt fram inom Trafikverket, med fokus på vad intervjupersonerna beskrivit som viktigt i planeringsfasen och formuleringen av strategier, deras beskrivningar av hur processen har gått till samt varför man har valt att formulera sina strategier som utmaningar.

Hur den strategiska inriktningen växer fram

Det nya Trafikverket bildades 1 april 2010, men arbetet med att ta fram riktlinjerna för den nya verksamheten startade redan under 2009, med representanter från de tidigare myndigheterna Banverket och Vägverket. Under slutet av 2009 kom också nuvarande generaldirektören (GD) in i bilden. Det var dock först under 2010 som arbetet med att lägga den strategiska riktningen och styrningen för Trafikverket tog ordentlig fart. En intervjuperson ur direktionen beskrev att det fanns ett antal utgångspunkter de hade att förhålla sig till när det nya Trafikverket bildades. Det handlade om att skapa en ny myndighet med en helt ny uppgift. Det framhölls tydligt att det inte var tal om någon fusion av tidigare myndigheter. Dessa myndigheter hade haft ett tydligt sektorsansvar som skulle främja respektive trafikslag, medan Trafikverket skulle bygga på den intermodala principen där transport av gods och passagerare kan ske med nyttjandet av flera transportsätt via olika noder, hamnar, bytespunkter etc. Man skulle få transportsystemet att hänga samman som en helhet. När det kommer till hur arbetet med strategierna och styrningen för den nya myndigheten startade lyfte samme person fram att:

[V]i började med att sätta oss ned och titta på vilket uppdrag vi fick. Det var ett antal tydliga saker som medskickades, effektivare organisation, regional förankring, frågan om tillgänglighet, miljöfrågorna, hälsoaspekterna fick vi med oss i det här. Och då drog vi igång ett ganska omfattande strategiarbete, som baserades på att försöka hitta de största gapen mellan vårt uppdrag och var vi är någonstans idag. [...] Vi kom då till sex stycken utmaningar, och sedan då olika strategier för att se till att vi ska försöka stänga det här gapet. Det var liksom vårt synsätt och det här har då sedan speglats i våra styrkort och liknande saker, så det har liksom varit en kedja [...] vi har lagt ganska mycket tid på det här. (D)

En annan intervjuperson från direktionen beskrev följande:

[O]ch då fanns de här utmaningarna [...] där det är störst gap, sex stycken, och där vi tittade på vad är det för mål, strategiska mål som vi behöver ha och vad ska vi ha för strategier för att täppa igen det här gapet. (E)

En ytterligare person från direktionen menade att det första uppdraget de hade var att lägga en verksamhetsplan för den nya myndigheten, att få in styrningen, och att det då behövdes en strategisk höjd innan den kortsiktiga och mer operativa ramen för tre år sattes i verksamhetsplanen och styrkortet:

[G]anska snart förstod vi i ledningen att vi måste mejsla ut en ny strategisk inriktning och då ville vi göra den, uppfattade jag, lite enklare och mer handfast. Därför att vi hade, åtminstone från Vägverkets sida, en ganska omfattande strategisk plan, men GD var ganska tydlig på att [...] vi ska ha fokus på de delarna där gapet är störst mellan målen vi ska nå och var vi befinner oss idag [...] Ju större verksamhet och ju större omfång, ju enklare och tydligare och robusta och handfasta styrningsmekanismer måste man ha. (G)

För att kunna kommunicera den övergripande strategiska planen utåt och inåt i verksamheten är repertoarer som enkelhet och tydlighet återkommande i intervjuutsagorna precis som i citatet ovan. Det framhölls specifikt av flertalet intervjuade att de sex utmaningarna skulle vara enkla och tydliga i sin formulering för att underlätta deras anpassning till styrningen av de olika verksamheterna inom Trafikverket. Det uppgavs dock ha varit svårt att hitta en lagom balans mellan det mer generella och det specifika vid formuleringen av de strategiska utmaningarna:

[D]et är väl där som jag ser ett stort problem, just det här på vilken nivå man ska uttrycka det här [de strategiska utmaningarna]. Blir det för detaljerat ja men då är det ingen som orkar läsa det och är det liksom för flashigt [...] är det för flummigt liksom [...] så det är jättesvårt att hitta den här balansen. (B)

Vi försökte från början att vara ganska tydliga eller att vara lätta att förstå [de strategiska utmaningarna]. Men sedan blir det ju väldigt lätt när man har hela den här processen med direktion och med styrelse och med allt att ja det flummas till lite grann. (C)

Enkelhet och tydlighet återkom också i den styrkedja som den strategiska planen hanteras inom. Ambitionen som skildrades var att skapa en helhet med en styrkedja från instruktionerna och de transportpolitiska målen ned till enskilda verksamheter inom Trafikverket. En person ur direktionen uttryckte följande kring den strategiska planen och dess innehåll:

Alltså vi har ju ett uppdrag från staten, vad det är vi ska göra för någonting. Det är ju inte som så att det är upp till oss att hitta på uppdrag [...] utan det är väldigt tydligt, och vi var ju tvungna att försöka få någon substans i det här [...] så att det blir hanterbart. Vi kan översätta det till verkstad, för annars är det ju lätt med flummigheter och, så det var ju vårt sätt att liksom försöka få den här kedjan från gapen ned till mål, strategier och sedan i slutändan en verksamhetsplan med styrkort, det var så vi tänkte, att det här, det kan inte leva sina respektive liv utan för oss är det en kedja. (D)

Vi kan konstatera att det i intervjuerna inte riktigt angavs några andra alternativ för upplägget av den strategiska riktningen och dess innehåll än att fokusera på gapet mellan det önskade tillståndet från uppdragsgivarna och nuvarande tillstånd i Trafikverket. Däremot diskuterades det flitigt vid flera tillfällen vilka de viktigaste utmaningarna skulle vara och hur de skulle struktureras och formuleras. Till exempel fördes en diskussion om huruvida utmaningarna skulle kopplas direkt mot de transportpolitiska målen eller inte. En intervjuperson mindes diskussionen kring detta på följande sätt:

Vi diskuterade hur man ska strukturera det här med utmaningar [...] och då pratade vi ganska mycket om de transportpolitiska målen, för det var många som tyckte att de ska vara enligt de transportpolitiska målen, vi ska ha en säkerhetsutmaning och kanske några miljöutmaningar. Men det var ju en idé som vi strök ganska tidigt, både vi och ledningen, att formulera de enligt de transportpolitiska målen. [...] Utan de skulle vara mer inriktade på vilka utmaningar det är för Trafikverkets verksamhet, vad vi kan åstadkomma, och då

ska vi åstadkomma resultat i trafik, trafiksäkerhet och miljö. Men vår utmaning kan ju vara formulerad på ett annat sätt. (C)

Det är också idén om enkelhet och tydlighet som beskrivs ligga bakom att den strategiska inriktningen utgick från gap och vad som är kritiskt i verksamheten. Trafikverket beskrevs som en omfattande och stor verksamhet, och om alla mål och strategier för att nå målen skulle finnas med i den strategiska planen skulle den bli så detaljerad och stor i omfång att den skulle vara svår att tillämpa i praktiken. Därmed valde direktionen inom Trafikverket att fokusera på vad de största gapen var och på vad som ansågs vara kritiskt i verksamheten. En intervjuperson uttryckte följande kring detta:

Man kan inte komma ihåg tjugofem strategiska mål eller femtio styrkortsmål [...] man kan komma ihåg fem, sex strategiska utmaningar, och sedan ett styrkort kanske ska innehålla de tio mest kritiska sakerna. (G)

De strategiska utmaningarna – ett samarbete

Det uppgavs i flertalet av intervjuerna att de strategiska utmaningarna togs fram i ett samarbete mellan den centrala funktionen för Strategisk utveckling, direktionen och styrelsen. Trafikverkets direktion bestod vid genomförandet av intervjuerna av femton chefer från de centrala funktionerna, verksamhetsområdena och GD. Ett första underlag till den långsiktiga strategiska planen (de sex strategiska utmaningarna, målen och strategierna) arbetades fram av Strategisk utveckling. Detta underlag diskuterades och bearbetades sedan i direktionen, i workshops under hösten 2010. Några av intervjupersonerna som var med i detta arbete beskrev processen på följande sätt:

[S]amtidigt ska man komma ihåg att när vi startade Trafikverket 2010 så var det ingen ny värld, även om vi var nya. [...] Det var jobbat både på Banverk och Vägverk med långsiktiga strategier där man analyserade omvärlden, stora trender och så vidare. [...] Alltså vi behövde inte börja från ett vitt papper utan vi kunde fortsätta resonemanget utifrån ett nytt Trafikverk, vad har vi för utgångspunkt då och jobba med? Då var det en arbetsgrupp som jobbade ganska intensivt, det var en ganska liten arbetsgrupp [...] sedan var det diskussioner i direktionen, workshops, och även i styrelsen. (E)

[V]i hade rejäla workshops i direktionen, nästan en tvådagarsövning första gången de här togs fram, de här utmaningarna. (C)

[D]et var ganska mycket diskussioner i direktionen och tillsammans med dem så blev det de här formuleringarna [som nu står i den strategiska planen] och sedan så togs det i styrelsen, och [...] de gjorde lite justeringar. (B)

Några av de intervjuade framhöll dock att det hade varit bra om styrelsen hade varit mer involverade tidigare i processen för att bättre förstå tanken bakom de strategiska utmaningarna. Det hade minskat risken för missförstånd och att det blir fel fokus gällande potentiella justeringar av hur de strategiska utmaningarna formulerades. Detta då styrelsen formellt ska godkänna förslaget på de strategiska utmaningarna, vilket gjordes under 2010 och 2011. Två intervjupersoner uttryckte följande kring styrelsens involvering:

[J]a, alltså det där var ju lite för sällan, egentligen ingen gång [som styrelsen var med].(B)

[E]n gång [var styrelsen med], annars var det egentligen bara när de skulle ta beslut, [vilket var] alldeles för sent. (C)

En intervjuperson pekade också på att det är viktigt ur ett styrningssammanhang att hålla isär att centralfunktionen Strategisk utveckling har en stöttande roll medan det är direktionen som äger utmaningarna:

Strategisk utveckling, vi har ju varit väldigt involverade i processen att ta fram utmaningarna, men det är direktionens arbete. Vi har stöttat direktionen i deras arbete att forma de här sex utmaningarna. Väldigt viktigt att hålla isär [...] ur ett styrningsperspektiv tycker jag. [...] Vi har lagt fram olika perspektiv, det fanns en omvärldsanalysrapport gjord och så vidare [...] och sedan har direktionen fått jobba i workshops som vi har varit med och strukturerat [...] och sedan har vi vävt ihop deras tankar till de här förslagen som de sedan har fått jobba med så att det är verkligen direktionen som äger utmaningarna fullt ut. Men vi har varit ett starkt stöd för dem i den processen. (F)

Regeringskansliet uppgavs också ha haft en rådgivande funktion när de strategiska utmaningarna togs fram. Två av intervjupersonerna betonade dock att Regeringskansliets roll inte har varit att försöka styra den strategiska inriktningen, vilket är myndighetens uppgift att själva göra, och de har inte haft någon beslutsrätt. Däremot har Regeringskansliet kommit med värdefull återkoppling i mer öppna samtal vid olika möten. De lyfte t.ex. fram att ett av de tidigare förslagen på de sex utmaningarna var för generellt och tog ansvar för hela samhället. Därmed skulle man vinna på att tydligare fokusera på Trafikverkets uppgift, vilket framhölls som en mycket bra synpunkt i en intervju då det resulterade i en mer fokuserad strategisk plan.

Ett ledningsperspektiv på långsiktig planering

Det framkom i flera intervjuer att den långsiktiga strategiska planeringen bör ligga på en högre ledningsnivå. En av intervjupersonerna från direktionen menade att detta innebar att den strategiska riktningen mer eller mindre blev helt styrd uppifrån:

[D]et var väldigt mycket top-down, det vågar jag nog säga. [...] Och det var ingen sinkadus utan vi förstod att om vi ska ha en möjlighet att sätta det här på något sätt [...] med nya förutsättningar så tog vi det strategiska beslutet också att nej vi sätter det här [i direktionen], och arbetar därutifrån, vi kände oss rimligt säkra på att vi inte går alltför fel i den här delen. (D)

En annan intervjuperson från direktionen menade att det var ett rimligt angreppssätt med tanke på att de hade så mycket förkunskaper och en bred förankring från de tidigare myndigheterna Banverket och Vägverket:

[O]m man tittar historiskt, då i Vägverket hade vi gjort en riktigt bottom-up strategisk inriktning [...] jag tror att det var samma jobb i Banverket, att man hade ett ganska stort engagemang för att sätta en långsiktig strategisk inriktning, så att de flesta hade varit med. Det här var ju en utveckling av det arbete som var gjort så det fanns en bred förankring, det tror jag redan då när vi startade. (E)

En intervjuperson beskrev att det var ett tydligt direktiv uppifrån att den långsiktiga strategiska inriktningen skulle sättas av direktionen och att det sedan blev en uppgift för varje verksamhet att arbeta med strategin i den kortsiktiga planeringen:

[D]et var ju ganska uttalat, när vi började med det här [strategiska arbetet], att som GD sa att det här är någonting som vi sätter, den långsiktiga inriktningen. Det blir ju lite grann vi i direktionen och ledningen som tar fram [strategin]. Vi ska inte involvera 6 500 medarbetare att fundera på den långsiktiga inriktningen, den pekar vi ut. Och sedan så kommer organisationen och möter upp strategin i den kortsiktiga planeringen, och då är vi många flera som är involverade. Men det var ganska uttryckligt. (B)

Några av intervjupersonerna poängterade att även om formuleringen av den strategiska planen i stort var en process för direktionen, gjordes också en förankring genom att planen 2011 skickades ut för att få synpunkter i ett s.k. öppet samråd via intranätet. Därigenom kunde övriga i organisationen ge feedback innan den fastställdes. En intervjuperson uttryckte följande:

[V]i hade ett öppet samråd i organisationen, det var en ganska liten grupp som jobbade intensivt med att ta fram ett förslag, och sedan la vi ut förslaget för hela organisationen på vår interna webb och där alla fick möjlighet att lämna synpunkter. (C)

Traditionellt har förankring av strategier och inhämtande av feedback i de tidigare myndigheterna Banverket och Vägverket gjorts via en remiss till hela organisationen. Flera personer beskrev dock detta som omständligt. Därför var tanken denna gång att korta ned tiden för processen och att alla inte skulle behöva sitta och fundera över den långsiktiga inriktningen för Trafikverket. En intervjuperson uttryckte följande:

[M]en vi ville ändå ge chansen till alla att på något sätt få tycka till, så då körde vi någonting som man brukar göra i EU att man har open consultation, att man lägger ut det på nätet och sedan får vem som helst komma med vilka synpunkter som helst. Så det gjorde vi och det låg ute ett par veckor på vårt intranät. Man hade två möjligheter. Antingen kunde man skriva i kommentarsrutor så att alla såg vad man tyckte [...] eller om man ville vara lite mera anonym [...] skicka mejl [...] det var kanske ett femtiotal som svarade. (B)

En annan intervjuperson uppgav också att svar kom in från olika medarbetare i organisationen:

[D]els så fick vi mycket från enskilda medarbetare som tyckte [till om den strategiska planen], men sedan var det också några mindre avdelningar eller grupper [som samlat ihop sina synpunkter]. (C)

Implementering

I denna del av rapporten lyfts implementeringsaspekten fram rörande den strategiska planen och dess innehåll. Vi har valt att anta en ganska vid syn och kommer att beröra flera delar som inte nödvändigtvis är direkt kopplade till själva genomförandet av den strategiska planen, men som kan vara av betydelse för den strategiska processen och strategiernas möjligheter till implementering ut i verksamheterna.

Via styrkorten

Det finns i dagsläget ingen skriftlig implementeringsplan. Det framkom dock i flertalet intervjuer att styrkorten är ett viktigt verktyg för att veta om strategierna får genomslagskraft eller inte ute i verksamheten. Att den strategiska planen, med de sex utmaningarna, mål och strategier, ska implementeras via styrkorten uttrycktes inte alltid explicit, utan kan tolkas fram från de samtal som förts med ledande chefer och personer involverade i det strategiska arbetet. Det beskrevs t.ex. utförligt hur de övergripande strategiska utmaningarna och målen tolkas in i de egna verksamheterna via styrkorten som ett sätt att följa strategin, men att det samtidigt är de kritiska framgångsfaktorerna som är i fokus i styrkorten och att det är utifrån dessa som måtten och målen i styrkorten sätts. Mer exakt hur implementeringen gått till i praktiken kommer att behandlas i nästa avsnitt. En intervjuperson uttryckte dock att om styrkorten ska fungera som ett verktyg för implementering av strategier bör målen och de mått som är framtagna i styrkorten mer fokusera på ”huret”, d.v.s. hur målen med implementeringen ska uppnås:

[V]i pratar mycket om att styrkortet ska fokusera på det som är kritiskt, vi pratar mer så än att vi säger att vi använder styrkortet för strategiimplementering och det här är ganska viktigt. Alltså om vi skulle prata om att använda styrkortet för strategiimplementeringen, i viss mån är det väl naturligtvis så, då tror jag att vi skulle ha delvis andra mått. Delvis andra styrkortsomål också som mer fokuserade på huret, på metoderna och vägarna att nå

målet, för om man tittar på de styrkortsmål vi har så är det ju väldigt mycket de som fokuserar på resultatet, alltså effekter och så vidare. (A)

Verksamhetsanpassning

En del av implementeringsprocessen av den strategiska planen beskrevs vara att översätta den till den egna verksamheten via verksamhetsplan, kritiska framgångsfaktorer och mål i styrkortet. Som tidigare framkommit har ambitionen varit att den strategiska planen ska vara enkel och tydlig i sin formulering. Flera av de intervjuade uttryckte dock att strategin kan ses som väl generell och övergripande, vilket leder till att t.ex. målen som är kopplade till utmaningarna lämnar ett stort tolkningsutrymme. En intervjuperson uttryckte följande:

[D]en strategiska planen är ganska övergripande till sin natur, speciellt många av de här strategiska målen, de är ju väldigt allmänt hållna, nästan ibland så där i betydelsen öka effektiviteten i verksamheten, lite så, det finns ju ganska stort tolkningsutrymme också. (A)

En annan av de intervjuade uttryckte också en svårighet att använda de strategiska utmaningarna för att kommunicera en tydlig målbild till medarbetarna p.g.a. deras vida omfång:

[J]ag har försökt i olika sammanhang att plocka upp dem [utmaningarna] på en overhead-bild och så, men jag känner de blir, det blir väldigt fluffigt och väldigt högt [...] så jag brukar exemplifiera. [...] Om man läser hela dokumentet och strategierna [...] hur man ska ta sig ur det där gapet så går det att hitta rätt bra exempel som jag liksom har karvat ut för att försöka klä på det med lite verklighet så att det inte blir bara en teoretisk rad. Men det måste man jobba ganska mycket med tror jag. Också exemplifiera med, ja men vet ni den här utmaningen det är ju det där vi håller på med, och så koppla det närmare med respektive chefer, eller medarbetare. Att knyta in det i det vi håller på med. (G)

Samtidigt framhöll samme person att denne inte skulle vilja att utmaningarna var för smala då de ska kunna tolkas in i de olika verksamheterna i Trafikverket. Då behöver de vara ganska breda och de ska också matcha de transportpolitiska målen, och i denna hierarki ligger utmaningarna på en bra nivå. Intervjupersonen påpekade dock att det då blir mycket viktigt att kunna hantera den interna kommunikationen. Ett liknande resonemang fördes också av en annan chef som menade att förenklingar av den strategiska planen behöver göras för att kunna kommunicera innehållet till medarbetarna:

Den här kedjan uppifrån de här strategiska utmaningarna via vår tolkning ned i en verksamhetsplan för det kommande året och de kritiska framgångsfaktorerna, det är ju vår styrkedja [...] och som ska så att säga följa med hela kedjan ned i vår organisation. [...] Det är ju så bra att vi har någonting [syftar på den egna verksamhetsplanen], en förenklad tolkning av det här, för det här strategiska utmaningar som det ser ut nu är ju ingen som ens orkar läsa igenom mer än ett fåtal då [de är] ganska stora och omfattande och med många punkter i. (J)

Av intervjumaterialet framkom det också att implementeringen av strategierna sker på lite olika sätt, d.v.s. intervjupersonerna uppger lite olika praktiker för genomförandet. En av de intervjuade beskrev hur styrkortet från dennes chef ligger till grund för det egna styrkortet och verksamhetsplanen. Det överordnade styrkortet är det första steget i nedbrytningsprocessen från de strategiska utmaningarna. Utifrån målen i det övergripande styrkortet tolkades sedan utmaningarna vidare in i den egna verksamheten med stöd av ledningsgruppen:

Jag har ju styrkort ifrån min chef som tydligt och klart talar om vilka de viktiga målen är och när de ska uppfyllas och så vidare och de följs ju upp utifrån det. Och jag bryter ju ned det här också vidare [...] sedan ger jag styrkort till mina avdelningschefer och följer upp utifrån det [...] Jag gör ingenting själv där utan jag gör allting tillsammans med min ledningsgrupp. Mina avdelningschefer är ju mitt verktyg. (H)

En annan chef beskrev hur de först gick igenom de strategiska utmaningarna internt för den egna avdelningen. Sedan lyfte man det ett steg högre med en koordineringsgrupp, där representanter medverkade från de olika verksamhetsområdena, för att ta fram en gemensam bild av vad Trafikverket som helhet behöver arbeta med för den specifika regionen:

[V]i har till exempel, inom min region, gjort en nedbrytning av de strategiska utmaningarna som gäller för hela regionen, och som vi har kommit överens om i den här koordineringsgruppen. [...] För att samordna arbetet mellan olika verksamhetsområden, har vi gjort en gemensam ansats där vi liksom har brutit ned de här strategiska utmaningarna och vad som är speciellt viktigt för oss. Där har vi till och med en liten bildserie och ett litet textavsnitt kring, som just nu faktiskt är ute på remiss till och med idag, för den nedbrytning som vi har gjort av det här för 2013. (J)

Samme chef beskrev också hur övriga regionchefer kanske mer hade arbetat med sina strategiska utmaningar med ledningsgruppen, men att det var viktigt att också ge medarbetarna möjlighet att ge feedback. De strategiska utmaningarna som tolkats för den egna verksamheten hade därmed också presenterats på arbetsplatsträffar där medarbetarna getts möjlighet att ge respons på den valda verksamhetsstrategin. Det ställdes frågor bl.a. om det är rätt utmaningar som prioriterats, vilka kompletteringar som behövs och om något behöver bytas ut. Den intervjuade beskrev att det på detta sätt skapades en diskussion med medarbetarna och att de fick möjlighet att återkoppla. Det framkom dock att det inte var många synpunkter som gavs:

Min ambition är ju givetvis att man på alla verksamhetsområden ska göra som jag, att låta hela organisationen vara delaktiga i det här på något vis, för även om man kanske inte har så mycket synpunkter så tror jag att alla behöver ned. [...] Jag tror att man liksom måste ned och jobba med de här frågorna, och ska man få det här [strategierna] att bli levande, och något som utvecklas på ett bra sätt där många känner sig delaktiga så tror jag det är viktigt att skapa den möjligheten. (J)

En annan chef beskrev hur de har arbetat i olika workshops med medarbetarna:

Vi har genom workshops brutit ned de där olika utmaningarna, tittat på vilka som är relevanta för oss och sedan tagit fram områden som vi jobbar mer med, [...] och det går ju direkt in i vårt styrkort [...] och målen som finns för vår avdelning. (I)

Vikten av att få med sig medarbetarna och av att förstå hur strategierna implementeras och mottas i organisationen av de som arbetar längre ut i verksamheten betonades också av en person från direktionen, med ett exempel på vad de gör på ledningsgruppsmötet en gång i månaden:

[P]å direktionmötena ägnar vi princip halva direktionmötet en gång i månaden åt att verkligen titta på hur det går i verksamheten. Och det har i alla fall jag kopierat till min ledningsgrupp [...] där vi också halva ledningsmötestiden tittar på våra nyckeltal, vårt styrkort, våra leveranser och hur det går. [...] Det måste sippra ända från högsta ledningen och rakt igenom och det har blivit en naturlig skärpa tycker jag i den processen genom att man förstår de som jobbar längre ned i organisationen. [...] Första steget är ju liksom att cheferna måste klara av att bära, de ska ju förstå de här sammanhangen och sedan sätta in sina medarbetare i det. (G)

Samme intervjuperson uttryckte också att den enskilde medarbetaren inte nödvändigtvis måste förstå hela styrkedjan i detalj men att det är viktigt att medarbetaren förstår sin närmaste kontext och att det då blir viktigt att cheferna kan förenkla och vara tydliga. Varje enskild medarbetare behöver inte förstå komplexiteten fullt ut och t.ex. exakt veta vad de transportpolitiska målen är i detalj. Det handlar enligt denne chef snarare om att ge verktyg till medarbetarna så att de förstår sin närmaste omgivning och sitt sammanhang samt hur de bidrar till leverans via olika uppföljningspraktiker:

[A]tt 6 500 medarbetare ska kunna rabbla hela den här röda tråden [styrkedjan] och se allt bakom styrkortet, nej det tror jag är lite överkill, men att göra det enkelt och förklara det här för medarbetarna i den kontext eller det sammanhang man är i, det tror jag är helt rimligt och det är ett krav i alla fall jag har på alla mina chefer, att man måste göra medarbetarna delaktiga också. (G)

Som nämnts tidigare i denna förstudie har direktionen varit aktiva i arbetet med att formulera de strategiska utmaningarna och det uppgavs att det är direktionen som ytterst ansvarar för deras innehåll. En intervjuperson menar dock att det hade varit bra om chefen för ett verksamhetsområde, som också är en direktionsmedlem, tydligare tagit ansvar för implementeringsprocessen av de strategiska utmaningarna inom det egna verksamhetsområdet:

Även om vi har tagit fram de här [strategiska utmaningarna] tycker jag att direktionen, och de har varit väldigt aktiva, så är det ingen som säger att den här, på det här verksamhetsområdet som den här direktionsmedlemmen ansvarar för att det verkligen har skett en process i den också. [...] Det är ju också implementeringen sedan, att om det inte tränger ned så kan ju ledningen göra det här men det får ju kanske ingen effekt då om det inte finns en förståelse. [...] Jag menar om man inte längre ned, inte har hört talas om det här [strategiska utmaningarna] så är det inte så lätt att använda det som någon form av ledstång. (C)

Fokus på alla strategiska utmaningar eller på några

Vid de flesta intervjutillfällena beskrev intervjupersonerna självmant hur de arbetar med de strategiska utmaningarna, utan att några detaljerade frågor behövde ställas. Vid andra tillfällen ställdes frågan mer direkt. Ett av dessa tillfällen resulterade i följande svar:

[J]ag tycker vi jobbar aktivt med alla sex, absolut! (H)

Det är viktigt att notera att detta citat är det enda där det tydligt framkom att man arbetade aktivt med alla sex utmaningarna. Flertalet av de intervjuade lyfte snarare fram att de valt att fokusera på några av utmaningarna. En av intervjupersonerna poängterade t.ex. att denne prioriterat de strategiska utmaningar som var viktigast för den egna verksamheten, men att detta inte har betytt att de andra utmaningarna är oviktiga, utan att man behöver ett fokus som förenklar tillvaron för medarbetarna. Denne uttryckte också:

Vi ägnade faktiskt en fyra fem timmar åt att gå igenom det där [utmaningarna] och titta på vad som var verkligt angeläget för oss och vad som var mindre angeläget och så gjorde vi en prioritering [...] och det ledde fram till att vi kom fram till de här punktsatserna kan man säga. Sedan la vi till en del punktsatser också när vi väl hade haft dialogen med de andra verksamhetsområdena. Alla de här punktsatserna är inte komna från min egen organisation utan de är ju påverkade av vad till exempel Investering tycker är viktigt och vad Underhåll tycker är viktigt. (J)

En annan av de intervjuade beskrev följande:

Vi plockade ut tre av de [strategiska utmaningarna] som vi jobbade mer med [...] det var dels mer nytta för pengarna och Trafikverket som en modern myndighet och sedan så var det välfungerande transporter i storstadsregionerna som vi plockade med oss. De andra, alltså de här robust och tillförlitlig infrastruktur och de andra delarna, de sa vi att de här finns med i vilket fall och de såg vi inte som lika kritiska i arbetet, så det var dessa tre som vi tog med tillsammans med medarbetarna och utvecklade vidare. (I)

Citaten ovan kan ses som ett exempel på hur de intervjuade valde att fokusera på det viktigaste i verksamheten utifrån vad som anses som kritiskt.

När det kommer till de kritiska framgångsfaktorerna uttryckte också en av de intervjuade att dessa bidrar till att man får en ytterligare ”nedskalning”, d.v.s. från de prioriterade strategiska

utmaningarna som valts ut till de kritiska framgångsfaktorerna i styrkortet. Som förklaring nämnde den intervjuade att de strategiska utmaningarna ligger på ”årsbasis” utifrån ett långsiktigt perspektiv, medan de kritiska framgångsfaktorerna snarare fokuserar på vad som är viktigt här och nu och används på ”månads- och veckobasis”. Personen menade att de kritiska framgångsfaktorerna har ett kortare tidsperspektiv och därför också mer direkt styr den dagliga och operativa verksamheten.

De intervjuade som uppgav att de valt ut några utmaningar att fokusera på lyfte ofta fram utmaningen ”mer nytta för pengarna” som ett exempel. Mer nytta för pengarna är också den utmaning som beskrevs som lättast att föra in i styrkortet då i princip det mesta går att koppla till denna utmaning som tenderar att fokusera på intern effektivitet och minskade kostnader. Att minska kostnaderna genom att öka den interna effektiviteten uppgavs ge mer värde för pengarna, d.v.s. nytta. Denna utmaning är också enligt högsta ledningen det gap som är närmast att slutas i den strategiska planen. Målet för 2014 är 3 miljarder kr i minskade kostnader och ledningen förväntas nå detta då de redan under 2013 uppnår en minskning på 2,1–2,2 miljarder kr. En intervjuad från direktionen framhöll att orsaken till att de lyckats med att uppnå detta mål är att den finansiella styrningen har ändrats och att ambitiösa mål sattes upp:

Vi hade två saker som [uppdrag], det ena i uppdraget var då mer nytta för pengarna, den andra frågan var ju också att se till att öka produktivitet och effektivitet i anläggningsmarknaden. När det gäller mer nytta för pengarna så hade staten sagt att vi skulle dra ned kostnaderna med 150 miljoner [...] Men vi ska nog vara betydligt mer aggressiva på den där delen, så vi sa att nej någonstans kring 30 procent ska vi dra ned kostnaderna med. [...] Vi överlät då till respektive verksamhetsområdes centralfunktion [...] att kom med ett förslag hur vi kan driva verksamheten med 30–40 procents lägre kostnader [...] så alternativet var inte att komma tillbaka och säga att det inte gick [...] och idag tror jag alla känner sig ganska stolta över det. (D)

Att synliggöra utmaningar och det som är kritiskt i verksamheten

Några av intervjupersonerna reflekterade under intervjuerna över att utmaningarna och de kritiska framgångsfaktorerna tenderar att synliggöra specifika aspekter av strategin och styrningen. En av de intervjuade uttryckte det som att Trafikverket gjort ett vägval genom att fokusera på det som är kritiskt i verksamheten, och att måtten i styrkortet kanske därmed inte riktigt återspeglar strategierna:

Vi har ju mer valt att fokusera styrkort på det som är kritiskt snarare än att titta på mått som speglar strategierna mer explicit. [...] Man skulle i stället kunna ha ett antal, en fyra fem övergripande strategier eller något sådant, för de här utmaningarna i någon mening speglar ju det som är kritiskt i ett strategiskt perspektiv på något sätt för redan här har vi ju det fokuset på hela strategiarbetet. [...] Det är inte en riktning utan det är ju ett gap som vi har formulerat, sedan i styrkortsarbetet så har vi trättat ned ytterligare ett snäpp till vad som är kritiskt inom varje utmaning. (A)

En annan intervjuperson gav uttryck för att utmaningarna och de kritiska framgångsfaktorerna endast synliggör en liten del av vad som faktiskt görs inom en verksamhet. Ytterligare en konstaterade att det lätt blir fokus på vad som är negativt i verksamheten och att man snarare bör belysa och synliggöra det positiva mer:

[V]i hade ledningsgrupps [möte] här, det var väl igår eller i förrgår, och då diskuterade vi det här med att vi oftast har fokus på bristerna. Medan jag menar alla säger sätta lampan på det positiva. Det är det som lyfter. Där tror jag att vi har mycket att fundera på inom Trafikverket. Vi är väldigt snabba att sätta lampan på det negativa, det som inte sköts [...] ja där har vi mer att göra i Trafikverket det är klart, att lyfta fram det positiva. (H)

Samtidigt konstaterade samme person att det inte är konstigt att fokus hamnat på det som är negativt då ”vi lever i direktsändning hela tiden”. Blir det stopp på ett tåg måste snabba utryckningar göras för att säkerställa att det inte sker på andra ställen. Ett liknande resonemang fördes också av en annan intervjuad:

[D]et blir ganska negativt i mångt och mycket, och där är det ju viktigt också att lyfta fram de positiva resultaten som vi faktiskt levererar och som vi gör, som fungerar bra. (I)

Det framkom även vid workshopen den 13 juni 2013 att det lätt blir fokus på brister och det som är kritiskt i verksamheten med konsekvensen att det som faktiskt är positivt minimeras eller kanske till och med försvinner helt.

Målbild 2013 och 2016

Som en del av det strategiska arbetet och de sex strategiska utmaningarna har Målbild 2013 tagits fram som ska summera strategi och styrning i en övergripande bild (se föregående kapitel). En intervjuperson berättade att målbilden togs fram redan när Trafikverket bildades 2010 men att den inte har blivit så känd inom organisationen och att det finns en komplexitet rörande dess potentiella styrning:

Det togs fram en målbild på lite halvlångt perspektiv [...] som man kallade för Trafikverket 2013 och det är liksom egentligen bara en OH-bild [...] och den har väl egentligen inte blivit så särskilt känd och när man läser den så säger den inte [så mycket], på några ställen så säger den en del, men på andra så står det liksom en punkt tillgängligt transportsystem ja hur? [...] Ja men hur styrande är det? Vad är det för målbild? Jag tror att man måste vara lite mer konkret än så för att det ska ha någon verkan. (B)

Flera av de intervjuade uttryckte just att målbilden för 2013 behöver konkretiseras då den i dagsläget är svår att förstå, speciellt i förhållande till de strategiska utmaningarna. Några ställde sig också frågande till hur tanken är att målbilden ska implementeras i den egna verksamheten. Ett exempel på detta är:

Trafikverkets målbild [...] kanske är lite svår ibland att sätta in i sammanhanget utifrån de strategiska utmaningarna om jag ska vara riktigt ärlig, den är väl inte klockren den här, hur det hänger ihop. Du har ju en del med de strategiska utmaningarna och sedan så kommer plötsligt de här delarna in också då som ett komplement och det är inte helt enkelt att se logiken i det här. (J)

Vad den intervjuade syftade på i citatet är hur de fyra delarna i målbilden som kompletterar de sex strategiska utmaningarna, d.v.s. verksamhetens fokus, organisation och medarbetare, arbetssätt, tillgänglighet och lokalisering, relaterar till de sex strategiska utmaningarna. Personen lyfte också fram att målbilden och utmaningarna inte riktigt förstås av externa intressenter och samarbetspartner, t.ex. kommuner och företag.

Vid en intervju med representanter från den högsta ledningen framkom det att en ny målbild håller på att arbetas fram för 2016, och att det är viktigt med en gemensam målbild för att också skapa en bättre samverkan mellan olika verksamheter i Trafikverket. En av de intervjuade uttryckte det på följande sätt:

[J]ust nu jobbar vi framför allt med att sätta Målbild 2016 för Trafikverket. Men sedan jobbar vi också mycket i Trafikverket med att slipa till så att vi levererar ännu bättre punktlighet på till exempel järnvägen, och ännu bättre framkomlighet på vägsidan. Och att säkerställa att vi i de olika delarna inom Trafikverket samverkar och synkar ihop oss på ett bra sätt så inte Underhåll jobbar på ett sätt och Investering på ett annat sätt, så att vi har en gemensam målbild. (H)

Ett första utkast till Målbild 2016, som också går under namnet Resmål 2016, har skickats ut på remiss men var inte fastställt när denna förstudie skrevs. Det framfördes dock i intervjuerna att den nya målbilden har en annan struktur som är tänkt att tydligare visa sambandet med den strategiska planen och styrningen av verksamheten:

[M]an kan säga att strukturen är lite annorlunda [...] när målbild 2013 gjordes [...] fanns inte de strategiska utmaningarna [...] den sattes direkt för att få klart det vi måste fokusera och jobba med, senare påbörjades arbetet med de strategiska utmaningarna. Nu har förslaget en lite annan struktur [...] men innehållsmässigt är det ju ganska lika, det är lite hårdare prioriterat kanske. Det är inte lätt att göra en sådan bild, paketera den och formulera den. Vi är nog ganska överens allihopa om vad vi behöver kraftsamla kring, men hur man då formulerar det och paketerar det, det finns ju hur mycket synpunkter kring som helst. (E)

Av citatet ovan framkommer att de strategiska utmaningarna inte fanns med från början när Målbild 2013 togs fram 2010 och att utmaningarna har fått komplettera bilden i efterhand, vilket enligt den intervjuade kan vara en delförklaring till varför målbilden har upplevts som svår att implementera. Samtidigt betonade intervjupersonen att det finns en komplexitet med att formulera och paketera en så övergripande bild av styrningen så att alla förstår den.

En modern myndighet

Flertalet av de intervjuade menade att den strategiska utmaningen – Trafikverket – en modern myndighet – och tillhörande mål och strategier påverkar hela verksamheten och det strategiska arbetet. Hur denna utmaning sedan implementeras rent praktiskt ute i de olika verksamheterna uppgavs variera. Då styrkortet oftast lyftes fram som det sätt utmaningarna implementeras på i Trafikverket tenderade de flesta att främst nämna NKI (Nöjd-Kund-Index) och MMI (Motiverad-Medarbetar-Index). I övrigt beskrev flera chefer att de upplever det svårt att koppla måtten i styrkortet till utmaningen en modern myndighet. Ett par chefer beskrev också att denna utmaning är av mer kvalitativ karaktär och därmed svår att följa upp i den vanliga styrkedjan. Just på frågan om hur förändringsbenägenhet, flexibilitet, kreativitet och innovation – alla aspekter av vad som i dokumenten framhålls som en modern myndighet – ska kunna synliggöras i styrkortet svarade en intervjuperson:

[M]in reflektion kring det är att ja, kan man styra allt med mål då? [...] Kanske man mer måste styra med värderingar för att få det genomslag som krävs, just sådana där saker som hur skapar man kreativa människor? Det är ganska svårt att styra tror jag. Man måste ha en kultur, man måste ha ett ledarskap som stöttar det här. Jag menar [...] det finns ju en jättestor fara att sätta kvantitativa mål på sådant tror jag, antal genomgådda kreativitetskurser eller? Antal inlämnade förbättringsförslag och sådant? Ja i viss mån men det är ju kanske inte alltid det optimala sättet att fånga det heller. (A)

Eftersom det ganska tidigt visade sig i intervjuerna att det fanns lite olika syn på det här med vad en modern myndighet är och vad det potentiellt kan innefatta, så ställdes frågan Vad är en modern myndighet för dig? direkt till flertalet av de intervjuade. Det framkom då att en modern myndighet: är affärsmässig och effektiv (ger mer värde för pengarna), är resultat- och kundorienterad för leverans av samhällsnytta, har välmående medarbetare, är flexibel och anpassningsbar (organisation/individer), samverkar med andra (internt/externt) och möjliggör innovationskraft (intern/externt). Nedan presenteras några av de utsagor som angavs kring Trafikverket och att vara en modern myndighet:

[E]n del i det här att jobba med beställarrollen och att kommunicera det med aktörerna runt omkring oss det är en del av vad jag ser som en modern myndighet. Det är också hur vi jobbar med utvecklingsfrågorna, forskning och innovation och demonstration. En annan del av beställarrollen är ju det här innovationsupphandlingsuppdraget [...] att vi ska jobba med

våra beställningar av entreprenaderna i funktionella termer så att vi faktiskt kan handla upp innovationer. (F)

Jag tänker framför allt det här att medarbetarna ska vara flexibla och tänka själva och ifrågasätta, det är ju förutsättningar på ett sätt för att skapa hållbara resultat, så tänker jag. Och när vi pratar modern myndighet så innebär det att vi gör saker på ett nytt sätt, alltså att vi, det krävs kreativitet och vi tänker, vi gör inte sakerna på precis samma sätt som vi alltid har gjort dem. Utan att vi kan ifrågasätta och utvecklas. (I)

En modern myndighet förstår att vi inte är till för vår egen skull. Vi är till för att skapa något slags mervärde, någon nytta i samhället och samhället består av medborgare och näringsliv, det är dem vi är till för. [...] Om man ska betrakta någon som modern då ska man känna det väldigt, väldigt tydligt. [...] en annan del kan vara förmågan, och då pratar jag service, det kan vara förmågan att inte skåda sina egna interna processer och sin navel och så utan förstå flödet i samhället och förstå hur vi kan gå in och serva i det flödet. (G)

Modern myndighet [innebär att] utvecklas som attraktiv myndighet, öka kundorienteringen. (J)

[D]et är ju naturligtvis många delar, men en modern myndighet det är ju naturligtvis en myndighet där folk känner att här vill jag jobba, här känner man att man får leverera, här känner man att man får kraft, här känner man att det är en myndighet som är innovativ och framåt, som tar tillvara människors kompetens. Det är en myndighet som förstår sin roll och som levererar nytta ut i samhället på ett bra sätt och kan kommunicera ut det på ett bra sätt, som har ett gott förtroende ute i samhället. (H)

Kund- och processororientering

Kunden och kundorientering i form av samhällsnytta var en av de mest återkommande aspekterna gällande en modern myndighet för de intervjuade. Kundorientering inom Trafikverket är också ofta förknippat med beställarrollen och att arbeta mer professionellt:

[V]i ska bli mer kundorienterade och jobba mer på ett professionellt sätt, och här har du det här med beställningar, och det är kopplat väldigt mycket mot den renodlade beställarrollen kan man säga. (J)

Flera av de intervjuade länkade också samman en kundorienterad processsyn med horisontella processer som skär tvärsigenom organisationen. I denna kontext uppgav dock några att det sänds ut blandade signaler från direktionen, t.ex. att Trafikverket ska styras vertikalt genom en linjeorganisation som fokuserar på olika funktioner, men samtidigt också vara processororienterat. En intervjuperson uttryckte det på följande sätt:

[H]ur långt ska vi gå med processororientering eller processledning, hur mycket inflytande ska vi ha i ledningsstyrningsperspektivet, och där är vi ju långt ifrån färdigdiskuterade. [...] En av de stora kontroverserna vi har idag är där man väldigt tydligt säger att vi har en linjeorganisation, men å andra andetaget att vi ska ha ett processororienterat arbetssätt. Vi ska ha kundfokus [...] vi har till och med väldigt tydligt utpekat vilka processerna är, med ansvar och vad det innebär. (L)

Intervjuade från direktionen betonade att det var ett medvetet val att Trafikverket i ett första skede skulle vara utpräglat funktionsorienterat med en tydlig vertikal styrning. Detta för att snabbt få organisationen på plats så att den fungerade och kunde leverera inom ramen för varje verksamhetsområde, men också för att säkerställa enhetlighet i de interna processerna. Det framkom också att detta har gått ut över hur samarbetet mellan olika verksamhetsdelar har fungerat. En av intervjupersonerna från direktionen menade dock att Trafikverket nu har satt sig som organisation och att det är dags att ta nästa steg och bli mer processororienterade:

[N]u börjar vi den processen att försöka se till att vi får bra processer i Trafikverket, men det är först nu vi kan göra det när organisationen känner sig trygg och säker, för skulle vi ha lagt på processen samtidigt som vi hade bildat organisationen, då är jag säker på att då

hade [det] blivit navelskåderi av det. Alltså vårt fokus var under första året skit i det interna, ut, därför att vi var tvungna att etablera Trafikverket just i den här frågan om att vi finns till, vi är med i dialogen. [...] Det är klart att det skapade frustration internt, men vi har kommit över det där, nu är vi mogna för att ta tag i våra processer längs Trafikverket. Det kan vi göra med trygga chefer. Det hade vi inte fått om vi hade gjort det omedelbart. (D)

För att skapa en tydligare process och kundorientering inom Trafikverket lyftes det fram i intervjuerna att det har påbörjats flera diskussioner kring möjligheten att införa en leaninspirerad verksamhetsutveckling. Det uppgavs att några verksamheter, sedan en tid tillbaka, har börjat använda olika leanverktyg i den operativa styrningen som ett sätt att hantera effektivitetstrycket och det ökade kravet på processflöden. En intervjuad menade att detta inte är ett resultat av högsta ledningens arbete, utan snarare är ett initiativ taget längre ut i de operativa verksamheterna:

[L]ean har kommit jättestarkt nu på många håll i Trafikverket, men det kommer liksom underifrån, vi på koncernnivå är inte riktigt motor i det här. [...] Det finns så mycket krav nu på att ha en effektiv verksamhet och effektiva flöden ute i verksamheten så att det tas en hel del initiativ till att utveckla leaninspirerad verksamhetsutveckling på olika håll. [...] Jag tror att GD är med på det här men vi som jobbar med styrning på koncernnivån har inte tagit rodret i det här utan trycket har kommit underifrån. Det finns inget beslut än så länge att vi ska ha lean som en filosofi i hela verket. Det finns inte. Däremot har vi sagt att vi ska jobba processinriktat och sådana här värderingar som finns i lean finns ju i annat sammanhang också. Jag ser lite grann att det är mer att man paketerar ihop det här till något begrepp lean men jag tror vi har många av de här ingredienserna. Ja det ska bli spännande att se om det här blir någonting större, något gemensamt. [...] Vi har inte fått någon direktsignal från GD så vi har inte liksom tagit den bollen riktigt. (A)

Det framkom också i senare intervjuer att det håller på att fattas ett beslut kring lean på initiativ från medlemmar i direktionen och att det då troligen kommer att innefatta inte bara lean som verktyg utan också den bakomliggande filosofin. När denna förstudie skrevs fanns det dock inget beslut kring detta.

Affärsmässighet

Att diskutera affärsmässighet i en kontext av statlig myndighet uppgavs kunna vara känsligt. Det fanns dock en samstämmighet bland de intervjuade kring behovet av att tänka i termer av professionalitet och affärsmässighet, men att detta är något som inte genomsyrar hela organisationen och därmed bättre behöver implementeras inom Trafikverket. Oftast är det affärsmässighet kopplat till den renodlade beställarrollen eller till kundorienteringen som berörs. Men även aspekter runt den finansiella styrningen togs upp, och att styrningen mer kan efterlikna hur det sker i privata företag:

Man styr inte [en myndighet] på att maximera vinst eller resultat utan man styr ju på samhällsnytta för en myndighet, men det är ju ändå så att man ska få ihop sitt resultat, så är det ju. [...] Men både ekonomidirektören nu och min chef då, GD, kommer ju från den privata sidan och har plockat in väldigt mycket av de här mekanismerna och det är hälsosamt och det är väldigt bra för oss men många är ovana vid det. Vi har ju egentligen också intäkter, det är bara det att intäkterna kommer från staten, i form av anslag. (G)

En intervjuperson i direktionen framhöll att affärsmässigheten är oerhört viktig för Trafikverket, bl.a. som ett sätt att hushålla med pengar, och nämnde då exemplet med upphandlingssidan som handlar för 35 miljarder kr om året. Personen ansåg också att begreppet ”affärsmässighet” inte ska användas där det inte hör hemma, och att det är viktigt att förstå vilken kontext myndigheten agerar i. Det kan t.ex. gälla att myndigheter har ett minskat handlingsutrymme jämfört med företag då de är politiskt styrda:

Vi skulle ju vilja att politiken [...] skulle diskutera det här, alltså de strategiska utmaningarna, vilket samhälle vill vi ha, alltså den typen av frågor, men vad de hamnar på, de hamnar i det som de borde överlåta oss att sköta till hundra procent. Alltså var vi ska bygga en väg någonstans, det är vi som ska bygga den typen av väg, alltså borde de ställa frågorna vilka behov är det vi ska tillfredsställa? Vilka problem är det vi ska lösa? Men man hoppar direkt in och grottar in sig i våra detaljer. Det här är någonting som är helt annorlunda mot den privata sidan. (D)

Ett av verksamhetsområdena har också likt den privata sektorn valt att använda sig av en affärsplan, men i denna kontext som en mellannivå till den långsiktiga strategiska planen och resultatmålen i styrkortet som ligger på ett till tre år:

Vi måste ha en plan för vår verksamhet, vi måste ha tydliga mål, vi måste ha tydliga inriktningar, så då hamnade vi i en affärsplan. [...] Vi har ju många olika nivåer som vi styrs på, så det gäller ju att det här mappar in, och vi kände att det är ett litet gap mellan det långsiktiga på tio år och det treåriga, där finns det ingenting emellan, så det var väl det utrymmet vi försökte fylla. (I)

På frågan om varför de valde att anta begreppet affärsplan svarade samme person att:

[V]i ville också bli mer affärsmässiga egentligen och jobba mer resultatinkriktat där man får fram de här resultatområdena. Jag tror det var därför vi valde att kalla det affärsplan. (I)

Några av de intervjuade sa att ett affärsmässigt tänk och begreppsapparat ibland tenderar att provocera inom organisationen, t.ex. anser många att man inte ska prata affärsplaner utan snarare om samhällsnyttan. En intervjuperson uttryckte följande:

[M]an kan också möta en sådan här jättejobbig reaktion [...] jo men vi pratar inte affärsmässighet eller affärsplaner utan vi pratar samhällsnytta, och så är man igen där och lite grann som jag tolkar det ställer sig bakom en ridå. Att vi kan prata allt vad vi vill, göra vad vi vill så länge det är nytta för samhället, och jag köper inte det resonemanget och det är inte Trafikverkets lednings inställning. (F)

En liknande beskrivning gavs av en högt uppsatt chef som vi bad att återberätta hur de kom fram till att man skulle använda begreppet affärsplan i verksamheten:

[J]a det hade vi mycket diskussioner om vi skulle våga använda det ordet [...] till att börja med kan jag säga [...] att affärsplan är ju liksom vedertaget [...] och vi behöver den där tydligheten så det inte blir något inriktningsdokument eller något sådant där. Nej, affärsplan är vedertaget, folk vet vad det handlar om, tydlighet, och det är också en del av transparensen utåt. En modern myndighet är också att kunna förstå en myndighet, tycker jag, vi ska inte fara med fikonspråk och så vidare. Affärsplan då vet man vad det är. (H)

Samverkan

Vikten av att inneha förmågan att samverka och att anta ett helhetsperspektiv återkommer i flertalet av intervjuerna och när det kommer till att vara en modern myndighet handlar det om samverkan både från ett internt och från ett externt perspektiv. En intervjuperson menade att:

[V]i skapar värdet tillsammans med andra och det får man inte tappa överhuvudtaget även i det här strategiarbetet. (A)

Samverkan lyftes också fram mer generellt i intervjuerna i anknytning till det strategiska arbetet och att det ibland är det enda sättet att nå måluppfyllelse när det gäller vissa delar av de strategiska utmaningarna. Intervjuerna handlade oftast om samverkan med andra myndigheter, med landsting, kommuner, regioner och länsstyrelser men också med näringslivet för att stimulera regional utveckling och tillväxt. Man beskrev bl.a. hur det arbetas en hel del med att få ihop Trafikverkets nationella mål med de regionala målen i samband med planering av infrastrukturen, och hur Trafikverket arbetar för att främja en tvåvägskommunikation. En av de intervjuade uttryckte att:

[R]egional utveckling och tillväxt det är ju att vi har en myndighetssamverkan, vi har startat en liten grupp där vi jobbar ihop med Tillväxtverket och länsstyrelserna, några regionförbund och så där, och Näringsdepartementet för att liksom, ja hur ser vi på de här frågorna och hur kan vi jobba med trafikanalyser. Där försöker vi ha en kommunikationskanal myndigheterna emellan för vi har egentligen samma mål men vi kan se lite olika på det beroende på vilken verksamhet vi har. (F)

Samme intervjuperson berättade också om hur viktig Trafikverkets roll är för att stimulera näringslivets internationella konkurrenskraft, dels som samhällsutvecklare, men också som infrastrukturförvaltare. Det behövs då en överblick där fakta och kunskap tas fram för att stödja näringslivet, t.ex. gällande transporter. Detta görs, enligt flera intervjuer, ofta i samverkan med både akademi och näringsliv för att stimulera forskning och innovationsarbete. Även internt förbättringsarbete genomförs inom Trafikverket och det handlar då om att samverka på ett sådant sätt att det stimulerar konkurrenskraft.

En intervjuperson påpekade att samverkan även var viktig i de gamla myndigheterna, Banverket och Vägverket, men att sättet att samverka har förändrats i och med att sektorsansvaret har försvunnit. Det har inneburit att mycket handlar om den renodlade beställarrollen vars fokus ligger på att beställa en viss funktionalitet som efterfrågas:

[F]unktionsbegreppet och de diskussioner som sker nu, det är som jag tolkar det primärt inom två delar och det är ju liksom vi som beställare gentemot entreprenörer [...] och där pågår väldigt tydliga diskussioner. [...] Men det finns även i det jag är berörd av och det är att man ser just det här funktionalitetsbegreppet även internt vad gäller det interna stödet. [...] Eftersom man har sett att väldigt många går in och säger att det där vill vi ha snarare än att det är den där funktionen vi behöver. (L)

Tanken med att renodla beställarrollen uppgavs vara att möjliggöra för olika entreprenörer att komma med förslag på lösningar som fyller den funktion som efterfrågades i stället för att beställa en färdig lösning. Enligt flera intervjupersoner ska ett sådant förhållningssätt stimulera innovationskraft och nya förbättrade lösningar som Trafikverket kanske inte själva hade kunnat ta fram och som kommer samhället till nytta på mer än ett sätt. En intervjuperson beskrev följande:

Vi jobbar jättemycket nu med vår organisation, det är inte bara en plånbok, statens öppna plånbok längre, det är kopplat till det här med sektorsansvaret och den skillnaden man försöker göra mot vad det var tidigare. Vi har fortfarande samma uppdrag som vi hade förut ur ett sektorsperspektiv att vi ska samverka alla aktörer vi behöver samverka med för att nå de transportpolitiska målen. (F)

Som tidigare konstaterats lyftes också samverkan fram som viktigt internt. Det pågår ett pilotprojekt där en portföljstruktur används som ett sätt att styra forskning och innovation (FoI) utifrån processer som går tvärsigenom organisationen (horisontellt). Det betyder att samverkan över funktion och den dagliga vertikala styrningen behöver ske. En intervjuperson beskrev detta som ett organiserat sätt att få överblick över vilka forskningsprojekt som bedrivs ute i organisationen, och där liknande projekt pågår sammanföra dessa för att effektivisera och uppnå samsyn. Man vill stimulera till att arbeta över verksamhetsområdena i stället för att sitta och göra samma saker inom flera verksamheter, och därmed förbättra effektiviteten och få mer nytta för pengarna. En person uttryckte följande:

[V]i har ju börjat jobba med en portföljstruktur som följer utmaningsstrukturen för hur vi organiserar arbetet med forsknings- och innovationsbudgeten [...] och där har vi sett en hel del, dels så får vi koll på verksamheten på ett annat sätt [...] eftersom att i varje sådan här portfölj så sitter det representanter för de olika verksamhetsområdena och då har vi sett ganska snabbt första året att, men vänta ni håller ju på med samma saker fast i olika delar av verksamheten, ni forskar på samma saker [...] ja, men om ni i det här

verksamhetsområdet driver den här frågan då kommer det komma ett resultat som vi har nytta av på vårt verksamhetsområde, då behöver vi inte starta ett eget projekt. (F)

Som citatet ovan indikerar så bygger portföljstrukturen på de sex strategiska utmaningarna och har samma namn. Till exempel är portfölj sex, som denna förstudie ingår i, Trafikverket – en modern myndighet. Det finns dock totalt sju portföljer och på frågan vad den sjunde innefattar svarade en intervjuperson:

[D]et är sådant där som man tycker är viktigt utan att det är jättetydligt kopplat till utmaningarna. (L)

Några av intervjupersonerna lyfte också fram att portföljstrukturen i framtiden kan komma att appliceras på andra delar av verksamheten och flera av intervjupersonerna talade i termer av ”portföljstyrning” och styrparametrar. Ett exempel är:

[P]ortföljer det skulle möjliggöra att man grupperar och sedan sätter olika styrparametrar på [...] Vi började bena ut hur ser behovet ut? Varför började man prata om portföljer? Vad är det man vill åstadkomma med det? Och sedan så tar det ju en lång resa, och sedan blev det ju faktiskt så att FoI då, alltså de projekten fick ju starta som pilot [...] så att ja men vi gör det här rätt och rätta definitioner, begrepp och så vidare [...] så att vi kände att vi pratade samma språk när vi går över på annan verksamhet. (M)

En av de högre cheferna berättade också att det pågår en hel del vardagsrationalisering och förbättringsarbete i Trafikverket som berör all verksamhet. I detta sammanhang har man nu också börjat arbeta med styrning via förvaltningsportföljer som ett sätt att samordna arbetet med förbättringar. Samme chef tog också upp att det finns en idé om att förvaltande verksamhet ska styras via portföljer i framtiden:

Om vi säger så här [...] all vår verksamhet, alltså investerings- och drift- och underhållsverksamhet, vi har en nationell plan [...] som är tydlig, men all annan verksamhet, som vi förvaltar, regelverk och så vidare, där finns den här idén om att styra mer i portföljer. (E)

Uppföljning

Alla intervjuade poängterade att uppföljning är en viktig del i det strategiska arbetet. Det är en del av den önskade resultat-kulturen och arbetet med att nå ett resultatorienterat arbetssätt i Trafikverket. Det har dock konstaterats från flera håll, bl.a. från regeringen men även internt, att myndigheten behöver utvecklas på detta område. Trafikverket har också anlitat konsulter för att få hjälp med detta. En intervjuperson uttryckte att:

[F]ölja upp målen i Trafikverket. Vi är inte jättebra på det. Det kan man inte säga att vi är. Det finns olika mått som man har använt historiskt traditionellt som säger en del om utvecklingen för de olika preciseringarna, men vi har ingen bra helhetsbild. (F)

En chef menade dock att ett resultatorienterat arbetssätt inte är lika lätt att uppnå i en myndighet jämfört med ett privat företag där ofta lönsamhet och olika former av tillväxt är de resultat som framhålls som goda mätbara prestationer. En annan chef var inne på samma tanke och menade att samhällsnytta är det som ersätter tanken om lönsamhet och att det inte är så lätt att mäta. Just mätbarheten är också en återkommande del i detta avsnitt om uppföljning, men vi ska först titta närmare på begreppet resultatkultur.

Resultatkultur

Det anges i Trafikverkets dokument att myndigheten arbetar för en resultatkultur. Därför ställdes en direkt fråga vid intervjuerna om vad en resultatkultur innebär för de intervjuade. De beskrev då bl.a. att en resultatkultur är beroende av att det finns bra rutiner för

uppföljning, utvärdering och återrapportering av resultat samt att en resultatkultur lägger en bra grund för mål- och resultatstyrning. Två chefer uttryckte följande:

Resultatkultur för mig det är, när man har en organisation där alla förstår vilka mål vi har och vilka förväntningar vi har på oss. Att alla förstår att man är en del av ett gemensamt mål, och man vet vilket resultat man ska leverera och att man har ett ledarskap som säkerställer att man följer upp de här resultaten. Och det här tror jag är väldigt viktigt för oss i myndighetsvärlden att jobba med resultatkultur och ha ett resultatorienterat arbetssätt, för det är inte lika lätt i en myndighet jämfört med ett privat företag, där är det [en] naturlig sak, ja tjäna så mycket pengar eller växa så mycket som möjligt. Här kan det ibland vara svårare att mäta. [Då blir det] viktigt att man i ledarskapet jobbar fram tydliga och bra mål som alla kan ta till sig men som också är mätbara. (H)

Vi [är] ju mer och mer fokuserade i att visa på att vi faktiskt åstadkommer saker varje dag som går, också den resultatkulturen som kommer uppifrån det politiska systemet, den trycks ju ned i organisationen allt eftersom. (J)

Vid en intervju med en annan chef framhölls det att mål- och resultatkulturen delvis innebär ett nytt sätt att tänka och att det ställer andra krav på medarbetarna som de kanske inte alltid uppskattar:

Många medarbetare det är nog nu först de börjar beröras av det tankesättet, och det är klart att det är lite obehagligt och det är ju lite jobbigt när man börjar liksom plocka på verksamheten och saker man har byggt upp själv och nu börjar vi prata om men vad ger det här för nytta? Vad ger det för resultat? Det är inte så att alla står och jublar. (I)

På frågan om det brukar föras diskussioner kring införandet av en resultatkultur på Trafikverket svarade en i direktionen att man vid interna möten kan diskutera problem kring implementeringen, men att de inte riktigt diskuterar hur dessa problem ska lösas och med vilka verktyg:

Nej det kan jag inte påstå, det är klart att det har pratats om undersökningar, och hur organisationen mår [...] Vad det är som är problem att implementera och vad det är som är svårt att få igenom men några sådana där jättemycket strukturerade samtal om hur, vilka handgrepp man ska ta för att få igenom det, det har vi inte fört. (K)

En av de intervjuade lyfte fram att ledarskapet blir viktigt för att implementera en resultatkultur som tränger igenom hela verksamheten och alla nivåer av chefskap:

Vi är en stor organisation och vi är fyra fem led av chefer och det måste liksom sippra genom alla skikten. [...] Absolut tror jag vi har med oss nivån under min nivå, avdelningschefer, och sedan tror jag det finns mer att göra i att verkligen sätta den här [resultat]kulturen på nivån under. Men det är ju vår målsättning att komma hela vägen igenom för att få full effekt och då tror vi att det kommer att visa sig i att vi lyfter i vår totala leveransförmåga. (G)

Ett av argumenten för att den totala leveransförmågan skulle lyftas av en resultatkultur är att det som medarbetare är roligt att få uppmärksamhet när saker går bra och att man då vill leverera och prestera. Att det blir en skärpa så att medarbetaren förstår att det är någon som bryr sig om vad han eller hon gör och oroar sig om det inte går som det ska samt tittar på vilka åtgärder som behöver vidtas.

En annan fråga som ställdes var hur en resultatkultur står i relation till att stimulera nytänkande och kreativitet hos medarbetaren, egenskaper som ses som önskvärda i delar av strategierna, t.ex. under en modern myndighet. En av de intervjuade uttryckte då att:

[D]et borde vara lätt att applicera ihop. Jag tänker framför allt det här att medarbetarna ska vara flexibla och tänka själva och ifrågasätta, det är ju förutsättningar på ett sätt för att skapa hållbara resultat. (I)

En annan av cheferna menade att om personer i ledande befattning känner sig osäkra smittar det av sig på medarbetarna. Därför måste Trafikverket arbeta med att få cheferna att känna en säkerhet så att man kan kombinera resultat med innovationskraft och vågar tänka vidare och ta ansvar för den verksamhet som man ansvarar för. Det poängterades särskilt att det ena inte behöver utesluta det andra, men att det är något som Trafikverket måste arbeta med. Det gäller t.ex. att man inte klamrar sig fast vid en arbetsordning och bläddrar i den varje dag för att kontrollera exakt vad man får göra och om man har mandat för det. Det handlar snarare om att ”släppa loss” för verksamhetens bästa men ändå inom någon form av givna ramar för vad som är ens uppdrag.

Styrkortet

Av intervjuerna framkom det att uppföljningen i Trafikverket främst sker genom styrkortet. En intervjuperson uttryckte det som att:

[V]i tar fram en verksamhetsplan och det enklaste sättet att se, vad vi verkligen följer upp, det är ju egentligen att titta på mitt styrkort. (J)

Det finns med andra ord återrapporteringskrav för styrkortet och därmed ska de resultatmål som läggs in också vara mätbara. Flera intervjupersoner framhöll styrkortet som det bästa sättet att se hur strategierna följs upp kortsiktigt. En av de intervjuade konstaterade följande kring mätbarheten i styrkortet:

Vi håller fast vid den principen om smarta mål och att det vi styr på ska vara mätbart, vi vill att styrkortet ska innehålla kvantifierbara mål så långt möjligt. I några fall så finns det väl saker som vi tycker är kritiska men vi kan inte kvantifiera det utan då tar vi fram mål i termer av ja och nej [...] konstaterar om målet är uppnått eller inte. [...] Vi försöker undvika det här för vi vill kunna ha en uppföljning som är tydlig. (A)

Andra pekade på att budget och kostnadsslag är viktiga uppföljningsinstrument till styrkortet:

Jag följer ju egentligen upp flera saker [...] styrkortet är ju centralt, budget, utfall och prognos är ju centralt och där styr vi ju mycket på finanskoder men nytt är kostnadsslagsstyrning [...] så det är egentligen tre delar då, och det syns i överenskommelsen så de vet, mina chefer vet väldigt väl skulle jag säga, vad de mäts på under året. (G)

En annan intervjuperson framhöll dock att det kan innebära vissa utmaningar att göra uppföljningen främst via styrkortet när det kommer till måluppfyllelse och de sex strategiska utmaningarna:

[J]ag tror att Trafikverket som alla andra företag [...] är väldigt duktiga på att ta fram [de strategiska] inriktningarna, sedan när vi ska leva efter det här i praktiken så har vi inte alltid varit duktiga på att följa upp och mäta det här på ett bra sätt. Och det gör också att vi, ja jag vet inte om vi tappar inriktningen, men jag tror inte att vi får riktigt samma genomslagskraft i de strategier som tas fram. Men den här tror jag är ett lite mer lyckat exempel faktiskt. [...] men vi mäter ju inte de här olika delarna [...] det är bara styrkortet som följs upp och det är ju mer, 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. [...] Vi har planerat på ett sätt och haft väldigt detaljerade planer, sedan har vi följt upp på ett annat sätt och det har gjort att det är väldigt svårt för oss att säga vad som egentligen blev av våra planer, och det beror egentligen på vad som ligger i våra ekonomisystem och hur vi kan skära på olika håll. (I)

Under intervjuerna lyftes det också vid flera tillfällen fram att uppföljning av de sex strategiska utmaningarna är en utmaning i sig. Till exempel poängterade en intervjuperson att utmaningarna är svåra att göra mätbara vilket försvårar uppföljningen:

Alltså de [strategiska utmaningarna] är ju inte så mätbara, det är ju på en väldigt strategisk nivå. [...] Det finns ju inget sätt att mäta det här på, de här delarna, för det måste man ju ned i respektive verksamhet och sätta mått på det här, och det man tittar på, hur man utvecklar de här delarna. (J)

På frågan om inte en del prestationer som är kopplade till de strategiska utmaningarna försvinner om fokus primärt ligger på att hitta kvantifierbara mått, menade en chef att sådana situationer uppstår men att det finns sätt att lösa det på genom att koppla mätbarhet till extern effektivitet. Ett exempel som gavs handlade om hur en specialist arbetat på ett stycke regelverk som ska bidra till Trafikverkets anda och målsättning. Det uppgavs vara svårt att mäta men kan göras mätbart genom att man fokuserar på att mäta extern effektivitet. I det här fallet gällde det att förenkla arbets sätt i industrin vilket i sin tur sänker prisnivån. Extern effektivitet finns även med i styrkortet som ett mål och då kan aktiviteten kopplas dit och på så sätt synliggörs det i all rapportering. Det framhålls också att detta kan kompletteras med ett kommunikativt ledarskap där medarbetares prestationer visas på t.ex. intranätet.

Några av de intervjuade betonade också att det har en baksida att arbeta med uppföljning och styrning via mätetal i styrkortet. Det blir t.ex. svårt att matcha de långsiktiga målen i den strategiska planeringen med de mer kortsiktiga operativa målen i styrkortet, vilka följs upp på månadsbasis eller varje tertiäl. Detta innebär att mycket av det arbete som faktiskt görs i verksamheten aldrig kommer med eftersom det är svårt att sätta mål på det. Fokus tenderar då att bli på de mål man klarar av att sätta, vilket gör att delar i det långsiktiga arbetet missas:

[J]ag tror när det gäller underhållsdelen och det vi har väldigt svårt att beskriva det är den här robustheten över tiden. För anläggningen ska ju hålla, [...] de sitter ju där i mellan sextio till hundra år och där har vi ju svårt att mäta det här över tiden, och när vi har alla våra mått, när vi mäter antal fel och hur mycket infran ligger nere och så vidare, punktlighet, så är det ju här och nu-mått. Men vi klarar inte av att mäta alltså anläggningens tillstånd [...] långsiktigt på samma sätt och styrkortet är ju mycket alltså man ska kunna följa på månadsbasis. Vi har ju mycket andra saker som vi mäter kopplat till hur vår anläggning mår, som hur beläggningarna mår på vägarna och följer olika kurvor och så vidare. Men det mäter vi årligen, så det följs upp i årsredovisningen exempelvis, och inte i styrkortet då för det händer ingenting. (I)

Andra mått som flera intervjuade har uppgett är svåra att hantera i styrkortet, men som ändå finns med, är NKI (Nöjd-Kund-Index) och MMI (Motiverad-Medarbetar-Index). Data från dessa undersökningar kommer in vartannat år medan uppföljningen i styrkortet sker på månadsbasis eller minst varje tertiäl beroende på var i verksamheten man befinner sig. Det uppgavs att alla som har ett styrkort ska rapportera till sin närmaste chef minst varje tertiäl och i dessa rapporter ska också en koppling till den långsiktiga strategin finnas. En intervjuad beskrev följande:

I våra tertiäluppföljningar då så beskriver vi de här utmaningarna, talar om att det är de här vi jobbar efter och sedan ska det synas. (C)

En annan intervjuperson ur ledningen beskriver att tertiäluppföljningen dock fokuserar på avvikelserna:

Sedan har jag tertiäluppföljningar [...] varje månad tittar vi i ledningen på hur det går och sedan varje tertiäl då sätter vi oss ned i flera timmar och går igenom hur det går, och då är vi väldigt avvikelserorienterade och tittar på det som lyser rött och släpper väldigt mycket sådant som rullar på, som är grönt [...] Målsättningen då, så som jag uppfattar det, det är att inte ha en sådan här gigantisk VP-process som startar någon gång i mars och sedan landar i en verksamhetsplan i december, utan att mer löpande hela tiden göra justeringar. Och då har vi ju några sådana här punkter som är tertiäluppföljningar [...] och [vi] börjar få en svängning nu att vi lägger minst lika mycket krut på uppföljning som planering. (G)

Krav om ökad leveransskvalitet

Förutom styrkortet finns det också sex leveransskvaliteter som är framtagna i samarbete med Näringsdepartementet. De har lagts ut som ett uppdrag av regeringen på Trafikverket i syfte att förbättra delar av myndighetens uppföljning. Dessa leveransskvaliteter har sedan också legat till grund för Trafikverkets årsredovisning som ett sätt att förmedla myndighetens resultat till omvärlden samt varit en utgångspunkt för strategin för drift- och underhåll. Förutom detta har det också framkommit under intervjuerna att de sex leveransskvaliteterna ska implementeras som ett styrverk inom hela Trafikverket under vintern 2013, som ett ytterligare komplement till mål- och resultatstyrning, finansiell styrning och regelstyrning samt värdegrundad styrning (se föregående kapitel). En intervjuperson uttryckte följande:

Och nu, om vi nu ska liksom krångla till det ytterligare, det här styrverket [...] man [har] ju inte riktigt varit nöjd från regeringens sida med hur drifts- och underhållsverksamheten styrs och följs upp [...] För regeringen så har det varit liksom ett svart hål som de stoppar i pengar och de har liksom ingen aning riktigt om vad de får för de pengarna och vi har varit jättedåliga på att beskriva [vart pengarna har gått]. [...] Och då fick Trafikverket ett uppdrag att utforma ett så kallat styrverk – det hette Styrverk för drift och underhåll. (B)

Samma intervjuperson beskrev också att detta styrverk på sex leveransskvaliteter har tagits fram tillsammans med några tjänstemän på departementet och att de är kopplade till ett antal funktionella indikatorer som sedan ska följas upp. I det arbetet upptäckte man att dessa leveransskvaliteter inte bara gällde drift och underhåll utan att de påverkade hela Trafikverkets verksamhet samt externa samarbetspartner, t.ex. olika tågoperatörer. Ett liknande yttrande gjordes av en annan intervjuperson:

Det var ett regeringsuppdrag och regeringen ville få koll på drift- och underhållsverksamheten i Trafikverket och få en bättre styrning på det, de vill helt enkelt se när vi stoppar in så här mycket pengar, vad är det för effekt som trillar ut, och de tyckte att de bara stoppade in pengar i ett svart hål. [...] där ville de ha bättre styrning på, och det vi väldigt snabbt identifierade då var ju att man faktiskt hade skrivit, även om uppdraget var styrverk för drift och underhåll, så de här leveransskvaliteterna, det handlade om hela vår verksamhet, vad levererar Trafikverket? [...] De sex leveransskvaliteterna fastställda tillsammans med Regeringskansliet då i ett antal workshops för ungefär ett år sedan [...] Det känns väldigt bra för det ägs också av vår uppdragsgivare och både den politiska nivån och tjänstemännen i Regeringskansliet har varit med i den processen och liksom påverkat den så att det känns väldigt bra. (F)

Två personer ur högsta ledningen uttryckte att leveransskvaliteterna i stort är bra formulerade då de övergripande målen lämnar utrymme för Trafikverket att själva hitta lösningarna och strategierna. Vidare att detta är ett steg i rätt riktning då fokus hamnar på funktionalitet som robusthet och punktlighet i transportsystemet i stället för på t.ex. järnvägs- och vägobjekt på mer detaljerad nivå. Fokus blir då mer på kvaliteter i samhället och vad som åstadkoms, inte ”bara” en bit väg, vilket beskrivs som svårt att mäta och svårt att koppla till samhällsnytta. Det uttrycktes också att det vore bra om sättet som leveransskvaliteterna är formulerade på skulle inspirera sättet att formulera instruktionerna och de transportpolitiska målen i framtiden.

Vi ställde vid flera tillfällen en uttrycklig fråga kring hur de sex leveransskvaliteterna förhåller sig till de sex strategiska utmaningarna och ett av svaren var följande:

Jo men de går ju. De går att relatera till strategiska mål, en del relaterar direkt till ett strategiskt mål och en annan leveransskvalitet till flera [...] det är liksom inga problem [...] eftersom vi har utgått från vårt uppdrag och transportpolitiken så vore det konstigt om de skulle gå åt varsitt håll, och det gör det inte [...] sedan kan man diskutera om man skulle ha utmaningar i termer av leveransskvaliteter [...] men jag tror att de blir för begränsade, utan

utmaningarna är mycket lättare att kommunicera och göra förstått både internt och externt.
(E)

Det framkom av intervjuerna att leveranskvaliteterna också har fått en stor betydelse i årsredovisningen under 2012, då de och de indikatorer som Trafikverket mäter i samband med detta redovisas i resultatdelen. En intervjuperson uttryckte att:

De här sex leveranskvaliteterna finns ju nu, och nu är det de som blir den översta nivån på hur vi redovisar vad vi gör, så vår årsredovisning struktureras utifrån de här leveranskvaliteterna från att tidigare ha varit en mix mellan de transportpolitiska målen och verksamhetsmål och ekonomiska styrningsmål. [...] De här leveranskvaliteterna strukturerar återrapporteringen, så det är också så vi följer upp. (F)

Att Trafikverket valde att strukturera årsredovisningen efter dessa leveranskvaliteter sades bero på att de ville öka tilliten till återrapporteringen från myndigheten till Regeringskansliet:

De [Regeringskansliet] ville styra lite hur årsredovisningen och hur budgetunderlag och hur åtgärdsplanen skulle se ut, så vi gjorde ju där prototyper på det som [...] vi nu försöker implementera. Annars så styr ju inte departementet [...] vi har ju inga mål i regleringsbrevet längre utan vi styrs ju på instruktioner och på att vi ska bidra till de transportpolitiska målen. Men det här är ett sätt att konkretisera [...] de [leveranskvaliteterna] har väldigt stark koppling till de transportpolitiska målen, med tillgänglighet och säkerhet och till miljö. Men de ger oss inga mål på det [...] utan de förutsätter att vi rapporterar och att de ska kunna följa, de ska kunna se att i åtgärdsplanen här har regeringen sagt att ni ska uppnå det här och sedan så ser de då i den lite kortsiktiga planeringen att vi verkligen gör det när vi rapporterar. Och sedan ser de i årsredovisningen, ja vad blev det för resultat. (C)

Då det i tidigare intervjuer har uttryckts att det var Trafikverkets eget val huruvida de skulle strukturera årsredovisningens resultat på de sex leveranskvaliteterna eller inte, så ställde vi en direkt fråga kring detta till en person inom den högsta ledningen. Denne menade dock att det inte riktigt varit ett fritt val då Trafikverket haft stora påtryckningar från Riksrevisionen om att förbättra resultatdelen i årsredovisningen:

[O]m ni går tillbaka och ser vad Riksrevisionen har tyckt om årsredovisningen så hade de, har de ju haft en hel del synpunkter på redovisning, resultatredovisningen. [...] så att självpåtaget var det väl inte därför att Riksrevisionen låg ju på hela tiden och tryckte på hur resultaten skulle redovisas, måste redovisa resultaten bättre. [...] Här tror jag nog att Riksrevisionen var den stora påtryckaren, det tycker jag nog man ska säga att de var, och då pratar jag om den årliga revisionen, inte om effektivitetsrevisionen, utan den årliga granskningen. (K)

Kvalitativ utvärdering

Som tidigare nämnts lyfte flera chefer fram det faktum att de strategiska utmaningarna är en utmaning i sig, både när det gäller mätbarhet och uppföljning. Flera av de strategiska målen är svåra att göra mätbara eftersom de ligger på en mycket övergripande nivå. Några av de intervjuade framhöll specifikt att det har inneburit att en mer kvalitativ uppföljning många gånger måste göras, t.ex. att man ser över formulerade verksamhetsstrategier för att bedöma om valda prioriteringar fortfarande är aktuella eller om något behöver revideras, medan mätbarhet kräver en mer operativ nivå. Ett exempel på hur en sådan kvalitativ utvärdering har gått till är att man med stöd från koordineringsgruppen och den egna ledningsgruppen har diskuterat om strategierna för den egna verksamheten och regionen behöver uppdateras:

[V]i gjorde en sådan nedbrytning eller en tolkning, eller vad man ska kalla det, av de strategiska [...] redan förra året inför 2012, och nu har vi beslutat att vi gör en uppdatering av det vi har. Det betyder inte att vi gör några stora omkastningar men vi gör lite justeringar i det här materialet. [...] Det vi har gjort med de här är att vi dels [...] diskuterar

fram och tillbaks hur relevanta och viktiga de här var, och sedan har vi gjort det här omtaget nu när vi tittar på dem på nytt, så nu är de omformulerade [...] och förändrade lite grann utifrån ja men det borde vara så vi uttrycker oss. Men i grunden konstaterar vi nu att ja men det vi la in här för ett år sedan det är relevant idag också. Det är viktigt idag, så på det viset har vi gjort en slags utvärdering av att, ja men vi tänkte inte så fel för ett år sedan. (J)

Ett annat exempel kommer från direktionen och deras arbete med att gå igenom den strategiska planen och innehållet i de strategiska utmaningarna. Här beskrevs hur en rutin har vuxit fram där direktionen träffas under ledning av GD en gång per år i workshops på mellan en och två dagar. Som i det föregående exemplet på regionnivå kan detta ses som en mer kvalitativ uppföljning för att se om några justeringar behöver göras av den befintliga strategin. En intervjuperson uttryckte följande kring den strategiska arbetsprocessen:

Exempelvis är jag ju med i den här strategidiskussionen som direktionen har en gång per år i augusti, och där [...] tittar vi på utmaningarna och då har några gjort en förberedande analys av dem. Vi försöker bilda oss en uppfattning om vi har täppt till de här gapen eller om gapen fortfarande kvarstår [...] och så tar vi något beslut, och det tror jag till och med är uppe i styrelsen, där vi bestämmer att ja men så här ska utmaningarna se ut fortsättningsvis. Och vi valde nu förra året, förra augusti–september, att nej men utmaningarna håller fortfarande, vi skruvar inte något i det. (G)

Liknande resonemang fördes av en annan intervjuperson som betonade förmågan att göra kvalificerade bedömningar:

[V]i har indikatorer och mått för målen [i den strategiska planen] som vi rapporterar, som vi följer upp [...] I vissa fall behöver vi ett kvalitativt resonemang, då vi inte kan mäta allt [...] här kan vi göra en kvalificerad bedömning att vi är på väg åt rätt håll. [...] De strategiska utmaningarna följer vi upp en gång om året. (E)

Att använda ett kommunikativt ledarskap som lyfter fram de positiva prestationerna som ett sätt att kvalitativt följa upp resultat framhölls också av flera chefer. Det kan komplettera den mer formella uppföljningen i styrkortet. Att kombinera med alternativa uppföljningar till de mer formella är också något som uppmuntras i styrdokument, men det framkom att det inte finns några skriftliga riktlinjer eller förslag på hur det kan gå till. Just arbete med att visa goda prestationer är enligt en chef en del av den resultatkultur Trafikverket vill uppnå:

Goda exempel försöker vi att lyfta [...] men det är oftast ingenting vi mäter utan det lyfter vi bara för att få till, ja vi vill ha en resultatriktad kultur, det är ju det vi vill åstadkomma, och vi vill kunna ja visa på resultat och vi har inte jobbat så tidigare. (I)

Ytterligare en av de intervjuade var inne på en snarlik linje när denne reflekterade kring kritiska framgångsfaktorer i styrkortet:

[J]ag hade ett möte, med ja en som går vår interna chefsutbildning, och där var det några chefer som sa så här. Men min chef uppmärksammar inte min verksamhet. Ja men det gör de väl säger jag då. Nej men jag finns inte i styrkortet. Jag är inte, det finns inga kritiska utmaningar för just min verksamhet. Och det är väl något som chefsledet hos oss och som vi måste tänka på i det kommunikativa ledarskapet, att man måste synliggöra även sådan verksamhet som är, som rullar och går för det i sig är ju också ett resultat och en prestation att det funkar precis som det ska. Jättebra det funkar precis enligt det vi har ställt upp med kriterier och parametrar [...] att bejaka och ge den verksamheten uppmärksamhet och feedback. (G)

Denna utsaga lyfter fram risken att de kritiska framgångsfaktorerna blir så centrala att om en verksamhet inte har några aktiviteter kopplade till styrkortet så ”finns de inte”, d.v.s. deras verksamhet osynliggörs i viktiga sammanhang. Ett liknande resonemang fördes även med en

annan intervjuperson, som dock betonade att mentaliteten kring styrkortet håller på att förändras och att det inte längre är lika stort fokus på att få med de egna målen i styrkortet:

Tidigare var det så lite krasst får man inte med sitt mål i styrkortet så får man inte igenom det, men där upplever jag ändå att vi har blivit duktigare på att jobba lite mer efter [strategiska] inriktningar nu, och att vi ändå driver igenom arbetet. Sedan så fokuserar styrkortet på några kritiska delar, men det viktigaste är ju aktiviteterna bakom, sedan är det bra att mäta det. Men jag tror, 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. (I)

Vi har nu gått igenom och belyst de centrala praktiker och tolkningar av strategier och strategiers genomförande i Trafikverket som de intervjuade har gett uttryck för och går därmed vidare till nästa kapitel.

Kapitel 6 – Diskussion

I detta kapitel förs en diskussion utifrån den litteratur- och dokumentstudie som har genomförts i denna förstudie och de resultat som har framkommit i intervjuerna. Kapitlet har strukturerats utifrån de två övergripande frågorna som vi ställde i början av kapitel 1. Det är viktigt att notera att dessa resultat endast ska ses som indikatorer på potentiella möjligheter och hinder i det strategiska arbetet vid Trafikverket, då det krävs en mer omfattande studie för att kunna fastställa resultaten.

Vilka möjligheter och hinder kan identifieras vid formulering, implementering och uppföljning av strategier i utvecklingen mot en modern myndighet?

Trafikverket har en utpräglad idé om en strategisk orientering för sin styrning av verksamheten och arbetar i stor utsträckning efter vad som inom forskning definieras som processer inom strategisk ledning och styrning. Den strategiska riktningen kan ses som ett sätt att respondera mot den ökade graden av effektivitets- och förändringstryck från uppdragsgivare (regeringens) och kunders (medborgare och näringsliv) behov och önskemål (se t.ex. Lane och Wallis, 2009). Att effektivt svara på yttre omständigheter och skapa goda förutsättningar för detta internt har också kopplats till att vara en modern myndighet. I detta avsnitt lägger vi fokus på de möjligheter och hinder som finns i den strategiska processens tre faser, 1) planering och formulering, 2) implementering och 3) uppföljning, inom kontexten en modern myndighet. Det finns flera indikatorer som visar att den strategiska processen i Trafikverket kan förbättras i flera avseenden, speciellt rörande implementering men också beträffande delar av uppföljningen. Vi kommer nu att diskutera dessa.

Användning av strategi som begrepp

Förstudien indikerar att direktionens syn på strategiarbetet är mer top-down än chefernas syn längre ut i organisationen. En möjlig förklaring till detta är att det kan bero på hur man tolkar begreppet strategi och hur det används. En gemensam utgångspunkt för de flesta av de intervjuade verkar vara att de diskuterar strategi i termer av skrivna dokument som ska ge verksamheten en riktning. Tidshorisonten tenderar dock att variera, och strategi diskuteras på olika nivåer och fylls med olika innehåll.

En tolkning som kan göras är att cheferna på högre nivå i Trafikverket utgår från strategi som ett övergripande styrsystem som sätter ramarna för hela verksamheten och för vad som behöver göras långsiktigt. Cheferna längre ut i organisationen har däremot en tendens att diskutera strategier på verksamhets- och/eller operativ nivå, från ett mer kortsiktigt perspektiv, vilket kan vara en förklaring till att synen på hur mycket medarbetare bör involveras skiljer. Om inte annat kan det vara en viktig faktor att inkludera i den strategiska processen. Inom strategisk lednings- och styrningslitteratur brukar det generellt refereras till tre nivåer av strategi och beslutsfattande (se t.ex. Lane, 2008): 1) koncernstrategi som är den överordnade strategin som lägger grunden för hela verksamhetens inriktning, 2) affärsstrategin som anger riktningen för varje enskild verksamhet och 3) den operativa strategin som hanterar dagliga aktiviteter.

När det gäller vilket innehåll strategibegreppet fylls med i Trafikverket är det lite otydligt. Ibland kunde strategi syfta på den överordnade strategiska planen (jfr koncernstrategi) och/eller verksamhetsplanen, d.v.s. strategin för den egna verksamheten (jfr med affärsstrategi). En strategi blir då det som uttryckligt finns formulerat i dokument.

I ett annat sammanhang sågs strategi som en metod för att nå uppsatta mål och som ett vägval som har gjorts för att lägga fast organisationens styrning. Några av de intervjuade diskuterade dessutom i termer av verksamhetsstrategi, men det var inte alltid klart vilken nivå av strategi de då syftade på. Det refererades också flera gånger direkt till de sex formulerade utmaningarna utan att dessa diskuterades i en kontext av mål och av strategier för att uppnå målen, d.v.s. de strategiska utmaningarna beskrevs som strategier. Det kan även tolkas som att de strategiska utmaningarna ibland dessutom sågs som en form av mål vilka ska uppfyllas. Förstudiens resultat indikerar med andra ord att det råder en form av begreppsförvirring runt användningen av själva strategibegreppet. Därmed kan det ses som nödvändigt att arbeta vidare med strategi som koncept på Trafikverket, så att det inte blir ett hinder i det strategiska arbetet.

Holistiskt angreppssätt med fokus på vertikal styrning och top-downprocesser

Med den bakgrundsinformation som framkommit ur dokumentstudien kan det konstateras att Trafikverket antagit ett holistiskt angreppssätt gällande planeringen av strategin (jfr Plant, 2009; Poister, 2009). Detta angreppssätt är förankrat i en styrkedja från instruktioner, transportpolitiska mål och uppdrag satta av regeringen, vilka tolkas in i den övergripande strategiska planen vars mål i sin tur ska synliggöras i verksamhetsplaner och kritiska framgångsfaktorer, styrkort och aktiviteter. Överst i kedjan finns visionen som ska genomsyra allt strategiskt arbete. Det är också genom denna vertikala kedja som den strategiska planen primärt implementeras och följs upp, via styrkorten och de formaliserade återrapporteringskraven. Vi återkommer till detta. Det är dock viktigt att notera att denna styrkedja och även den praktiska tillämpningen av styrkorten bygger på att man skapar en delaktighet som i sin tur bygger på ett "bidragstänkande" d.v.s. hur man som medarbetare kan bidra till att de strategiska målen och målen i styrkorten uppfylls.

Den strategiska planen har tagits fram på högsta ledningsnivå av GD och direktionen, vilka framhålls som de ytterst ansvariga för formuleringen av innehållet. Underlaget för deras arbete togs fram av en mindre arbetsgrupp från den centrala funktionen Strategisk utveckling. I den första versionen av den strategiska planen 2010 identifierades de sex strategiska utmaningarna. Denna första version följdes sedan upp av en mer bearbetad version under 2011 som också förankrades bland övriga i organisationen genom ett öppet samråd på intranätet. Detta innebar att medarbetare längre ut i organisationen inte involverades i någon högre utsträckning i planeringsfasen. Ett argument för detta tillvägagångssätt var att de strategiska processerna behövde snabbas upp och inte vara lika långdragna som i de tidigare myndigheterna Banverket och Vägverket. Därför togs beslutet att den övergripande strategiska planen primärt skulle vara en top-downprocess. En konsekvens av ett sådant agerande kan vara att implementeringsprocessen av den strategiska planen försvåras då utmaningarna, de strategiska målen och strategierna inte är väl förankrade ute i verksamheten (se t.ex. Koteen, 1997; Poister, 2010). Därmed blir det också svårare för medarbetarna att bidra till måluppfyllelse. Några av cheferna längre ut i organisationen berörde detta och ansåg att medarbetarna på olika sätt bör involveras i det strategiska arbetet, men kanske framför allt på nivån som gäller verksamhetsplanerna. Den övergripande strategiska planen för hela Trafikverket kräver en annan kompetens. Ett sådant tankesätt ligger i linje med vad Koteen (1997) förespråkar, d.v.s. att ledningen ska sätta den strategiska agendan och de större problemområden som ska hanteras av organisationen.

Avsaknad av skriftliga implementeringsplaner

Ett sätt att stödja implementeringsprocessen som lyfts fram inom strategi- och ledningslitteraturen är att i förväg formulera skriftliga dokument för hur strategierna ska

införas i organisationen (se t.ex. Koteen, 1997; Plant, 2009; Poister, 2010). Skriftliga planer över vad som ska implementeras och hur det ska ske skapar en ökad tydlighet i vad organisationen ska fokusera sina gemensamma ansträngningar på, d.v.s. de hjälper till att ge en bättre helhetssyn. I dagsläget har vi inte hittat några explicita skriftliga implementeringsplaner för det strategiska arbetet på Trafikverket. Det finns dock mer implicita uttalanden och dokumentation som visar hur strategierna förväntas genomsyra organisationen. Det tydligaste exemplet är den styrkedja som har fastställts där strategierna förväntas föras ut i övrig verksamhet via styrkortet och den uppföljningsrutin som är kopplad till dessa. Det finns också dokument som lyfter fram att verksamhetsplaner, kritiska framgångsfaktorer, aktiviteter m.m. ska kopplas till de övergripande strategiska målen. Dessutom finns en tanke kring att en resultatnriktad kultur ska underlätta implementeringen av strategierna.

Poister (2010) och Plant (2009) menar att en myndighet som tillämpar en strategisk styrning också måste skapa praktiker för att kontinuerligt forma, implementera och styra verksamheten att arbeta med strategin. Poister (2010) föreslår här att det kan göras genom att delegera ansvar för strategin och dess implementering via större divisioner ned till lägre ledningsnivåer, och skapa handlingsplaner för strategin genom att t.ex. tillsätta projektgrupper som följer implementeringsprocessen genom hela organisationen.

Vi kan konstatera att de intervjuade generellt betonade att implementeringen av strategierna är viktig för att nå önskad styreffekt. En fråga som dock uppkommer i detta sammanhang är hur långt ut i verksamheten ledningen egentligen vill att strategierna ska nå. Intervjumaterialet visar att det är oklart. Som nämnts har direktionen vid flera tillfällen gett uttryck för att det strategiska tänket bör och ska ligga på en högre ledningsnivå, medan en del chefer längre ut i verksamheten menar att strategierna också måste förankras bland medarbetarna genom att på olika sätt göra dem aktivt deltagande. Litteraturen (se t.ex. Poister, 2010) framhåller att ett effektivt strategiskt ledningssystem går genom alla nivåer av chefer i en verksamhet för att via dessa nå ut till medarbetarna. På så sätt stödjer man organisationens alla medlemmar och de strategiska satsningarna. Till exempel Koteen (1997) poängterar att hela organisationen måste ha en kollektiv strategisk förmåga, inte bara personer på högre poster.

Att det inte finns skriftliga implementerings- och handlingsplaner som antar ett helhetsperspektiv på Trafikverkets verksamhet och vad som behöver göras mer konkret för att implementera strategin, kan ha medverkat till att det uppstår olika implementeringspraktiker. På Trafikverket har det i den empiriska beskrivningen identifierats ett antal olika implementeringspraktiker som kan vara av större eller mindre relevans. Bland annat väljer en del av de högre cheferna att arbeta med sin ledningsgrupp, via arbetsplatsträffar och/eller i workshops, för att hitta sätt att tolka och implementera den strategiska planen. Det indikerades också att det strategiska tankesättet och förmågan avtar ju längre ut i organisationens olika verksamhetsavdelningar man kommer, och att dessa avdelningar därmed kanske inte arbetar lika aktivt med implementeringen av den strategiska planen. Det framkom också att en del av cheferna arbetar aktivt med att integrera alla strategiska utmaningar i den egna verksamheten, men att majoriteten valde att fokusera på några av dem. Ett verksamhetsområde har dessutom valt att använda sig av en affärsplan för att i deras tycke förenkla implementeringen av den strategiska planen. Affärsplanen beskrivs som en form av nivå mellan den långsiktiga strategiska planen och den mer kortsiktiga och operativa verksamhetsplanen. Enligt Plant (2009) är affärsplanen en viktig komponent i det holistiska synsättet på strategi, d.v.s. praktiken att implementera den strategiska planen med hjälp av en affärsplan kan även vara intressant och relevant för organisationen som helhet. Den kan också underlätta bedömningen av hur involverade cheferna längre ut ska vara i det strategiska arbetet och implementeringsprocessen.

Risk för minskad eller förlorad styrningseffekt

Förstudiens resultat visar att flertalet av de intervjuade såg det som problematiskt att översätta den strategiska planen och dess innehåll till den egna verksamheten. I några av de beskrivningar som gavs kring den strategiska planen och dess formulering av utmaningarna, målen och strategierna användes ord som ”flummiga”, ”stora”, ”övergripande”, ”generella”, ”innefattar det mesta” etc. Detta trots att man återkom till begreppen enkelhet och tydlighet när man beskrev hur den strategiska planen arbetats fram och formulerats av direktionen i Trafikverket. Det framkom också att den enskilde medarbetaren inte nödvändigtvis måste vara insatt i hela styrkedjan i detalj, men att det är viktigt att medarbetaren förstår sin närmaste kontext och att det då blir viktigt att cheferna kan förenkla och vara tydliga. Att lyckas med detta, menade några av de intervjuade, kräver en hel del arbete då den strategiska planen är omfattande och svår att direkt förstå och relatera till för medarbetarna. Implementeringsprocessen ställer med andra ord krav på att det finns en strategisk kompetens hos cheferna längre ut i verksamheten och att de har förmåga att översätta den övergripande strategiska planen till en verksamhetsplan och identifiera kritiska framgångsfaktorer och aktiviteter (jfr Koteen, 1997).

Samtidigt poängterade några av de intervjuade att det också finns vissa fördelar i och med att de strategiska utmaningarna och målen är mer generellt formulerade. De förklarade att den strategiska planen lämnar ett stort tolkningsutrymme och att målen är allmänt hållna så att det går att koppla det mesta i en verksamhet till strategin. En intervjuperson exemplifierade detta genom att dra paralleller till den strategiska utmaningen ”mer nytta för pengarna” och beskrev att det mesta går att relatera till denna utmaning. Om tolkningen görs att det går att lägga in i princip vad som önskas inom ramen för de strategiska utmaningarna, målen och strategierna kan den önskade styrningseffekten med stor sannolikhet utebli eller minska. Risken finns då att samma saker görs inom verksamheten som tidigare men under en ny ”etikett” av strategisk styrning. Lane och Wallis (2009) betonar just att implementeringsprocessen av strategier i offentliga organisationer ofta kan vara problematisk då tvetydiga och komplexa mål kan hindra att önskade styreffekter uppnås.

Poister (2010) menar att en strategisk plan ska kommunicera riktning till intressenter både inom och utanför organisationen. I intervjuutsagorna framhölls det att den nuvarande strategiska planen inte riktigt kan stå ensam. Som vi redan diskuterat är den svår att kommunicera till medarbetarna utan att rejäla omarbetningar görs, och den strategiska planen fungerar inte heller fullt ut för att kommunicera med externa intressenter. Att diskutera i termer av strategiska utmaningar underlättar inte nödvändigtvis heller kommunikationen externt då detta inte är väletablerade begrepp utanför Trafikverket. Ett verksamhetsområde inom Trafikverket har på eget initiativ valt att använda begreppet affärsplan som ett kommunikationsverktyg. Då affärsplan är ett mer etablerat begrepp än strategiska utmaningar finns här en möjlighet att se affärsplanen som ett potentiellt verktyg för att förmedla Trafikverkets strategier och underlätta kommunikationen både externt och internt. Det är dock viktigt att notera att det uppgavs i intervjuerna att det också finns ett motstånd i organisationen mot att använda affärsmässiga begrepp i en statlig myndighet som Trafikverket, och att man snarare borde fokusera på att förmedla och kommunicera samhällsnyttan.

Från strategiska utmaningar till konkreta resultatmål

Det finns inga formella krav på att ett verksamhetsområde, avdelning eller enhet inom Trafikverket ska koppla de kritiska framgångsfaktorerna och resultatmålen i styrkortet till alla sex strategiska utmaningar. Det framkom dock att de kritiska framgångsfaktorer som fastställs

och mått och aktiviteter i styrkortet ska ligga inom ramen för den strategiska riktningen och därmed bidra till resultatuppfyllelse. Rapporter från U.S. Government Accountability Office visar dock att chefer i offentlig sektor har svårt att formulera resultatorienterade mål och att relatera årliga mål till långsiktiga mål samt att identifiera budget och resurser för att nå dessa mål (Poister, 2010). I intervjuerna framkom det att det finns en liknande problematik i Trafikverket. Man framhöll särskilt att det kunde vara svårt att gå från de strategiska utmaningarna till konkreta resultatmål i styrkortet. På Trafikverket är de strategiska målen långsiktigt formulerade utifrån en tidshorisont på tio år. Styrkortet är i sin tur inriktade på kritiska framgångsfaktorer med en tidslängd på ett till tre år.

Även Plant (2009) menar att myndigheter har svårt att relatera kortsiktiga mål till långsiktiga mål, vilket också är fallet i Trafikverket. Det tar sig främst uttryck i att flera av de framtagna resultatmålen i styrkortet är operativa. Att relatera operativa mål till den strategiska nivån beskrevs i intervjuerna som svårt. Vi har tidigare i detta kapitel pekat på att operativa mål fokuserar på den dagliga verksamheten, vilket betyder att resultatmålen i styrkortet tenderar att baseras på mått som bidrar till operativ effektivitet snarare än till den överordnade strategin. Av dokumenten framkom det också att alla mått i styrkortet ska vara kvantifierbara utifrån SMART-kriterierna. De strategiska målen är dock av mer kvalitativ art och på en mer övergripande nivå och därmed sågs de som svårare att konkretisera i kvantifierbara mått. Porter (1996) lyfter fram att det är viktigt att skilja mellan strategi och operativ effektivitet, då operativ effektivitet snarare handlar om metodmässiga verktyg och angreppssätt i den dagliga verksamheten än om långsiktiga strategier.

Litteraturen berör problematiken med att gå från övergripande strategier till konkreta operativa mål men diskuterar egentligen inte hur problemet kan hanteras eller har hanterats av andra. Vad som kan vara intressant för Trafikverket är att överväga huruvida de operativa måtten i styrkortet är ett hinder för den strategiska styrningen och för att nå målen i den strategiska planen. Här finns t.ex. en möjlighet att se om det inte skulle innebära en vinst att arbeta mer med resultatmål som ligger i linje med den övergripande strategin. Poister (2010) poängterar att det är viktigt att utveckla resultat och prestationsmått som kan kommunicera de strategiska målen både internt och externt. Mått är också viktiga för att veta om den valda strategiska styrningen har effekt eller inte i verksamheten och huruvida strategierna efterlevs eller inte, samt vilka effekter strategin har externt mot samarbetspartner, uppdragsgivare, kunder etc. Det vanligaste sättet som tas upp i litteraturen är att lägga ned tid på att utveckla relevanta prestationsmått och formaliserade processer som följer upp utfallet av strategin. Här trycks det speciellt på vikten av kvantifierbara mått och mål (se t.ex. Joyce, 2004; Lane, 2008; Lane och Wallis, 2009; Walker m.fl., 2010; Poister, 2009; Boyne och Walker, 2010; Andrews och Van de Walle, 2012). Men vad dessa resultatmått skulle kunna innefatta behandlas inte i någon högre utsträckning och de få förslag som diskuteras tenderar att bygga på klassisk strategilitteratur och mått som antal produkter/tjänster, kvalitet på service, kundnöjdhet etc. (se t.ex. Lane, 2008).

Trafikverkets prestationer i betydelse av leveranser är idag kopplade till hela uppdraget snarare än till de sex strategiska utmaningarna som endast omfattar en del av verksamheten. Det finns flera framtagna mått i Trafikverket både i och utanför styrkortet som ett sätt att följa de strategiska målen. Ett problem som beskrivs är dock att det finns väldigt få mått som direkt följer upp strategiernas genomförande. Generellt beskrev också intervjupersonerna en problematik gällande översättningen av de strategiska målen till resultatmål i styrkortet då dessa tenderar att bli väl operativa, vilket gör att uppföljningen av strategin blir svårare. Det har i sin tur lett till en uttryckt osäkerhet huruvida strategin efterlevs i organisationen, samt att det blir svårt att fastställa graden av måluppfyllelse. Därmed uppstår också ett hinder när det gäller att veta vad som behöver revideras eller inte av målen och strategierna i den strategiska

planen. Ett förslag är att Trafikverket arbetar vidare med att förtydliga vad en prestation är för myndigheten i relation till de strategiska utmaningarna, vilket innehåll det ska fyllas med och vilka mått som är relevanta (se t.ex. Svärdsten Nymans, 2012), speciellt kopplat till uppföljningen av strategins genomförande.

Uppföljning och om det rätt saker som mäts

I Trafikverket framhölls uppföljning som viktigt, men att det samtidigt finns brister i rutinerna kring uppföljning. Det betonades att regeringen även pekat på att Trafikverket behöver utvecklas på detta område och att myndigheten har haft konsulter inne för att hjälpa till med uppföljningsarbetet. Även litteraturen inom offentlig verksamhet poängterar att uppföljning och utvärdering av strategier är en viktig del av ett effektivt strategiskt ledningssystem. I detta sammanhang understryker både Plant (2009) och Poister (2010) vikten av en resultatkultur där ledarskapet är ytterst viktigt för uppföljning av strategier. Trafikverket har både i tal och skrift uttryckt viljan att införa en resultatkultur och att de satsar en hel del på olika ledarskapsutbildningar för att uppnå detta. Ett hinder i denna process kan dock vara att det inte finns några tydliga prestationsmått eller indikatorer förutom styrkortet på att strategiska mål uppnås, och därmed kan man inte heller veta om strategierna efterlevs (jfr Plant, 2009). Låt oss vidareutveckla detta.

Det uttrycks i riktlinjerna för styrkortet att ”Systematisk uppföljning är en förutsättning för en fungerande mål- och resultatstyrning”. En bra uppföljning beskrevs också som en del av den önskade resultatkulturen för att nå ett resultatorienterat arbetssätt. En chef menade dock att ett resultatorienterat arbetssätt inte är lika lätt att åstadkomma i en myndighet jämfört med ett privat företag där ofta lönsamhet och olika former av tillväxt är de resultat som framhålls som goda mätbara prestationer (se också Lane och Wallis, 2009, samt Boyone och Walker, 2010). Inom offentlig sektor handlar det mer om att skapa samhällsnytta och flera av de intervjuade menade att det inte alltid är lätt att sätta kvantifierbara mått på verksamhetens effekt på samhällsnyttan. Den strategiska lednings- och styrningslitteraturen understryker vikten av att kunna mäta resultat, vilket även Trafikverket gör i både dokument och i intervjuerna. Flera av de intervjuade frågade sig dock om det verkligen är rätt saker som mäts i styrkortet, men även utanför styrkortet. Flera av verksamheterna mäter och följer även upp mått som inte har ansetts som kritiska och som därmed ligger utanför styrkortet.

Förutom styrkortet finns det också ett antal leveranskvaliteter som är framtagna i samarbete med Näringsdepartementet på uppdrag av regeringen i syfte att förbättra delar av Trafikverkets styrning, uppföljning och rapportering. Leveranskvaliteterna har också legat till grund för Trafikverkets resultatdel i årsredovisningen 2012 som ett sätt att förmedla myndighetens resultat till omvärlden. Det är emellertid i dagsläget oklart på flera sätt hur dessa leveranskvaliteter hänger samman med de strategiska utmaningarna. Det framkom dock i intervjuer att de båda tar sin utgångspunkt i de transportpolitiska målen. Att tydliggöra förhållandet mellan leveranskvaliteterna och den strategiska planen kan ses som väsentligt för den interna kommunikationen. Men även för kommunikationen med externa intressenter för att nå önskade styrningseffekter i samverkan med partner, kunder, entreprenörer, uppdragsgivare m.fl. Förutom att använda leveranskvaliteterna som ett kommunikationsverktyg, finns också Målbild 2013, där bl.a. de strategiska utmaningarna ingår. Målbild 2013 har av de intervjuade beskrivits som svår att applicera och förmedla till andra, både internt och externt. Den strategiska planen lyftes dessutom fram som omfångsrik och de strategiska utmaningarna sades vara svåra att relatera till då de är generella. Med andra ord påvisades en komplexitet i den bild av den strategiska styrningen som kommuniceras internt och externt, som kan hindra hur väl strategierna slår igenom. Här finns möjlighet att se över den strategiska styrningen ytterligare.

Vi kan konstatera att mätning som ett sätt att följa upp strategierna är väsentligt inom Trafikverket, men det är komplext och inte alltid tydligt hur uppföljningen bidrar till den strategiska orienteringen. I detta sammanhang påpekar Poister (2010) att en mer kvalitativ utvärdering av strategierna också behöver göras, d.v.s. en subjektiv utvärdering av huruvida önskat värde, mål och prioriteringar har uppnåtts. Att genomföra kvalitativa bedömningar lyftes också fram som ett alternativ i Trafikverket och det framkom att det finns flera praktiker kopplade till detta i verksamheten. Den oftast återkommande praktiken i beskrivningarna var att använda sig av ett kommunikativt ledarskap som ett verktyg för att synliggöra prestationer som annars går förlorade om man endast följer upp styrkortet. Ett annat exempel som beskrevs av flera personer var att i ledningsgrupper diskutera hur verksamheten förhåller sig till den strategiska planen, för att sedan, baserat på en subjektiv uppskattning, vid behov revidera delar av verksamhetsplanen. Även om några av de intervjuade ansåg att det behövs mer kvalitativa uppföljningar finns det idag inte några formaliserade krav på detta, mer än en uppmaning i dokument om att sådana kan ske.

Det framkom även i intervjuerna att det också görs en del mer kvalitativa bedömningar som komplement till kvantitativa mått i de uppföljningar av strategierna som utförts på centralfunktionen Strategisk utveckling. Men på vilka grunder dessa kvalitativa bedömningar baseras är oklart och det finns ingen gemensam praktik där ett helhetsperspektiv tas så att likartade bedömningar görs ute i verksamheterna. Här är det angeläget att arbeta vidare, t.ex. genom att skapa processer som tydligare spårar implementeringen av de strategiska initiativen ute i verksamheterna (jfr Koteen, 1997; Plant, 2009; Poister, 2010). Därmed ökar förutsättningarna för att kommunicera hur arbetet med strategierna fortskrider, både internt och externt till olika intressenter (jfr Poister, 2010).

Summering

I tabell 3 har vi summerat resultaten från diskussionen kring vilka möjligheter och hinder som kan identifieras vid formulering, implementering och uppföljning av strategier i Trafikverkets utveckling mot en modern myndighet.

Summering av potentiella möjligheter och hinder i Trafikverkets strategiska arbete		
Resultat från praktiken	Hinder	Möjligheter
Begreppet strategi används på olika nivåer, syftar till olika saker och innehåll.	Den begreppsförvirring som råder kan bli ett hinder i det strategiska arbetet och implementeringsprocessen.	Att arbeta med strategibegreppet och vad det är för Trafikverket. Medvetandegöra olika tolkningar och därmed öka förståelsen för komplexiteten i det strategiska arbetet.
Framtagande av den strategiska planen har skett utifrån en vertikal styrning med top-downprocesser.	Top-downstyrningen kan inverka negativt på hur strategier förankras och implementeras ute i verksamheterna.	Med utgångspunkt i de olika strategiska nivåer som finns se över hur medarbetarna ytterligare kan involveras i den strategiska processen.
Det finns inga skriftliga riktlinjer eller planer som explicit beskriver hur den strategiska planen ska implementeras i verksamheten.	Bristande helhetssyn och olika tolkningar gällande hur strategier ska implementeras leder till att olika praktiker utarbetas i verksamheterna.	Se över möjligheten att utarbeta en skriftlig implementeringsplan som beskriver hur och vad som ska implementeras i verksamheten och varför.

Innehållet i den strategiska planen beskrivs som omfångsrikt, med stora och generella mål, vilka är svåra att förmedla internt och externt.	Den strategiska planen lämnar stort tolkningsutrymme som kan leda till minskad eller utebliven styrningseffekt (internt och externt).	Se över den strategiska planen och dess innehåll för en potentiell revidering som tydliggör önskad strategisk riktning och styrning.
Osäkerhet kring huruvida de strategiska målen uppnås och strategierna följs.	Brist på information om huruvida strategierna efterlevs gör det svårt att veta vad som behöver revideras för att nå uppsatta mål.	Utveckla prestationsmått som kommunicerar uppnådda strategiska mål (internt och externt) och formaliserade processer som följer upp strategierna.
Svårighet att mäta effekterna av de långsiktiga strategierna.	Risken är att mått främst sätts på de kortsiktiga operativa målen som ofta är lättare att mäta.	Komplettera formaliserade kvantitativa mått med formaliserade kvalitativa uppföljningspraktiker.
En komplexitet i hur den strategiska styrningen kommuniceras internt och externt.	Otydlig kommunikation av strategisk riktning kan hindra hur väl strategierna slår igenom (internt och externt).	Se över hur den strategiska styrningen kan kommuniceras tydligare.

Tabell 3. Summering av potentiella hinder och möjligheter i Trafikverkets strategiska arbete.

Hur fungerar mål- och resultatstyrning som styrfilosofi i relation till entreprenöriella särdrag?

Det är fastställt att Trafikverket ska utgå från mål- och resultatstyrning. Som vi har diskuterat tidigare i detta kapitel bygger mål- och resultatstyrning bl.a. på vertikala processer som ska skapa ökat handlingsutrymme för chefer och medarbetare genom att delegera ansvar där uppföljning av resultatet står i fokus. I korthet ska mål- och resultatstyrningen utgå från en gemensam strategisk inriktning och följa en röd tråd från vision och strategiska mål till konkreta resultatmål i styrkort och aktiviteter. I strategidokumentet framkommer det också att flera entreprenöriella särdrag eftersträvas i Trafikverket, t.ex. att organisationen och dess medlemmar ska vara nyskapande, kreativa, innovativa och kontinuerligt utvecklas för att möta framtida krav från omvärlden med nya produkter och effektiva tjänster. Tidigare forskning pekar dock på att det finns vissa svårigheter med att skapa en balans mellan å ena sidan de entreprenöriella särdrag som önskas i en organisation och å andra sidan styrning mot mål och resultatuppfyllelse i det strategiska arbetet (se t.ex. Ireland m.fl., 2003; Ireland och Webb, 2007; Kuratko och Audretsch, 2009; Foss och Lyngsie, 2013; Hjort, 2013; Höglund, 2013). Vi kommer i detta avsnitt att diskutera olika möjligheter och hinder i denna s.k. balansakt.

Autonomi

I och med att mål- och resultatstyrning har fastställts som den styrfilosofi och styrform som ska genomsyra Trafikverket har myndigheten getts utrymme att göra egna strategiska val gällande hur de ska bemöta kraven från uppdragsgivaren och kunderna. Trots det tenderade intervjuutsagorna, diskussioner vid seminarium och workshop, samt i viss mån de interna dokumenten, att snarare betona de begränsningar som man ställs inför av uppdragsgivaren än vilka möjligheter man faktiskt har att göra egna strategiska val. En återkommande synpunkt var att uppdragsgivaren försöker detaljstyra och att en politiskt styrd organisation måste kunna anpassas efter snabba förändringar i det politiska klimatet vilket försvårar ett långsiktigt tänkande. Att flera av de intervjuade upplever en låg grad av autonomi (självbestämmanderätt) gentemot uppdragsgivaren kan vara ett potentiellt hinder p.g.a. att en effektiv strategisk ledning och styrning också inkluderar förmågan att se olika strategiska

valmöjligheter (se t.ex. Lane, 2008; Lane och Wallis, 2009). Autonomi är dessutom en förutsättning för att entreprenöriella särdrag ska utvecklas i en verksamhet (Ireland m.fl., 2003; Ireland och Webb, 2007). Här finns en möjlighet att mer aktivt i tal och skrift också lyfta fram de strategiska valmöjligheterna. Lane (2008) menar att strategisk ledning och styrning bör inriktas på vad som är möjligt inom ramen för offentlig sektor och dess reformer, och hur offentliga organisationer organiseras så att de är benägna att engagera sig i strategisk ledning och styrning trots alla faktorer som kan medverka till ett kortsiktigt tänkande och begränsande av självständigheten.

När det kommer till autonomi är decentralisering också en viktig aspekt att ta hänsyn till (se t.ex. Lane och Wallis, 2009; Plant, 2009). För att uppnå en ändamålsenlig mål- och resultatorientering har Trafikverket arbetat för att nå ökad decentralisering; det beskrivs t.ex. i dokument och av intervjuade att regelstyrningen har minskat och att handlingsutrymmet för att fatta egna beslut har ökat. Decentralisering av beslutsfattandet är dessutom en viktig aspekt för att möjliggöra strategisk ledning och styrning bland chefer, så att de kan göra de val som krävs för att styra mot goda prestationer som kommer samhället till nytta. Det handlar t.ex. om hur offentlig service ska levereras till kund (se t.ex. Lane och Wallis, 2009; Walker m.fl., 2010). Det framkom dock i intervjuerna att det kan vara svårt att skapa en resultatorienterad kultur där ett strategiskt ledningstänk genomsyrar alla nivåer av chefer. Detta stöds av teorin (se t.ex. Koteen, 1997). Det visade sig att Trafikverket arbetar med olika former av ledarskapsutbildningar som ett sätt att hantera denna aspekt. Det kan med andra ord tolkas som att det finns en avsikt att skapa en tydlig strategisk riktning på verksamheten genom att fokusera de kollektiva prestationerna mot önskade mål och resultat, och att därmed stimulera till konsekvens i chefernas agerande genom hela organisationen (jfr Boyne och Walker, 2010).

Organisation och struktur

Forskare har identifierat ett antal organisatoriska aspekter som är viktiga för att kunna balansera mellan entreprenöriella och strategiska processer, t.ex. struktur, kultur och ledarskap (se t.ex. Ireland m.fl., 2003; Ireland och Webb, 2007; Morris m.fl., 2008). Att vara strukturerad i enlighet med vad som kan betraktas som en postbyråkratisk organisation beskrivs som en förutsättning för att bedriva strategisk ledning och styrning inom offentlig sektor och för att genomdriva en framgångsrik implementering av de strategiska planerna. Med Plants (2009) definition skulle Trafikverket anses gå mot en sådan organisationsstruktur då de aktivt arbetar för ökad decentralisering och fokuserar på ledarskap och resultatorientering. När det kommer till att skapa förutsättningar för strategiskt entreprenörskap, d.v.s. att balansera mellan strategiska och entreprenöriella processer, kräver det också en organisationsstruktur som bygger på decentralisering av mandat, men även semistandardiserade procedurer och semiformaliserade processer (jfr Morris m.fl., 2008). Vad som är särskilt intressant här är att de strukturella och kulturella mekanismer som krävs för att stödja beteenden som är relaterade till entreprenöriella processer skiljer sig från de mekanismer som behövs för att stödja beteenden relaterade till strategiska processer. Mål- och resultatstyrningen i Trafikverket bör ha förutsättningar att ge en grund för både decentralisering, semistandardiserade procedurer och semiformaliserade processer vilka också kan stimulera entreprenöriella särdrag. Men det kommer att krävas en del arbete. Låt oss vidareutveckla detta.

Det framkommer i dokumentstudien och intervjuerna att Trafikverket genom användandet av mål- och resultatstyrning har valt att delegera ansvar till cheferna som i dialog med överordnad chef omsätter de strategiska utmaningarna, målen och strategierna i den egna verksamheten. Med andra ord ges dessa chefer mandat att se till att enskilda verksamheter och

avdelningar i organisationen utvecklar verksamhetsplaner inom ramen för myndighetens överordnade strategiska agenda som ett sätt att säkerställa implementeringsprocessen i organisationen (jfr Poister, 2010). Decentralisering av mandat tenderar enligt forskningen även att öka en organisations kollektiva förmåga att utforska nya möjligheter knutna till både yttre och inre effektivitet (jfr Ireland och Webb, 2007).

I flertalet av intervjuerna beskrevs decentralisering och den ökade frihetsgraden i positiva ordalag, men det framgår också att det finns en del problematik kopplat till detta. En ökad grad av handlingsutrymme förutsätter t.ex. att chefer och medarbetare agerar självständigt inom givna ramar vilket ställer högre krav på den enskilda individen och hans eller hennes prestationer, men också på kompetens och förmåga att tänka strategiskt. Detta förutsätter i sin tur att det finns resurser (ekonomiska, humana och sociala) som stödjer personalen i arbetet, samt en vilja och förmåga hos individer att använda sig av den ökade frihetsgraden. Individen behöver kunna fatta egna beslut och har inte samma understöd att ta till som vid en mer centraliserad och regelstyrd organisering, vilket många gånger kan skapa en osäkerhet som gör att gamla invanda praktiker och arbetssätt med en vertikal och regelorienterad styrning ofta föredras (se t.ex. Ireland m.fl., 2003; Ireland och Webb, 2007). En sådan styrning har en tendens att minimera entreprenöriella särdrag som identifierats som viktiga i Trafikverkets verksamhet, t.ex. förändringsbenägenhet och innovationskraft. Här framhåller litteraturen vikten av att styra organisationens resurser (finansiella, humana och sociala) så att beteenden stöds som uppmuntrar både entreprenöriella och strategiska processer, t.ex. genom att utforska hur existerande resurser och nya kan samverka (jfr Audretsch m.fl., 2009). Speciellt lyfts socialt kapital och humankapital fram som viktiga då dessa inkluderar hela organisationens kunskaper och färdigheter samt relationerna mellan individen och organisationen. Exempelvis kan ett ökat socialt kapital bidra till lärande, och det uppnås genom att dela information och skapa möjligheter för människor att uppvisa sin kompetens och sina färdigheter (Morris m.fl., 2008). Humankapitalet (kunskaper och färdigheter) bidrar till att organisationens kollektiva prestationer förbättras (se t.ex. Covin och Slevin, 2002; del Valle och Castillio, 2009).

Beträffande Trafikverket kan slutsatsen dras att den ökade frihetsgraden som decentraliseringen, via mål- och resultatstyrningen, bidragit med delvis varit besvärlig att hantera. Ett exempel är när det kommer till översättningen av den strategiska planen till den egna verksamheten. Här beskrev flertalet av de intervjuade hur de anser att de strategiska utmaningarna och målen gav dem bristande vägledning i hur de skulle konkretisera dem i styrkortets resultatmål. De strategiska utmaningarna och målen är övergripande till sin natur och generellt formulerade vilket enligt flera intervjupersoner gör att det mesta kan relateras till dem. Detta kan eventuellt vara en förklaring till att styrkortet i Trafikverket tenderar att fokusera mer på operativa mål än på strategiska mål. Det vill säga de operativa aspekterna av verksamheten är något som cheferna kan väl och har vana att hantera, vilket ger en trygghet, medan de strategiska aspekterna kräver en annan förmåga och kompetens som skapar större osäkerhet. Ett potentiellt hinder här är att en organisation som förlitar sig på trygghet i invanda mönster, rutiner och beteenden har en tendens att bli mindre förändringsbenägen. En mer regelorienterad styrning kan växa fram som hämmar kreativitet och innovation. Här föreslår strategisk entreprenörskapslitteratur att det är viktigt att se över hur fler semistandardiserade och semiformaliserade processer i styrningen kan införas (se t.ex. Ireland och Webb, 2007; Morris m.fl., 2008). Det innebär att man har vissa procedurer och strukturer att förhålla sig till men som ändå lämnar utrymme för kreativitet och förändringar. Här finns med andra ord en möjlighet att utforska hur myndigheten ytterligare kan lyfta fram och stödja semiprocedurer och semistrukturer som stödjer både entreprenöriella särdrag och resultatuppfyllelse.

Ledarskap

Det framkommer också i dokumenten och i en del av intervjuerna att Trafikverkets medarbetare har genomgått många förändringar och att förändringarna kommer att fortsätta, både inom och utanför Trafikverket, vilket innebär att flexibilitet, anpassningsförmåga och delaktighet är viktiga framgångsfaktorer. Att vara förändringsbenägna och ha en hög grad av anpassningsförmåga ställer krav på att medarbetarna slutar använda sig av invanda rutiner och procedurer som de troligen är mer bekväma med (Ireland m.fl., 2003). Att i detta sammanhang stödja processer som leder till att medarbetarna vågar och vill ta steget att göra nödvändiga förändringar ställer i sin tur höga krav på ledarskapsförmågan hos chefen. Litteraturen förklarar här att en entreprenöriell kultur utvecklas i en organisation vars ledare använder sig av ett entreprenöriellt tankesätt, d.v.s. ett perspektiv som förespråkar flexibilitet, kreativitet, kontinuerlig innovation och förnyelse i organisationen (se t.ex. Ireland m.fl., 2003; Ireland och Webb, 2007; Morris m.fl., 2008; Ireland m.fl., 2009). Ett problem som betonas av Ireland och Webb (2007) är dock att medarbetare ofta föredrar ledare som väljer en konsekvent väg, medan entreprenörskap är baserat på förändring och innovation. Från ett ledarskapsperspektiv är sådana processer mycket svåra att styra, vilket gör att chefer ofta föredrar beteenden kopplade till strategiska fördelar och att man nyttjar befintliga rutiner. Här blir det viktigt att arbeta aktivt med ledarskapet så att inte entreprenöriella aspekter trycks undan i verksamheten.

I enlighet med litteraturen är det positivt att Trafikverket arbetar aktivt med ledarskapet och att det pågår flera ledarskapsutbildningar där kommunikation nämns som ett av verktygen för att lyfta fram resultat och bidra till en resultatorienterad kultur (jfr Poister, 2010). I intervjuerna kom det dock fram att det finns mycket kvar att arbeta på för att uppnå en resultatkultur fullt ut. Ett sätt att påskynda processen är att utbilda cheferna i ledarskap och man konstaterar att ett aktivt ledarskap behövs för att ett resultatorienterat synsätt ska tränga igenom hela verksamheten och alla nivåer av chefskap. Där är inte Trafikverket än. Att arbeta sig igenom alla chefsnivåer på ett genomtänkt sätt anses i teorin som viktigt för att implementera strategiska initiativ, främja den strategiska agendan och medvetet styra organisationen in i framtiden (se t.ex. Poister, 2010). En resultatorienterad kultur beskrivs på Trafikverket oftast i termer av en organisation där alla förstår vilka mål och förväntningar som finns om vilka resultat som ska levereras och att det finns ett ledarskap som säkerställer att resultaten följs upp. Här kan man fråga sig vad som görs för att stimulera att ledare även tänker entreprenöriellt. Det kan konstateras att entreprenöriella processer för tillfället är underordnade resultatorienterade strategiska processer på Trafikverket. Därmed finns det risk att chefer i sitt ledarskap förbiser hur de kan kombinera resultatorienteringen med att också skapa processer som främjar förändringsbenägenhet, dynamik, flexibilitet, förnyelse, innovation och kreativitet.

Förändringsbenägenhet och flexibilitet

Det kan konstateras att det i intervjuerna framkom att Trafikverket under sina första år som ny myndighet primärt har varit funktionsorienterat och har haft en tydlig vertikal styrning. 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. Som nämnts så tenderar en centraliserad och utpräglat vertikal styrning att hindra entreprenöriella särdrag som t.ex. förändringsbenägenhet och flexibilitet, då man är styrd att agera inom den egna funktionen. Några av de intervjuade påpekade också att en ökad samverkan mellan olika verksamheter inte bara stimulerar till ökad innovationskraft utan också till ökad effektivitet vilket kan ses som en strategisk fördel (jfr Ireland m.fl., 2003). Det är viktigt att notera att det även i

intervjuerna med direktionen framkom att det har varit en mer temporär lösning att arbeta funktionsorienterat för att den nya organisationen skulle få möjlighet att sätta sig, men att de nu är redo att arbeta mer processorienterat och horisontellt. Om så är fallet kan det finnas ett värde att se över hur den strategiska styrkedjan möjliggör och eventuellt hindrar förändringsbenägenhet och flexibilitet.

Som diskuterats finns det en formaliserad rutin där den övergripande strategiska planen revideras en gång per år i direktionen. Det framkom även i intervjuerna att verksamhetsplanerna, som är en vidareutveckling av den strategiska planen på verksamhetsnivå, också normalt uppdateras en gång per år. Klassisk strategiforskning brukar uppmuntra att den strategiska planen görs till ett levande dokument, och det gäller även litteratur om strategisk ledning och styrning inom offentlig sektor. Men åsikterna går isär när det kommer till hur ofta den strategiska planen ska uppdateras. Poister (2010) t.ex. menar att en strategi behöver kunna uppdateras och förändras kontinuerligt under året, medan Plant (2009) anser att det är viktigt att man inte gör för radikala förändringar av strategin och den prioriteringslista av strategiska initiativ som fastställts. För att möjliggöra entreprenöriella särdrag i Trafikverket, som t.ex. att vara dynamisk och flexibel gällande förändringar i den interna och externa omgivningen, så ligger Poisters idé om att kontinuerligt uppdatera den strategiska planen närmast. Men om vi ser till möjligheterna att implementera strategiska initiativ så att de får en god genomslagskraft i organisationen så bör inte för stora förändringar göras eller för ofta (jfr Plant, 2009). Återigen handlar det om att hitta vägar att balansera mellan de entreprenöriella särdrag som önskas och den strategiska styrningen. Beroende på vad verksamheten vill uppnå så ser denna balansakt väldigt olika ut.

Dokumentstudien visar också att styrkortet kan revideras under verksamhetsårets gång, men i intervjuerna nämndes det sällan att det förekommer vilket tyder på att revideringar av styrkort under året inte görs i någon högre grad. En möjlig förklaring till detta kan vara att styrkortsarbetet har integrerats i en formaliserad vertikal styrningsprocess och då finns det en risk att man följer formaliserade och invanda rutiner. Det ger en viss tröghet när det gäller att göra förändringar som leder till omprioriteringar under året. Med andra ord gör styrkortsarbetet att det finns en risk för ökad centralisering och administrativa strukturer, d.v.s. att roller och rutiner byggs upp som inte stöttar en dynamisk process. En antydning om detta gavs också i intervjuerna. I synnerhet en av de intervjuade betonade att det är en utmaning att identifiera och värdera risker och möjligheter gällande det som är kritiskt för verksamheten, och att inte fastna på det som är väsentligt i största allmänhet eller i byråkratiserande processer som hindrar flexibilitet och dynamik. Ett sätt att skapa dynamik och flexibilitet i styrkortet uppges vara att cheferna får möjlighet att sätta egna mål i styrkortet som ett sätt att möta behoven från de egna medarbetarna och externa intressenter, t.ex. kunder. Denna förstudie indikerar dock att detta inte görs i någon större utsträckning. Det är viktigt att notera att de slutliga mål som fastställs i styrkortet ska göras i samråd med överordnad chef.

Entreprenöriell kultur

I de strategiska utmaningarna 2012–2021 framkommer det att Trafikverket som en modern myndighet också ska präglas av en kultur som stödjer förmågan att anpassa sig efter nya förutsättningar och förväntningar från omvärlden samt anpassa leveransen av service och tjänster efter dessa behov. I litteraturen beskrivs en sådan kultur i termer av en s.k. entreprenöriell kultur. En effektiv entreprenöriell kultur bygger på att organisationen stimulerar och uppmuntrar beteenden som ger nya idéer, kreativitet, lärande och risktagande, men också att misslyckanden tolereras (se t.ex. Ireland m.fl., 2003). På detta sätt kan utveckling av service och tjänster, samt nya processer och administrativa innovationer uppmuntras, och kontinuerlig förändring ses som ett medel till nya möjligheter. Inte

nödvändigtvis som radikala innovationer vilket sällan förekommer i offentlig sektor (jfr Barlett och Dibben, 2002; 2005), utan mer i form av kontinuerlig förnyelse. Forskare inom offentlig sektor (se t.ex. Lane, 2008; Boyne och Walker, 2010; Osborne, 2010) argumenterar att det är viktigt för offentliga organisationer att leverera nya produkter och tjänster som uppfyller medborgarnas behov, d.v.s. yttre effektivitet, men även att förnya organisationen vad avser t.ex. struktur, interna processer och arbetsmetoder, d.v.s. inre effektivitet.

Inom forskningen skiljer man ofta på två former av innovation (Kuratko och Audretsch, 2009): 1) hur mycket en organisation förnyas sig i förhållande till var de var innan (t.ex. förnyas sina produkter/tjänster, marknader eller interna processer) och 2) hur mycket en organisation förnyas sig i förhållande till branschens konventioner eller normer (återigen i termer av produkt/tjänster, marknader, interna processer etc.). När vi diskuterar innovation i Trafikverket tenderar det att mer luta åt den första formen. Genom intervjuerna och dokumentstudien kan vi konstatera att Trafikverket primärt arbetar med att förnya organisationen utifrån redan existerande aktiviteter i form av process- och administrativa innovationer snarare än produkt- eller tjänsteinnovation, d.v.s. fokus blir mer på inre effektivitet. Det framkommer av litteraturen att även mer administrativa innovationer och processinnovation – förnyelse av processer inom verksamheten – kan leda till ny eller förbättrad service till kunderna (jfr Boyne och Walker, 2010). Det finns dock argument inom strategiskt entreprenörskap som visar att det även är viktigt att arbeta mer med att kontinuerligt förnya också service, tjänster, produkter och strategier. Här kan Trafikverket arbeta vidare med stödprocesser som även stimulerar yttre effektivitet där en entreprenöriell kultur blir viktig.

När det kommer till innovation i Trafikverket framhålls det också i intervjuerna att myndigheten är aktiv i att skapa innovationskraft och konkurrenskraft för entreprenörerna på marknaden genom olika samverkansprojekt. Om vi ser till litteraturen kring strategisk ledning och styrning inom offentlig sektor har detta inte tidigare behandlats. Litteraturen tar självfallet upp nätverk och behovet av samverkan för att möjliggöra innovation, och NPM diskuterar offentliga organisationers roll för konkurrenskraft och för beställar-utförarrollen. Det Trafikverket emellertid lyfter fram är den renodlade beställarrollen och att man fokuserar på funktion. Vid beställningar berättar man vilket problem man vill ha en lösning på, men inte vad lösningen består i. Flera av de intervjuade poängterade att detta arbetssätt möjliggör innovation som kan komma till nytta för samhället.

Generellt ger intervjuerna en indikation på att det är en utmaning att anta ett utifrån-
inperspektiv där den externa omgivningens inverkan får en central plats i översättningen av de sex strategiska utmaningarna och i mål- och resultatstyrningen. I intervjuerättelserna om vad som görs i det strategiska arbetet på Trafikverket är det ett större fokus på inre effektivitet (att göra saker rätt) än på yttre effektivitet (att göra rätt saker för att uppfylla kundens behov). I dokumentstudien av Trafikverket framträder den yttre effektiviteten tydligare än i intervjuerna även om den fortfarande kan ses som underordnad. Vissa intervjupersoner nämner att det är viktigt att ta hänsyn till kunden (medborgare och näringsliv) och eventuella förändringar i omvärlden, men det berörs i mycket mindre grad än hur man ska arbeta för att göra rätt saker eller saker på rätt sätt internt. Det finns inte heller, enligt vår vetenskap, någon direkt beskrivning av hur man i Trafikverket ska eller kan arbeta med kundorientering. Det kan dock bero på det begränsade urval av personer som vi har talat med.

Olika styrformer

Trafikverket ska arbeta med mål- och resultatstyrning som styrfilosofi, vilket kompletteras med finansiell styrning och regelstyrning samt värdegrundad styrning. Den huvudsakliga

anledningen till att mål- och resultatstyrning införts inom svenska myndigheter kan ses som att man ville minska politisk detaljstyrning och öka myndigheternas frihet att styra sig själva. Svärdsten Nymans (2012) poängterar dock att mål- och resultatstyrningen har varit föremål för diskussion i statsförvaltningen eftersom införandet inte har ansetts minska graden av detaljstyrning av myndigheterna. I stället har antalet återrapporteringskrav i regleringsbrev tenderat att öka och mål- och resultatstyrning har av vissa betraktats som en ny typ av detaljstyrning snarare än en decentralisering av myndighetsstyrningen. Svärdsten Nymans (2012) menar att det finns en styrningsparadox som ligger bakom mål- och resultatstyrningen, d.v.s. en krock mellan centralisering/regelstyrning och decentralisering/autonomi.

Det uppgavs i flera intervjuer att det finns en önskan om ökad frihetsgrad gentemot uppdragsgivaren och att Trafikverket bör styras mer på funktion (se tidigare diskussion kring autonomi i detta kapitel). Det är också i dessa utsagor som regelstyrningen främst framträder. Det diskuteras bl.a. att man som myndighet har lagar och förordningar att förhålla sig till samt uppdragsgivarens krav. Det handlar alltså mer om externa krav och regler än att Trafikverket skulle styras internt av någon egen framtagna regelstyrning. Även uppdragsgivarens detaljerade fördelning av finansiella resurser kritiserar av flera intervjupersoner, och det finns de som menar att det vore bättre för verksamheten om de själva fick flytta och fördela de ekonomiska resurserna mellan olika delar av organisationen. Ett sådant tillvägagångssätt skulle främja entreprenöriella särdrag och strategiskt entreprenörskap genom att t.ex. skapa en högre effektivitet, men också en bättre dynamik kring hur resurserna kan användas och fördelas (jfr t.ex. Audretsch m.fl., 2009). Den finansiella styrningen berörs också i intervjuerna när det kommer till diskussioner om ökad effektivitet och mer nytta för pengarna. Flera av de intervjuade anser att Trafikverket behöver anamma mer affärsmässiga principer och ett affärsmässigt tänk för att nå ökad effektivitet och erhålla bättre kontroll över hur pengarna används. Den finansiella styrningen är dessutom en del av den uppföljningspraktik som beskrevs.

När det gäller den värdegrundade styrningen ska Trafikverket enligt dokumenten styras på värden som helhetssyn, nyskapande och lyhördhet. Den värdegrundade styrningen omnämns dock sällan i intervjuerna men det kan uttolkas från intervjuutsagorna att helhetssynen har fått en god genomslagskraft. I flertalet intervjuer understryks det att Trafikverket ska ha en helhetssyn och att samverkan internt och externt då får en central plats. Att skapa styrformer som också möjliggör helhetssynen lyfts fram, t.ex. samordning av verksamhetsutvecklingsprojekt i portföljer. Några av argumenten för att införa samordningen av verksamhetsutvecklingsprojekt var att få en ökad helhetssyn på de verksamhetsutvecklingsprojekt som pågår i verksamheten, att möjliggöra ökad transparens, att underlätta prioriteringar och att bidra till ökad effektivitet, men också att möjliggöra lärande och innovation. Även värdeordet nyskapande träder fram i beskrivningar kring innovationskraften. I dokumenten betonas även samhällsnyttan och kunden vilket inte skedde i samma utsträckning i intervjuerna. Värdeordet lyhördhet nämns mer sällan i intervjuerna. Det är endast några få av intervjupersonerna som antyder att lyhördhet behövs och det är främst i utsagorna om att Trafikverket måste vara lyhörda mot uppdragsgivare och kunder.

Beträffande entreprenöriella särdrag som t.ex. förändringsbenägenhet, flexibilitet, kreativitet och innovation framhöll en intervjuperson att dessa är svåra att styra med mål och att styrningen kanske i högre grad måste ske med värderingar. Även litteraturen visar att entreprenöriella särdrag är svåra att styra med mål och att det snarare handlar om att skapa en struktur och kultur som stödjer styrningen (se t.ex. Ireland m.fl., 2003; Morris m.fl., 2008). I dokumenten framkommer det att tanken med den värdegrundade styrningen är att minska den formella styrningen. Det beskrivs uttryckligen att detta ska göras genom dialoger i organisationen, vilka ska tydliggöra och förstärka hur värdena ska omsättas i det dagliga

arbetet. Med utgångspunkt i vad denna förstudies empiri indikerar finns det en del att arbeta med här.

Dokumentet visar att mål- och resultatstyrningen i Trafikverket stöds av ett processororienterat arbetssätt för att bidra till ökad kundnytta och effektivitet, men att man idag använder processer som ett verktyg och inte som ett sätt att organisera verksamheten. I intervjuerna ges det dock indikationer på att detta kan komma att ändras och att ett mer processororienterat synsätt ska införas, med en starkare kundorientering. Lean är t.ex. uppe för diskussion i direktionen och flera leaninspirerade projekt pågår ute i verksamheten. Om lean kommer att införas som både filosofi och verktyg i hela Trafikverket innebär det att mer horisontella processer behöver utvecklas som går tvärsigenom den vertikala linjefunktionen. Vertikal styrning kännetecknas i teorin av att beslutsfattandet följer en hierarkisk ordning från strategi till operationalisering. Regler, riktlinjer och rutiner blir då viktiga styrinstrument som utgår från att strategin är given och att det problem som kvarstår att lösa är att maximera den inre effektiviteten. Som tidigare diskuterats tenderar Trafikverket att fokusera på denna form av styrning i utsagorna om det strategiska arbetet. Horisontell styrning utgår i teorin i stället från en idé om flöden av information i en decentraliserad organisationsstruktur som möjliggör individers självständighet, engagemang och kommunikation. Den horisontella styrningen kan ses som lärandeprocesser med syfte att skapa förståelse för omvärlden och hur kundens behov kan mötas på bästa sätt, d.v.s. yttre effektivitet. Här finns en risk att krockar uppstår mellan mål- och resultatstyrningen och en eventuell leaninspirerad styrning.

Även leveranskvaliteter har diskuterats och ska implementeras som ett styrramverk under hösten 2013. Detta betyder att mål- och resultatstyrningen inte bara kommer att kompletteras med finansiell styrning, regelstyrning och värdegrundad styrning, utan också med leveranskvaliteterna. Några av de intervjuade uttryckte att det är svårt att förstå hur mål- och resultatstyrningen står i relation till leveranskvaliteterna som ett styrramverk. Om sedan dessa verktyg för styrning sätts i relation till samordningen av verksamhetsutvecklingsprojekten i portföljer, även omnämnt som portföljstyrning av några intervjuade, och införandet av en eventuell leaninspirerad styrning, blir det viktigt att vara tydlig i hur dessa är relaterade till varandra och vilken funktion de fyller. Det kan annars bli svårt för cheferna att veta vad det är de ska styra på.

Summering

I tabell 4 har vi summerat resultaten från diskussionen kring hur mål- och resultatstyrning fungerar som styrfilosofi i relation till entreprenöriella särdrag.

Summering av hur mål- och resultatstyrning kan hindra och möjliggöra entreprenöriella särdrag		
Resultat från praktiken	Hinder	Möjligheter
Återkommande beskrivningar av begränsningar gällande autonomi gentemot bl.a. uppdragsgivare.	Upplevd låg grad av autonomi hindrar entreprenöriella processer, och kan hindra effektiv strategisk ledning och styrning.	I text och tal fokusera mer på vilka entreprenöriella och strategiska val som kan göras inom ramen för uppdraget och mindre på begränsningarna.
Mål- och resultatstyrning ska främja delegering och minskad regelstyrning.	Människor är inte alltid positiva till den ökade frihetsgraden då det ställer andra krav på deras förmåga och kompetens. Många vill ha struktur och en styrning där de vet tydligt vad som förväntas av dem.	Se över hur organisationens resurser kan balanseras så att beteenden stöds som uppmuntrar både entreprenöriella och strategiska processer, t.ex. genom att fokusera på att förbättra socialt kapital och humankapital. Därmed stimuleras lärande, kompetens och förmågor samt kollektiva prestationer.
De operativa aspekterna får större plats i styrkortet än de strategiska, vilket kan bero på att cheferna utgår från vad de kan väl och är vana att hantera, medan de strategiska aspekterna kräver en annan förmåga och kompetens.	En organisation som förlitar sig på invanda rutiner och beteenden tenderar att bli mindre förändringsbenägen och en mer regelorienterad styrning kan växa fram som hämmar kreativitet och innovation.	Utforska hur man kan lyfta fram och stödja semiprocedurer och semistrukturer som stödjer både entreprenöriella särdrag och resultatuppfyllelse.
Entreprenöriella särdrag som flexibilitet, anpassningsförmåga och delaktighet lyfts fram som viktiga framgångsfaktorer.	Entreprenöriella särdrag är ofta mycket svåra att styra, vilket gör att chefer kan föredra beteenden kopplade till strategiska processer och att man nyttjar befintliga rutiner.	Arbeta aktivt med ledarskapet så att inte entreprenöriella särdrag trycks undan i verksamheten.
Fokus ligger på ledarskapsutbildningar som främjar resultatorientering.	Entreprenöriella särdrag osynliggörs och underordnas i resultatkulturen.	Inkludera ledarskapsutbildningar som väver in entreprenöriella aspekter i resultatorienteringen.
Det råder bristande förändringsbenägenhet och flexibilitet.	En funktionsorienterad och vertikal styrning tenderar att hindra entreprenöriella processer.	Se över möjligheten att införa mer horisontella processer som stimulerar samverkan mellan verksamhetsområden i syfte att stimulera lärande och kreativitet men också ökad effektivitet.
Trafikverket arbetar främst med inre effektivitet genom administrativa och processorienterade innovationer.	Fokus hamnar på inre effektivitet (att göra saker rätt) mer än yttre effektivitet (att göra rätt saker för att uppfylla kundens behov).	Arbeta mer med stödprocesser som aktivt främjar kundens behov, t.ex. förnyelse av service, tjänster, produkter och strategier.
Indikationer finns på att delar av den värdegrundade styrningen inte fått full genomslagskraft.	Den vertikala mål- och resultatstyrningen prioriteras, med formaliserade styrningspraktiker.	Arbeta vidare på att tydliggöra och förstärka hur värdena ska omsättas i det dagliga arbetet och hur det kan främja entreprenöriella särdrag.
Nya styrformer är på väg att införas i Trafikverket som ett komplement till mål- och resultatstyrningen.	Eventuella krockar uppstår mellan olika styrformer.	Redogör tydligt för hur dessa styrformer är relaterade till varandra och vilken funktion de fyller och var.

Tabell 4. Summering av hur mål- och resultatstyrning kan hindra och möjliggöra entreprenöriella särdrag.

Kapitel 7 – Fortsatt forskning

Resultaten från förstudien inom Trafikverket indikerar flera forskningsområden där fördjupning är relevant. I detta kapitel lyfter vi fram tre områden för fortsatt forskning inom myndigheten: 1) strategier inom Trafikverket, 2) potentiella befruktningar eller krockar mellan befintliga styrformer och nya samt 3) den strategiska styrningens gränser och genomslagskraft externt.

Strategier inom Trafikverket

De preliminära resultaten i förstudien pekar på att det i praktiken uppstår svårigheter när Trafikverkets övergripande strategi realiserar i verksamhetsstyrningen. Hur detta begränsar eller möjliggör för Trafikverket att styra mot en modern myndighet kan vara särskilt intressant att utforska närmare. Genom att följa hur strategierna operationaliseras på olika nivåer i verksamheten kan man studera formulering, implementeringen och uppföljning av strategier internt inom Trafikverket. Frågor som kan vara relevanta att belysa är t.ex.: Hur långt ut i organisationen når det strategiska tänkande som ledningen har formulerat? Hur samspelar den strategiska styrningen med den operativa styrningen? Hur ser chefer och medarbetare på strategier? Hur används strategierna och hur följs de upp? Fokus ligger idag främst på att följa upp de strategiska målen via styrkorten, vilket gör att uppföljningen av strategier har fått en mindre framträdande roll. Vilka konsekvenser får det? Styrkorten tenderar också att vara inriktade på mer operativa mål och på kritiska framgångsfaktorer. Vilka konsekvenser ger det i relation till uppsatta utmaningar, mål och strategier? Det finns också en komplexitet som omgärdar begreppet strategi. En strategi kan bl.a. ses som en plan, ett övergripande mål, en process, ett vinnande vägval och/eller en praktisk metod. Här skulle det vara intressant att i olika workshops diskutera vilka föreställningar som finns inom Trafikverket när det gäller strategibegreppet och hur det strategiska begreppet samspelar med styrningsbegreppet.

Vi ser även möjligheter i fördjupade studier av vad det betyder att de formulerade strategierna bygger på utmaningar, d.v.s. sådant som Trafikverket identifierat som gap i verksamheten mellan nuvarande och önskat tillstånd. Det Trafikverket väljer att synliggöra eller osynliggöra med hjälp av styrsystemet ger konsekvenser för resultatet av det strategiska arbetet. Hur verksamhetens upplevda svagheter och styrkor samspelar i styrningen behöver därmed studeras närmare.

Tidigare forskning har visat att styrningen faller ut olika beroende på verksamhetens grad av komplexitet, innehåll och syfte. Det blir därmed viktigt att kunna göra jämförelser mellan olika verksamhetsområden för att bättre förstå hur strategier förverkligas i verksamhetsstyrningen. Vi föreslår därför att en fördjupad studie sker utifrån de två verksamhetsområdena Samhälle och Underhåll.

Potentiella befruktningar eller krockar mellan befintliga styrformer och nya

Vertikal styrning kännetecknas i teorin av att beslutsfattandet följer en hierarkisk ordning från strategi till operationalisering. Regler, riktlinjer och rutiner blir då viktiga styrinstrument som utgår från att strategin är given och att det problem som kvarstår att lösa är att maximera den inre effektiviteten. Horisontell styrning utgår i stället från en idé om flöden av information i en decentraliserad organisationsstruktur som möjliggör individers självständighet, engagemang och kommunikation. Den horisontella styrningen kan ses som lärandeprocesser med syfte att skapa förståelse för omvärlden och om hur kundens behov kan mötas på bästa sätt. Tillämpning av mål- och resultatstyrningen inom Trafikverket bygger till stor del på

bidragstänkande i betydelsen att varje enhet och medarbetare ska utgå från vad de kan bidra med till Trafikverkets måluppfyllelse. Frågor om hur delegationsordningen fungerar ur styrningsperspektiv kan belysas i en fördjupad studie, d.v.s. hur ansvar och befogenheter fördelas i organisationen.

Tillämpning av mål- och resultatstyrning i Trafikverket ska också minska graden av detaljstyrning. Enligt teorin kan dock den ökade graden av frihet skapa en osäkerhet om vad som förväntas och hur uppgifter ska utföras i praktiken, vilket tenderar att leda till att den vertikala styrningen ges en överordnad position. Vertikal styrning fungerar då genom att sätta de ramar utifrån vilka medarbetare kan agera, men alltför detaljerade och strama ramar kan hindra den horisontella styrningen och den individuella förmågan. Det kan medföra att verksamhetens utveckling avstannar och begränsas till reproduktion av det som invanda rutiner tillåter.

Det blir med andra ord en utmaning att kunna hantera både vertikala och horisontella krav inom ramen för den strategiska styrningen. Trafikverket tillämpar idag primärt mål- och resultatstyrning som kompletteras med finansiell styrning, regelstyrning och värderingsstyrning. Det har dock framkommit att dessa styrformer ska kompletteras med en starkare processtyrning som bl.a. lyfter fram en ökad grad av kundorientering. Hur befruktar eller hindrar en sådan styrning rådande styrform? Vilka potentiella befruktningar mellan rådande och nya styrformer kan vi se? Vilka potentiella hinder kan uppstå? Avsikten är också att stärka samordningen av verksamhetsutvecklingsprojekt i portföljer, och sätta leveransskvaliteter ska införas som ett styrramverk under 2013. Hur kan dessa möjliggöra eller hindra befintliga styrformer? Uppdragsgivarens krav ska tillgodose och kundernas behov ska mötas. Frågor om hur styrningens olika dimensioner fungerar under förändrings- och effektiviseringsstryck behöver därmed undersökas.

Den strategiska styrningens gränser och genomslagskraft externt

Strategilitteraturen framhåller att det vid formulering, implementering och uppföljning av strategier är viktigt att även anta ett externt perspektiv på strategiernas genomslagskraft. Resultaten från denna studie visar dock att det finns brister kring implementering och uppföljning i Trafikverket när det gäller strategiernas genomslagskraft på kunder, leverantörer och samarbetspartner. En fortsatt fördjupning kan göras på olika sätt. En fråga blir dock hur strategierna implementeras och följs upp i samverkan med andra. Var går den strategiska styrningens gränser? Vilken genomslagskraft har de strategiska utmaningarna på externa samarbetspartner? Mot bakgrund av att Trafikverket har en viktig beställarroll kan det t.ex. handla om att belysa hur strategierna får genomslag och följs upp hos de externa entreprenörer som Trafikverket samverkar med.

Denna förstudie har bland annat tagit upp att vissa resultatmått i styrkortet inte följer ett strategiskt tänkande utan t.ex. är av mer operativ art och att centrala delar av innehållet i de strategiska utmaningarna lämnas utanför uppföljningen i styrsystemet. Det finns även en önskan om en resultatorienterad kultur i Trafikverket. Forskningsteorin beskriver att delar av en sådan kultur kan utmana och potentiellt krocka med den horisontella styrningen och med utvecklingen av sådana kompetenser i verksamheten som inom Trafikverket beskrivits som viktiga för att styra mot en modern myndighet. Det gäller exempelvis förmågan att stimulera kreativitet, nytänkande och flexibilitet samt förmågan att samverka med omgivningen för att i förlängningen kunna möta kundernas (näringslivets och medborgarnas) behov. Det är även viktigt att studera närmare hur sådana processer möjliggör eller hindrar samverkan med kunder, leverantörer och andra samarbetspartner.

Referenser

- Albury (2005): Fostering Innovation in Public Services. *Public Money och Management*, vol. 25, no. 1, pp. 51–56.
- Almqvist, R. (2006). *New Public Management: om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Liber.
- Ahlström, P. (2008). *Strategier och styrsystem för seniorboendemarknaden*. Dissertation no. 1188, Linköping Studies in Science and Technology.
- Andrews, R. och Van de Walle, S. (2012). New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness. *Public Management Review*, vol. 15, no. 5, pp. 762–783.
- Andrews, K. R. (1971). *The Concept of Corporate Strategy*. Irwin, Homewood.
- Ansoff, H. I. (1965). *Corporate Strategy: An Analytical Approach to Business Policy for Growth and Expansion*. McGraw Hill, New York.
- Audretsch, D.B., Lehmann, E.E. och Plummer, L.A. (2009). Agency and Governance in Strategic Entrepreneurship. *Entrepreneurship Theory and Practice*, vol. 33, no. 1, pp. 149–166.
- Bartlett, D. och Dibben, P. (2002). Public Sector Innovation and Entrepreneurship: Case Studies from Local Government. *Local Government Studies*, vol.28, no. 4, pp. 107–121.
- Barney, J.B. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, vol. 17, no. 1, pp. 99–120.
- Bengtsson, L. och Skärvad, P-H. (2001). *Företagsstrategiska perspektiv*, Studentlitteratur: Lund.
- Bjerke, B. (2007). *Understanding Entrepreneurship*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA.
- Boyone, G.A. och Walker, R.M. (2010). Strategic Management and Public Service Performance: The Way Ahead. *Public Administration Review*, vol. 70, no. Supplement s 1, pp. s185–s192.
- Chandler, A.D. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.
- Covin, J.G., och Miles, M.P. (1999). Corporate Entrepreneurship and the pursuit of Competitive Advantage. *Entrepreneurship Theory and Practice*, vol. 23, pp.47–63.
- 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*, vol. 20, no. 7, pp. 638–654.
- Foss, N.J. och Lyngsie, J. (2013). *Strategic Entrepreneurship: an emergent approach to firm-level entrepreneurship*. In Hjorth (Ed.), *Handbook of Organizational Entrepreneurship*, pp. 208-225. Edward Elgar Publishing Ltd, UK.
- Hedman, J. och Kalling, T. (2002). *IT and Business Models: Concepts and Theories*. Liber AB.
- Herrmann, P. (2005). Evolution of Strategic Management: The need for New Dominant Designs. *International Journal of Management Reviews*, vol. 7, no. 2, pp. 111–130.
- Hitt, M.A., Ireland R.D., Camp, M.S. och Sexton, D.L. (2001). 'Guest Editors' Introduction to the Special Issue strategic Entrepreneurship: Entrepreneurial Strategies for Wealth Creation'. *Strategic Management Journal*, vol. 22, pp. 479–491.

- Hjorth, D. (2013). *Introduction*. In Hjorth (Ed.), *Handbook of Organizational Entrepreneurship*, pp. 1-18. Edward Elgar Publishing Ltd, UK.
- Hood, C. (1991) A public management for all seasons? *Public Administration*, vol.69, pp. 3–19.
- Hultén, J. (2013). *Teorier om strategisk styrning i myndigheter och möjlig tillämpning för Trafikverket*. Rapport Trafikverket.
- Höglund, L. (2013). *Discursive Practices in Strategic Entrepreneurship*. Discourses and repertoires in two firms. Dissertation in Business no. 5, School of Business, Örebro University.
- Ireland, R.D., Covin, J.G. och Kuratko, D.F. (2009). Conceptualizing Corporate Entrepreneurship Strategy. *Entrepreneurship Theory and Practice*, vol. 33, pp. 19–46.
- Ireland, R.D., Hitt, M.A. och Sirmon, D.G. (2003). A Model of Strategic Entrepreneurship: The Construct and its Dimensions. *Journal of Management*, vol. 29, pp. 963–989.
- Ireland, R.D. och Webb, J.W. (2007). Strategic Entrepreneurship: Creating Competitive Advantage through Streams of Innovation. *Business Horizons*, vol. 50, pp. 49–59.
- Jarzabkowski, P. och Spee, A.P. (2009). Strategy-as-practice: A review and future directions for the field. *International Journal of Management Reviews*, vol. 11, pp. 69–95.
- Jarzabkowski, P. och Seidl, (2008). The Role of Meetings in the Social Practice of Strategy. *Organization Studies*, vol. 29, pp.1391–1426.
- Johnson, G., Langley, A., Melin, L. och Whittington, R. (2007). *Strategy as Practice: Research Directions and Resources*. Cambridge University Press.
- Johnson, G.L., Melin, L. och Whittington, R. (2003). Micro-strategy and strategizing. *Journal of Management Studies*, vol. 40, pp. 3–22.
- Joyce, P. (2004). Guest Editorial - Public sector strategic management: the changes required. *Strategic Change*, vol 13, pp. 107–110.
- Kinder, T. (2012). Learning, Innovating and Performance in Post-New Public Management of Locally Delivered Public Services. *Public Management Review*, vol. 14, no. 3, pp. 403–428.
- Klein, P.G., Mahoney, J.T., McGahan, A.M. och Pitelis, C.N. (2013). Capabilities and strategic entrepreneurship in public organizations. *Strategic Entrepreneurship Journal*, vol. 7, no 1, pp. 70–91.
- Koteen, Jack (1997). *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations: Managing Public Concerns in an Era of Limits*. Westport, CT, USA: Greenwood Press.
- Kuratko, D.F. och Audretsch, D.B. (2009). Strategic Entrepreneurship: Exploring Different Perspectives of an Emerging Concept. *Entrepreneurship Theory and Practice*, vol. 33, pp. 1–17.
- Kuratko, D.F. (2007). Corporate Entrepreneurship. Foundations and Trends in Entrepreneurship, vol. 3, pp. 151–203.
- Kyrgidou, L.P. och Hughes M. (2010). Strategic Entrepreneurship: Origins, Core Elements and Research Directions. *European Business Review*, vol. 22, pp. 43–63.
- Kyrgidou, L.P. och Petridou, E. (2011). The Effect of Competence Exploration and Competence Exploitation on Strategic Entrepreneurship. *Technology Analysis & Strategic Management*, vol.23, no 6, pp. 697–713.
- Landström, H. (2005). *Entreprenörskapets rötter*. Studentlitteratur AB, Sverige.

- Lane, J-E. (2008). Strategic Management for Public Services Delivery. *The International Journal of Leadership in Public Services*, vol. 4, no. 3, pp. 15–23.
- Lane, J-E. och Wallis, J. (2009). Strategic Management and Public Leadership. *Public Management Review*, vol. 11, no.1, pp. 101–120.
- Luke, B., Kearins, K. och Verreynne, M-L. (2011). Developing a Conceptual Framework of Strategic Entrepreneurship. *International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research*, vol. 17, no. 3, pp. 314–337.
- Miles R. E. och Snow C. C. (1978). Organizational Strategy and Structure: Towards a Synthesis, *Strategic Management Journal*, vol.7, pp. 233–249.
- Mintzberg, H. och Waters, J.A. (1985). Of Strategies, Deliberate and Emergent. *Strategic Management Journal*, vol. 6, no. 3, pp. 257–272.
- Mintzberg, H. (1994). *The Fall and Rise of Strategic Planning*. Europe: Prentice Hall.
- Morris, M.H., Kuratko, D.F. och Covin, J.G. (2008). *Corporate Entrepreneurship and Innovation*. Thomson, South Western.
- Osborne, S.P. (2010): Delivering Public Services: Time for a new theory?, *Public Management Review*, vol. 12, no., pp. 1–10.
- Penrose, E.T. (1959/1995). *The Theory of the Growth of the Firm*, 3rd ed., Oxford University Press.
- Plant. T. (2008). Strategic planning for municipalities: A Users Guide. St Thomas, *On Municipal world*.
- Plant. T. (2009). Holistic strategic planning in the public sector. *Performance Improvement*, vol.48, no.2; pp. 38–43.
- Poister, T.H. (2010). The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*, vol. 70, no. Supplement s 1, pp. 246–254.
- Porter, M. E., (1980/1999). *Konkurrensstrategi*. Andra upplagan 11: e tryckningen, AB Primo: Oskarshamn.
- Porter, M. E. (1985). *Competitive Advantage*, The Free Press: New York.
- Porter, M. E. (1996). *What is Strategy?* Harvard Business Review, November-December: pp. 61–78.
- del Valle, I.D. och Castillo, M.A.S. (2009). Human capital and sustainable competitive advantage: an analysis of the relationship between training and performance. *International Entrepreneurship Management Journal*, vol. 5, pp. 139–163.
- Schindehutte, M. och Morris, M.H. (2009). Advancing Strategic Entrepreneurship Research: The Role of Complexity Science in Shifting the Paradigm. *Entrepreneurship Theory and Practice*, vol. 33, pp. 241–276.
- Stevenson, H.H. och Jarillo, C.J. (1990). A Paradigm of Entrepreneurship: Entrepreneurial Management. *Strategic Management Journal*, vol. 11, pp. 17–27. Special Issue: Corporate Entrepreneurship.
- Svärdsten Nymans, F. (2012). *Constituting Performance. Case studies of performance auditing and performance reporting*. Doctoral dissertation. School of Business, Stockholm University.
- Trafikverkets instruktion (2010:185).
- Trafikverkets regleringsbrev.

- Trafikverket, 2010, Framtagning av de strategiska utmaningarna 2010 – kriterier, utgångspunkter.
- Trafikverket, 2010, Planera strategiskt, TDOK 2010:357.
- Trafikverket, 2010, Strategi för Trafikverkets varumärke.
- Trafikverket, 2011, Avgörande förutsättningar, Trafikverkets strategiska utmaningar 2012–2021, TDOK 2011:478.
- Trafikverket, 2011, Trafikverkets verksamhetsplan 2012–2014, TRV 2011/46048A.
- Trafikverket, 2011, Strategi för forskning och innovation. TDOK 2011:314.
- Trafikverket, 2012, Beskrivning av ledningssystemet, TDOK 2010:8.
- Trafikverket, 2012, Styrkortsmodell, TDOK 2010:265.
- Trafikverket, 2012, Trafikverkets strategiska utmaningar 2012–2021, TDOK 2011:478.
- Trafikverket, 2012, Trafikverkets verksamhetsplan 2013–2015, TRV 2012/49186.
- Trafikverket, 2012, Uppföljning av Trafikverkets strategiska utmaningar och mål.
- Trafikverket, 2012, Trafikverkets strategiska utmaningar, broschyr.
- Trafikverket, 2013, Trafikverkets styrformer, TDOK 2012:42.
- Trafikverket, 2013, Leda och styra med fokus på VP-processen och rapporteringsprocesserna.
- Trafikverket, 2013, Trafikverkets interna föreskrifter om; Arbetsordning, IFS 2013:1, TDOK 2010:14.
- Trafikverket, 2010-10-15, Trafikverkets organisationsstruktur_utan tillsättningar101015, intern Power Point-presentation.
- Trafikverket, 2013-03-15, Så här styrs Trafikverket, intern Power Point-presentation inkl. anteckningar.
- Trafikverket, 2013-09-02, <http://www.trafikverket.se/Om-Trafikverket/Trafikverket/>.
- Trafikverket, 2013-09-02, <http://www.trafikverket.se/Om-Trafikverket/Trafikverket/Snabbfakta-om-Trafikverket/>.
- 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*; vol. 70, no. 5, pp 731–741.
- Wernerfelt, B. (1984). A Resource-Based View of the Firm. *Strategic Management Journal*, vol. 5, pp. 171–180.
- Wiesel, F. (2008). *Kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor*. Doctoral dissertation. School of Business, Stockholm University.

Bilaga 1- Definitioner.

Vision: kortfattat uttryck som anger vad Trafikverket ytterst vill uppnå.

Verksamhetsidé: kortfattad beskrivning på övergripande nivå som förklarar Trafikverkets roll, vad vi gör och för vem.

Värderingar: uttryck som beskriver vad som ska känneteckna vårt sätt att agera.

Strategisk utmaning: område där det finns behov av insatser på grund av att gapet är stort mellan nuläge och önskat tillstånd.

Styrkortsmatris: sammanställning av strategiska mål, kritiska framgångsfaktorer, mått och resultatmål uppdelad på perspektiv för hela eller en del av organisationen. En styrkortsmatris är underlag till ett styrkort.

Perspektiv (i styrkortsmodellen): indelningsgrund för verksamhetens mål och resultat.

Mål: önskat resultat att uppnå på kort eller lång sikt.

Strategiskt mål: övergripande mål för verksamhetens inriktning på lång sikt.

Strategi: ett angreppssätt som sträcker sig över en längre tidsperiod.

Kritisk framgångsfaktor (i styrkortsmodellen): avgörande förutsättning för att uppnå ett strategiskt mål.

Mått:

(1) sammanfattande uttryck för måttenhet och objekt för mätning, t.ex. byggd motorväg, antal kilometer

(2) storhetsvärde uttryckt med en kombination av mätetal och måttenhet, t.ex. 10 kilometer.

Resultatmål (i styrkortsmodellen): mål på ett till tre års sikt som ingår i styrkort.

Styrkort: sammanställning av resultatmål uppdelad på perspektiv för hela eller en del av organisationen.

Aktivitet (i styrkortsmodellen): det som ska genomföras för att uppnå ett resultatmål i styrkortet. Vid riskhantering av styrkort är aktivitet det som ska genomföras för att behandla en risk som är kopplad till ett resultatmål i styrkortet.

Organisatorisk enhet: Trafikverket som helhet, verksamhetsområde eller central funktion, avdelning eller region, enhet och sektion.

Ansvarig chef (i denna riktlinje): chef som ansvarar för att uppfylla mål i styrkort enligt överenskommelse med överordnad chef.

Källa: Riktlinje, styrkortsmodell, TDOK 2010:265, version 3.0. Trafikverket, 2011:1-2.

Bilaga 2 - Projektbeskrivning ”Strategier och strategigenomförande”.

Projektet syftar till att ge ökade kunskaper om strategibegreppet inom statliga myndigheter och hur strategier formas och implementeras inom myndigheter. Projektet ska beskriva hinder och möjligheter som finns vid formulering och implementering av strategier. Hur externa styrsignaler (uppifrån och från sidan) och restriktioner påverkar förutsättningarna för formulering och implementering av interna strategier ska särskilt belysas.

Trafikverkets förmåga till lyhördhet, nyskapande, helhetssyn och förmåga att samspela med andra är viktig för möjligheterna att på ett enkelt sätt leverera efterfrågade tjänster till medborgare och näringsliv. Mot denna bakgrund är det av särskilt intresse att få ökade kunskaper om de hinder och möjligheter som hänger samman med integrering av kundperspektivet vid planering och genomförande av verksamhetens strategier.

Strategier kan ses som ett medel för att nå myndighetens övergripande mål och ytterst för att förverkliga regeringens politik. Strategigenomförande är därmed något som är av stor betydelse för att åstadkomma resultat i en organisation. Erfarenheter visar dock att många organisationer har svårigheter i denna fas i strategiarbetet.

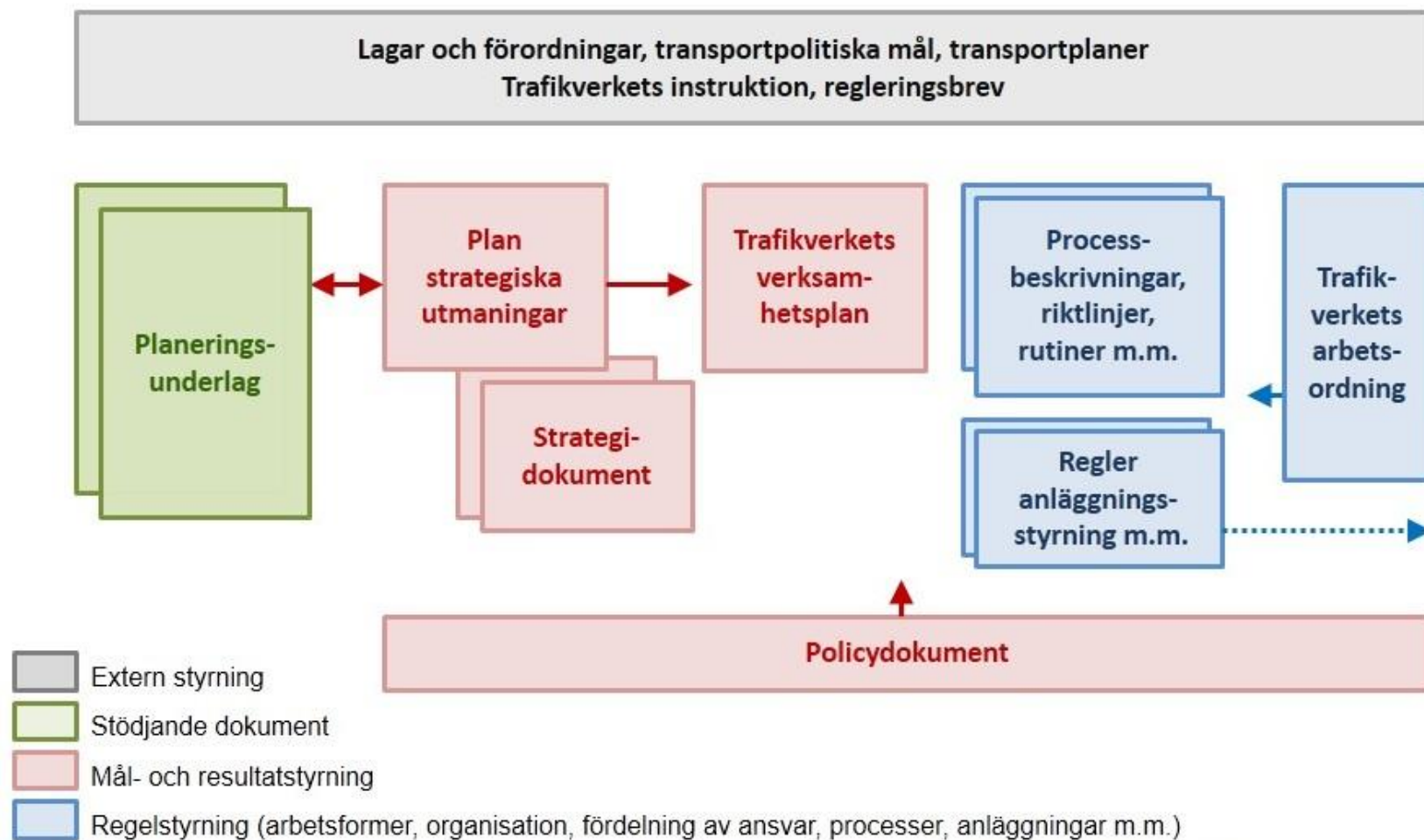
Det finns olika metoder som kan vara till hjälp vid genomförande av strategier, exempelvis balanserad styrning och portföljstyrning. Ett delsyfte är att ge ökade kunskaper om dels problem och möjligheter med att tillämpa olika metoder för strategigenomförande inom statliga myndigheter, dels vilka konsekvenser metoderna kan förväntas ha på styrformer, arbetsformer och arbetssätt. Hur mål- och resultatstyrning som styrfilosofi och styrform påverkas av valet av metoder bör särskilt belysas. Studien bör även belysa trender över tiden när det gäller val av metoder.

Ett ytterligare delsyfte är att ge ökade kunskaper om hur kultur och arbetssätt påverkar förutsättningarna för hur strategier formas och implementeras. Ökade kunskaper och insikter om detta bör kunna ge Trafikverket bättre förutsättningar att över tid genomföra sitt uppdrag på ett effektivt och innovativt sätt.

Projektets övergripande nytta är att ge ett kunskapsbaserat beslutsstöd för vidareutveckling av formerna för strategiformulering och strategigenomförande inom Trafikverket.

Projektet genomförs i form av en förstudie. Metoder och angreppssätt ska innefatta litteraturstudier och analyser. Internationella utblickar ska ingå.

Grundläggande dokument för styrningen i Trafikverket



Vilka möjligheter och hinder kan identifieras vid formulering, implementering och uppföljning av strategier i statliga myndigheter? Hur fungerar mål- och resultatstyrning i relation till en organisation som vill utveckla entreprenöriella särdrag? Dessa frågor har analyserats med hjälp av litteratur inom områdena strategi i offentlig verksamhet, strategisk ledning och styrning samt strategiskt entreprenörskap.

Rapporten utgör en förstudie som genomförts under 2013 och behandlar strategiarbete i Trafikverket. Utmaningarna handlar om att styra verksamheten mot strategiska mål och resultatuppfyllelse samtidigt som medarbetarna förväntas utveckla en entreprenöriell anda.

Förstudien har bedrivits inom ramen för portföljen ”Trafikverket, en modern myndighet” och har lett fram till ett treårigt forskningsprojekt. Detta nya projekt inleds med en fördjupningsstudie av strategier och strategiarbete i Trafikverket och går vidare med att studera potentiella befruktningar och krockar mellan befintliga och nya styrformer samt den strategiska styrningens gränser och externa genomslagskraft.

Rapporten kan med fördel användas som underlag för diskussioner och utvecklingsarbete i olika typer av offentliga verksamheter då strategiarbete är aktuellt inom flera organisationer. Den lämpar sig också som kursmaterial på avancerad högskolenivå.

Linda Höglund disputerade i april 2013 på avhandlingen Discursive Practises in Strategic Entrepreneurship: Discourses and Repertoires in Two Firms vid Örebro universitet inom ramen för forskarskolan MIT – Management och IT. Linda är knuten till Akademin för ekonomistyrning i staten.

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

ISBN 978-91-981634-0-7