

# Kundorientering och verksamhetsstyrning i staten

*Fallstudier inom Banverket och Vägverket*

Fredrika Wiesel



Företagsekonomiska institutionen  
AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN

# Kundorientering och verksamhetsstyrning i staten

## Fallstudier inom Banverket och Vägverket

Fredrika Wiesel

Akademirapport 2006:1

Foto omslag: Banverket, Vägverket  
Grafisk form omslag: Andreas Lindqvist, Universitetservice US-AB  
Tryck: Universitetservice US-AB, Stockholm 2007

## SAMMANFATTNING

Denna slutrapport utgör resultatet av ett treårigt forskningsprojekt om kundorientering och verksamhetsstyrning inom Banverket och Vägverket. Studien har genomförts inom ramen för Akademin för ekonomistyrning i statens forskningsprogram ”Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse”.

Den forskningsfråga som har styrt slutrapporten utgör resultatet av den forskning som bedrivits inom ramen för projektet under perioden 2004-2006, och kan formuleras som:

- Vilka är barriärerna och drivkrafterna för kundorienterad verksamhetsstyrning inom Banverket och Vägverket?

Med ”kundorienterad verksamhetsstyrning” avses i detta sammanhang *de formella styrmekanismer som bygger på eller omfattar en organisations syn på medborgare eller användare av offentliga tjänster som kunder.*

Inom ramen för slutrapportens frågeställning undersöks barriärer och drivkrafter för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning inom såväl myndigheternas anslagsfinansierade delar (de förvaltande delarna) som de icke anslagsfinansierade delarna (de producerande delarna). Utöver att studera vilka faktorer som hindrar respektive möjliggör en sådan utveckling i Banverket och Vägverket så har också denna slutrapport ytterligare ett syfte:

- Att lyfta fram ett antal frågeställningar och områden som kan bedömas som viktiga för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning inom myndigheterna.

Detta andra syfte är utformat för att hjälpa Banverket och Vägverket att säkerställa att arbetet med kundorientering inte bara blir en symbolisk fråga för verksamheterna, utan förankring i myndigheternas styrning och uppföljning.

Slutrapportens syften ryms inom det övergripande syftet med forskningsprojektet om kundorientering och verksamhetsstyrning i Banverket och Vägverket vilket är att:

**Undersöka hur medborgarperspektivet används i Banverket och Vägverket, särskilt när det översätts till kundorientering, samt hur det påverkar verksamhetsstyrningen och vad kundorientering får för implikationer på styrningen av effektivitet.**

Denna slutrapport bygger bl.a. på 68 genomförda intervjuer inom Banverket, Vägverket och Näringsdepartementet under perioden april 2004 till juni 2006. Urvalet av intervjupersoner baserades initialt på *network-* eller *snowballsampling*, vilket innebär att de personer som intervjuas får frågan om de kan rekommendera ytterligare intervjupersoner. Dessa personer intervjuas i sin tur och får även de frågan om de kan

rekommendera ytterligare intervjupersoner osv. (jfr. Arber, 2001). Därefter (november 2004-juni 2006) valdes intervjupersonerna ut mot bakgrund av deras organisatoriska roller i verksamheterna. I Banverket och Vägverket syftade urvalet av intervjupersoner till att få med både skillnader och likheter mellan olika organisatoriska delars arbete med utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning. Avsikten var att jämförelser av intervjuresultaten skulle kunna genomföras såväl inom som mellan myndigheterna.

Vidare har deltagande observationer genomförts vid 12 möten/seminarier inom Vägverket. Även studier av litteratur och teori har genomförts. Myndighetsinterna dokument vid Banverket och Vägverket samt publicerade dokument och material från riksdag och regering har också studerats.

### **Teoretisk referensram**

För att kunna strukturera och analysera den insamlade datan vid Banverket och Vägverket har en teoretisk referensram utvecklats. Den teoretiska referensramen bygger på en genomgång av forskning om kundorientering i relation till verksamhetsstyrning i offentlig sektor som publicerats i internationella vetenskapliga journaler under perioden 1988 – 2006. Utifrån den tidigare forskningen har en systematisering genomförts av de förutsättningar och faktorer som kan innebära barriärer respektive drivkrafter för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. Förutsättningarna är indelade i nivåerna:

- Institutionell/politisk nivå
- Organisatorisk nivå
- Individuell/gruppnivå

En utgångspunkt för studien har dock varit att de faktorer och förutsättningar som presenteras i den teoretiska referensramen inte ska betraktas som heltäckande. Under analysen av den insamlade datan fanns också en öppenhet för att ytterligare barriärer och drivkrafter än de som presenterats i den teoretiska referensramen skulle kunna utkristallisera sig ur materialet.

### **Kundorientering och utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning i Banverket och Vägverket**

Medan Banverket startade ett arbete med att öka graden av kundorientering i verksamheten under hösten 2002, införde Vägverket det kund- och processorienterade arbetssättet i verksamheten från den 1 januari 2003. Myndigheternas arbete med kundorientering kan inte betraktas som resultatet av ett ”tvång” från den politiska nivån. Däremot kan de politiska uttalanden och texter som utfärdades av den svenska riksdagen och regeringen i slutet av 90-talet och i början av 2000-talet utgöra en bakgrund till kundorienteringen i Banverket och Vägverket. Fokus i dessa uttalanden och texter var att öka graden av medborgar- och näringslivsorientering i den offentliga förvaltningen. Särskilt den förvaltningspolitiska propositionen *Statlig förvaltning i medborg-*

arnas tjänst (1997/98:136) och talet om ”24-timmarsmyndigheten” kan uppmärksammas i detta sammanhang.

Den politiska nivåns fokus på en medborgar- och näringslivsorientering gäller emellertid inte enbart Banverket och Vägverket, utan propositionen (1997/98:136) och 24-timmarsmyndigheten är giltiga för hela statsförvaltningen. En utgångspunkt för slutrapporten är också att kundorientering och användningen av begreppet kund i statlig förvaltning bl.a. är ett sätt att operationalisera en sådan medborgar- och näringslivsorientering

### ***Den institutionella/politiska nivån***

Inom litteraturen identifieras ett antal faktorer på en institutionell/politisk nivå som barriärer och drivkrafter för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. Dessa faktorer kan i sin tur kategoriseras i barriärer och drivkrafter av ekonomisk respektive institutionell natur. Medan de ekonomiska faktorerna hänförs till marknadskrafter och ekonomisk utveckling kopplas de institutionella faktorerna till reformer för en ökad medborgarorientering och strukturer för styrning i offentlig sektor.

### ***Ekonomiska faktorer***

Fallstudierna i Banverket och Vägverket visar att förekomsten av ekonomiska faktorer i form av konkurrens och betalande kunder i myndigheternas producerande delar kan utgöra en drivkraft för en ökad kostnadseffektivitet och utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning (jfr. Ogden, 1997; Potter, 1988). Detta kopplas bl.a. till de lönsamhetskrav som riktas mot verksamheterna respektive att enheternas intäkter ska täcka deras kostnader. Det får i sin tur till följd att enheternas produkter och tjänster behöver vara efterfrågade av kunderna för att verksamheterna ska kunna fortgå. Medan de konkurrensutsatta enheterna menar att de kan riskera att utkonkurreras, pekar de icke konkurrensutsatta enheterna i sin tur på ”hotet” om konkurrens och att ägaren (Banverket, Vägverket och staten) kan lägga ned verksamheten eller låta ansvaret för denna övergå till någon annan.

De producerande delarnas verksamheter kan inte heller enbart betraktas som utsatta för marknadskrafter utan snarare för ett samspel mellan marknadskrafter och institutionella faktorer (jfr. Modell, 2002, se även Fligstein, 1996; Granovetter, 1985). Beställar/utförarmodellen i Banverket och Vägverket kopplas exempelvis till att resultatenheter bildades i Banverket och att affärs- och resultatenheter skapades i Vägverket. Oavsett grad av konkurrensutsättning styrs också de producerande enheterna av den förvaltande delen av Banverkets respektive Vägverkets verksamheter. Samtidigt ska de konkurrensutsatta enheterna verka på företagsekonomisk grund och skapa en efterfrågan för sina produkter och tjänster i konkurrens med privata aktörer på marknaden. Inom de icke konkurrensutsatta resultatenheter resonerar man på liknande sätt om verksamhetens roll som i de konkurrensutsatta delarna av verksamheterna. Detta sker bl.a. mot bakgrund av att verksamheterna kan läggas ned eller ansvaret för dessa övergå till någon annan om inte resultatenheten uppfyller sitt uppdrag på ett rationellt, kundorienterat och effektivt sätt.

### *Institutionella faktorer*

Medan litteraturen lyfter fram förekomsten av lagstiftande/reglerande instrument som en drivkraft för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning, visar fallstudierna i Banverket och Vägverket att förekomsten av lagstiftande/reglerande instrument kan utgöra såväl en drivkraft som en barriär för en sådan utveckling (Hambleton, 1988; McGuire, 2002; Potter, 1988 m.fl.). I detta avseende uppmärksammas exempelvis såväl regleringen av vilka steg som planeringen av projekt ska innehålla, som att de långa planeringstiderna för projekt binder upp resurser för myndigheterna. Detta anses minska myndigheternas möjligheter att uppfylla kundernas behov i ett kortare perspektiv. Samtidigt utgör den nya transportpolitiska propositionen *Moderna transporter (2005/06:160)* en lättnad för såväl Banverket som Vägverket i arbetet med att ta fram långsiktplaner för verksamheterna. I Vägverket anses också propositionen utgöra ett stöd för det arbete med kundorientering som myndigheten nu bedriver. Propositionens förespråkande av ett kundorienterat perspektiv och kundorientering i statlig förvaltning kan också ses som ett uttryck för ett samspel mellan institutionella faktorer och marknadskrafter. I enlighet med propositionen ska transportmyndigheterna inte endast sträva efter att deras verksamheter leder till en kollektiv samhällsnytta utan även efter att dessa ger nytta ur ett individuellt perspektiv. Tillämpningen av det företagsekonomiska begreppet kund kan betraktas som en strävan från den politiska nivån att påverka transportmyndigheternas perspektiv på relationen med medborgare och näringsliv, samt strukturerna för utformningen och leveransen av produkter och tjänster.

För de producerande delarna av myndigheterna kan i sin tur lagstiftningen/regleringen främst hänföras till en barriär för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. Den innebär t.ex. en inskränkning för vissa enheters möjligheter att anpassa sina produkter och tjänster till kundernas behov, respektive att utveckla ytterligare prissatta tjänster.

Inom litteraturen lyfts även anpassningen till frivilliga standarder fram som en drivkraft i arbetet med att kundorientering ska få en inverkan på verksamhetsstyrningen (Dillard & Tinker, 1996). Såväl Banverkets och Vägverkets producerande som förvaltande delar strävar också efter certifierbarhet mot ISO:s miljö- och kvalitetsstandarder. Vägverkets producerande och förvaltande delar arbetar dessutom med SIQs (Institutet för kvalitetsutveckling) modell för kundorienterad verksamhetsutveckling. Myndigheten planerar även att gå med i SKI (Svenskt kvalitetsindex) där olika organisationers kvalitetsindex jämförs offentligt. Ett högt betyg i detta sammanhang anses kunna utgöra ett etappmål för arbetet med kundorientering i verksamheten.

Förekomsten av institutionaliserade strukturer och en vertikal styrmodell anges i sin tur som en barriär i litteraturen, med avseende på utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning (jfr. Hambleton, 1988; Pollitt, 1988; Potter, 1988). Med institutionaliserade strukturer avses i denna slutrapport de strukturer som utgör förutsättningarna eller premisserna för Banverkets och Vägverkets verksamheter, t.ex. att mål- och resultatstyrning utgör den övergripande styrformen i svensk statlig förvaltning. Styrmodellen innebär att politiska mål bryts ned i en hierarkisk eller vertikal kedja i

myndigheter, från en central till en regional och lokal nivå, och därefter återrapporteras till den politiska nivån. Förekomsten av en vertikal styrmodell, varvid mål formuleras centralt och bryts ned på lägre nivåer i verksamheten och att graden av måluppfyllelse sedan följs upp av den centrala nivån, kan med andra ord betraktas mot bakgrund av den institutionaliserade mål- och resultatstyrningen.

Fallstudierna i Banverket och Vägverket visar emellertid att institutionaliserade strukturer och närvaron av en vertikal styrmodell kan utgöra såväl en barriär som en drivkraft för kundorienterad verksamhetsstyrning. Exempelvis anses det balanserade styrkortet, vilket är ett styrverktyg inom ramen för den vertikala styrmodellen, kunna utgöra både en drivkraft och en barriär i arbetet med kundorientering. Inom Vägverket uppfattas styrkortsmodellen som en drivkraft för kundorientering genom att den innehåller ett kundfokus. Samtidigt kan styrkortet inverka negativt på flexibiliteten att uppfylla kundernas behov. Flexibiliteten riskerar att hämmas genom att det är de mål som formulerats för styrkortet för ett visst verksamhetsår som ska uppfyllas, oavsett om det visar sig att kunderna efterfrågar andra typer av åtgärder. Även Banverket menar att kundfokus i styrkortet utgör en stimulans för kundorientering. Däremot menar man att de mål som finns i kundfokus på central nivå inte med säkerhet kan kopplas till uttalade kundbehov, utan att målen snarare är formulerade utifrån ett internt perspektiv.

Inom Banverket och Vägverket framhåller man emellertid inte enbart de positiva aspekterna med en vertikal styrmodell utan snarare betraktas kombinationen av en vertikal och lateral styrning, att kundernas åsikter tillmäts vikt i verksamheten, som eftersträvansvärd. I litteraturen betonas dock att kombinationen av en vertikal och lateral styrmodell kan vara potentiellt problematisk, då det kan leda till spänningar i organisationen. Spänningarna kopplas till att den laterala styrningen kan ställa krav på verksamheten som inte är förenliga med den vertikala styrningens krav (Modell, Jacobs & Wiesel, 2007, under utgivning). De producerande delarna i Banverket och Vägverket framhåller också att den vertikala styrmodellen kan vålla bekymmer för enheterna genom att de krav som ägaren ställer på verksamheten inte alltid överensstämmer med kundernas behov. I syfte att uppfylla båda parternas krav/behov behöver målen och måtten i enheternas styrning utformas så att man kan balansera såväl kundernas behov som ägarens krav (jfr. Brignall & Modell, 2000).

### ***Den organisatoriska nivån***

I litteraturen identifieras också ett antal faktorer på organisatorisk nivå som barriärer och drivkrafter för utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning. Dessa faktorer kan i sin tur delas in i strukturella och tekniska faktorer. Strukturella faktorer omfattar etablerade organisatoriska strukturer som utvecklats i syfte att öka kundernas tillgänglighet till offentliga organisationer. Tekniska faktorer fokuserar å sin sida på olika aspekter av prestationsmätning i relation till kundorientering i offentlig sektor.

#### ***Strukturella faktorer***

Banverket och Vägverket har olika typer av kundstrukturer för sina verksamheter, vilket bl.a. leder till skillnader i verksamheternas kontaktyta mot kund. Medan Väg-



verkets kundkategorier medborgare och näringsliv innehåller en stor mängd enskilda kunder i form av exempelvis trafikanterna i kundgrupperna ungdomar, yrkesverksamma, gods- och persontransportörer osv. utgörs Banverkets direkta kunder av dem som myndigheten har en affärsmässig relation med, d.v.s. järnvägsföretagen. Resenärer och transportköpare är istället myndighetens indirekta kunder, eller ”kundens kund”.

I enlighet med litteraturen kan dock dessa kundstrukturer leda till olika typer av konceptuella problem för myndigheterna att definiera kundernas behov, samt problem att formulera mått som visar på effektivitet ur ett kundperspektiv (jfr. Kelly, 2005; McGuire, 2002; Pollitt, 1988). För Vägverket föreligger exempelvis svårigheter att kommunicera med vissa kundgrupper inom kategorierna medborgare och näringsliv. Detta kopplas till faktorer som stora mängder kunder inom kundgruppen i kombination med att kunderna är svåra att nå, och att det saknas organisationer som representerar kundgruppens intressen. Två kundgrupper som lyfts fram i samband med dessa problem är yrkesverksamma och ungdomar. Banverket har å sin sida ett mer hanterbart antal direkta kunder men samtidigt måste myndigheten förutsätta att de indirekta kunderna, eller ”kundens kund”, (transportköparna och resenärerna) representeras av de behov som de direkta kunderna uttrycker för järnvägstransportsystemet. Det är järnvägsföretagen som ansvarar för kontakten och dialogen med ”sina” kunder.

Även mellan Banverkets och Vägverkets producerande och förvaltande delar föreligger en skillnad i kontaktytan mot kund. Medan de förvaltande delarna behöver skapa arenor för att de anställda och kunderna ska träffas (jfr. t.ex. samarbetsavtalet med Resenärsforum) möter de producerande delarna kunderna i sin dagliga verksamhet i samband med genomförandet av projekt, kundspecifika uppdrag, utbildningar och kurser. Möjligheten till sådana ”naturliga” möten med kunderna underlättar för de producerande enheterna att kommunicera med kunderna och identifiera deras behov. Detta är något som kan betraktas som en drivkraft för att kundorientering ska få en inverkan på enheternas verksamhetsstyrning genom att det möjliggör för enheterna att översätta de uttalade kundbehoven till mått på organisatorisk effektivitet och följa upp dessa i verksamheten (jfr. Ogden & Anderson, 1995; Potter, 1988; Sanderson, 1996).

Förekomsten av system för kommunikation/information och avhjälpande uppmärksammas även i litteraturen som en drivkraft för kundorienterad verksamhetsstyrning (jfr. Potter, 1988; Sanderson, 1996). Inom Vägverket finns det t.ex. sedan 2004 en nationell kundtjänst som möjliggör för myndighetens kunder att nå såväl de producerande som förvaltande delarna av verksamheten via ett gemensamt telefonnummer.<sup>1</sup> Telefonnumret är detsamma oavsett var i landet kunderna befinner sig. Bakgrunden till införandet av den nationella kundtjänsten var också att underlätta för kunderna att komma i kontakt med myndigheten. Vägverket har dessutom skapat ett kundärendesystem som är tillgängligt för de förvaltande delarna, Förarenheten och Trafikregistret. I kundärendesystemet lagras information om kundernas behov, klagomål m.m. som inkommit till verksamheten via den nationella kundtjänsten och myndig-

---

<sup>1</sup> Affärs- och resultatenheterna har dock också egna telefonväxlar som kunderna kan nå via separata telefonnummer.

hetens hemsida. Syftet med systemet är att information om kunderna ska kunna spridas i verksamheten. Samtidigt anses rutinerna m.m. för spridningen av kundbehov internt i Vägverket kunna förbättras. Inom Banverket uppges man i sin tur sakna sådana system för spridning av kundbehov m.m. internt i myndigheten. Det har också framkommit synpunkter om att det saknas en systematik för insamling och analys av kundbehov. Samtidigt arbetar emellertid Banverket med att utforma en central riksledningsfunktion dit järnvägsföretagen ska kunna vända sig dygnet runt vid problem.

Medan system för spridning av information om kunderna i verksamheten inte finns i samtliga av Banverkets och Vägverkets producerande delar, menar man i dessa enheter att information om kunderna sprids via andra kanaler i verksamheten. Exempelvis uppges enheternas ledningsgrupper utgöra en informationsspridare. Detta möjliggörs genom att marknads- och försäljningschefen, vars avdelning har det formella ansvaret för kundkontakten, har en plats i ledningsgruppen.

### *Tekniska faktorer*

Inom såväl Banverket som Vägverket menar man att det finns ett samband mellan processororientering och kundorientering, genom att både process- och kundorienteringen strävar efter att uppnå en nöjd kund. Synpunkter har också framkommit inom Banverket om att processororientering kräver kundorientering eller åtminstone att organisationen planerar att införa kundorientering. Myndighetens processansvariga är också ansvariga för att utveckla processerna utifrån kundernas behov.

Inom Vägverket har dock fokus på verksamhetens processer tonats ned. Bland myndighetens anställda upplevs också stödet för arbetet med kundorientering vara större än för myndighetens fokus på processer. Det har även framkommit synpunkter bland myndighetens medarbetare om att det är komplicerat att veta när man arbetar i linjen och när man arbetar i processerna. I samband med omorganisationen av Vägverkets huvudkontor den 1 januari 2006 och nedtoningen av myndighetens fokus på processer poängterade man också att processbeskrivningarna inte ska blandas samman med hur man organiserar verksamheten. En bakgrund till detta uppgavs vara att myndigheten i högre grad än tidigare skulle kunna fokusera på kunderna och öka kundnyttan. Medan den ovanstående diskussionen indikerar att arbetet med processororientering kan betraktas som en drivkraft för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning inom Banverket så ser inte situationen likadan ut för Vägverket. Det saknas stöd för att betrakta myndighetens arbete med processororientering som en drivkraft för en sådan utveckling.

Ett standardiserat eller produktifierat tjänsteutbud kan emellertid utgöra en drivkraft för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning genom att det möjliggör för en organisation att sätta mål och mått för sina tjänster utifrån ett kundperspektiv. Samtidigt framhåller litteraturen risken för att en alltför långtgående produktifiering kan leda till en marginalisering av vissa kundgrupper (Dillard & Tinker, 1996; Lawrence & Sharma, 2002; Sanderson, 1996; Singh, 2002). Risken ligger i att de tjänster som levereras av en organisation inte täcker samtliga kundgruppers behov p.g.a. att

produktionen av tjänster som kan mätas och följas upp premieras före andra, icke produktifierbara tjänster. Det är inte säkert att alla kundbehov är mätbara.

I Vägverket menar man att situationen ser något olika ut för kunderna beroende på var i Sverige de bor. Detta innebär att man behöver fokusera mer på tillhandahållandet av vissa tjänster i exempelvis de norra delarna av Sverige än i de södra. Grundutbudet av produkter och tjänster är dock detsamma för samtliga av myndighetens regioner. I Banverket har i sin tur ett arbete pågått under 2006 i syfte att definiera myndighetens produkter och tjänster. Detta kopplas bl. a. till den avgiftshantering som ingår i Banverkets uppgifter genom *Järnvägslagen (2004:519)*. Genom den omstrukturering som ska ske av Banverket från den 1 februari 2007 ska inte heller kunderna märka om de kör i en viss region eller passerar över en viss regiongräns. Medan tjänsteutbudet inom Banverket och Vägverkets förvaltande delar kan betecknas som standardiserat, har vissa av de producerande delarna ett standardiserat och produktifierat tjänsteutbud medan andra anpassar produkt- och tjänsteleveransen till kundernas specifika önskemål.

Resonemanget om risken för marginalisering kan i sin tur kopplas till användningen av styrkortmodellen inom Banverket och Vägverket. I båda myndigheterna lyfter man exempelvis fram problemet att formulera mätbara mål för kundperspektivet respektive kundfokus i det balanserade styrkortet. Samtidigt finns det ett tryck på att de mål som läggs in i styrkortet ska vara just mätbara. I Vägverkets förvaltande och producerande del upplever man även att det finns en risk för att man premierar kvantifierbara mål före sådana mål som inte är mätbara. Detta kan enligt de förvaltande delarna av myndigheten utgöra ett problem då det inte är säkert att det går att formulera mätbara mål för alla kundbehov.

Inom Vägverkets förvaltande del påtalar man också olika problem med användningen av Nöjd-Kund-Index (NKI) i syfte att mäta kundnöjdheten hos medborgarna och transportföretag. Urvalet för NKI sker exempelvis genom slumpmässigt urval varvid det inte är säkert att de personer som ingår i underlaget för NKI har varit i kontakt med Vägverket. Det upplevs också som svårt att tolka NKI-resultatet och översätta det till åtgärder. Även genomförandet av Trafikantbetyget, vilket mäter kundernas uppfattning om vägstandarder, och Problem Detection Studies, vilket innebär att frågor ställs till kunderna om deras problem, snarare än vilka förbättringar de skulle önska se i vägtransportsystemet, uppfattas som potentiellt problematiskt. I litteraturen poängteras också att genomförandet av perceptions- eller attitydbaserade mätningar kan leda till konceptuella problem att definiera kundernas behov genom att resultatet av sådana mätningar måste tolkas av organisationen (jfr. Kelly, 2005). Det är inte säkert att den tolkning av resultatet som genomförs leder till ett genomförande av åtgärder som motsvarar kundernas behov. Utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning anses dessutom kunna hämmas av tekniska mätproblem som låg svarsfrekvens, krav på utformningen av frågeunderlag och svårigheter att följa mätresultatets utveckling. (jfr. Modell, 2005; Pollitt, 1988).

Banverkets förvaltande del menar å sin sida att man valde att inte använda NKI för att mäta kundernas nöjdhet då det uppfattas som svårt att just påverka resultatet för NKI. Myndigheten genomför istället en annan typ av kundundersökning för att undersöka järnvägsföretagens, infrastrukturägarnas/förvaltarnas, transportmäklarnas, offentlig sektors och större godstransportköparens nöjdhet med järnvägen som transportmedel och Banverkets tjänster m.m. Samtidigt framhåller man vikten av att formulera bra frågor såväl i samband med den kundundersökning som Banverkets förvaltande del genomför som för NKI. I båda undersökningarna måste man också göra en tolkning av kundernas svar. Inom Banverkets förvaltande del uppger man emellertid att man inte har haft några problem att översätta resultatet av kundundersökningen till operativa åtgärder.

Majoriteten av de producerande delarna av Banverket och Vägverket genomför också olika typer av kundmätningar i form av NKI eller andra kundundersökningar. Genomförandet av NKI inom Banverkets och Vägverkets producerande delar används dock generellt för att mäta kundnöjdheten och inte som underlag för identifikation av kundbehov. Mätinstrumentet upplevs som historiskt fokuserat och i syfte att identifiera kundbehov genomför man snarare andra typer av kundundersökningar.

Inom Vägverket påtalas också vikten av att kunna prioritera, eller prioritera bort, i olika sammanhang. En bakgrund till myndighetens arbete med kundorientering var dessutom att kundorienteringen skulle kunna hjälpa myndigheten att satsa på de åtgärder i vägtransportsystemet som var efterfrågade, respektive informera om vilka åtgärder som myndigheten kunde upphöra med. På detta sätt ansågs kundorienteringen dels kunna leda till en ökad kundnöjdhet, men också till en minskning av Vägverkets kostnader i och med att myndigheten fokuserade sina resurser på ett bättre sätt. Emellertid har det i praktiken visat sig svårare att prioritera bort befintliga åtgärder än att identifiera ”nya” kundbehov. Detta kan få som konsekvens att myndighetens satsning på kundorientering initialt leder till ökade kostnader för verksamheten.

### ***Den individuella/gruppnivån***

Avslutningsvis lyfter även litteraturen fram förekomsten av en tekniskt eller byråkratiskt orienterad kultur som en barriär för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning (Hambleton, 1988; Ogden, 1997). Vid en tekniskt orienterad kultur finns risken för att organisatoriska mått formuleras ur ett tekniskt perspektiv snarare än utifrån ett kundperspektiv.

Inom Banverkets och Vägverkets förvaltande delar upplevs också kulturen vara främst tekniskt orienterad, även om man inom båda myndigheterna lyfter fram aspekter som avspeglar förekomsten av en byråkratiskt orienterad kultur. Samtidigt anses det finnas ett stöd för myndigheternas arbete med kundorientering bland de anställda. Det har också framkommit synpunkter från båda verksamheterna om att det efterfrågas ytterligare stöd i olika former för arbetet med kundorientering från centralt håll. Då Banverket och Vägverket är stora organisationer kan emellertid en spridning av vikten av kundorientering till alla delar av verksamheten ta tid. Inom Banverkets resultatenheter framhålls i sin tur vikten av att ständigt arbeta med frågor om kundorientering

och affärsmässighet för att man inte ska falla tillbaka i gamla vanor. Vägverkets affärs- och resultatenheter menar å sin sida att det finns inslag av en tekniskt och byråkratiskt orienterad kultur i verksamheterna.

### **Viktiga frågor och områden att fokusera<sup>2</sup>**

I enlighet med diskussionen ovan kan ett antal potentiella barriärer och drivkrafter identifieras för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning i Banverket och Vägverket. Med anledning av detta är det dock relevant att ställa frågan om vilka möjligheter myndigheterna har att påverka de faktorer som identifierats som potentiella barriärer för en sådan utveckling. Flera av de faktorer som förekommer på den institutionella/politiska nivån är exempelvis av sådan karaktär att de utgör kontexten eller givna förutsättningar för Banverkets och Vägverkets verksamheter. Dessa faktorer utgör alltså de premisser myndigheterna har för genomförandet av sina verksamheter, exempelvis lagstiftning och att mål- och resultatstyrning utgör den institutionaliserade och övergripande styrmodellen i svensk statlig förvaltning. Det är inte heller säkert att en förändring av dessa premisser är eftersträvansvärd då det kan leda till negativa konsekvenser ur ett bredare perspektiv. Samtidigt utgör t.ex. anpassning till frivilliga standarder och strävan efter ackreditering en drivkraft på den institutionella/politiska nivån som Banverket och Vägverket själva kan fatta beslut om. Denna typ av satsningar är också något som i enlighet med såväl fallstudierna som litteraturen kan betraktas som en drivkraft för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning i myndigheterna (jfr. Dillard & Tinker, 1996).

Den vertikala styrmodellen i Banverket och Vägverket kan i sin tur betraktas som såväl en barriär som en drivkraft för kundorienterad verksamhetsstyrning. I de fall den vertikala styrmodellen understödjer ett kundinflytande på utformningen av produkter och tjänster i verksamheterna kan den exempelvis betraktas som en drivkraft. GD och ledningen i både Banverket och Vägverket lyfter också fram arbetet med kundorientering som viktigt, och detta understryks i myndigheternas styrande dokument och i styrverktygen (jfr. t.ex. det balanserade styrkortets kundfokus/kundperspektiv). Inom Vägverket lyfts också myndighetens GD särskilt fram som en drivkraft för arbetet med kundorientering. Att den vertikala styrmodellen understödjer en lateral styrning kan således uppfattas som en drivkraft för arbetet med att öka kundorienteringen av Banverket och Vägverket. Samtidigt kan också tänkbara problem uppkomma som ett resultat av kombinationen av en vertikal och en lateral styrmodell (jfr. Modell, Jacobs & Wiesel, 2007, under utgivning). Vad sker t.ex. om den vertikala styrmodellen ställer andra typer av krav på verksamheten än den laterala? Ytterligare en relevant fråga i sammanhanget är vad som händer med arbetet att utveckla en kundorienterad verksamhetsstyrning i Banverket och Vägverket om förändringar sker i ledningen av verksamheterna? Avslutningsvis kan också svårigheten att prioritera bort gamla kundbehov till förmån för ”nya” uppmärksammas, då det riskerar att leda till att arbetet med kundorientering resulterar i ökade kostnader. Kan en sådan fördyring ha som en effekt att man som myndighet inte har ”råd” att vara kundorienterad? Eller att

---

<sup>2</sup> Medan diskussionen i detta avsnitt fokuserar Banverkets och Vägverkets förvaltande delar kan dock vissa frågeställningar och områden även betraktas som relevanta för de producerande delarna av myndigheterna.

man måste vända sig till privata organisationer för samfinansiering av olika projekt eller åtgärder?

Vikten av system eller strukturer för arbetet med att samla in, analysera och sprida kundernas behov i verksamheten uppmärksammas också i litteraturen (jfr. Ogden & Anderson, 1995; Potter, 1988; Sanderson, 1996). Även rutiner och strukturer för att informationen om kundernas behov ska kunna utgöra indata till utarbetandet av strategiska planer, verksamhetsplanering m.m. i myndigheterna kan betraktas som viktigt för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. I de fall sådana strukturer saknas eller inte är fullgoda är det med andra ord centralt att man tar fram detta för myndigheten respektive förbättrar de befintliga strukturerna. Det kan öka möjligheterna till ett systematiskt arbete med kundorientering och utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. Att det finns rutiner och strukturer för att sprida kundernas behov internt kan även underlätta för kundorienteringen att få fäste i större delar av organisationen. Utarbetandet av sådana strukturer är något som myndigheterna själva kan fatta beslut om.

Som nämnts tidigare kan också en användning av attityd- eller perceptionsbaserade mätinstrument vara förknippat med svårigheter, genom att resultatet av denna typ av mätningar behöver tolkas och översättas av myndigheterna för att åtgärder ska kunna utformas (Kelly, 2005). För att minska den osäkerhet som detta kan leda till är dock en möjlig strategi att de tolkningar som genomförs stäms av med kunderna eller representanter för kunderna. Även om dessa kunder eller representanter inte utgörs av samma personer som utgjorde underlag för den initiala mätningen, kan avstämningarna ge indikationer på om de tolkningar som genomförts är i enlighet med kundernas behov.

Medan det bland såväl Banverkets som Vägverkets medarbetare finns ett stöd för myndigheternas arbete med kundorientering är kulturen inom verksamheterna fortfarande främst tekniskt orienterad, med inslag av en byråkratiskt orienterad kultur. De två myndigheterna har en lång tradition av att bygga järnväg och vägar medan dagens kundorienteringsfokus endast är några år gammalt. Samtidigt som arbetet med att förändra kulturen mot ett ökat fokus på kundorientering kan betraktas som viktigt, bör det emellertid inte betraktas som konstigt att tekniskt orienterade frågor fortfarande har högre status än mjuka frågor i Banverket och Vägverket.



## **INNEHÅLLSFÖRTECKNING**

<b>BAKGRUND</b>	<b>19</b>
<b>INLEDNING</b>	<b>21</b>
<b>SYFTE</b>	<b>23</b>
Avgränsningar	23
<b>METOD</b>	<b>24</b>
Intervjuer	24
Deltagande observationer	26
Studier av dokument	27
Studier av litteratur och teori	28
Analys och presentation av data	28
Studiens genomförande	29
<b>TEORETISK REFERENSRAM</b>	<b>30</b>
Inledning	30
Barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning	30
Barriärer och drivkrafter på en institutionell/politisk nivå	34
Barriärer och drivkrafter på en organisatorisk nivå	36
Barriärer och drivkrafter på en individuell/gruppnivå	38
Sammanfattning	39
<b>FALLSTUDIE AV BANVERKETS ARBETE MED KUNDORIENTERING</b>	<b>40</b>
Om Banverket	40
Den institutionella/politiska nivån	42
Den organisatoriska nivån	48
Den individuella/gruppnivån	53
Analys – barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning	54
<b>FALLSTUDIE AV VÄGVERKETS ARBETE MED KUNDORIENTERING</b>	<b>61</b>
Om Vägverket	61
Den institutionella/politiska nivån	63
Den organisatoriska nivån	71
Den individuella/gruppnivån	79
Analys – barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning	79
<b>DISKUSSION OCH VIKTIGA FRÅGOR</b>	<b>89</b>
<b>REFERENSER</b>	<b>99</b>
<b>BILAGOR</b>	<b>107</b>





## FÖRORD

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

Det övergripande forskningsområdet för Akademien berör frågan hur styrningen utformas i statliga myndigheter, så att både effektivitet och medborgarintresse tillgodoses. Inom Akademien utvecklas företagsekonomiska teorier, modeller och begrepp så att de kan användas i statliga miljöer, där medborgarna står i centrum och de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet får genomslag i hela förvaltningen.

Akademien riktar ett stort tack till Banverket och Vägverket som genom ekonomiskt stöd gjort denna studie möjlig. Vi tackar alla de personer som vänligt ställde upp på att medverka i studien och riktar ett speciellt tack till våra kontaktpersoner inom respektive myndighet, Kerstin Hillerström, Lars-Åke Eriksson, Katarina Norén och Ulf Rydén.

Studien har genomförts av Fredrika Wiesel, doktorand vid företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet och verksam inom Akademien för ekonomistyrning i staten.

Stockholm den 15 december 2006

God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Docent Anders Grönlund

Professor Sven Modell



## BAKGRUND

Under hösten 2002 startade Banverket ett arbete med syfte att öka kundorienteringen av myndighetens förvaltande delar. Den första januari 2003 infördes det kund- och processorienterade arbetssättet i Vägverket.

Vägverkets arbete med kundorientering utgår från formuleringen att ”Vägverket är till för kunderna, d.v.s. medborgarna och näringslivet. Vägverket ska skapa största möjliga värde för medborgare och näringsliv inom ramen för uppdragsgivarens krav och mål.” (Vägverket, 2004d, *Strategisk plan för Vägverket 2005-2014*, s 13). Målet för Banverkets arbete med kundorientering formuleras i sin tur som ”...att uppnå en ’nöjd kund’ i kombination med ökad affärsmässighet och effektivitet internt. Banden mellan kund och Banverket ska stärkas.” (Banverket, 2004b, *Projektspecifikation: Kundorientering av Banverket*, s 2)

De två myndigheternas arbete med kundorientering kan betraktas i ljuset av de uttalanden som gjordes och de texter som utfärdades av den svenska riksdagen och regeringen i slutet av 90-talet och i början av 2000-talet. Fokus var införandet av en ökad grad av medborgar- och näringslivsorientering i den offentliga förvaltningen.

I propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (1997/98:136)* poängteras exempelvis att det är för medborgaren som den statliga förvaltningen finns och att det ingår i regeringens och förvaltningens uppdrag att föra dialog med medborgarna. Förvaltningen ska utvecklas från ett medborgarperspektiv. Propositionen lyfter också fram näringslivet som en viktig part, eller kund, till den offentliga förvaltningen. Talet om ”24-timmarsmyndigheten” innebar också ett tryck på förändring av förvaltningens relation med medborgarna.

”24-timmarsmyndigheten symboliserar hela den omvandlingsprocess som den offentliga förvaltningen nu genomgår: från en gammal överhetsstat till en modern förvaltning som sätter medborgarna i centrum.”

(*Tal om 24-timmarsmyndigheten*, 21 oktober 2003, dåvarande biträdande finansminister Gunnar Lund, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), 040823)

Såväl företagens som enskilda medborgares krav på bra offentlig service i kombination med offentlig förvaltnings begränsade resurser ansågs ställa krav på nya lösningar som kunde ge både billigare och bättre offentlig service. Regeringen efterlyste också nya kanaler för att möjliggöra dialog med medborgarna, och fånga upp de enskilda medborgarnas engagemang i politiska frågor.

Visionen om 24-timmarsmyndigheten sågs som en symbol för en modern, effektiv och medborgarorienterad förvaltning, där medborgarorientering definieras som:

”...att både medborgare och företag kan lämna synpunkter på och därmed vara med och påverka den verksamhet de berörs av. Det betyder att medborgare och företag vet vad de kan förvänta sig av en myndighet de vänder sig till i ett ärende”

(*Tal om grundläggande värden i mötet med medborgaren*, 24 oktober 2003, biträdande finansminister Gunnar Lund, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), 040823)

Banverkets och Vägverkets arbete med kundorientering kan betraktas mot bakgrund av dessa efterfrågade förändringar i offentlig förvaltnings relation med medborgarna. Det kan ses som ett sätt för myndigheterna att översätta medborgar- och näringslivsperspektivet till den praktiska verksamheten, en operationalisering av de politiska uttalandena och texterna. I den nya transportpolitiska propositionen *Moderna transporter (2005/06:160)* uttrycker också regeringen sitt stöd för myndigheternas arbete med kundorientering.

”För närvarande pågår en omvandling av den offentliga förvaltningen till en modern förvaltning som sätter medborgarna i centrum. Den offentliga förvaltningen ska göra livet enklare för medborgarna. Regeringens vision om 24-timmarsmyndigheten är en del i detta arbete. Även i transportsektorn pågår ett arbete för att sätta medborgare och transportkunder i fokus. Regeringen ser det som angeläget att den kundorientering som inletts bland transportmyndigheterna fortsätter och vidareutvecklas med beaktande av de transportpolitiska målen”

(*Moderna transporter (2005/06: 160)*, kap.5, s 30)

## INLEDNING

Inom ramen för forskningsprojektet *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse. Kundorientering och verksamhetsstyrning inom Banverket och Vägverket* har två forskningsrapporter och ett kapitel i antologin *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter* (Modell & Grönlund, 2006) publicerats. Grunden för forskningsprojektet lades i Akademirapport 2004:2 – *En pilotstudie*.<sup>3</sup>

Den första forskningsrapporten<sup>4</sup> som färdigställdes under hösten 2004 hade tre syften. Det första var att problematisera kundbegreppet i relation till medborgarbegreppet och användningen av kundbegreppet i statlig förvaltning, samt att undersöka de rutiner och strukturer som finns för verksamhetsstyrning i Banverket och Vägverket. Det andra syftet var att undersöka de former av effektivitet som finns i myndigheterna och sätta dessa i relation till de olika typer av kunder som definierats för Banverkets och Vägverkets verksamheter. Studien syftade vidare till att lyfta fram ett antal frågeställningar för kommande studier inom området för kundorientering och verksamhetsstyrning.

Den andra forskningsrapporten<sup>5</sup> färdigställdes under hösten 2005 och syftade till att studera vilka barriärer och drivkrafter som finns för skapandet av en kundorienterad verksamhetsstyrning i Banverket och Vägverket, samt att lyfta fram ett antal frågeställningar för den fortsatta forskningen inför forskningsprojektets slutrapport i december 2006.

Antologin *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter* (Modell & Grönlund, 2006) publicerades under hösten 2006. Det kapitel i boken<sup>6</sup> som baseras på det pågående forskningsprojektet vid Banverket och Vägverket fokuserar på skillnader i kundorientering och kundorienterad effektivitetsmätning givet olika grader av konkurrensutsättning inom myndigheterna. Även vilka barriärer och drivkrafter som finns för utvecklingen av en kundorienterad effektivitetsmätning i myndigheternas olika delar diskuteras.

Denna slutrapport har genomförts under perioden november 2005 till december 2006 vid Banverket och Vägverket, inom ramen för Akademin för ekonomistyrning i statens forskningsprogram. En utgångspunkt för rapporten har varit forskningsprogrammets övergripande forskningsfråga:

---

<sup>3</sup> Forskningsrapporten Akademirapport 2004:2 – *En pilotstudie* finns att ladda ner som PDF från Akademin för ekonomistyrning i statens hemsida, [www.fek.su.se/aes](http://www.fek.su.se/aes)

<sup>4</sup> Forskningsrapporten Akademirapport 2004:4, *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse. Kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket. Delrapport 1* finns att ladda ner som PDF från Akademin för ekonomistyrning i statens hemsida, [www.fek.su.se/aes](http://www.fek.su.se/aes)

<sup>5</sup> Forskningsrapporten Akademirapport 2005:2, *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse. Kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket. Delrapport 2* finns att ladda ner som PDF från Akademin för ekonomistyrning i statens hemsida, [www.fek.su.se/aes](http://www.fek.su.se/aes)

<sup>6</sup> Wiesel, F. 2006, Kundorienterad effektivitetsmätning i Banverket och Vägverket, Modell, S. & Grönlund, A. (red), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*

- Hur utformas verksamhetsstyrningen i statliga myndigheter, så att både effektivitet och medborgarintresse tillgodoses? Och hur kommer övriga mål – demokrati-, jämställdhets<sup>7</sup>- och miljömål – in i bilden?

Slutrapporten utgår även från att kundorientering och användning av begreppet kund i statlig förvaltning bl.a. är ett sätt att operationalisera den medborgar- och näringslivsorientering som förespråkas i den förvaltningspolitiska propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (1997/98:136)* och talet om 24-timmarsmyndigheten. När Banverket och Vägverket använder begreppet kund refererar de till användarna av myndigheternas tjänster och i förekommande fall även till användarnas kunder. Banverket definierar exempelvis järnvägsföretagen som myndighetens direkta kunder och resenärerna och transportköparna som de indirekta kunderna, ”kundens kund”.

### ***Forskningsfråga***

Den forskningsfråga som har styrt slutrapporten presenterades som förslag till fortsatt forskning i Akademirapport 2005:2.

- Vilka är barriärerna och drivkrafterna för kundorienterad verksamhetsstyrning inom Banverket och Vägverket?

Forskningsfrågan sammanfaller också med den forskningsfråga som belystes i Akademirapport 2005:2. Genom att studera Banverkets och Vägverkets arbete med kundorientering under en längre period kan en djupare kunskap erhållas om de faktorer som verkar hämmande respektive drivande för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. Motsättningar och spänningar i skapandet av ett kundorienterat arbetssätt kan också identifieras och problematiseras. Detta kan hjälpa Banverket och Vägverket att säkerställa att kundorientering inte bara blir en symbolisk fråga för verksamheterna, utan förankring i myndigheternas styrning och uppföljning. Med kundorienterad verksamhetsstyrning avses *de formella styrmekanismer som bygger på eller omfattar en organisations syn på medborgare eller användare av offentliga tjänster som kunder*.<sup>8</sup>

Inom ramen för slutrapportens frågeställning undersöks barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning inom såväl myndigheternas anslagsfinansierade delar (de förvaltande delarna) som icke anslagsfinansierade delar (de producerande delarna).

---

<sup>7</sup> För information och analys av hur Banverket och Vägverket arbetar med det sjätte transportpolitiska delmålet – ett jämställt transportsystem se Akademirapport 2004:5, Akademirapport 2005:3, Wittbom, E. 2006, Ekonomistyrning för att nå jämställdhetsmål, Modell, S. & Grönlund, A. (red), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter* samt Akademirapport 2006:2

<sup>8</sup> Begreppet kundorienterad verksamhetsstyrning diskuteras mer utförligt i denna slutrapports teoretiska referensram

## **SYFTE**

Slutrapporten har två syften. Det första syftet är att studera vilka barriärer och drivkrafter som finns för skapandet av en kundorienterad verksamhetsstyrning i Banverkets och Vägverkets förvaltande respektive producerande delar.

Det andra syftet är att lyfta fram ett antal frågeställningar och områden som kan bedömas som viktiga för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning inom myndigheterna.

Slutrapportens syften ryms inom det övergripande syftet med forskningsprojektet om kundorientering och verksamhetsstyrning i Banverket och Vägverket vilket är att:

- Undersöka hur medborgarperspektivet används i Banverket och Vägverket, särskilt när det översätts till kundorientering, samt hur det påverkar verksamhetsstyrningen och vad kundorientering får för implikationer på styrningen av effektivitet<sup>9</sup>.

## **Avgränsningar**

Slutrapporten söker beskriva helheten i de två fallstudierna genom att lyfta fram de generella mönster som kan ses i myndigheterna, snarare än att presentera detaljer i den insamlade datan.

Ytterligare en avgränsning för slutrapporten är att endast de barriärer och drivkrafter som direkt är kopplade till kundorientering ingår i analysen. Exempelvis ingår ej ”allmänt förändringsmotstånd” m.m. i studiens fokus.

---

<sup>9</sup> För en djupare diskussion och analys av relationen mellan kundorientering och effektivitet i Banverket och Vägverket, se Wiesel, F. (2006), Kundorienterad effektivitetsmätning i Banverket och Vägverket, Modell, S. och Grönlund, A. (red), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*



## METOD

För att uppfylla forskningsprojektets syfte har intervjuer genomförts i Banverket, Vägverket och Näringsdepartementet. Vidare har studier av litteratur och teori genomförts. Myndighetsinterna dokument vid Banverket och Vägverket samt publicerade dokument och material från regering och riksdag har också studerats. Deltagande observationer har även skett vid interna möten inom Vägverket.

Forskningsresultaten har dessutom presenterats vid ett antal seminarier under 2005 och 2006, såväl för anställda inom myndigheterna Banverket och Vägverket som för externa intressenter. 2005 genomfördes en presentation av forskningen vid "Arena för medborgarorientering", ett seminarium som anordnades av Statens Kvalitets- och Kompetensråd (KKR)<sup>10</sup>. Under 2006 presenterades också forskningsresultat vid SIQs (Institutet för kvalitetsutveckling) konferens "Vinnande ledarskap" samt i samband med interna heldagsseminarier/workshops i Banverket och Vägverket.

Forskningsprojektet bygger på kvalitativ metod där insamlad data presenteras och analyseras i form av fallstudier (Bryman & Bell 2003; Yin, 1984). Fallstudierna fokuserar Banverkets och Vägverkets arbete med att utveckla en kundorienterad verksamhetsstyrning, och de faktorer som kan utgöra barriärer och drivkrafter för utvecklingen av en sådan styrning. Metoden kvalitativa fallstudier används med fördel när "varför-" eller "hur-" frågor ställs, och när samtida händelser över vilka forskaren inte har någon kontroll ska studeras (Yin, 2003). Det är också en forskningsansats som ofta kombinerar olika typer av datainsamling som intervjuer, observationer, enkäter och studier av dokument (Eisenhardt, 1989; Yin, 2003). En kombination av olika metoder för datainsamling möjliggör studiet av en företeelse från olika perspektiv, vilket kan leda till mer intressanta tolkningar än om endast en datainsamlingsmetod används (Alvesson & Sköldberg, 2003).

### Intervjuer

Denna slutrapport bygger på intervjuer som genomförts inom Banverket, Vägverket och Näringsdepartementet under 2004-2006. Totalt har 68 intervjuer genomförts (se fördelningen av intervjuer mellan Banverket, Vägverket och Näringsdepartementet på nästa sida, tabell 1). Intervjupersonerna har utgjorts av medarbetare och chefer inom såväl myndigheternas förvaltande som producerande delar. Ingen generell intervjuguide har använts i samband med intervjuerna utan frågor har ställts samman till en ny intervjuguide inför varje intervju. Många frågor har dock återkommit vid ett flertal tillfällen. Beroende på personernas svar på intervjufrågorna har också mer detaljerade frågor av skiftande art ställts under intervjuernas gång. Intervjumetoden går under benämningen *semistrukturerade intervjuer* (Bryman & Bell, 2003).

---

<sup>10</sup> Nuvarande Verket för förvaltningsutveckling (VERVA), sedan 1/1 2006

Myndighet/departement	Banverket	Vägverket	Närings- departementet
Antal intervjuer:			
- departementsnivå			2
- myndighetsledning/ stabsnivå	10	6	
- operativ nivå			
- förvaltande delar	13	25	
- producerande delar	6	6	
Totalt antal intervjuer	29	37	2

Tabell 1. Fördelning av intervjuer mellan myndigheter, departement och nivåer, 2004-2006

De intervjuer som genomfördes initialt i forskningsprojektet, under perioden april-juli 2004, fokuserade främst på att ge forskaren en övergripande bild av myndigheternas arbete med kundorientering utifrån perspektiv som effektivitet, verksamhetsstyrning och definitionen av myndigheternas kunder. Intervjuerna genomfördes av Fredrika Wiesel och Ulf Bengtsson. Förslag på intervjupersoner att starta med tillhandahölls av Kerstin Hillerström på Banverket samt Lars-Åke Eriksson och Katarina Norén på Vägverket. Intervjupersonerna fick sedan i sin tur nominera ytterligare personer på central och regional nivå som de tyckte borde kontaktas och intervjuas. På detta sätt fortsatte urvalet av intervjupersoner under hela intervjuprocessen. Metoden brukar gå under benämningen *network-* eller *snowball sampling* (jfr. Arber 2001). Totalt genomfördes 8 intervjuer inom Banverkets förvaltande del och 12 intervjuer inom Vägverkets förvaltande del under denna första intervjuomgång.

De intervjuer som genomfördes under perioden november 2004-juli 2005 fokuserade särskilt på utvecklingen av kundorientering i relation till verksamhetsstyrningen i Banverket och Vägverket. Exempelvis ställdes frågor om hur kundorienteringen av myndigheten har påverkat den strategiska planeringen, verksamhetsplaneringen respektive det balanserade styrkortet och om det finns barriärer att överkomma för att kundorienteringen ska kunna få inverkan på myndighetens verksamhetsstyrning. Intervjuerna genomfördes av Fredrika Wiesel. Intervjupersonerna valdes ut med avseende på deras organisatoriska roller i Banverket, Vägverket respektive Näringsdepartementet. Urvalet syftade till att såväl organisatoriska delar med liknande förutsättningar och uppgifter på samma nivå i organisationen som delar med exempelvis konkurrensutsatt verksamhet eller resultatansvar skulle ingå i studien. Under denna andra intervjuomgång genomfördes 11 intervjuer inom Banverkets förvaltande del och en intervju inom Banverkets producerande del. Inom Vägverket genomfördes 10 intervjuer inom den förvaltande delen och två intervjuer inom myndighetens producerande del. En intervju genomfördes också på Näringsdepartementet.

Under perioden oktober 2005-juni 2006 genomfördes intervjuer inom Banverkets och Vägverkets producerande delar, samt intervjuer av uppföljande karaktär inom myndigheternas förvaltande delar. En intervju genomfördes också med projektledaren för den

nya transportpolitiska propositionen *Moderna transporter* (2005/06:160) på Näringsdepartementet. Intervjuerna genomfördes av Fredrika Wiesel. Inom de förvaltande delarna av myndigheterna bestod urvalsgrunden av organisatoriska roller på central och regional nivå som tidigare hade intervjuats inom ramen för forskningsprojektet. Syftet var att en eventuell utveckling av arbetet med kundorientering i relation till verksamhetsstyrningen skulle kunna urskiljas på central nivå, samt inom två regioner inom Banverket respektive Vägverket. Urvalet för intervjupersoner inom de producerande delarna utgjordes också av organisatorisk roll, att intervjupersonen i sin arbetsroll på enheten hade en överblick över arbetet med kundorientering i relation till verksamhetsstyrningen. Vid samtliga intervjuer i de förvaltande och producerande delarna av Banverket och Vägverket lades vikt vid de faktorer som kan utgöra barriärer och drivkrafter för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. Den sista intervjuomgången omfattade totalt 3 intervjuer inom Banverkets förvaltande del och 6 intervjuer inom den producerande delen. Inom Vägverkets förvaltande del genomfördes 4 intervjuer, och ytterligare 4 intervjuer genomfördes i myndighetens producerande del. En intervju gjordes på Näringsdepartementet.

Samtliga intervjuer som genomförts inom forskningsprojektet var inriktade på öppna frågeställningar och pågick mellan ½ timme och 1 ½ timme, beroende på vilka frågeställningar som skulle behandlas under intervjun m.m. De personer som inte hade intervjuats sedan tidigare i projektet fick endast kortfattad information om Akademin, bakgrunden till projektet och den övergripande forskningsfrågan inför intervju-tillfällena. De personer som intervjuats tidigare fick istället en kort uppdatering rörande vad som skett i projektet sedanföregående intervju. Alla intervjuer spelades in och har sedan skrivits ut som textdokument. Textdokumenten delades in i grupperna: Banverkets förvaltande del respektive Banverkets producerande del, Vägverket förvaltande del respektive Vägverkets producerande del samt Näringsdepartementet.

### **Deltagande observationer**

Inom ramen för forskningsprojektet har deltagande observationer genomförts vid 12 möten/seminarier inom Vägverket, 2004-2006 (se tabell 2, på nästa sida).

<b>Deltagande observationer vid möten:</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Nätverksmöte mellan kundansvariga -medborgarna -näringslivet	1	2 1	4
Remisseminarium "Avvägda kundprogram"		2	
Seminarium "Att mäta kundtillfredsställelse"		1	
Nätverksmöte om strategisk plan			1
Totalt antal möten	1	6	5

*Tabell 2. Deltagande observationer vid interna möten/seminarier i Vägverket, 2004-2006*

Deltagare vid nätverksmöten mellan kundansvariga för medborgarna och näringslivet har utgjorts av kundansvariga på regional och central nivå i Vägverkets förvaltande del. Även kundansvariga från två producerande enheter (resultatenheter) har medverkat. Mötena har genomförts under en till två heldagar i Stockholm med omnejd. Deltagare vid remisseminarier för avvägda kundprogram var representanter från processerna "Leda och styra", "Fånga kundbehov", "Förbättra transportvillkor" och kundansvariga inom den tidigare huvudprocessen "Stödja medborgarnas resor" på regional och central nivå inom Vägverkets förvaltande del. Seminarierna utgjordes av heldagsmöten och genomfördes i Stockholm.

Seminarieriet "Att mäta kundtillfredsställelse" anordnades av Vägverket. Flertalet av de föreläsare som deltog vid seminariet utgjordes emellertid av externa personer som bidragit i Vägverkets arbete med att ta fram mätinstrument inom ramen för arbetet med kundorientering. Seminariet pågick under en heldag i Stockholm. Nätverksmötet om strategisk plan genomfördes i Nacka utanför Stockholm under två heldagar, varav Fredrika Wiesel deltog vid den första av de två dagarna. Deltagare vid mötet var kundansvariga och tjänsteutvecklare på regional och central nivå inom Vägverkets förvaltande del.

Under de deltagande observationerna togs anteckningar för hand rörande de olika frågor som togs upp, diskussionerna kring olika frågeställningar m.m. samt egna reflektioner från de olika tillfällena. Anteckningarna renskrevs sedan på dator i nära anslutning i tiden till genomförandet av de deltagande observationerna.

### **Studier av dokument**

För att uppfylla forskningsprojektets syfte har utöver genomförandet av intervjuer och deltagande observationer även myndighetsinterna dokument samt publicerade dokument och material från regering och riksdag studerats. De myndighetsinterna doku-

menten har dels erhållits från projektets kontakt- och intervjupersoner, och dels funnits tillgängliga via Banverkets och Vägverkets respektive hemsidor. Dokumenten beskriver de olika aktiviteter som genomförs inom ramen för kundorientering och kundorienterad verksamhetsstyrning i myndigheterna, arbetsmetoder och styrande dokument. De dokument från regering och riksdag som studerats består bl.a. av Banverkets och Vägverkets regleringsbrev och propositioner.

### **Studier av litteratur och teori**

Utifrån tidigare forskning rörande relationen mellan kundorientering och verksamhetsstyrning i offentlig sektor har en teoretisk referensram utvecklats för forskningsprojektet. Den forskning som studerats och utgör grunden för referensramen består av artiklar som publicerats i vetenskapliga journaler under perioden 1988 – 2006. Den teoretiska referensramen har utvecklats i samarbete med professor Sven Modell.

### **Analys och presentation av data**

I samband med arbetet med Akademi rapport 2005:2 utformades koder för att strukturera och analysera intervjumaterialet och anteckningarna från de deltagande observationerna (jfr Bryman & Bell, 2003). Koderna utformades mot bakgrund av de faktorer som i den tidigare forskningen om kundorientering och verksamhetsstyrning i offentlig sektor identifierats som barriärer respektive drivkrafter för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. Då denna slutrapports forskningsfråga och syfte till stor del överensstämmer med det syfte som formulerats i Akademi rapport 2005:2 har flertalet av dessa koder funnits relevanta och använts även vid denna rapportens analysprocess.

Vissa av koderna har dock modifierats, en kod har införlivats i andra koder och ytterligare en kod har tillkommit som resultat av att den teoretiska referensramen utvecklats under arbetet med denna slutrapport. Koden "Avsaknaden av eller förekomsten av institutionaliserade strukturer" som ej fanns med i Akademi rapport 2005:2 utgjorde exempelvis en del i arbetet med att strukturera och analysera materialet inför denna rapport. Koden har också utgjort grund för analys av tidigare genomförda intervjuer och anteckningar från deltagande observationer.

Utöver de koder som använts för analysen av intervjumaterialet och anteckningarna från de deltagande observationerna fanns också en öppenhet för att ytterligare koder skulle kunna utkristallisera sig under själva bearbetningen av materialet, koder som inte sedan tidigare lyfts fram och belysts i vetenskapliga studier, och därmed inte ingår i denna delrapports teoretiska referensram.

Resultaten från de genomförda intervjuerna, de deltagande observationerna och studiet av dokument har använts för att kunna beskriva helheten i de två fallstudierna av Banverket och Vägverket. Snarare än att fokusera och presentera detaljer i den insamlade datan söker slutrapporten lyfta fram de generella mönster som kan ses i myndigheternas arbete med utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning.

**Studiens genomförande**

Studien har genomförts av doktorand Fredrika Wiesel. Under hela tiden för projektets genomförande har framförallt docent Anders Grönlund, professor Sven Modell och doktorand Eva Wittbom diskuterat och kommenterat arbetet.

## TEORETISK REFERENS RAM

### Inledning

Denna slutrapport söker belysa vilka barriärer och drivkrafter som finns för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning i Banverket och Vägverket. Utgångspunkten för rapporten är att såväl interna som externa förutsättningar för kundorientering påverkar hur den kundorienterade verksamhetsstyrningen utformas.

En teoretisk referensram har utvecklats i syfte att strukturera och analysera de data som samlats in via intervjuer och deltagande observationer inom ramen för forskningsprojektet. Referensramen innehåller hänvisningar till tidigare forskning om barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning. Den teoretiska referensramen ska emellertid inte betraktas som heltäckande. Som nämnts tidigare har istället perspektivet varit att det kan finnas ytterligare barriärer och drivkrafter för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning än de som hittills har belysts i litteraturen. Utöver den utvecklade teoretiska referensramen har således de faktorer som framkommit vid intervjuer, deltagande observationer och dokumentstudier vid Banverket och Vägverket utgjort en viktig del vid genomförandet av studiens analys. Exempelvis har fallstudierna visat på ett samspel mellan olika barriärer och drivkrafter som inte djupare belysts och diskuterats i den tidigare litteraturen.

En annan viktig utgångspunkt för studien är att samtliga barriärer och drivkrafter som presenteras i den teoretiska referensramen ej behöver vara verksamma samtidigt. Inte någon av de 13 genomförda studier som referensramen stödjer sig på innehåller hänvisningar till samtliga presenterade faktorer. Det anses därför inte troligt att samtliga identifierade barriärer och drivkrafter för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning ska visa sig verksamma för Banverket och Vägverket.

### Barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning

Hur kundorientering utformas i offentlig sektor är ingen standardiserad process, utan den betydelse och effekt som tillmäts kundorientering skiljer sig beroende på hur den specifika organisationens förutsättningar för kundorientering ser ut (jfr. Modell, 2005; Ogden, 1997, Østergren, 2006). Genom att undersöka de faktorer som innebär barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning kan vi finna förklaringar till dessa olikheter i utformningen av kundorientering.

Kundorienterad verksamhetsstyrning kan definieras som *de formella styrmekanismer som bygger på eller omfattar en organisations syn på medborgare eller användare av offentliga tjänster som kunder*. I begreppet formella styrmekanismer ingår myndigheternas regleringsbrev, styrkort, verksamhetsplaneringsdirektiv, strategiska planer, tertiäl- och årsuppföljningar m.m. Medan dessa styrmekanismer kan anses utgöra exempel på vertikala/hierarkiska styrverktyg så menar flera forskare att en utveckling av kundorientering också ställer krav på införandet av en lateral styrning (Mouritsen, 1997; Munro & Hatherly, 1993; Vaivio, 1999). Uppfattningen är att det är genom ett decentraliserat beslutsfattande och en horisontell ansvarsfördelning som kund-

orientering kan få en betydelse i verksamheten – att det ger de anställda ökade möjligheter att uppfylla de krav som kunderna ställer på verksamheten. Enligt detta synsätt ligger således utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning i linje med en successiv övergång från en vertikal till en lateral styrning.

Samtidigt visar Modell, Jacobs och Wiesel (2007, under utgivning) på de spänningar som kan uppstå vid närvaron av såväl en vertikal som en lateral styrmodell. Artikeln illustrerar hur utvecklingen av ett ökat fokus på effekter av verksamheten och kvalitet, bl.a. genom ett införande av kund- och processorientering, i svenska statliga myndigheter motverkas av den övergripande vertikala och institutionaliserade styrmodellen i statsförvaltningen, mål- och resultatstyrning. Som ett resultat av de motstridiga krav som kund- och processorienteringen respektive mål- och resultatstyrningen ställer på verksamheterna omvandlade myndigheterna de lateralt orienterade styrteknikerna till att passa in i den vertikala styrmodellen. De mål som upprättats ur ett kundperspektiv förändrades exempelvis från att ha fokuserat på värde och mer långsiktiga effekter för medborgarna till mätbara och mer kortsiktiga verksamhetsmål. I enlighet med mål- och resultatstyrningens krav kom målen också att fokusera på produktivitet och kostnadseffektivitet. Genom att på så sätt förändra den laterala styrningen kunde myndigheterna föra samman de två till synes oförenliga styrformerna inom verksamheten.

Längre fram i detta kapitel presenteras en tabell (tabell 3, s 33) över de faktorer eller förutsättningar som i tidigare forskning identifierats som barriärer och drivkrafter för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. Den systematisering som genomförts och resulterat i tabellen bygger på en indelning av de olika förutsättningarna i tre nivåer; institutionell/politisk-, organisatorisk- och individuell/gruppnivå.

På en institutionell/politisk nivå har de identifierade faktorerna även kategoriserats i barriärer och drivkrafter av ekonomisk respektive institutionell natur. Ekonomiska faktorer hänförs till marknadskrafter och ekonomisk utveckling, medan institutionella faktorer kopplas samman med reformer för en ökad grad av medborgarorientering och strukturer för styrning i offentlig sektor. På samma sätt som staten utgör en viktig aktör i samband med genomförandet av reformer och i styrningen av offentliga organisationer kan den också betraktas som en viktig aktör i samband med införandet av marknadslösningar i offentlig sektor. Det är staten som möjliggör och skapar de institutioner (lagar, regler m.m.) som utgör grunden för bildandet av en öppen marknad och de strukturer inom vilka aktörerna på en marknad kan agera (Fligstein, 1996; se även Granovetter, 1985). Dessa institutionella strukturer skapar också stabilitet åt marknaden, vilket efterfrågas av såväl staten som marknadens aktörer. Då statens styrande funktion anses särskilt tydlig i offentlig sektor kan det ovanstående argumentet om att institutionella faktorer finns ”inbäddade” i ekonomiskt beteende betraktas som särskilt tydligt i detta sammanhang (jfr. Modell, 2002).

Faktorerna på en organisatorisk nivå har också delats in i två kategorier; barriärer och drivkrafter av strukturell respektive teknisk karaktär. Strukturella faktorer omfattar etablerade organisatoriska strukturer som utvecklats i syfte att öka kundernas till-



gänglighet till offentliga organisationer. Tekniska faktorer fokuserar å sin sida på olika aspekter av prestationsmätning i relation till kundorientering i offentlig sektor.

Sammanfattningsvis baseras tabellen och strukturen för detta kapitels fortsatta diskussion på följande indelning av, i den tidigare litteraturen, identifierade barriärer och drivkrafter:

- Den institutionella/politiska nivån – barriärer och drivkrafter delas in i ekonomiska och institutionella faktorer
- Den organisatoriska nivån – barriärer och drivkrafter delas in i strukturella och tekniska faktorer inom organisationen
- Den individuella/gruppnivån – barriärer och drivkrafter kopplas samman med kulturer och konflikter mellan olika intressenter i organisationen

Forskning	Hamb- leton (1988)	Pollitt (1988)	Potter (1988)	Ogden & Anderson (1995)	Dillard & Tinker (1996)	Sander- son (1996)	Ogden (1997)	Lawrence & Sharma (2002)	McGuire (2002)	Singh (2002)	Kelly (2005)	Modell (2005)	Øster- gren (2006)
<b>Institutionell/politisk nivå – drivkrafter, (barriärer)</b> Ekonomiska: -(avsaknad av) konkurrens -(avsaknad av) betalande kunder Institutionella/politiska: -(avsaknad av) lagstiftande /reglerande instrument -(avsaknad av) frivilliga standarder -(institutionaliserade strukturer)	(X)		X	(X)			(X) X					(X) (X)	(X) (X)
<b>Organisatorisk nivå – drivkrafter, (barriärer)</b> Strukturella: -(avsaknad av) system för information/ kommunikation -(avsaknad av) system för avhjälpan Tekniska: - (avsaknad av) produktifierade tjänster -(konceptuella problem att definiera kundernas behov) -(tekniska mätproblem)			X (X)	X X		X		X					
<b>Individuell/gruppnivå – drivkrafter, (barriärer)</b> -(byråkratiskt eller tekniskt orienterad kultur) -(konflikter mellan olika intressenters prioriteringar)	(X)		(X)				(X)	(X)	(X)				

Tabell 3. Förklaring till tabellen: När faktorerna står inom parantes uppfattas de som barriärer för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. När faktorerna står utan parantes uppfattas de däremot som drivkrafter för utveckling av en sådan styrning. (X) = faktorn har definierats som en barriär för utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning av forskaren. X= faktorn har definierats som en drivkraft för utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning av forskaren.

## **Barriärer och drivkrafter på en institutionell/politisk nivå**

Barriärer och drivkrafter för en utveckling av kundorienterad verksamhetsstyrning på den institutionella/politiska nivån har delats in i faktorer av *ekonomisk* respektive *institutionell* natur.

### ***Ekonomiska faktorer***

Förekomsten av *konkurrens* i offentlig sektor är ett exempel på en faktor av ekonomisk karaktär, vars utveckling kan spåras till införandet av marknadslösningar som köp- och säljmodeller i offentliga organisationer. Uppfattningen är att konkurrensens blotta existens kan betraktas som en drivkraft för att organisationen ska tillmäta kundernas krav och behov betydelse i verksamheten, genom att konkurrensutsättning implicerar att organisationen blir föremål för marknadskrafter. Exempelvis anses konkurrens leda till ökade möjligheter för medborgarna och användarna att välja tjänsteleverantör varför organisationen behöver utveckla styrmekanismer som stödjer kundorientering (jfr Potter, 1988). Närvaron av konkurrens anses också innebära att organisationens incitament att anpassa produktmix, utformning av offentliga tjänster och kvaliteten i det som levereras till kundernas önskemål ökar (Potter, 1988).

Ett antal studier visar dock att närvaron av konkurrens inte i sig behöver vara tillräckligt för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. Istället kan naturliga monopoltendenser eller kraftig efterfrågan på vissa tjänster motverka en sådan utveckling, oavsett om organisationen är formellt konkurrensutsatt eller ej (Hambleton, 1988; Modell, 2005; Ogden, 1997; Ogden & Anderson, 1995; Østergren, 2006). Incitamenten för organisationen att ändra sin styrning kan anses bli lägre då organisationen redan genom befintlig verksamhet kan erhålla kunder och uppfylla de ekonomiska kraven på verksamheten.

Förekomsten av *betalande kunder* är också en faktor av ekonomisk natur. Om en organisation har betalande kunder så kan detta vara en drivkraft för utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning, oavsett om organisationen har ett naturligt monopol eller en hög efterfrågan på sina tjänster (Ogden, 1997). Detta gäller främst då staten kan gå in som en kontrollerande funktion och utveckla mått för att följa upp organisationernas utveckling mot en ökad kundorientering, i syfte att stödja kundernas intressen. Ett sådant samspel mellan institutionella faktorer och marknadskrafter återfinns exempelvis i samband med privatiseringen av vattenindustrin i Storbritannien under 1980-talet, då den brittiska staten utvecklade kvalitativa mått för att säkerställa att kundernas intressen tillvaratogs. Följden blev att organisationerna inlemmade dessa mått i den interna styrningen och själva började följa upp utvecklingen av kundorientering i de interna styrsystemen, trots att deras monopolsituation bibehölls (Ogden, 1997).

Som nämnts ovan kan samspelet mellan marknadskrafter och institutionella faktorer betraktas som särskilt tydligt vid marknadslösningar i offentlig sektor (Modell, 2002). Ett sådant samspel kan också urskiljas i samband med diskussionen om förekomsten av *konkurrens* och *betalande kunder* i offentliga organisationer. Genom att offentliga organisationer verkar i en sektor med en hög grad av reglering ökar statens möjligheter

att gå in och påverka den vikt som offentliga organisationer tillmäter marknadskrafter i form av konkurrens, kundbehov, prissättning m.m. (se t.ex. Ogden, 1997). Ett sådant ömsesidigt beroende mellan institutionella krafter och marknadskrafter i offentlig sektor är också i linje med Fligsteins (1996) och Granovetters (1985) argument om att institutionella faktorer finns inbäddade i ekonomiskt beteende.

### ***Institutionella faktorer***

Ett utmärkande drag för flera av de reformer som genomförts i offentlig sektor sedan 1980-talet är en strävan efter överlåtande av makt från offentliga organisationer till medborgarna (Hambleton, 1988; McGuire, 2002; Potter, 1988). Sådana reformer kan komma till uttryck i statens styrning av offentlig sektor genom *lagstiftning* eller *reglerande instrument*, vilket utgör en institutionell faktor av tvingande karaktär. Lagstiftning, att staten sätter politiska mål eller genomför rankningar av offentliga organisationer utifrån hur pass kundorienterade de är, kan således definieras som en drivkraft för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning (Ogden, 1997; Ogden & Anderson, 1995; Potter, 1988). Ytterligare sätt för staten att öka trycket på förekomsten av kundorientering i offentlig sektor, och därigenom utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning, är upprättandet av s.k. service- eller medborgarkontrakt (McGuire, 2002; Sanderson, 1996). Servicekontrakt uttrycker vilken standard offentliga tjänster inom olika områden ska ha. De innefattar även ett offentligt jämförande mellan organisationers resultat och de uppsatta kvalitetskriterierna i servicekontrakten. Det kan emellertid vara politiskt problematiskt att införa kundorienterade styrmekanismer och offentligt jämföra olika organisationers resultat utifrån ett kundperspektiv (Modell, 2005; Østergren, 2006). Orsaken är att definitionen av konsumenternas roll samt vilka dessas intressen är sammanvävs och påverkas av politiska/institutionella processer i samhället. Två empiriska studier visar också hur en utveckling av kundorienterade prestationsmått resulterade i en maktkamp mellan olika aktörer på en institutionell nivå (Modell, 2006; Østergren, 2006). Istället för att formuleras ur ett kundperspektiv utvecklades prestationsmått i syfte att bibehålla kontrollen över sektorn.

Initiativ på den institutionella/politiska nivån som innebär en drivkraft för kundorienterad verksamhetsstyrning kan även vara av mer frivillig karaktär, t.ex. i form av upprättandet av *frivilliga standarder* för organisationer. Förekomsten av extern ackreditering har exempelvis visat sig kunna innebära en drivkraft för offentliga organisationer att anpassa sig till uppsatta standarder för kundorienterade prestationsmått, och att utforma belöningsystem (Dillard & Tinker, 1996). Samtidigt kan också problem föreligga vid utformningen av frivilliga standarder. Det kan t.ex. vara svårt för enskilda kunder och organisationer som bildats för att företräda kundernas intressen att påverka hur frivilliga standarder utformas och används (Pollitt, 1988). För att kunna ha inflytande i en sådan utveckling behöver kunderna allierade i offentlig sektor som stödjer införandet av en lateral styrning. Vid avsaknad av en sådan stödjande part eller legitim maktbas i offentlig sektor tenderar dylika försök att införa en lateral styrning och överföra makt från institutionella aktörer och offentliga organisationer till kunderna att resultera i att alternativa kvalitetsstandarder endast får marginal betydelse (jfr. Modell, 2005; Østergren, 2006).

Bakgrunden till att institutionella/politiska processer i samhället kan påverka utformningen av system för prestationsmätning kan kopplas till förekomsten av *institutionaliserade strukturer*. Dessa strukturer anses kunna innebära en barriär för införandet av ett kundfokus och utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning i offentliga organisationer. Flera forskare uppmärksammar exempelvis den vertikala styrmodellen i offentlig sektor i detta sammanhang (Hambleton, 1988; Pollitt, 1988; Potter, 1988), och att fördelningen av resurser i offentlig sektor traditionellt sker på basis av politiska beslut snarare än utifrån ett kundperspektiv (Potter, 1988). Enligt Pollitt (1988) riskerar en sådan vertikal styrform att leda till att utformningen och uppföljningen av kundorienterade prestationsmått utgår från värderingar på den politiska nivån och i den organisation i vilken prestationsmätningen genomförs. Potter (1988) poängterar också att ett införande av kundorientering innebär att fördelningen av makt mellan politiker och leverantörerna av offentliga tjänster behöver omstruktureras så att även kundperspektivet tillmäts betydelse. Samtidigt understryker hon att detta i praktiken kan visa sig svårt då de som privilegieras av den befintliga vertikala styrmodellen tenderar att förespråka och försvara "status quo" (se även Hambleton, 1988). Senare studier visar också att strävan från den politiska/ institutionella nivån att införa ett kundfokus i offentlig sektor tenderar att utgå från institutionella och politiska aktörers definition av kundernas behov, snarare än från ett kundperspektiv (McGuire, 2002; Modell, 2005; Østergren, 2006).

Det kan också förekomma konflikter mellan kundernas intressen och de krav som ställs på leverantörerna av produkter och tjänster. Detta kan förklaras av att de intressen som styr uppdragsgivaren eller ägaren inte med nödvändighet överensstämmer med kundernas och marknadens krav på verksamheten (Brignall & Modell, 2000). Resultatet blir att den levererande enheten kan uppleva ett gap mellan styrningen utifrån de krav som kunderna eller marknaden ställer på organisationen och de krav som uttalas av uppdragsgivaren eller ägaren. I syfte att hantera dessa skillnader behöver leverantörerna en styrmodell som medger en *balansering av de olika aktörernas krav* (Brignall & Modell, 2000). Genom utformningen av en sådan balanserad styrmodell får organisationen möjlighet att hantera såväl ägarens som kundernas motstridiga krav på verksamheten.

Sammanfattningsvis visar den ovanstående diskussionen hur ekonomiska och institutionella faktorer på en institutionell/politisk nivå dels kan möjliggöra, men också i vissa fall motverka att kundorientering får en påverkan på offentliga organisationers verksamhetsstyrning. En ensidig fokusering på förutsättningar på en institutionell/politisk nivå riskerar emellertid att ge en ofullständig bild av de faktorer som kan utgöra barriärer respektive drivkrafter för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. I enlighet med diskussionen i nästa avsnitt har också faktorer på en organisatorisk nivå en viktig betydelse för en sådan utveckling.

### **Barriärer och drivkrafter på en organisatorisk nivå**

Barriärer och drivkrafter för utveckling av kundorienterad verksamhetsstyrning på den organisatoriska nivån kan delas in i *strukturella* och *tekniska* faktorer.

### **Strukturella faktorer**

De strukturella faktorer som främst diskuteras i litteraturen om kundorientering i relation till verksamhetsstyrning är *system för information/ kommunikation* respektive *system för avhjälpande*.

*System för information/kommunikation* innebär att det finns system i organisationen som hanterar information om kundbehov samt hjälper organisationen att kommunicera med kunderna rörande deras behov. Förekomsten av sådana system kan betraktas som en drivkraft för kundorienterad verksamhetsstyrning, då de kan överföra makt från organisationen till kunderna när det gäller exempelvis utformningen av produkter och tjänster. Systemen kan också möjliggöra för organisationen att artikulera kundernas behov, och översätta kundbehoven till mått på organisatorisk effektivitet (Potter, 1988; Sanderson, 1996). Detta kan i sin tur innebära viktiga implikationer för utformningen av organisatoriska mål och mått för prestationsmätning. Dyliga system för information och kommunikation har även betydelse för organisatorisk uppföljning, genom att de riktar fokus mot de serviceaspekter som är av intresse för olika kundgrupper (Ogden & Anderson, 1995).

*System för avhjälpande* omfattar i sin tur de system i organisationen som tar hand om specifika klagomål från kunderna. Den information som genereras i systemen kan också översättas till kundorienterade prestationsmått (Ogden & Anderson, 1995), samt utgöra hörnstenen för kvalitetskontroll i en organisation (McGuire, 2002; Potter, 1988). De system som finns för avhjälpande i offentlig sektor kan dock traditionellt sett betraktas som relativt underutvecklade.

### **Tekniska faktorer**

Utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning innebär också att ett antal tekniska faktorer behöver hanteras. Det finns enligt kritiker exempelvis en risk för att offentliga tjänster i hög grad standardiseras och *produktifieras* (eng. *service commodification*) som en följd av kundorientering (Dillard & Tinker, 1996; Lawrence & Sharma, 2002; Sanderson, 1996; Singh, 2002). Kritiken utgår från en uppfattning att tjänster traditionellt sett karaktäriseras av att inte vara fysiskt greppbara samt att kvaliteten i tjänsteleveransen är beroende av den specifika situationen, tjänsteleverantören och mottagaren. En annan aspekt är att offentliga tjänster genom att produktifieras kan bli föremål för granskning och leda till en mer noggrann kontroll av organisationen. Från att ha uppfattats som resultatet av invecklade och ogenomträngliga nätverk av sociala interaktioner mellan tjänsteleverantören och mottagaren blir de produktifierade tjänsterna till separata, standardiserade och mätbara enheter. En risk är emellertid att en alltför långtgående produktifiering eller standardisering av organisationens tjänster kan resultera i en marginalisering av vissa kunder respektive kundgrupper (Dillard & Tinker, 1996; Lawrence & Sharma, 2002; Singh, 2002). Risken ligger i att de tjänster som levereras av organisationen ej täcker samtliga kundgruppers behov på grund av att produktionen av tjänster som kan mätas och följas upp premieras före andra, icke produktifierbara tjänster.

Försök att göra offentliga tjänster mer kontrollerbara kan också innebära avsevärda *konceptuella problem att definiera kundernas behov* för organisationen. Den huvudsakliga uppgiften är att klargöra vilka tjänsteattribut som olika kunder värderar och beskriva dessa på ett sådant sätt att de kan mätas och följas upp (Kelly, 2005; McGuire, 2002; Pollitt, 1988). Perceptions- eller attitydbaserade mått fungerar dock inte alltid som bra ställföreträdare för kundernas behov utan kan innebära att tjänsteleverantören genomför aktiviteter som inte efterfrågas av kunderna (Kelly, 2005). Konceptuella otydligheter kan också utnyttjas av aktörer som motsätter sig utvecklingen av en lateral styrning (jfr. Modell, 2005; Østergren, 2006). Kundernas intressen kan exempelvis tolkas så att de passar in och stödjer en viss politisk inriktning, och därigenom kan de aspekter av kundernas intressen som fokuseras av organisationen påverkas i en viss riktning. I Modells (2005) studie kopplas denna utveckling till stabiliteten i institutionaliserade strukturer. Vid en avsaknad av en legitim maktbas på en institutionell/politisk nivå anses utsikterna för att framgångsrikt utmana institutionaliserade strukturer begränsade.

Även i de fall då tjänsteleverantören kan definiera kundernas behov kan utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning hämmas av *tekniska mätproblem*. Att få fram och behandla information om kundernas behov kräver stor teknisk kunskap och tillgång till informationssystem i organisationen – något som inte alltid finns (Pollitt, 1988). Resursåtgången för att regelbundet utarbeta informationen om kundernas behov kan också innebära höga kostnader. Tekniska mätproblem i form av låg svarsfrekvens, utformningen av frågeunderlag, svårigheter att följa mätresultatets utveckling över tid m.m. kan också utnyttjas av institutionella aktörer i syfte att förstärka befintliga institutionella strukturer (Modell, 2005). Sammantaget kan detta hindra att kundorienterade prestationsmått även på längre sikt får en betydelsefull roll i offentliga organisationers verksamhetsstyrning. Resultatet riskerar istället bli att de kundorienterade prestationsmått får en mer symbolisk roll i verksamheten (Modell, 2005; McGuire, 2002).

Utöver faktorer på en institutionell/politisk och organisatorisk nivå identifieras också faktorer på en individuell/gruppnivå som barriärer och drivkrafter för utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning. Dessa faktorer anses på samma sätt som de tidigare identifierade och diskuterade faktorerna kunna utgöra en påverkan på den effekt utvecklingen av kundorientering får på offentliga organisationers verksamhetsstyrning.

### **Barriärer och drivkrafter på en individuell/gruppnivå**

Utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning kan möta dolt eller öppet motstånd från individer eller grupper i organisationen. Detta kan kopplas till motsättningar mellan de värderingar som ligger till grund för kundorientering och existerande *byråkratiskt eller tekniskt orienterade kulturer* (Hambleton, 1988; Ogden, 1997) samt *konflikter mellan olika intressenters prioriteringar*. (Lawrence & Sharma, 2002; McGuire, 2002; Potter, 1988).

Bakgrunden till förekomsten av kundorientering i offentlig sektor kan uppfattas som ett ökat fokus på och införande av managementtekniker och värderingar från privat sektor (Hambleton, 1988). Dessa stämmer emellertid inte alltid överens med den byråkratiska kultur som finns i vissa offentliga organisationer (Hambleton, 1988). Därför kan särskilt fokus behöva läggas på utbildning m.m. av personal för att få till en förändring i attityder i syfte att möjliggöra kundorientering. Även en tekniskt orienterad kultur kan utgöra en barriär för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. Exempelvis hade den djupt rotade ingenjörskulturen ett stort inflytande vid utvecklingen av kvalitetsindikatorer för den privatiserade vattenindustrin i Storbritannien (Ogden, 1997). Majoriteten av de kvalitativa indikatorer som togs fram av organisationerna var tekniskt orienterade, medan endast ett fåtal var kundorienterade.

En annan faktor som kan verka som en barriär för utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning är *konflikter mellan olika intressenters prioriteringar*. Kundorientering kan innebära en övergång från en vertikal till en lateral styrning genom att makt förflyttas från organisationen till användarna av offentliga tjänster. Detta tenderar att ske på bekostnad av inflytande för traditionellt privilegierade positioner i organisationen och professionella intressen (McGuire, 2002; Potter, 1988). Professionella intressen i organisationen kan också förhindra att kundorientering ger avtryck i organisationens verksamhetsstyrning (Potter, 1988). Samtidigt visar senare forskning att en standardisering av offentliga tjänster kan motverka detta, genom att viss specialistkompetens blir överflödig. De personer som tidigare klassades som specialister övergår då till att istället inneha rollen som övervakare av produktionen av de standardiserade tjänsterna (Lawrence & Sharma, 2002).

### **Sammanfattning**

Utifrån genomgången av tidigare forskning kan vi urskilja ett antal faktorer som kan utgöra barriärer respektive drivkrafter för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning i offentliga organisationer. Tidigare forskning inkluderar emellertid inte en djupare diskussion om hur dessa identifierade faktorer kan samspela med varandra, och hur detta samspel i sin tur kan påverka den effekt som ett införande av kundorientering får på verksamhetsstyrningen.

Det är också viktigt att poängtera att tidigare forskning på området främst har fokuserat utvecklingen av kundorienterade prestationsmått, vilket endast utgör en liten del av en organisations verksamhetsstyrning. I denna slutrapport fokuseras såväl prestationsmätning som andra delar av Banverkets och Vägverkets verksamhetsstyrning. Det har också funnits en öppenhet för att analysen av insamlad data skulle kunna innebära att ytterligare barriärer respektive drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning framträder, samt att ytterligare former av samspel mellan olika faktorer kan identifieras i relation till utvecklingen av en sådan styrning.



## FALLSTUDIE AV BANVERKETS ARBETE MED KUNDORIENTERING

### *Inledning*

I fallstudien av Banverkets arbete med kundorientering fokuseras information som samlats in via intervjuer samt studier av interna och offentliga dokument. Syftet med fallstudien är att visa de förutsättningar som råder för kundorienterad verksamhetsstyrning i Banverkets förvaltande och producerande delar, samt på olika nivåer i myndigheten. I slutet av fallstudien genomförs en analys av de barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning som har identifierats för myndigheten.

### *Banverkets förutsättningar för kundorienterad verksamhetsstyrning*

Beskrivningen av Banverkets arbete med kundorientering fokuserar myndighetens förutsättningar för kundorienterad verksamhetsstyrning. Avsnittet är uppdelat i fem delar:

- Om Banverket
- Den institutionella/politiska nivån
- Den organisatoriska nivån
- Den individuella/gruppnivån
- Analys – barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning

### **Om Banverket**

Banverket ansvarar för järnvägstransportsystemet i Sverige och i dess förvaltning av infrastrukturen ingår drift, underhåll, om- och tillbyggnad av järnvägen samt kapacitetstilldelning och trafikledning. Banverket har också ett sektorsansvar vilket innebär att man har ett ansvar att driva och följa utvecklingen inom hela järnvägssektorn. Myndigheten har ca 6 500 anställda och en verksamhetsvolym som uppgår till ca 16,1 miljarder svenska kronor.<sup>11</sup>

Banverkets nuvarande organisation är indelad i producerande och förvaltande delar.<sup>12</sup> De förvaltande delarna består av myndighetens fem banregioner, BV Trafik<sup>13</sup> och huvudkontoret. De ansvarar för banorna, trafikledning och sektorsuppgifter. De förvaltande delarna är anslagsfinansierade. De producerande delarna utgörs i sin tur av sju resultatenheter; BV Projektering, BV Industridivisionen, BV Produktion, BV Järnvägsskolan, BV Telenät, BV Materialservice och BV IT. Resultatenheter har betalande kunder och styrs utifrån så företagsliknande former som möjligt med bland annat krav på avkastning. Certifiering enligt ISO<sup>14</sup> 9001 och 14001 ingår också i den formella styrningen av enheterna.

---

<sup>11</sup> Uppgifterna gäller för verksamhetsåret 2005

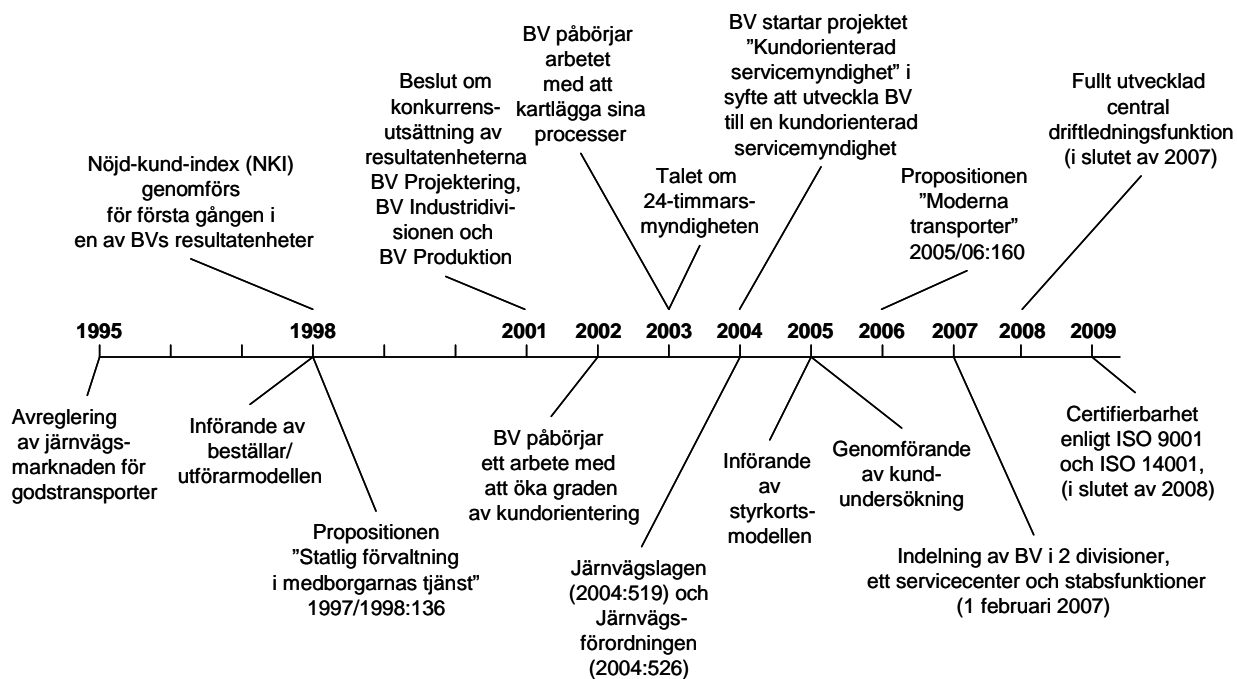
<sup>12</sup> Banverkets organisationsstruktur finns som bilaga till rapporten, se *bilaga 1*

<sup>13</sup> Förkortningen BV står för Banverket

<sup>14</sup> ISO är en förkortning av *International Organization for Standardization*. Standarder finns för flertalet områden t.ex. miljö och kvalitet ([www.iso.org](http://www.iso.org), 061201)

Banverket genomgår just nu en omorganisation. Från den 1 februari 2007 ska den förvaltande delen av verksamheten vara indelad i två divisioner, stabsfunktioner samt stödenheterna Verksamhetsstöd och Expertstöd.<sup>15 16</sup> Den ena divisionen "Leverans" ska "hantera daglig leverans av utlovad produkt och tjänst" medan den andra divisionen "Investering" ska "genomföra investeringar för framtida efterfrågan" (Banverket, 2006b, *GD-informerar: Ett intensivt år, Banverkets Intranät*, 2006-06-21). Banregioner som organisatoriskt begrepp kommer också att försvinna som ett resultat av omorganisationen; det ska inte märkas för tågtrafiken att man passerar över olika regiongränser. Samtidigt ska dock arbetsuppgifter och personal finnas kvar lokalt. Förändringen av Banverkets organisatoriska struktur uppges genomföras i syfte att förbättra myndighetens styrning och öka dess kundorientering (Banverket, 2006a, *Frågor och svar om omorganisationen, Banverkets Intranät*, 2006-09-06).

Ytterligare händelser som kan betraktas som betydelsefulla inom ramen för Banverkets arbete med kundorientering presenteras i figuren nedan (figur 1). Dessa händelser kommer att behandlas i samband med den fortsatta texten i detta kapitel om de förutsättningar som råder för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning inom myndigheten (se även avsnittet *Bakgrund*, s 19-20).



Figur 1. Bilden visar de händelser som berörs i samband med fallstudien av Banverket och diskussionen om de förutsättningar som råder för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning i myndighetens producerande och förvaltande delar.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Arbetet med att dra upp linjerna för den nya organisationen pågår under hösten/vintern 2006 och är inte klart när denna rapport färdigställs. Banverkets omorganisationen/resultatet av omorganisationen kommer således inte att särskilt belysas i denna slutrapport

<sup>16</sup> Banverkets resultatenheter omfattas inte av omorganisationen

<sup>17</sup> Figuren finns i större skala som bilaga till rapporten, se bilaga 3

## Den institutionella/politiska nivån

### *Ekonomiska faktorer*

Banverkets producerande delar utgörs av sju resultatenheter. Medan graden av konkurrensutsättning varierar mellan dessa så har samtliga resultatenheter betalande kunder och är intäktsfinansierade. Banverket följer också upp verksamheterna utifrån samma finansiella nyckeltal. En bakgrund till bildandet av resultatenheter i Banverket uppges vara införandet av beställar/utförarmodellen, vilket skedde i slutet av 90-talet. Beslutet att konkurrensutsätta delar av verksamheten kopplas också samman med en strävan hos myndigheten att kunna visa på en kostnadseffektiv utveckling, vilket var något som efterfrågades av departementet.

Enligt beslut av Banverket är tre av resultatenheterna utsatta för konkurrens sedan den 1 juli 2001; BV Projektering, BV Industridivisionen och BV Produktion. Medan BV Projektering och BV Industridivisionen i stort sett är helt konkurrensutsatta så sker en gradvis konkurrensutsättning av BV Produktions verksamhet. Även BV Järnvägsskolan och BV Telenät<sup>18</sup> erhåller delar av sin omsättning från försäljning på en konkurrensutsatt marknad. Banverkets övriga, icke konkurrensutsatta resultatenheter, utgörs av BV Materialservice och BV IT. Samtliga av resultatenheterna, utom BV IT, har såväl interna som externa kunder. Dessa utgörs av bl.a. banregionerna, entreprenörer och järnvägsföretag. Försäljning internt i Banverket utgör emellertid den största andelen av verksamhetsvolymen, såväl för de konkurrensutsatta som de icke konkurrensutsatta resultatenheterna.

Styrningen av de producerande enheterna ska ske på företagsekonomisk grund och de finansiella nyckeltal som utgör myndighetens styrvariabler över enheterna är: rörelsemarginal, avkastning på sysselsatt kapital och avkastning på eget kapital. Resultatenheternas avkastning ska vara i jämförelse med marknaden. Medan det för vissa av resultatenheterna, t.ex. BV Projektering, inte föreligger några problem att plocka fram relevanta referensvärden/fall från privat sektor så är situationen mer komplicerad för andra. För BV Materialservices del saknas exempelvis en organisatorisk motsvarighet i svensk privat sektor att jämföra enhetens avkastning med. Det finns endast en organisation i England respektive Holland med snarlik verksamhet.

I enlighet med intentionen med införandet av konkurrens upplever såväl BV Projektering, BV Industridivisionen som BV Produktion att verksamheterna har blivit mer kostnadseffektiva sedan beslutet om konkurrensutsättning. De produkter och tjänster som enheterna erbjuder måste vara efterfrågade och värderade av kunderna för att verksamheterna ska kunna vara lönsamma. Enligt intervjuerna är det genom att lyssna på sina kunder och hålla nere kostnaderna i produkt- och tjänsteleveransen som man kan uppnå en sådan kundefterfrågan. De övriga enheterna framhåller å sin sida kravet på avkastning som en stark drivkraft för kundorientering. Det anses ha fått som effekt att resultatenheterna tänker i termer av intäkter snarare än kostnader. Man menar också att man har fått en förändrad inställning till resurser då man som resultatenhet måste

---

<sup>18</sup> BV Telenät är både en producerande och förvaltande enhet (Banverket, 2006c, *Banverkets årsredovisning för 2005*)

”tjäna in sina pengar”, till skillnad från anslagsfinansierad verksamhet som har som uppgift att förbruka en summa pengar som har erhållits via anslag. Detta har enligt intervjuerna bidragit till att det blivit viktigare med kundorientering och nöjda kunder inom enheten. Överlevnad eller ”hotet” om nedläggning framhålls också som en drivkraft för kundorientering. Om inte kunderna är nöjda kan ägaren/Banverket ifrågasätta verksamhetens existens och lägga ned den eller låta ansvaret för verksamheten övergå till någon annan.

På samma sätt som bakgrunden till konkurrensutsättningen av vissa av Banverkets resultatenheter utgjordes av uppfattningen att detta ”naturligt” skulle leda till en ökad kostnadseffektivitet så anses också kundorientering följa ”naturligt” av att man har blivit konkurrensutsatt. Utgångspunkten är att de konkurrensutsatta enheterna måste vara kundorienterade och effektiva i sin hantering av resurser, annars kan kunderna välja en annan leverantör. Intervjuer i såväl Banverkets förvaltande som producerande delar visar även att man betraktar den kundorientering som finns inom Banverkets resultatenheter som skild från arbetet med kundorientering i de förvaltande delarna av myndigheten. Exempelvis omfattas ej resultatenheter av det projekt ”Kundorienterad servicemyndighet” som startade under hösten 2004 och vars långsiktiga syfte är att utveckla Banverket till en kundorienterad organisation. Såväl vem som är kund som orsaken till kundorientering anses skilja sig åt mellan verksamheterna.

### ***Institutionella faktorer***

#### *Lagstiftande/reglerande instrument*

I Banverkets instruktion (*Förordning (1998:1392) med instruktion för Banverket*) och i myndighetens regleringsbrev fastställs Banverkets sektorsansvar. Sektorsansvaret innebär ett krav på ökat omvärldsfokus vilket enligt intervjuerna kan uppfattas som en bakgrund till Banverkets arbete med kundorientering. *Järnvägslagen (2004:519)* anses också ställa krav på en ökad kundorientering av myndigheten, genom att den fastställer att det är de sökandes önskemål som ska utgöra utgångspunkten för tilldelning av tider i tågplanen. Den uttrycker också att järnvägsföretagen ska ges möjlighet att yttra sig om förslaget till tågplan innan den fastställs. *Järnvägslagen (2004:519)* och *Järnvägsförordningen (2004:526)* innehåller även krav på att prioriteringskriterier ska utvecklas och användas i de fall då ansökningarna från järnvägsföretagen inte kan samordnas. Som ett resultat av detta har Banverket utvecklat produktkategorier för sortering och prioritering av olika järnvägsföretags ansökningar om tåglägen, något som anses underlätta och strukturera myndighetens kontakter med kunderna. Även det faktum att den nya transportpolitiska propositionen *Moderna transporter (2005/06:160)* poängterar vikten av kundorientering anses utgöra ett stöd för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning i Banverket.

”Jag tror ju att det faktum att man trycker på det (*kundorientering*) i proppen ger stöd, och det stödet känner ju GD. Vad jag förstår så ligger de här omorganisationstankarna i linje med propositionen, så han har ju fått mandatet nu att förändra organisationen. Ett av syftena med omorganisationen är just kundorientering, så det ligger ju helt i linje med propositionen.” (BV35, 060602)

Samtidigt anses viss lagstiftning kunna utgöra en barriär för arbetet med kundorientering i Banverket. Exempelvis anses den strikta regleringen av vad man får och inte får göra på spåret riskera att hämma kreativiteten och innovationen rörande hur kundernas problem kan lösas. Föreskrifterna kring vilka olika steg som planeringen av projekt ska innehålla kan också enligt intervjuerna innebära att planeringstiden för projekt blir onödigt lång. Samtidigt anses det viktigt att genomföra samrådsmöten med de som berörs av ett investeringsprojekt, vilket ingår som ett steg i planeringen och genomförandet av ett projekt. Det kan exempelvis ge Banverket viktig information om var de boende och andra intressenter anser att en anläggning/perrong ska byggas för att ge bästa tillgänglighet.

Banverkets långsiktiga planer upplevs också som en barriär i detta sammanhang då det kan vara svårt för kunderna att veta sina behov långt fram i tiden. Detta uppmärksammades exempelvis i samband med arbetet med *Framtidsplan för järnvägen* som gäller mellan 2004-2015 (Banverket, 2004a, *Framtidsplan för järnvägen*).

”Om man skall vara ärlig så, i alla fall när det gäller investeringsprojekt så är det mycket svårt... idag är det så att det tar någonstans tio-femton år från att vi har en idé till att vi kan ha något klart, om det är av någon slags dignitet...för att få till den där framtidsplanen så har det ju varit mycket dialog utåt. Sedan så är det ju också mycket dialog med samhället eftersom femton år framåt, det är inte alla kunder som kan tala om sådär väldigt väl vad man skall göra då.” (BV5 040419)

De långsiktiga planerna innebär också att myndighetens resurser är låsta över en lång tid vilket anses negativt för arbetet med kundorientering. Det är svårt att få loss resurser för att uppfylla de kundbehov som uppkommer successivt under en tidsperiod, då pengarna redan är öronmärkta för andra större projekt. Även budgetprocessen ses som ett problem då den minskar graden av flexibilitet att uppfylla kundbehov under verksamhetsåret. För att komma åt problemet med låsta resurser över längre och kortare tid föreslås inrättandet av en mindre pott med icke planlagda resurser som kan användas för att uppfylla kundbehov ur ett kortare perspektiv.

Den nya transportpolitiska propositionen *Moderna transporter (2005/06:160)* medger emellertid en lättnad i arbetet med utformningen av ”långsiktplaner” för transportmyndigheterna, vilket är något som såväl Banverket som Vägverket efterfrågat. I de fall som förutsättningarna inte ändrats i en så stor omfattning ska t.ex. myndigheterna till skillnad från tidigare endast behöva göra en revidering av de befintliga långsiktplanerna. Revideringarna kan bestå i en förlängning av planperioden eller att ytterligare prioriterade projekt läggs in i planen.

”Regeringen ser inget självändamål i att fortsättningsvis reglera infrastrukturplaneringen så att den tidsmässigt stämmer överens med riksdagens mandatperioder. Beslut om att inleda nya planeringsomgångar bör istället grunda sig på i vilken grad förutsättningarna har ändrats i termer av t.ex. trafikutveckling, omvärldsförutsättningar, tillgängliga resurser för infrastrukturåtgärder eller nya politiska prioriteringar...”

(*Moderna transporter (2005/06:160)*, kap. 7, s 60)

”Även i de fall de ovan nämnda förutsättningarna inte har ändrats i så stor omfattning att regeringen ser behov av att inleda en ny planeringsomgång kan det finnas behov av att göra en förenklad revidering av långsiktplanerna. Orsaken till detta är att den fysiska planeringen och bedömningar av miljökonsekvenserna för infrastrukturinvesteringar tar många år i anspråk och att det därför kan krävas en framförhållning så att planeringen kan inledas för framtida investeringsprojekt. Det kan då vara lämpligt att göra en mindre revidering av planerna, som kan bestå av att planperioden förlängs med ett eller flera år och att prioriterade projekt fylls på under dessa år.”

(*Moderna transporter (2005/06:160)*, kap. 7, s 60)

Även Banverkets resultatenheter upplever att lagstiftningen kan utgöra ett problem för verksamheterna att anpassa sig till kundernas önskemål. Genom att resultatenheter inte är privata utan statliga bolag kan de exempelvis inte själva bestämma över hur de ska agera på marknaden, och hur de ska förvalta eventuella vinster från verksamheten. Vissa utbildningar som tillhandahålls är också hårt styrda av lagar och regler varför dessa inte kan skraddarsys utifrån kundernas önskemål, något som kan vara svårt att förklara för kunderna.

#### *Frivilliga standarder*

Under 2003 påbörjade Banverket ett arbete med att kartlägga processerna i den förvaltande delen av verksamheten. I syfte att utveckla ett än mer processororienterat arbetssätt reviderades dock den framtagna processkartan under 2004-2005. Revideringen av processkartan utgör grunden för att Banverket vid utgången av 2008 ska kunna ha ett gemensamt, processororienterat och certifierbart ledningssystem, i enlighet med kvalitetsstandarden ISO 9001 och miljöstandarden ISO 14001 (Banverket, 2006c, *Banverkets årsredovisning för 2005*). Enligt intervjuerna kopplas också det initiala arbetet med att identifiera myndighetens processer (under 2003) samman med en strävan mot certifierbarhet. Även Banverkets resultatenheter lyfter fram certifiering mot ISO:s kvalitets- och miljöstandard som en bakgrund till att enheterna processororienterat sina verksamheter. Arbetet med processororientering anses också vara förenat med kundorientering genom att såväl kundorientering som processororientering har samma mål, en ”nöjd kund”. Banverkets processansvariga är också ansvariga för att utveckla processerna utifrån kundernas behov.

#### *Institutionaliserade strukturer*

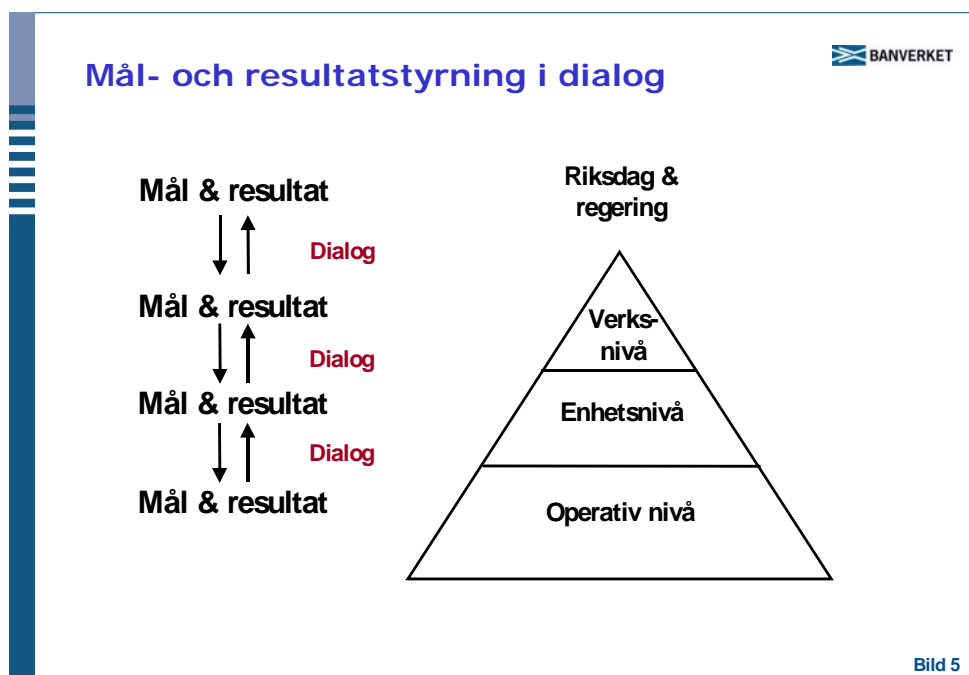
Den interna styrningen i Banverket genomförs enligt en vertikal styrmodell. Myndigheten tillämpar mål- och resultatstyrning i kombination med regelstyrning vilket innebär att:

”Mål på verksnivå skall stödja de mål och krav som riksdag och regering har slagit fast för Banverket. Mål på verksnivå skall även stödja verkets vision och följa policy samt ledningens beslut om betydande aspekter och fokusområden.

Mål på lägre nivå skall beakta de mål och krav som har beslutats på överordnade nivåer

Mål skall vara uppföljningsbara”

(Banverket, 2003, *Vårt gemensamma arbetssätt – Banverkets ledningshandbok*, s 24)



Figur 2. Bilden visar mål- och resultatstyrningen i Banverket (Banverket, 2003, *Vårt gemensamma arbetssätt – Banverkets ledningshandbok*, s 25)

Mål- och resultatstyrning är också den övergripande styrmodellen i svensk statlig förvaltning. Principerna för styrmodellen presenterades i den förvaltningspolitiska propositionen (1987/88:150), varvid införandet av mål- och resultatstyrning i den svenska statsförvaltningen brukar dateras till slutet av 80-talet (Modell, 2006). Ett viktigt motiv för införandet av mål- och resultatstyrning som övergripande styrmodell var att stärka den politiska makten och regeringens styrning över svenska statliga myndigheter (Sundström, 2003). Modellen bygger på att mål formulerade på den politiska nivån bryts ned i en hierarkisk kedja i enskilda myndigheter, och att graden av måluppfyllelse sedan återrapporteras till regeringen, bl.a. genom myndigheternas årsredovisning.

Det dokument som regeringen företrädesvis använder för att delge myndigheterna målen/uppgiften för verksamheten samt uppgifter om vilken resultatinformation som myndigheterna ska lämna till regeringen utgörs av det årliga regleringsbrevet. I regleringsbrevet anges också det anslag fördelat på ett antal anslagsposter som myndigheterna har att tillgå. Det står inte myndigheten fritt att flytta medel mellan dessa utan respektive anslagspost är vikt till den specifika verksamhet som anges under anslaget i regleringsbrevet. För Banverkets del utgörs anslagsposterna (ramanslagen) av administration, banhållnings- och sektorsuppgifter samt från EG-budgeten finansierade stöd till Transeuropeiska nätverk (*Regleringsbrev för Banverket budgetåret 2006*).

Enligt intervjuerna får den vertikala styrmodellen i Banverket till följd att det är genom linjen som styrningen av verksamheten genomförs. Det är inte i sin funktion som kundansvarig, kundsamordnare eller liknande som den anställda kan påverka

verksamhetsstyrningen utan i sin linjeroll. Beslut om tillsättning av funktioner utanför linjen i form av kundsamordnare eller inrättande av kundteam för att stödja arbetet med kundorientering riskerar således inte att få någon direkt betydelse för myndighetens styrning. Banverkets vertikala styrmodell innebär också att styrningen ”kommer uppifrån”, vilket ses som ett problem för att få in ett kundperspektiv i verksamhetsstyrningen. De som jobbar med styrningen på en central nivå anses ha andra prioriteringar än kundfokus, t.ex. ekonomiska frågor. Det har även framkommit kritik om att målen i Banverkets övergripande styrkort snarare är internt formulerade än att de går att härleda tillbaka till något som kunderna har sagt.<sup>19</sup> Samtidigt anses införandet av styrkortsmodellen i myndighetens interna styrning från verksamhetsåret 2005 innebära en stimulans för en ökad kundorientering. Genom att ett kundperspektiv ingår i det balanserade styrkortet anses kundorienteringen få en påverkan på myndighetens verksamhetsstyrning.<sup>20</sup>

Medan man lokalt och regionalt är närmare kunden än vad man är på central nivå betraktas det som viktigt att det finns möjlighet att genomföra kundanpassade lösningar på de lägre nivåerna i Banverket. Samtidigt efterfrågas också en övergripande styrning och ett gemensamt arbetssätt för att möjliggöra en ökad grad av kundorientering inom myndigheten. En lösning som förs fram är en kombinerad vertikal och lateral styrning inom myndigheten, där strukturer för kundarbetet tillhandahålls centralt men där man på en lokal och regional nivå har en frihet att anpassa verksamheten efter kundernas behov. Förhoppningar ställs också till att den kommande omstruktureringen av Banverket med en ökad tydlighet mot kunderna och ett ökat fokus på daglig leverans ska resultera i att de anställdas kundkontakter och kundansvaret kommer rakare och tydligare in i verksamheten än det gör i dagsläget.

Inom Banverkets resultatenheter anses i sin tur relationen mellan resultatenheterna och myndigheten utgöra en risk för förvirring bland de anställda i enheterna. Det anses komplicerat att förklara för de anställda att samtidigt som man är en del av Banverket och styrs av myndigheten så är Banverket också enhetens största kund varvid man har ett kund- leverantörsförhållande. Svårigheten att hålla isär dessa roller upplevs påverka möjligheterna att få upp ett kundfokus i verksamheten negativt i relation till andra icke statliga bolag där kunden ”bara” är kund. Ytterligare en svårighet ligger i att de krav som marknaden ställer på resultatenheterna i vissa avseenden skiljer sig från de krav som ägaren/myndigheten ställer. Resultatenheterna kan dock inte prioritera att uppfylla den ena nivåns behov före den andra utan båda typerna av krav måste uppfyllas. Att enheten levererar det som kunderna har beställt, på rätt tid och till en låg kostnad räcker inte för att enheten ska ansetts ha uppfyllt sitt uppdrag, även om det är en aspekt. Det är utifrån de ekonomiska målen/de finansiella nyckeltalen som enheten utvärderas – att kunderna är nöjda med verksamheten behöver inte innebära att enheten är kostnadseffektiv.

---

<sup>19</sup> Banverket använder det balanserade styrkortet i den interna styrningen från verksamhetsåret 2005

<sup>20</sup> Utöver kundperspektivet innehåller Banverkets styrkort ett perspektiv för uppdragsgivare och samhällsintressenter, ett perspektiv för egen verksamhet och förmåga samt ett perspektiv för utveckling



Uppfattningen inom resultatenheterna är också att ju mer affärsmässig man blir desto större blir avståndet till myndigheten Banverket. Trots att man drivs av avkastningskrav och ska ”vara som vilken entreprenör som helst” styrs man av samma övergripande mål som de förvaltande delarna av Banverket. Samtidigt upplevs tillhörigheten till Banverket inte enbart som problematisk. Exempelvis har man i många fall en högre grad av kunskap om myndigheten och dess behov än övriga leverantörer på marknaden vilket innebär en konkurrensfördel.

## Den organisatoriska nivån

### *Strukturella faktorer*

#### *Banverkets kunder och kontakt med resenärer*

Projektet ”Kundorienterad servicemyndighet” har under 2006 arbetat fram ett förslag som innebär en revidering av de kundsegment som Banverkets ledningshandbok definierar för myndigheten. Man vill bl.a. dela upp det tidigare kundsegmentet ”resenärer och transportköpare” i två segment då målbilder, handlingsplaner och praktiskt arbets sätt för dessa kunder ses som mycket olika. Projektets förslag är att indelningen av Banverkets kunder sker i följande fem kundsegment:

- Järnvägsföretag
- Infrastrukturägare
- Auktoriserade sökande
- Transportköpare och transportmäklare
- Resenärer

Banverkets ledningsgrupp har ännu inte tagit ställning till den föreslagna revideringen av myndighetens kundsegment, men de fem kundsegmenten har till viss del börjat tillämpas i verksamheten.

Banverket har också tillsammans med Vägverket tecknat ett samarbetsavtal med Resenärsforum<sup>21</sup> under våren 2006. Avtalet löper initialt över en tvåårsperiod och syftar till att stärka resenärernas inflytande i kollektivtrafiken i Sverige, vilket ligger inom ramen för Banverkets sektorsansvar.

”Det är viktigt att stärka resenärernas rättigheter och inflytande i kollektivtrafiken och vi vill få en tydligare och bättre dialog med resenärerna för att vi ska kunna förbättra våra verksamheter i rätt riktning”

(Uttalande av Banverkets generaldirektör (GD) Per-Olof Granbom rörande samarbetsavtalet med Resenärsforum, [www.banverket.se](http://www.banverket.se), 2006-04-25)

Kundsegmentet ”resenärer” har annars i enlighet med intervjuerna en något undanskynd roll i Banverket. Det är istället de som myndigheten har en affärsmässig relation med, järnvägsföretagen, som lyfts fram som det prioriterade kundsegmentet i

---

<sup>21</sup> Resenärsforum företräder väg- och spårburna kollektivresenärer, och samarbetar med lokala och regionala pendlarorganisationer ([www.resenarsforum.se](http://www.resenarsforum.se), 2006-04-26)

myndigheten. Medan järnvägsföretagen utgör Banverkets direkta kunder betecknas resenärerna och transportköparna istället som myndighetens indirekta kunder eller ”kundens kund”. Det är främst järnvägsföretagens uppgift att identifiera denna kundgrupps behov. Det kan också vara känsligt om Banverket självt genomför undersökningar rörande resenärernas behov, då tågoperatörerna kan uppleva att myndigheten trampar dem på tårna.

”...SJ har ju kunskap genom att de har jobbat med den här typen av frågor under långa tider och som jag sa tidigare så är ju resenärerna inte direkt, de är ju indirekta kunder till oss. De är någon slags slutkund till vår produkt men vi har ju inte någon direkt affärsrelation med dem. Och det kan ju vara lite känsligt att gå förbi SJ, om det nu är SJ eller någon annan operatör som vi pratar om, och fråga om kunderna. Så man får vara lite, man får tänka sig för hur man gör det där lite grand så att man inte uppfattas som någon som tränger in dem i ett hörn.” (BV1 040413)

Medan järnvägsföretagen ansvarar för trafikantinformationen på tågen så är dock Banverket ansvarigt för trafikantinformationen på anläggningen, i form av utrop rörande ankomst av tåg, förseningar m.m. på plattformarna samt i form av skyltar som informerar om hur tågen går. Det förekommer också att resenärerna tar direkt kontakt med Banverket i de fall då myndigheten är ansvarig för uppkomsten av problem ur ett resenärsperspektiv. Detta kan exempelvis ske om Banverket har brustit i sin trafikantinformation om förseningar, ersättningstrafik eller liknande.

#### *System för information/kommunikation och avhjälpande*

Rörande kommunikationen om kundernas behov inom Banverket har synpunkter framförts om att kontaktvägarna mellan kundansvariga på central nivå och kundansvariga på regionerna inte fungerar i dagsläget. Kundbehoven kan ej kanaliseras i organisationen utan det ”tar stopp” i kontakten mellan kundansvariga på olika nivåer. Även mellan olika enheter finns det problem i kommunikationen av kundbehov. Det har också framkommit kritik om att det saknas kanaler för kundbehoven att nå in i Banverket, samt att det saknas en systematik i insamlingen av kundbehov och i analysen av insamlade kundbehov. Enligt intervjuerna tenderar detta att leda till att mål och mått för kundperspektivet i Banverkets övergripande styrkort formuleras utifrån ett internt perspektiv snarare än utifrån identifierade kundbehov.

Under 2005 påbörjades emellertid ett arbete med att samordna myndighetens kundkontakter och skapa informationsvägar mellan centrala och regionala kundansvariga. Att myndighetens kontakter med kunderna är samordnade, så att kunderna möter ett Banverk, är också en av de kundansvarigas viktigaste uppgifter. Banverkets regioner har även tillsatt kund- eller marknadssamordnare vilka ska stötta de kundansvariga med strukturer för arbetet med myndighetens olika kundsegment. Det finns också ett nätverk där kund- eller marknadssamordnarna (eller deras motsvarigheter) på regional nivå och representanter från marknadsavdelningen på central nivå träffas och diskuterar olika frågeställningar som betraktas som viktiga ur ett kundperspektiv. I förlängningen anses också kund- eller marknadssamordnarna kunna få en särskild roll i och ansvar för att kanalisera kundernas behov i organisationen och i samband med verksamhetsplaneringsprocessen (VP-processen).

Banverket arbetar också med att inrätta en central riksledningsfunktion dit kunderna ska kunna vända sig dygnet runt vid problem. Arbetet som startade i oktober 2006 genomförs i tre steg och riksledningsfunktionen beräknas vara fullt utvecklad i slutet av 2007. Den ska rikta sig mot järnvägsföretagen och kunna följa tågtrafiken oavsett organisatoriska gränser. Syftet med inrättandet är att Banverket vill kunna agera proaktivt och hjälpa kunderna vid t.ex. större förseningar. Tidigare försök med en provisorisk riksledningsfunktion har också utfallit positivt, t.ex. i samband med stormen ”Gudrun” och dess efterverkningar under 2005.

Inom Banverkets resultatenheter uppges marknads- eller försäljningsavdelningen ha ansvaret för verksamheternas kundkontakter. Genom att marknads- eller försäljningschefen har en plats i enhetens ledningsgrupp sprids också informationen om kunderna till andra delar av verksamheten. Samtliga enheter har emellertid inte särskilda system för att sprida kundernas synpunkter till de anställda i verksamheten. Beroende på vilken verksamhet som resultatenheten bedriver kan dock den enskilda medarbetaren ha direkta kundkontakter. Så är exempelvis fallet vid genomförande av projekt, kurser eller utbildningar och vid andra mer specifika kunduppdrag. I dessa fall kan således snarare den enskilda medarbetaren med sin närhet till kunden än resultatenhetens marknads- eller försäljningsavdelning betraktas som ansvarig för kundkontakten.

### ***Tekniska faktorer***

#### *Processororientering och produktifiering*

Medan certifiering enligt ISO:s kvalitets- och miljöstandarder utgör en bakgrund för Banverkets arbete med att kartlägga verksamhetens processer så anses det också finnas ett samband mellan processororientering och kundorientering, inom myndighetens förvaltande och producerande delar. Processororientering kräver kundorientering eller åtminstone att organisationen planerar att kundorientera verksamheten. Ett skäl till detta är processernas mål, ”nöjd kund” – vilket också är syftet med Banverkets arbete med kundorientering. Banverkets processansvariga är också ansvariga för att utveckla processerna utifrån kundernas behov.

Under 2006 har också ett arbete pågått för att definiera Banverkets produkter och tjänster. En bakgrund till detta är den avgiftshantering som ingår i Banverkets uppgifter i och med processen för tilldelning av spårkapacitet till järnvägsföretagen.

”En infrastrukturförvaltare är skyldig att behandla en ansökan om infrastrukturkapacitet från den som enligt 5 kap. har rätt att utföra eller organisera trafik på svenska järnvägsnät och att på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt mot avgift tilldela infrastrukturkapacitet i enlighet med bestämmelserna i denna lag”

*(Järnvägslagen (2004:519), 6 kap, 1§)*

För detta behöver myndigheten definiera sina tjänster och fastställa vad man ska ta betalt för dessa. Diskussioner har också förts rörande om tjänstebegreppet är för snävt för det som Banverket tillhandahåller kunderna, att man kanske snarare ska tala i termer av järnvägstransportlogistiska lösningar än tjänster.

*Järnvägslagen (2004:519)* reglerar också Banverkets arbete med tidtabellläggningen, som nämnts tidigare är det bl.a. lagstadgat att myndigheten ska ha någon form av kriterier för hur spårkapaciteten fördelas mellan olika typer av järnvägstransporter. Det är BV Trafik som ansvarar för tilldelning av spårkapacitet till järnvägsföretagen och från 2005 fördelar man järnvägsföretagens ansökningar om tåglägen i olika produkt-kategorier, med olika prioritet. Indelningen i olika produktklasser baseras på en segmentering av de olika typer av transporter som går på järnväg. Produktkategorierna och prioriteringskriterierna är bl.a. utvecklade för att underlätta prioriteringar i tidtabellläggningen.

”Prioriteringskriterierna skall tillförsäkra ett effektivt nyttjande av banan. Banverkets prioriteringskriterier syftar till att avspegla samhällsnyttan från ett kundperspektiv genom att klassificera tåglägen utifrån transportuppgiften. Tåglägen klassificeras utifrån transportuppgiften i tåglägesprodukter.

Varje tåglägesprodukt tillhör en av fyra olika prioritetsklasser A-D, varav A har högsta prioritet.”

(Banverket, 2005b, *Järnvägsnätsbeskrivning, T06.1*, s 56)

Det är emellertid inte enbart järnvägsföretagen som konkurrerar sinsemellan rörande tid på spåret utan även Banverket är en aktör i detta sammanhang. Medan järnvägsföretagen vill få tid till gods- och persontransporter behöver Banverket få tillgång till banan för att genomföra underhåll.

Resultatenheternas produkter varierar mellan enheterna beroende på vilket uppdrag som enheten har. Medan vissa enheter har standardiserade produkter, antingen i form av att man levererar samma typ av produkter oavsett kund eller utgår från samma modell vid genomförandet av t.ex. projekt, så kombinerar andra enheter olika produkttyper beroende på kund eller skapar nya produkter inom sitt verksamhetsområde inför kunduppdragen. En av resultatenheterna har också infört en gemensam modell/system för samtliga av enhetens projekt i syfte att kunna följa upp och förbättra kundleveransen under pågående uppdrag. Resultatet av de mätningar som genomförs inom ramen för modellen skickas till marknadsavdelningen, varvid denna får möjlighet att hantera eventuella problem som dykt upp eller genomföra förändringar i enlighet med mätningarna.

### *Kundundersökningar och NKI*

Inom Banverkets förvaltande del genomfördes en första kundundersökning under 2005 i syfte att undersöka bl.a. kundernas nöjdhet med järnvägen som transportmedel och Banverkets tjänster samt kundernas inställning till Banverket (Banverket, 2005a, *Attitydundersökning, Maj 2005*). Undersökningen som genomfördes av en konsult till Banverket baserades på telefonintervjuer med kunder från kategorierna järnvägsföretag, infrastrukturägare/förvaltare, transportmäklare, offentlig sektor och större godstransportköpare. Att undersöka resenärernas attityd gentemot Banverket och deras behov i järnvägstransportsystemet ingick inte i kundundersökningen. Istället ska Banverket få denna information genom att ta del av de undersökningar som genomförs av persontrafikjärnvägsföretagen. Genom kundundersökningen som ska genomföras vart-

annat år kan Banverket mäta sin förändring vad gäller kundnöjdhet vilket uppfattas som viktigt. Kundundersökningen betraktas som en ”noll-mätning” och ska utgöra en utgångspunkt för att se om nöjdheten hos myndighetens kunder utvecklas positivt eller ej. Resultatet av kundundersökningen kan delas upp per region, huvudkontoret, BV Trafik och för Banverket som helhet. Man har dock inte kunnat se några tydliga skillnader i det nedbrutna resultatet i relation till resultatet för Banverket som helhet.

Banverket har medvetet valt att inte genomföra någon Nöjd-Kund-Index (NKI) för att mäta kundernas nöjdhet med myndigheten och dess tjänster. Orsaken till detta är att man betraktar det som svårt att påverka kundernas nöjdhet vid användningen av NKI. Genom att samtliga områden som fokuseras i ett NKI ingår i det resultat som man får vid mätningen så skulle det innebära att förbättringar inom ett av områdena i NKI inte behöver avspeglas i det totala resultatet av mätningen, pga. en försämring av kundernas nöjdhet inom andra områden. Vikten av att formulera och ställa ”rätt” frågor i syfte att mäta kundernas nöjdhet anses dock föreligga för såväl den kundundersökning som Banverket genomför som vid genomförandet av NKI. Vid båda typerna av undersökningar måste också myndigheten göra en tolkning av kundernas svar för att identifiera vilka faktorer som bör hanteras i syfte att öka kundnöjdheten.

Att kundundersökningar ska genomföras för Banverket samt att resultatet av den genomförda kundundersökningen för myndigheten ska förbättras finns även med som ett resultatmått och ett resultatmål i kundperspektivet i Banverkets övergripande styrkort för 2006-2008 (Banverket, 2005c, *Verksamhetsplan 2006-2008*). Enligt intervjuerna har också resultatet från kundundersökningen under 2005 använts som underlag för att formulera mål och mått för kundperspektivet i Banverkets styrkort på central och regional nivå i samband med arbetet med VP:n 2006-2008. Man anser sig inte ha haft och tror inte heller att man framgent kommer uppleva några problem med att översätta resultatet av kundundersökningen till operativa åtgärder.

Även Banverkets resultatenheter genomför eller planerar att genomföra kundmätningar. Vissa av enheterna har genomfört denna typ av mätningar sedan slutet av 90-talet och början av 2000-talet, medan andra genomförde sin första mätning först 2005 respektive 2006. Mätningarna sker genom NKI eller kundenkäter respektive utvärderingar som sätts samman för olika kunduppdrag, exempelvis projekt eller kurser. NKI upplevs emellertid som historiskt fokuserat och anses inte tillåta den flexibilitet som efterfrågas av enheterna för att dessa ska kunna anpassa verksamheten till kundernas önskemål. Vissa av enheterna genomför därför såväl NKI som andra typer av kundmätningar. Medan NKI ger enheterna möjlighet att följa utvecklingen av kundnöjdhet över tiden, kan andra typer av mätningar möjliggöra en snabbare förändring av verksamheten utifrån kundernas önskemål.

#### *Styrkortsmodellen*

Som nämnts tidigare anses kundperspektivet i Banverkets balanserade styrkort utgöra en stimulans för kundorientering inom myndigheten. Samtidigt uppfattas det som svårt att formulera mätbara mål för kundperspektivet och de kritiska framgångsfaktorer som tagits fram – målen blir lätt abstrakta och svåråtgörbara. En förhoppning är dock att en

ökad kunskap om kundernas behov ska leda till att dessa problem minskar. Samtidigt finns det också mål i kundperspektiv för vilka det anses relativt lätt att fastställa grad av måluppfyllelse t.ex. ”avgångspunktlighet och ankomstpunktighet ska förbättras” samt ”andelen nöjda kunder ska öka år 2007 jämfört med år 2006”.<sup>22</sup> Dessa mål har gemensamt att graden av måluppfyllelse fastställs genom kvantitativa mätningar, vilket också är något som Banverket trycker på för de mål som finns i styrkortets olika perspektiv.

Ytterligare en aspekt som har förts fram som ett problem med styrkortsmodellen är särskiljandet mellan vilka mål som ska läggas i kundperspektivet och vilka mål som ska läggas i uppdragsgivarperspektivet. Exempelvis utgör punktighet såväl ett uppdragsgivarkrav som ett kundbehov. Det har som ett resultat av denna gränsdragningsproblematik förekommit diskussioner om att slå ihop de två perspektiven. I dagsläget har man löst problemet genom att dela upp målen utifrån uppkomst. De mål som hämtats från regleringsbrevet läggs i uppdragsgivarperspektivet medan de mål som initierats av kunderna läggs i kundperspektivet.

För Banverkets resultatenheter är det frivilligt om man vill använda sig av det balanserade styrkortet i sin verksamhetsstyrning, men en majoritet av resultatenheterna använder sig av styrkortsmodellen. Mål för kund som återfinns i enheternas styrkort är bl.a. en viss NKI-nivå.

### **Den individuella/gruppnivån**

I samband med Banverkets kundundersökning framkom kritik om att Banverket snarare arbetar med ett ”inifrån-och-ut” -perspektiv än ett ”utifrån- och-in” -perspektiv på verksamheten. Enligt intervjuerna finns det också traditionellt en låg kunskap kring och låg status för mjuka frågor inom myndigheten. Kulturen ses som tekniskt orienterad vilket gör att kundorienteringen tar tid.

”...det är ju svårare att liksom få de breda lagren att anamma såna här saker. Det tar ju tid när man är en stor organisation med tekniker som är inställda, inriktade på spår och så.”  
(BV25, 050610)

Planeringstiden för projekt tror man också kan kortas. Det händer enligt intervjuerna att frågor dras i långbänk i onödan, och det finns ett behov av att arbeta med att förändra attityder och beteenden i myndigheten. Samtidigt finns en vilja hos flertalet av Banverkets anställda att arbeta mer kundorienterat. Man menar att den anläggning som myndigheten tillhandahåller är till för trafiken och kunderna och att Banverket måste möjliggöra en hög grad av utnyttjande av banan för att järnvägen ska vara ett konkurrenskraftigt transportalternativ även i framtiden.

Enligt intervjuerna efterfrågar också de anställda gemensamma metoder och verktyg för att möjliggöra en ökad kundorientering av myndigheten. Viljan att samla in och ta

---

<sup>22</sup> Kundperspektivet i Banverkets övergripande styrkort för perioden 2006-2008 finns som bilaga till rapporten, se *bilaga 2*

tillvara kundernas önskemål anses finnas i verksamheten men man saknar verktyg och strukturer för att göra detta.

Inom resultatenheterna uppger man att man har lagt ner ett arbete på att förändra kulturen i verksamheterna, från en byråkratiskt orienterad kultur till en kultur med fokus på affärsmässighet och kundorientering. Samtidigt menar man att man hela tiden behöver arbeta med dessa frågor för att verksamheten inte ska falla tillbaka i gamla vanor.

### Analys – barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning

Nedan presenteras en sammanfattande tabell över de potentiella barriärer och drivkrafter som identifierats för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning i Banverkets förvaltande och producerande delar (tabell 4). Samtliga barriärer och drivkrafter som lyfts fram som verksamma i tabellen diskuteras också i detta kapitelns analysavsnitt.

Faktorer som kan utgöra barriärer resp. drivkrafter	Banverkets förvaltande delar	Banverkets producerande delar	Faktorer som kan utgöra barriärer resp. drivkrafter	Banverkets förvaltande delar	Banverkets producerande delar
<b>Institutionell/politisk nivå – drivkrafter, (barriärer)</b> Ekonomiska: -(avsaknad av) konkurrens -(avsaknad av) betalande kunder Institutionella/politiska: -lagstiftande /reglerande instrument -(avsaknad av) frivilliga standarder -(institutionaliserade strukturer)		X X  (X) X  (X)	<b>Organisatorisk nivå – drivkrafter, (barriärer)</b> Strukturella: -(avsaknad av) system för information/ kommunikation -(avsaknad av) system för avhjälpande -(avsaknad av) närhet till kund Tekniska: -(avsaknad av) processororientering -(avsaknad av) produktifierade tjänster -risk för marginalisering -(konceptuella problem att definiera kundernas behov) -(tekniska mätproblem)	(X), X  (X)  (X)  X X  (X) X  (X), X	X   X   X
			<b>Individuell/gruppnivå – drivkrafter, (barriärer)</b> -(byråkratiskt eller tekniskt orienterad kultur) -(konflikter mellan olika intressenters prioriteringar)	(X)	(X), X

Tabell 4. Potentiella barriärer och drivkrafter för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning i Banverkets förvaltande och producerande delar<sup>23</sup>

#### **Den institutionella/politiska nivån; ekonomiska faktorer**

Inom såväl Banverkets producerande som förvaltande delar uppfattas införandet av konkurrens som en viktig faktor och drivkraft för utvecklingen av kundorientering och en ökad kostnadseffektivitet. Bakgrunden är att de produkter och tjänster som de konkurrensutsatta enheterna levererar måste vara efterfrågade för att kunderna inte ska välja en annan leverantör. Resonemanget stämmer överens med litteraturen där den

<sup>23</sup> Tabellen finns i större skala som bilaga till rapporten, se *bilaga 4*

blotta existensen av konkurrens lyfts fram som en drivkraft för att kundorientering ska få en påverkan på offentliga organisationers verksamhetsstyrning (jfr. Potter, 1988).

Inom Banverkets producerande del anses emellertid inte enbart införandet av konkurrens leda till att en enhet tillmäter kundernas synpunkter betydelse i den interna styrningen, utan även övergången från anslagsfinansiering till intäktsfinansiering och införandet av betalande kunder lyfts fram som betydelsefullt. Resultatenheterna upplever ett implicit ”hot” om att ägaren/Banverket kan lägga ned verksamheten eller låta ansvaret för verksamheten övergå till någon annan om kunderna inte är nöjda med enhetens produkt- och tjänsteleverans. I litteraturen lyfts också betalande kunder fram som en drivkraft för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning, men främst i de sammanhang då staten kan gå in som kontrollerande aktör och följa upp verksamheternas arbete med kundorientering (jfr. Ogden, 1997). I detta fall är det dock inte i första hand staten utan Banverket som ägare, som enheterna refererar till vad gäller krav på kundnöjdhet och verksamhetens överlevnad.

Införandet av konkurrens och betalande kunder samt övergången från anslagsfinansiering till intäktsfinansiering i Banverket överensstämmer med argumentet att institutionella faktorer finns inbäddade i ekonomiskt beteende (jfr. Fligstein, 1996; Granovetter, 1985; se även Modell, 2002). Bildandet av resultatenheter i myndigheten kopplas exempelvis samman med införandet av beställar/utförarmodellen i slutet av 90-talet. Genom att konkurrensutsätta vissa av enheterna sökte också Banverket visa på en kostnadseffektiv utveckling i verksamheten gentemot departementet. Ett införande av marknadskrafter i de producerande delarna skulle ”naturligt” leda till att kostnadseffektiviteten i verksamheterna ökade. Medan flera av enheterna verkar på en konkurrensutsatt marknad utgör emellertid myndigheten Banverket den största kunden. Det är även Banverket som ägare som styr och följer upp resultatenheternas verksamheter.

### ***Den institutionella/politiska nivån; institutionella faktorer***

Såväl *Järnvägsförordningen (2004:526)*, *Järnvägslagen (2004:519)* som den nya transportpolitiska propositionen *Moderna transporter (2005/06:160)* lyfts fram som drivkrafter för utvecklingen av en kundorientering i Banverket. Propositionen ses också ge stöd för den omstrukturering som ska genomföras i Banverkets förvaltande del från den 1 februari 2007. Banverket kan ej välja huruvida man ska ta hänsyn eller ej till sådana utfärdanden från den politiska nivån, utan lagstiftning eller andra former av reglerande instrument utgör en institutionell faktor av tvingande natur. Utifrån de genomförda intervjuerna i Banverket och i enlighet med litteraturen kan således *Järnvägsförordningen(2004:526)*, *Järnvägslagen (2004:519)* och *Moderna transporter (2005/06:160)* både anses ge uttryck för ett stöd från den politiska nivån för myndighetens arbete med kundorientering och utgöra en drivkraft för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning (jfr. Ogden, 1997; Ogden & Anderson, 1995; Potter, 1988). Ett sådant stöd från den politiska nivån kan också betraktas som en förutsättning för att arbetet med kundorientering inte bara ska få en symbolisk betydelse i Banverket, utan leda till en faktisk påverkan på myndighetens verksamhetsstyrning (Modell, 2005).



Genom *Järnvägslagen (2004:519)* vill också den politiska nivån säkerställa att järnvägsföretagen ges möjlighet att aktivt delta i tidtabellläggningen, genom att tilldelningen av spårkapacitet ska ske med utgångspunkt från järnvägsföretagens ansökningar. Järnvägsföretagen har således möjlighet att framställa sina önskemål och ge synpunkter på tågplanen innan den fastställs, vilket i enlighet med litteraturen kan ses som en drivkraft för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning (Hambleton, 1988; McGuire, 2002, Potter, 1988). Även kravet på genomförande av samrådsmöten inför byggnation av nya spår, anläggningar m.m. innebär en möjlighet för kunderna, såväl i formen av medborgare som företag, att påverka Banverkets arbete.

Samtidigt kan viss lagstiftning utgöra en försvårande faktor för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning i Banverket. Exempelvis anses den höga graden av reglering av vad myndigheten får göra på spåret att hämma myndighetens flexibilitet vad gäller att uppfylla kundernas behov. Även regleringen av vilka steg som planeringen av projekt ska innehålla samt Banverkets långsiktsplaner kan anses utgöra en barriär för en sådan utveckling. Det är inte alltid möjligt för kunderna att tala om sina behov i ett 10-15 års perspektiv, vilket bl.a. blev tydligt i samband med arbetet med *Framtidsplan för järnvägen*. De långa planeringstiderna för projekt innebär också att Banverkets resurser är uppbundna för långa tidsperioder, vilket leder till problem med att genomföra kundefterfrågade åtgärder i ett kortare perspektiv. Medan den nya transportpolitiska propositionen (*2005/06:160*) innebär en lättnad i arbetet med att ta fram långsiktsplaner för Banverket, kvarstår de problem som lyfts fram ovan i form av långa planeringsprocesser och uppbundna resurser. Även inom resultatenheterna kan lagstiftningen i vissa fall anses utgöra en barriär för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning, exempelvis i situationen då lagstiftningen innebär att verksamhetens produkter och tjänster inte kan anpassas till kundernas behov.

En faktor som i litteraturen lyfts fram som en drivkraft för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning är upprättandet av frivilliga standarder (jfr. Dillard & Tinker, 1996). Certifierbarhet enligt ISO 9001 och 14001 upplevs också som viktigt inom såväl Banverkets producerande som förvaltande delar. Medan certifiering enligt ISO redan idag ingår i den formella styrningen av resultatenheterna strävar de förvaltande delarna efter att myndighetens system för ledning och styrning ska vara certifierbart enligt ISO:s kvalitets- och miljöstandard vid utgången av 2008. Inom både Banverkets producerande och förvaltande delar utgör också certifierbarhet enligt ISO en bakgrund för arbetet med att identifiera verksamhetens processer, något som i sin tur kopplas samman med arbetet med kundorientering.

Den övergripande styrmodellen i den svenska statsförvaltningen utgörs av mål- och resultatstyrning, vilket är en vertikal styrmodell. Även verksamhetsstyrningen inom Banverket utgår från denna styrmodell. Det fastslås t.ex. i Banverkets ledningshandbok att utformningen av mål i myndigheten ska stödja de mål som formulerats för myndigheten på den politiska nivån samt att mål på lägre nivå i verksamheten ska utformas i enlighet med mål och krav som fastställts på högre nivå. Att Banverkets verksamhetsstyrning utgår från en vertikal styrmodell och att styrningen sker i

myndighetens linjeverksamhet kan emellertid uppfattas som ett problem för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. Kundfrågorna står inte alltid högst på agendan och detta kan påverka utformningen av myndighetens övergripande styrkort och därigenom kundarbetet i samtliga enheter inom Banverket. Det ligger också en risk i att de kundbehov som formuleras på central nivå inte motsvarar kundernas behov utan snarare är formulerade ur ett internt perspektiv. Inom litteraturen poängterar man också att den traditionellt vertikala styrmodellen i offentlig sektor tenderar att leda till att utformningen av kundorienterade prestationsmål utgår från värderingar från en politisk eller organisatorisk nivå snarare än utifrån ett kundperspektiv (jfr. McGuire, 2002; Modell, 2005; Pollitt, 1988; Østergren, 2006). I Banverkets fall kan också kritiken mot att målen i myndighetens styrkort är utformade ur ett internt perspektiv kopplas till problemet med att samla in, analysera och kommunicera kundernas behov, mellan kundansvariga respektive enheter i myndigheten. Som ett resultat av avsaknaden av system för information/kommunikation är det inte säkert att den centrala nivån har tillräcklig kunskap om kundernas behov.

Samtidigt upplevs införandet av den balanserade styrkortsmodellen i Banverket utgöra en stimulans för en ökad kundorientering. Det finns också en efterfrågan på att verktyg och metoder utvecklas centralt i myndigheten, så att verksamheten kan utveckla ett enhetligt arbetssätt mot en ökad grad av kundorientering.

Även inom resultatenheterna kan den vertikala styrmodellen utgöra ett problem i samband med utformningen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. Medan enheterna ska styras utifrån så företagsliknande former som möjligt, ligger en svårighet i att de krav som Banverket ställer på enheternas verksamheter inte alltid överensstämmer med de krav som marknaden ställer. Enheterna kan dock inte välja att bara uppfylla en av parternas krav utan man måste uppfylla båda typerna av krav. Medan nöjda kunder innebär en efterfrågan på enhetens produkter och tjänster, är det ägaren/Banverket som utvärderar verksamheten utifrån de ekonomiska målen och avgör resultatenhetens framtid. De utformade målen och måtten i de producerande enheternas verksamheter innebär således en balansering mellan kundernas och ägarnas krav (jfr. Brignall & Modell, 2000).

### ***Den organisatoriska nivån; strukturella faktorer***

Ett förslag till ny kundstruktur har tagits fram för Banverkets förvaltande delar. En bakgrund till revideringen av den befintliga kundstrukturen var att behoven för resenärer och transportköpare, vilka tidigare bildade ett gemensamt kundsegment, betraktades som mycket olika. Genom den nya kundsegmenteringen har resenärer och transportköpare separerats till två olika segment. Samtidigt betecknas såväl resenärer som transportköpare som Banverkets indirekta kunder eller kundens kund. Det uppfattas som främst järnvägsföretagens ansvar att identifiera resenärernas och transportköparnas behov och sedan vidarebefordra dessa till Banverket. Traditionellt uppges också resenären ha en något undanskymd roll i Banverket. Samtidigt har Banverket en direkt kontakt med resenärerna genom att myndigheten ansvarar för systemet för trafikantinformation på anläggningarna. Genom ett samarbetsavtal med Resenärsforum har också Banverket tillsammans med Vägverket tagit ett aktivt steg för att öka

resenärernas inflytande på utformningen av kollektivtrafiken i Sverige. Detta kan betraktas som en drivkraft för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning genom att det hjälper Banverket att kommunicera med kunderna om deras behov och ger kunderna möjlighet att påverka utformningen av myndighetens produkter och tjänster (jfr. Potter, 1988; Sanderson, 1996).

Medan det sedan 2005 pågår ett arbete inom Banverket i syfte att förbättra kommunikationen och spridningen av kundernas behov i verksamheten föreligger det fortfarande problem i kommunikationen av identifierade kundbehov i verksamheten. I dagsläget saknas det även en systematik för insamling och analys av kundbehov, samt etablerade system för att hantera och sprida information om kunderna i Banverket. I enlighet med litteraturen kan detta betraktas som en barriär för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning i myndigheten (jfr. Ogden & Anderson, 1995; Potter, 1988; Sanderson, 1996). Avsaknaden av en systematik för insamling och analys av kundbehov samt fungerande system för kommunikation av kundernas behov internt kan också kopplas till den kritik som riktats mot att utformningen av mål för kundperspektivet i Banverkets övergripande styrkort sker utifrån ett internt perspektiv (se diskussionen i tidigare avsnitt).

Samtidigt arbetar Banverket med att utforma en central riksledningsfunktion dit järnvägsföretagen ska kunna vända sig dygnet runt vid problem, som t.ex. förseningar. En sådan funktion kan betraktas som ett hjälpmedel för kunderna att komma i kontakt med Banverket och även underlätta för myndigheten att kommunicera med kunderna om deras behov vilket kan anses utgöra en drivkraft för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning (jfr. Potter, 1988; Sanderson, 1996).

Inom affärs- och resultatenheterna uppges marknads- och försäljningsavdelningen ha det formella ansvaret för verksamheternas kundkontakter. Medan inte samtliga enheter har specifika system för spridning av information om kundernas behov till de anställda, uppges ytterligare en kanal för informationsspridning vara enhetens ledningsgrupp där också marknads- eller försäljningschefen sitter med. Kontaktytan mot kunden kan också betraktas som olika mellan Banverkets förvaltande och producerande delar. Medan resultatenheterna träffar kunderna direkt i samband med den dagliga operativa verksamheten i form av genomförandet av projekt, kurser eller utbildningar och kundspecifika uppdrag, behöver den förvaltande delen av Banverket skapa arenor för att de anställda och kunderna ska träffas och kommunicera (jfr. t.ex. den centrala riksledningsfunktionen och samarbetsavtalet med Resenärsforum). Möjligheten till "naturliga" möten och diskussioner med kunderna kring deras behov kan med andra ord anses som större inom myndighetens resultatenheter än inom den förvaltande delen av myndigheten. Detta kan anses underlätta för kunderna att framföra behov, synpunkter och klagomål m.m. till enheternas anställda, vilket i sin tur möjliggör för verksamheterna att översätta de artikulerade kundbehoven till mål och mått i verksamheten. Detta är något som i enlighet med litteraturen kan betraktas som en drivkraft för kundorienterad verksamhetsstyrning (jfr. Ogden & Anderson, 1995; Potter, 1988; Sanderson, 1996).

### *Den organisatoriska nivån; tekniska faktorer*

Inom Banverkets producerande och förvaltande delar anses det föreligga ett samband mellan kundorientering och processororientering bl.a. genom att båda strävar efter att uppnå ”en nöjd kund”. De processansvariga i Banverket är också ansvariga för att utveckla processerna utifrån kundernas behov. Samtidigt anses inte processororientering kunna existera utan att en verksamhet arbetar med eller planerar att införa kundorientering, men för att en organisation ska kunna arbeta kundorienterat upplevs det inte föreligga motsvarande krav. Utifrån detta resonemang kan arbetet med processororientering uppfattas som en drivkraft för kundorientering, men inte som något absolut nödvändigt för att en verksamhet ska kunna utveckla kundorientering och en kundorienterad verksamhetsstyrning. Medan processororientering inte lyfts fram som en drivkraft för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning i litteraturen, kan det dock i enlighet med diskussionen ovan betraktas som en drivkraft i Banverkets fall.

Som ett resultat av att *Järnvägslagen (2004:519)* ingår det bl.a. i Banverkets uppgifter att ta ut avgifter från järnvägsföretagen för deras utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen samt att upprätta kriterier för prioritering av olika järnvägsföretags ansökningar om spårkapacitet. Detta har lett till att myndigheten startat ett arbete med att definiera sina produkter och tjänster samt att utveckla produktkategorier för olika tåglägen. Även vissa av Banverkets resultatenheter har ett standardiserat produkt- eller tjänsteutbud som man tillhandahåller kunderna. Försök att definiera och urskilja de olika delarna av en produkt eller tjänst kan betecknas som en drivkraft för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning, genom att det möjliggör för organisationen att sätta mål och följa upp resultatet av leveransen till kunderna. Samtidigt menar litteraturen att en alltför långtgående produktifiering kan leda till att vissa kundgrupper marginaliseras. Risken ligger i att samtliga kundgruppers behov inte täcks in av de produkter och tjänster som kan följas upp och därmed faller bort i de fall en organisation premierar genomförandet av produktifierade tjänster, före andra icke mätbara tjänster (Dillard & Tinker, 1996; Lawrence & Sharma, 2002; Singh, 2002).

Medan införandet av styrkortsmodellen i Banverkets interna styrning ses som en stimulans för kundorientering (se diskussionen i tidigare avsnitt) kan det utifrån den ovanstående diskussionen också anses föreligga en risk för att vissa kundgrupper marginaliseras. Risken för marginalisering kopplas till trycket på att de mål som läggs in i styrkortet är kvantifierbara, något som uppfattas som svårt att uppfylla i samband med formuleringen av mål för styrkortets kundperspektiv.

Enligt litteraturen innebär användningen av perceptions- eller attitydbaserade undersökningar en osäkerhet i det att resultatet av sådan mätningar behöver tolkas av organisationen för att kunna översättas till operativa åtgärder (jfr. Kelly, 2005). Inom Banverket påtalar man också vikten av att formulera ”rätt” frågor i syfte att få ett användbart resultat vid genomförandet av kundundersökningar och att kundernas svar behöver tolkas för att de åtgärder som kan leda till en ökad kundnöjdhet ska kunna identifieras. Samtidigt anses den typ av kundundersökning som har genomförts av Banverket utgöra ett mer lätthanterligt instrument än NKI. Den kundundersökning som

Banverket genomförde under 2005 har också utgjort underlag för utformningen av mål och mått i myndighetens styrkort. Den risk som påtalas i litteraturen, att en användning av perceptions- eller attitydbaserade mätningar leder till att kundorienterade prestationsmått endast får en symbolisk betydelse i verksamheten (McGuire, 2002; Modell, 2005), har med andra ord inte kunnat vederläggas inom Banverket.

Inom resultatenheterna genomförs såväl Nöjd-kund-index (NKI) som andra typer av kundmätningar. Medan man betraktar det som viktigt att kunna följa utvecklingen av kundnöjdhet över tiden, menar man samtidigt att NKI är ett historiskt fokuserat instrument och inte tillräckligt flexibelt för att utgöra grund för kundanpassade åtgärder. För att möjliggöra en snabbare förändring av verksamheten utifrån kundernas behov behöver man genomföra andra typer av mätningar. Här kan en skillnad mellan de förvaltande delarna av Banverket och de producerande delarna i inställningen till genomförandet av kundundersökningar urskiljas. Medan syftet i de förvaltande delarna av Banverket är att genomförandet av en kundundersökning vartannat år bl.a. ska utgöra grund för identifiering av kundefterfrågade åtgärder menar resultatenheterna att de behöver ett snabbare instrument för att identifiera dessa. Genomförandet av kundundersökningar i form av t.ex. NKI uppfattas snarare som historiskt fokuserade än att de kan utgöra grund för identifikation av kundernas framtida behov.

### ***Den individuella/gruppnivån***

Inom litteraturen identifieras förekomsten av en byråkratiskt eller tekniskt orienterad kultur som en barriär för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning (jfr. Hambleton, 1988; Ogden, 1997). Vid en tekniskt orienterad kultur finns risken för att organisatoriska mått formuleras ur ett tekniskt perspektiv snarare än ur ett kundperspektiv. Medan kulturen inom Banverket i dagsläget kan betecknas som främst tekniskt orienterad, men med inslag av en byråkratiskt orienterad kultur, har en kulturell omsvängning påbörjats inom myndigheten. Det anses också föreligga en vilja hos flertalet av de anställda inom Banverket att arbeta mer kundorienterat. Man efterfrågar även gemensamma metoder i myndigheten i syfte att öka graden av kundorientering, samt strukturer och verktyg för att kunna samla in och ta tillvara kundernas önskemål. Inom Banverkets resultatenheter poängterar man i sin tur vikten av att ständigt arbeta med värdet av en affärsmässig och kundorienterad kultur för att inte riskera att verksamheten faller tillbaka i gamla vanor.

# FALLSTUDIE AV VÄGVERKET'S ARBETE MED KUNDORIENTERING

## *Inledning*

I fallstudien av Vägverkets arbete med kundorientering fokuseras information som samlats in via intervjuer, deltagande observationer samt studier av interna och offentliga dokument. Syftet med fallstudien är att visa de förutsättningar som råder för kundorienterad verksamhetsstyrning i Vägverkets förvaltande och producerande delar, samt på olika nivåer i myndigheten. I slutet av fallstudien genomförs en analys av de barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning som har identifierats för myndigheten.

## *Vägverkets förutsättningar för kundorienterad verksamhetsstyrning*

Beskrivningen av Vägverkets arbete med kundorientering fokuserar myndighetens förutsättningar för kundorienterad verksamhetsstyrning. Avsnittet är uppdelat i fem delar:

- Om Vägverket
- Den institutionella/politiska nivån
- Den organisatoriska nivån
- Den individuella/gruppnivån
- Analys – barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning

## **Om Vägverket**

Vägverket ansvarar för myndighetsutövning inom vägtransportsektorn i Sverige, samt planering, byggande, drift och underhåll av de statliga vägarna. Vägverket har också ett sektorsansvar. Det innebär att myndigheten har ansvar för att i samverkan med andra aktörer i vägtransportsektorn utveckla vägtransportsystemet i den riktning som regering och riksdag beslutar. Vägverket har ca 6500 anställda och dess verksamhetsvolym uppgår till ca 22,2 miljarder svenska kronor.<sup>24</sup>

Vägverkets organisationen kan delas in i producerande och förvaltande delar.<sup>25</sup> De förvaltande delarna utgörs av sju väg- och trafikregioner och huvudkontoret. Medan regionerna bl.a. ansvarar för väghållningen på de statliga vägarna, arbetar huvudkontoret med styrning och uppföljning av verksamheten m.m. De producerande delarna består av totalt sex konkurrensutsatta respektive icke konkurrensutsatta affärs- och resultatenheter; VV Produktion<sup>26</sup>, VV Konsult, VV Färjerederiet, Förarenheten, Trafikregistret och Vägsektorns utbildningscentrum (VUC).<sup>27</sup> Resultatenheterna har betalande kunder och resultatansvar, medan Vägverkets affärsenheter drivs under bolagsliknande former och är vinstdrivande. Samtliga affärsenheter ska vara certifierbara enligt ISO 9001 och ISO 14001.

---

<sup>24</sup> Uppgifterna gäller för verksamhetsåret 2005

<sup>25</sup> Vägverkets organisationsstruktur finns som bilaga till rapporten, se *bilaga 5*

<sup>26</sup> Förkortningen VV står för Vägverket

<sup>27</sup> Utöver affärs- och resultatenheterna har Vägverket även två stöd- och utvecklingsenheter som arbetar på uppdrag inom myndigheten

Den 1 januari 2006 skedde en omorganisation av Vägverkets huvudkontor (HK) varvid verksamheten delades in i två avdelningar; HK utvecklingsavdelningen och HK verksamhetsstyrningsavdelningen. HK utvecklingsavdelningen har två uppgifter; att samla in, analysera och föreslå förbättringar utifrån kundernas behov samt att utveckla nya/förändrade tjänster mot kund. HK verksamhetsstyrningsavdelningen har i sin tur tre uppgifter; inriktning av verksamheten, effektivisering och ständiga förbättringar av verksamheten samt genomförandet av rationell verksamhet. På de lägre nivåerna i myndigheten utförs dessa uppgifter av utvecklingsansvariga (tjänsteutvecklare) respektive i planeringsfunktionen.

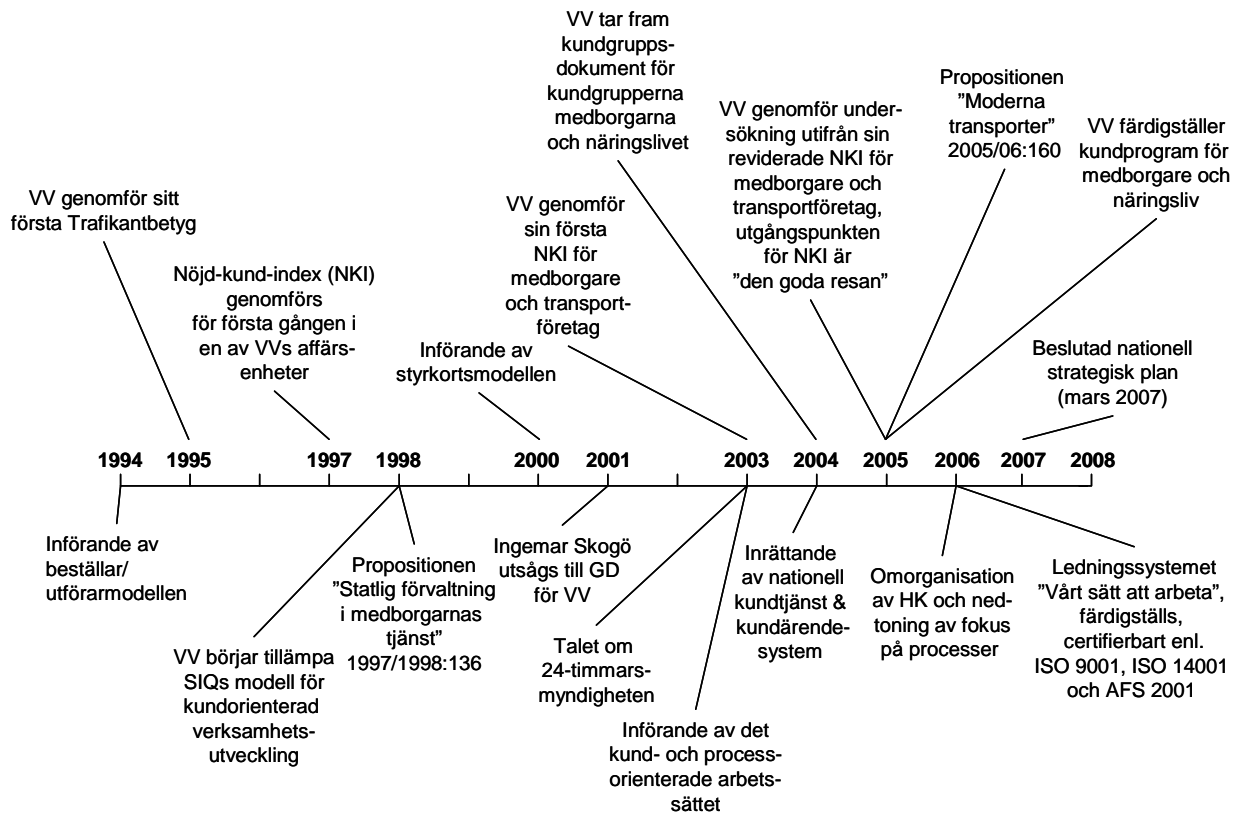
I och med omorganisationen beslutades också att Vägverkets processer och linje-verksamhet tydligare skulle åtskiljas. Processbeskrivningar och processanalyser anses utgöra viktiga verktyg i arbetet med ständiga förbättringar, men uppfattningen är samtidigt att processbeskrivningarna inte ska blandas samman med hur myndigheten organiserar verksamheten. I syfte att tydliggöra skillnaderna mellan linje och process samt för att öka förståelsen för innebörden av en helhetssyn på verksamheten har Vägverkets generaldirektör (GD) utsetts till huvudprocessägare:

*”Huvudprocessen definieras som ”Vägverkets beskrivning av hela vår verksamhet som hjälper oss i att både utveckla tjänster och genomföra dessa”. Som stöd till huvudprocessen finns beskrivningar av stödprocesser. Ansvar för att beskrivningen av hela Vägverkets verksamhet är tillämplig kan endast finnas hos en person och detta är generaldirektören”*

*(Vägverket, 2005a, Projektrapport: Uppgift och roll för avdelningarna för utveckling och verksamhetsstyrning, s 4)*

Huvudsyftet med den genomförda omorganisationen och åtskillnaden mellan Vägverkets linjeverksamhet och processer uppges vara att Vägverket i högre grad än tidigare ska kunna fokusera på kunderna, samt att kundnyttan av myndighetens verksamheter ska öka.

Ytterligare händelser som kan betraktas som betydelsefulla inom ramen för Vägverkets arbete med kundorientering presenteras i figuren på nästa sida (figur 3). Dessa händelser kommer att behandlas i samband med den fortsatta texten i detta kapitel om de förutsättningar som råder för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning inom myndigheten (se även avsnittet *Bakgrund*, s 19-20).



Figur 3. Bilden visar de händelser som berörs i samband med fallstudien av Vägverket och diskussionen om de förutsättningar som råder för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning i myndighetens producerande och förvaltande delar.<sup>28</sup>

## Den institutionella/politiska nivån

### Ekonomiska faktorer

Vägverkets producerande delar består av tre resultatenheter och tre konkurrensutsatta affärsenheter. De tre resultatenheterna har betalande kunder och resultatansvar, medan Vägverkets tre affärsenheter drivs under bolagsliknande former och är vinstdrivande. Samtliga enheter följs kontinuerligt upp av Vägverket via de årliga styrkortet samt indikatorer. Även resultaträkningar, serviceåtaganden<sup>29</sup> och generella styrande dokument för Vägverket används i styrningen av myndighetens producerande delar.

Bildandet av affärs- och resultatenheter kopplas samman med införandet av beställar/utförarmodellen i Vägverket, vilket skedde under den första hälften av 90-talet. På samma sätt som för Banverket utgör bakgrunden till utformningen av affärs- och resultatenheter inom Vägverket att man ville kunna visa på en ökad grad av kostnads-effektivitet i verksamheterna. Att endast tre av Vägverkets affärsenheter är

<sup>28</sup> Figuren finns i större skala som bilaga till rapporten, se bilaga 7

<sup>29</sup> "Ett serviceåtagande är en förpliktelse till kunden att leverera produkter och tjänster av en viss kvalitet." (Vägverket, 2006d, *Vägverkets verksamhetsbeskrivning enligt SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling*, s 71)



konkurrensutsatta kan i sin tur hänföras till skillnader i de olika verksamheternas inriktningar. Det är bara de enheter som anses ha uppenbara fördelar av att arbeta vinstdrivande och i bolagsliknande former som har omvandlats till affärsenheter.

Vägverkets affärsenheter utgörs av VV Produktion, VV Konsult och VV Färjerederiet. Medan VV Produktion är helt konkurrensutsatt så är VV Konsult i stort sett helt konkurrensutsatt.<sup>30</sup> VV Färjerederiet är å sin sida endast delvis utsatt för konkurrens. Vägverkets resultatenheter består i sin tur av Förarenheten, Trafikregistret och Vägsektorns utbildningscentrum (VUC). De är i princip inte konkurrensutsatta<sup>31</sup> men har resultatansvar för sina verksamheter. Resultatenheterna får dock inte själva prissätta sina produkter och tjänster. Samtliga affärs- och resultatenheter har såväl interna som externa kunder i form av regioner och andra enheter inom Vägverket, kommuner, privata väghållare, privatpersoner, privata organisationer m.fl. För både VV Produktion, VV Konsult och VUC utgör dock försäljning internt inom Vägverket den största andelen av verksamhetsvolymen.

Det ställs också krav på affärsenheterna att dessa ska ha en lönsamhet i nivå med branschgenomsnittet. Medan det för både VV Konsult, och VV Produktion finns utpekade konkurrenter på den svenska marknaden att "benchmarka" verksamheternas lönsamhet mot, saknas dylika konkurrenter för VV Färjerederiets verksamhet. Affärsenheten har inte några konkurrenter på det allmänna vägnätet utan endast på det kommunala vägnätet, på enskilda vägar samt i form av enskilda färjerederier. Att hitta färjerederier att jämföra verksamhetens lönsamhet mot har dock inte lyfts fram som ett problem.

I enlighet med bakgrunden till bildandet av affärs- och resultatenheter i Vägverket upplever dessa enheter att de blivit mer effektivitetsfokuserade sedan intäkterna började baseras på försäljning till kund respektive avgifter från kund snarare än anslag. Effektivitet likställs med kostnadseffektivitet, och en viktig drivkraft för kundorientering är att enheterna ska vara vinstdrivande respektive täcka sina egna kostnader. Även det faktum att det blivit synligt i verksamheten vad kunderna betalar för en tjänst genom införandet av avgifter, i kombination med inställningen att kunderna inte ska behöva betala mer än nödvändigt för de tjänster de vill erhålla, anses leda till ett ökat effektivitetsfokus i resultatenheterna.

Medan affärsenheterna framhåller att deras produkter och tjänster måste vara efterfrågade av kunderna för att verksamheterna ska få lönsamhet och överleva, menar resultatenheterna i sin tur att även de har liknande krav på sig, trots avsaknaden av konkurrens. Om inte ägaren (Vägverket och staten) upplever att resultatenheten uppfyller sitt uppdrag på ett rationellt, kundorienterat och effektivt sätt kan ansvaret för uppgiften snabbt övergå till någon annan. Även "hotet" om konkurrens ses som en viktig faktor för kundorientering och kostnadseffektivitet. Man kan inte med säkerhet avgöra vad som kommer att ske med verksamheten eller dess utformning i framtiden och

---

<sup>30</sup> VV Produktions konkurrensutsättningsgrad är 100%, medan Vägverket Konsults icke konkurrensutsatta uppdrag under 2005 motsvarade 7% av omsättningen

<sup>31</sup> VUC utgör dock ett undantag genom att enheten delvis verkar i konkurrens

därför är det viktigt att fokusera på skapandet av en kundorienterad och affärsmässig kultur. Inom ramen för begreppet affärsmässighet ligger exempelvis arbetet med kundorientering, strävan efter lönsamhet, lyhörddhet och förståelse för kundens problem samt marknadsarbete.

Uppfattningen i den förvaltande delen av Vägverket är också att effektivitet kommer mer naturligt inom konkurrensutsatta verksamheter som till exempel Vägverkets affärsenheter, än inom de ej marknadsutsatta delarna av myndigheten. Även de verksamheter som har betalande kunder, vilket gäller för såväl Vägverkets resultat- som affärsenheter, anses naturligt ha närmare till effektivitet. När kunderna betalar för sina tjänster blir effektivitet i form av ett fokus på kostnader och produktivitet samt en strävan efter att minska dubbelarbete i verksamheten, något som ständigt finns på verksamhetens agenda. Ytterligare en skillnad mellan de förvaltande och producerande delarna av Vägverket som uttrycks i samband med intervjuerna ligger i hur man definierar sina kunder. Den kundgruppsindelning som utgör den underliggande strukturen för huvudkontorets och Vägverkets regioners arbete med kundorientering anses exempelvis inte relevant för myndighetens affärs- och resultatenheter. För dem är det inte väsentligt och i vissa fall inte heller möjligt att dela in kunderna utifrån Vägverkets 11 kundgrupper<sup>32</sup>. Vissa av Vägverkets kundgrupper återfinns dock inom resultat- enheternas verksamheter, t.ex. kundgrupperna ”funktionshindrade” och ”äldre”.

### ***Institutionella faktorer***

#### *Lagstiftande/reglerande instrument*

Inom Vägverket anses föreskrifterna om vilka steg som planeringen av projekt ska innehålla kunna leda till att planeringstiden för projekt blir onödigt lång. Från det att ett projekt har initierats till dess att det genomförts kan det gå mellan 10 och 20 år. Ofta är emellertid situationen sådan att kunderna inte kan vänta så länge på de efterfrågade lösningarna. Det föreligger också en risk för att åtgärderna inte längre är efterfrågade när de väl genomförs.

De olika stegen i planeringsprocessen kan också vara mycket resurskrävande. Exempelvis uppges själva planeringen inför och genomförandet av samrådsmöten i vissa fall kunna kosta mer än utförandet av den specifika åtgärden. Samtidigt poängterar intervjupersonerna vikten av att genomföra samrådsmöten, då det ger de boende i ett område och andra intressenter möjlighet att komma med synpunkter på hur en väg ska dras, en rondell ska byggas m.m. för att ge bästa möjliga tillgänglighet och säkerhet. I samband med samrådsmöten kan Vägverket också informera allmänheten om vad som kommer att ske under själva byggnationen av exempelvis en viss vägsträcka.

Ett annat exempel som lyfts fram i samband med diskussioner om resurskrävande planeringsprocesser är *Nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015* (NPVS). Planen arbetades fram utifrån ett direktiv som Vägverket erhållit av regeringen under 2002 rörande att myndigheten skulle upprätta en nationell väghållningsplan där också

---

<sup>32</sup> Vägverkets kundgrupper består inom *medborgarna* av: Barn och unga, Ungdomar, Yrkesverksamma, Funktionshindrade och Äldre respektive inom *näringslivet* av: Bas- och processindustrin, Konsumentvaru- och livsmedelsindustrin, Privat service, Offentlig service, Godstransportörer och Persontransportörer.

sektorsuppgifterna skulle inkluderas (Vägverket, 2004a, *Den goda resan – Nationell plan för vägtransportssystemet, 2004-2015*). Arbetet med NPVS innebar ett intensivt arbete för Vägverket och totalkostnaden för projektet har uppskattats till mellan 100 och 200 miljoner svenska kronor. Under den mest intensiva fasen av projektet var ca 400 personer inom Vägverket på något sätt berörda av arbetet och över 300 remissinstanser yttrade sig över förslaget till planen. Bara några månader efter att planen färdigställdes (sommaren 2004) förstod man emellertid från den politiska nivån att det saknades finansiella resurser för att uppfylla planen. Under senhösten 2004 beslutade man också att omdirigera resurser från de investeringsprojekt som var fastlagda i planen till att förbättra vägnätet till och från SAAB:s fabrik i Trollhättan (det sk. Trollhättapaketet). Investeringsdelen i NPVS blev med andra ord relativt snabbt inaktuell, vilket man från Vägverkets sida bl.a. uppfattade som negativt ur ett kundperspektiv.

”...naturligtvis är det så att näringslivet blir förbannade om det är så att det är åtgärder som försvinner här av olika anledningar. Man har gått ut och gjort utfästelser om att det här ska göras och sedan ändrar man sig.” (VV29, 050228)

I arbetet med kundorientering betraktas också de långsiktiga planerna i form av NPVS och länstransportplanerna som problematiska ur ytterligare ett perspektiv. Genom att de stora investeringsobjekten i planerna kräver ansenliga finansiella resurser riskerar de inverka negativt på möjligheten för Vägverket att uppfylla kundbehov ur ett kortare perspektiv. Resurserna är redan ”öronmärkta” för andra mer långsiktiga projekt, varför Vägverkets möjlighet till flexibilitet och att styra om verksamheten för att uppfylla kundbehov minskar. Just möjligheten till flexibilitet anses viktig för att kunderna ska uppleva att det faktiskt sker något i verksamheten, som ett resultat av Vägverkets arbete med kundorientering.

Som nämnts tidigare medger dock den nya transportpolitiska propositionen *Moderna transporter (2005/06:160)* en lättnad i arbetet med utformningen av ”långsiktplaner” för transportmyndigheterna (se *Fallstudie av Banverkets arbete med kundorientering, s 44-45*). Till skillnad från tidigare ska myndigheterna framöver endast behöva göra en revidering av den befintliga långsiktplanen i de fall då inte större förändringar har skett i termer av ”...t.ex. trafikutveckling, omvärldsförutsättningar, tillgängliga resurser för infrastrukturåtgärder eller nya politiska prioriteringar.” (*Moderna transporter (2005/06:160)*, kap. 7, s 60). Detta är något som efterfrågats av såväl Banverket som Vägverket. Det upplevs vara för mycket resurser som går åt för att arbeta fram investeringsplaner m.m. som sedan inte kan genomföras, som i exemplet med investeringsdelen i NPVS.

Den nya transportpolitiska propositionen (*2005/06:160*) anses också utgöra ett stöd för Vägverkets arbete med kundorientering, även om formuleringar som att transportmyndigheterna ska ha ett kundorienterat perspektiv och vara kundorienterade upplevs som ”luddiga”. Propositionen upplevs inte heller innehålla några direktiv för hur myndigheterna ska gå tillväga för att uppfylla den kundorientering som efterfrågas. På Näringsdepartementet menar man också att kundorientering är ett aggregerat begrepp och lite ”diffust”. Det är inte heller säkert att det går att hitta kvantitativa mått för kundorientering utan man kan från myndigheternas sida behöva använda sig av kvali-

tativa beskrivningar eller indikatorer för att visa på arbetet med och utvecklingen av kundorientering. Samtidigt ser man från Näringsdepartementets sida framför sig att det kommer att ske en successiv förbättring av mätbarheten och utveckling av metoder för att mäta kundorientering, så att man kan följa upp och se hur kundorienteringen utvecklas i myndigheterna.

”Det medborgarperspektiv som finns i det övergripande målet och det allmänintresse som det är ett uttryck för är en viktig utgångspunkt för transportpolitiken. Medborgarperspektivet skall dock inte endast betraktas som en del av ett kollektivt allmänintresse. Det skall också ses ur ett individuellt perspektiv, ett kundorienterat perspektiv som utgår ifrån den enskilda resenärens och godskundens intresse. Denna kundorientering skall genomsyra såväl utformningen av transportpolitiska styrmedel som enskilda myndigheters verksamhet.”

(*Moderna transporter (2005/06:160)*, kap. 5, s 26)

På den politiska nivån har även en strategi utarbetats för ”...en fortsatt utveckling av den elektroniska förvaltningen och 24-timmarsmyndigheten.” (Pressmeddelande, Finansdepartementet, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), 061121). Strategin och regeringens fokus på att förbättra den elektroniska tillgängligheten i statlig förvaltning har lett till att Vägverket tillsatt ett råd (24-timmarsrådet) med syfte att utreda innebörden av 24-timmarsmyndigheten för verksamheten. I rådets uppgifter ingår även att undersöka hur Vägverket kan utvecklas till en 24-timmarsmyndighet. I direktiven för verksamhetsplaneringen 2007-2009 uttrycker också myndigheten en strategi för en sådan utveckling.

”Vägverket ska vara en föredömlig 24-timmarsmyndighet genom att på ett effektivt och öppet sätt tillvarata kundernas behov och erbjuda samhällsservice genom olika kanaler, bl.a. i samverkan med andra myndigheter. Våra tjänster till kunder behöver förbättras så att våra kunder själva ska kunna utföra en större del av tjänsterna genom så kallade självservice-tjänster. År 2008 bör det finnas minst 4 självservice-tjänster på nivå 4.”

(Vägverket, 2006b, *Gemensamt direktiv för planering av verksamheten, 2007-2009*, s 7)

Talet om 24-timmarsmyndigheten anses också vara en bakgrund till att Vägverket inrättade en nationell kundtjänstfunktion under hösten 2004. Inrättandet av den nationella kundtjänsten innebär bl.a. att kunderna endast behöver ringa ett nummer för att komma i kontakt med Vägverket oavsett var i landet de befinner sig.

Affärsenheterna uppfattar i sin tur att lagstiftningen kring deras verksamheter i vissa fall kan utgöra en konkurrensnackdel. Man kan t.ex. inte som sina konkurrenter utvidga verksamheten genom att köpa andra företag. De personalavtal man har anses också generellt dyrare än andra icke statliga bolags avtal. För resultatenheter innebär lagstiftningen bl.a. en begränsning i det att man inte själva får prissätta sina tjänster. Det innebär att krav på kostnadseffektivitet inte kan uppfyllas annat än genom interna effektiviseringar, något som riskerar att leda till att enheternas anställda pressas för hårt. Då det finns ett motstånd på den politiska nivån mot att det ska bli dyrare att ta körkort kan exempelvis inte heller Förarenheten utveckla sitt tjänsteutbud utifrån kundernas önskemål och erbjuda prissatta tjänster.

### *Frivilliga standarder*

Sedan slutet av 1998 arbetar Vägverket med SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling.<sup>33</sup> Under 2006 utvärderades också Vägverkets förvaltande delar inkl. de tre resultatenheterna av SIQ vilket resulterade i att man tilldelades ett ”Erkännande för framgångsrik verksamhetsutveckling”. Enligt SIQ utgör erkännandet en bekräftelse på att Vägverket har kommit långt i detta arbete.

”Ett långsiktigt och målmedvetet arbete i Vägverket har renderat oss ett hedersamt erkännande från SIQ och det har vi stor glädje och nytta av. Erkännandet ger hela organisationen en extra stimulans och inspiration för det fortsatta kvalitetsarbetet i Vägverket”

(Uttalande av Vägverkets GD Ingemar Skogö rörande erkännandet av SIQ, [www.siq.se](http://www.siq.se), 061129)

Vägverket har också diskuterat att gå med i Svenskt kvalitetsindex (SKI) där olika organisationers (såväl myndigheters som privata organisationers) kvalitetsindex jämförs offentligt.<sup>34</sup> Målet är att vara den organisation som har den största andelen nöjda kunder. Att gå med i SKI och få ett högt betyg uppges kunna utgöra ett etappmål för Vägverkets kundorienteringsarbete. Under 2006 färdigställde också Vägverket arbetet med utvecklingen av ett integrerat ledningssystem för myndighetens förvaltande del ”Vårt sätt att arbeta”. Systemet är certifierbart enligt ISO 9001, ISO 14001 och AFS 2001<sup>35</sup>.

Även Vägverkets affärs- och resultatenheter tillämpar SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling. Det utgör ett krav för verksamheterna. Samtliga affärsenheter ska även vara certifierbara enligt ISO 9001 och ISO 14001. En strävan efter certifierbarhet enligt ISO:s standarder är också något som uppges utgöra en bakgrund till införandet av processorientering i enheterna.

### *Institutionaliserade strukturer*

Som nämnts tidigare (se *Fallstudie av Banverkets arbete med kundorientering*, s 46) utgör mål- och resultatstyrning den övergripande och institutionaliserade styrmodellen i svensk statlig förvaltning. Modellen bygger på en vertikal styrning där mål från den politiska nivån bryts ned i en hierarkisk kedja i myndigheternas verksamheter. Den främsta kanalen för presentation av de politiskt satta målen och de till målen kopplade återrapporteringskraven utgörs av myndigheternas årliga regleringsbrev. Graden av måluppfyllelse återrapporteras i sin tur bl.a. genom myndigheternas årsredovisning.

Förutom myndigheternas mål/uppdrag, och uppgifter om vilken resultatinformation som myndigheterna ska lämna till regeringen så innehåller också regleringsbrev

---

<sup>33</sup> SIQ står för institutet för kvalitetsutveckling (Vägverket, 2004d, *Strategisk plan för Vägverket 2005-2014*, s 6). *SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling* är en av de metoder som Vägverket använder sig av för att systematiskt utvärdera och förbättra sin verksamhet (Vägverket, 2004b, *Från vision till resultat – Vägverkets styrhandbok, version 2.0*, s 18)

<sup>34</sup> ”Svenskt Kvalitetsindex (SKI) är ett system för att samla in, analysera och sprida information om kunders förväntningar, upplevd kvalitet och värdering av varor och tjänster.” ([www.kvalitetsindex.se](http://www.kvalitetsindex.se), 061201)

<sup>35</sup> AFS står för Arbetsmiljöverkets författningssamlingar

myndigheternas årliga anslag. Anslaget är fördelat på ett antal anslagsposter och det står inte myndigheten fritt att flytta medel mellan dessa, utan respektive anslagspost är vikt till den specifika verksamhet som anges under anslaget i regleringsbrevet. För Vägverkets del utgörs anslagsposterna (ramanslagen) av administration, väghållning och statsbidrag samt från EG-budgeten finansierade stöd till Transeuropeiska nätverk (*Regleringsbrev för Vägverket budgetåret 2006*).

Mål- och resultatstyrning är också den styrform som utgör grunden för den interna styrningen i Vägverket, även om också regelstyrning och finansiell styrning uppges utgöra viktiga delar i myndighetens verksamhetsstyrning.

”Vägverket skall tillämpa mål- och resultatstyrning som styrfilosofi. Mål- och resultatstyrningen skall utgå från uppdragsgivarens krav och mål.

Mål- och resultatstyrning innebär att formulera mål, mäta och analysera resultat i förhållande till målen samt att belöna med utgångspunkt från uppnådda resultat. Varje medarbetare skall självständigt kunna ta beslut inom givna ramar.

Mål skall formuleras för de kritiska delarna och resultaten av Vägverkets processer. Utfallet skall mätas och analyseras i förhållande till målen. Även övriga väsentliga delar och resultat av processerna skall mätas och analyseras.”

(Vägverket, 2006c, *Mål och resultatstyrning i Vägverket*, s 6)

Verksamhetsstyrningen i Vägverket genomförs enligt en vertikal styrmodell, och myndighetens vision och verksamhetsidé är formulerade utifrån målen för transportpolitiken. Dessa översätts i sin tur till strategiska mål och strategier i Vägverket vilka ligger till grund för myndighetens verksamhetsplanering. De styrverktyg som myndigheten använder sig av i verksamhetsstyrning utgörs av:

- ”processbeskrivningar (främst styrprocessen)
- rutiner m.m. (t.ex. för styrkortsmodellen)
- verktyg (t.ex. strategisk plan och styrkort)”

(Vägverket, 2006c, *Mål och resultatstyrning i Vägverket*, 2006, s 6)

Samtidigt poängterar Vägverket vikten av att ha en verksamhet med korta beslutsvägar och att ansvar och befogenheter är decentraliserade i myndigheten. Enligt intervjuerna är också myndighetens regioner relativt autonoma, och man anser att det är en lång bit kvar innan man kan betecknas som ett Vägverk.<sup>36</sup> Detta betecknas emellertid också som en bakgrund till att Vägverkets strategiska plan innehåller strategier för hur målen i planen ska uppfyllas. På en central nivå i myndigheten upplever man annars att det föreligger en risk för att myndighetens enheter kommer utveckla olika strategier och arbeta på olika sätt för att nå måloppfyllelse.

Fokus på kund- och processorientering i Vägverket kopplas samman med myndighetens GD och det upplevs föreligga en stark central styrning mot en ökad grad av kundorientering. Vägverket är också en linjestyrd organisation, verksamhets-

---

<sup>36</sup> Kundorientering, helhetssyn och effektivitet är GD:s ledord för förändringsarbetet i Vägverket

planeringen sker i linjen; från GD till respektive vägdirektör. Att VP-direktiven poängterar kundorientering anses enligt intervjuerna även utgöra en av de starkaste drivkrafterna för kundorientering i myndigheten. Samtidigt innebär den vertikala styrningen, med resurser och befogenheter kopplade till linjefunktionen, att de olika nätverken i myndigheten för bl.a. kundansvariga och processerna inte har några egna mandat att fatta beslut. Detta får istället ske i de anställdas linjeroll.

Även om kundernas behov inte anses vara motstridiga uppdragsgivarens krav, uppfattas kunderna och regeringen inte alltid ha samma prioriteringar. Det är inte säkert att kunderna alltid efterfrågar de politiskt satta målen. Ett exempel i detta sammanhang är klimatfrågor vilket inte är särskilt prioriterat bland kunderna när Vägverket frågar efter deras behov i vägtransportsystemet, men som utgör ett uppdragsgivarkrav. Nollvisionen med bl.a. hastighetsbegränsningar och hastighetskameror som följd är också ett politiskt mål som vissa kunder kan ha svårt att ta till sig. Dyliga mål i regleringsbrevet upplevs dock inte som problematiska ur ett kundperspektiv utan betecknas istället som mer långsiktiga kundbehov. Regleringsbrevets fördelning av myndighetens anslag i olika anslagsposter, i kombination med att Vägverket inte självt kan bestämma hur medlen ska fördelas för olika verksamheter betraktas däremot som ett problem. Anslagsfördelningen anses låsa verksamheten och minska möjligheten för Vägverket att utforma lösningar i förhållande till hur kundernas behov ser ut. Situationen kan också uppkomma att myndigheten i slutet av året saknar medel för åtgärder inom den verksamhet som är kopplad till en viss anslagspost, medan man har medel kvar som är öronmärkta till annan verksamhet. Detta leder till att åtgärder inte kan genomföras trots att Vägverket ”egentligen” har finansiella resurser kvar för verksamhetsåret.

Medan kundfokus i det balanserade styrkortet<sup>37</sup> dels uppfattas som en drivkraft för kundorientering, anses det också kunna utgöra en barriär för flexibilitet vad gäller genomförandet av kundefterfrågade åtgärder. Flexibiliteten riskerar att hämmas genom att det är de mål som formulerats för styrkortet för ett visst verksamhetsår som ska uppfyllas oavsett om det visar sig att kunderna efterfrågar andra typer av åtgärder. Målen i det balanserade styrkortet ses också som starkt kopplade till målen i Vägverkets regleringsbrev.

Medan den vertikala styrningen i Vägverket i enlighet med diskussionen ovan i vissa fall upplevs kunna utgöra en barriär för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning, så uttrycker intervjuerna samtidigt en efterfrågan på en ännu högre grad av central styrning inom vissa delar av arbetet med kundorientering. Exempelvis efterfrågas ett gemensamt mål för kundorientering i myndigheten och att Vägverkets GD ytterligare poängterar varför det är viktigt att arbeta med kundorientering och att tillämpa ett kundperspektiv på verksamheten. Detta anses kunna tydliggöra vikten av kundorientering för de anställda i verksamheten och hjälpa de regionala kundansvariga att få gehör för kundorienteringen i regionernas ledningsgrupper.

---

<sup>37</sup> Utöver kundfokus innehåller Vägverkets styrkort ett uppdragsgivarfokus, ett internt/finansiellt fokus, ett utvecklingsfokus och ett medarbetarfokus.

Inom Vägverkets affärs- och resultatenheter lyfter man i sin tur fram en del problem med Vägverkets vertikala styrmodell. Medan det ingår i uppgifterna för myndighetens affärs- och resultatenheter att bidra till och delta i skapandet av ett kundorienterat arbetssätt inom Vägverket så betraktas det t.ex. som potentiellt problematiskt att kundorienteringsarbetet i myndigheten har tagit sin utgångspunkt ur de förvaltande delarna av verksamheten. Förutsättningarna och utformningen av de producerande och förvaltande delarna av myndigheten skiljer sig och det kan innebära problem att använda en standardmodell som ska fungera för alla verksamheter. Det är med andra ord inte själva kundorienteringen som ses som problematisk utan snarare angreppssättet eller förändringsarbetet.

Affärsenheterna menar också att Vägverket som kund kan ha andra krav på enheternas verksamheter än vad de externa kunderna har, varför man har hamnat i diskussioner kring vilka kunder det är viktigast att man prioriterar – de interna eller de externa. Konklusionen har dock blivit att man måste prioritera båda kundgruppernas krav. Det upplevs även som problematiskt att förklara den egna rollen i relation till myndigheten, att man är en del av myndigheten men samtidigt ”som vilken entreprenör som helst”. Samtidigt anses tillhörigheten till Vägverket kunna utgöra en konkurrensfördel; man menar inom affärsenheterna att det kan uppfattas som en trygghet för kunderna att enheten är en del av myndigheten.

## Den organisatoriska nivån

### *Strukturella faktorer*

#### *Vägverkets kunder*

Vägverket delar in sina kunder i två kundkategorier och 11 kundgrupper (se figuren nedan). Indelningen i de olika kundgrupperna har skett utifrån kundkategoriernas definierade behov, men även möjligheterna för Vägverket att nå de transportpolitiska delmålen har varit viktiga vid definitionen av de olika kundgrupperna (Vägverket, 2004e, *Vägverkets årsredovisning 2003*). En och samma kund kan ingå i flera kundgrupper samtidigt (se figuren nedan).

Medborgare	Näringsliv
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Barn och unga</li> <li>• Ungdomar</li> <li>• Yrkesverksamma</li> <li>• Äldre</li> <li>• Funktionshindrade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bas- och processindustri</li> <li>• Konsumentvaru- och livsmedelsindustri</li> <li>• Privat service</li> <li>• Offentlig service</li> <li>• Godstransportörer</li> <li>• Persontransportörer</li> </ul>

Figur 4. Vägverkets kundgrupper (Vägverket, 2006d, *Vägverkets verksamhetsbeskrivning enligt SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling*, s 54)

Det betraktas emellertid inte som tillräckligt att Vägverket fokuserar enbart på sin egen roll i relationen med dessa kunder. Även hur myndighetens entreprenörer uppträder mot kunderna är av betydelse, då detta anses återspegla sig på hur kunderna upplever



Vägverket. Vägverkets samarbetspartners, vilka utgörs av bl.a. kommuner, länsstyrelser och trafikhuvudmän, uppfattas också som viktiga aktörer och kan i vissa fall dessutom utgöra kunder till verksamheten. Detta är t.ex. fallet i situationen då de företräder kundbehoven hos medborgarna i en kommun.

Vägverket har också tillsammans med Banverket tecknat ett samarbetsavtal med Resenärsforum<sup>38</sup> under våren 2006. Avtalet syftar till att stärka resenärernas inflytande i kollektivtrafiken och löper initialt över en tvåårsperiod. Samarbetsavtalet ligger inom ramen för Vägverkets sektorsansvar.

”Regeringen har nyligen presenterat den transportpolitiska propositionen ”Moderna transporter”. Detta initiativ från Banverkets och Vägverkets sida ligger i linje med vad regeringen föreslår - att vara lyhörd för vad olika grupper i samhället anser om transportsystemet och vilka behov de har.”

(Uttalande av Vägverkets GD Ingemar Skogö rörande samarbetsavtalet med Resenärsforum, [www.resenarsforum.se](http://www.resenarsforum.se), 060425)

#### *System för information/kommunikation och avhjälpande*

Under hösten 2004 inrättade Vägverket en nationell kundtjänst samt implementerade ett kundärendesystem med syfte att utveckla dialogen med enskilda medborgare samt förbättra sin tillgänglighet och öppenhet.<sup>39</sup> Utgångspunkten för kundärendesystemet ”Kundskap” är att de synpunkter, behov och klagomål som tas upp av de kunder som ringer in till kundtjänsten eller besöker Vägverkets hemsida ska registreras. Samtliga medarbetare inom Vägverket ska sedan kunna ta del av kundernas synpunkter genom att de har tillgång till kundärendesystemet. I praktiken är det dock i princip endast de synpunkter eller frågor som kräver återkoppling som registreras i Kundskap; det som personalen i den nationella kundtjänsten kan svara på direkt registreras inte.

Initialt förelåg emellertid problem med funktionaliteten i utdata för systemet. Det var exempelvis inte säkert att den kundgrupp som information registrerats för också var den kundgrupp som informationen gällde. Detta har dock åtgärdats genom att Kundtjänst har övergått från att registrera inkomna kundärenden utifrån kundgrupp till vilket ämne synpunkterna rör, samt genom att man via en sökfunktion i systemet kan söka efter specifika begrepp och kundärenden. Uppfattningen om huruvida detta har lett till en större användbarhet av kundärendesystemet går emellertid isär i Vägverket. Medan vissa anser att systemet nu fungerar på ett bra sätt och att man kan använda det i sitt arbete som kundansvarig så menar andra att Kundskap snarare har blivit en lagringsplats för kundärenden. Detta kopplas till att rubriceringen av de olika kundärendena sker subjektivt och att det därför är svårt att plocka ut information ur systemet.

---

<sup>38</sup> Resenärsforum företräder både väg- och spårburna kollektivresenärer, och samarbetar med en rad lokala och regionala pendlarorganisationer ([www.resenarsforum.se](http://www.resenarsforum.se), 060426)

<sup>39</sup> Efter kl. 19, då den nationella kundtjänsten stänger, kan kunderna istället vända sig till Vägverkets trafikinformationscentraler rörande information m.m. om läget på vägarna (Vägverket, 2006d, *Vägverkets verksamhetsbeskrivning enligt SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling*)

Spridningen av kundernas behov i verksamheten anses också kunna förbättras. Enligt intervjuerna saknas det i dagsläget tekniker och rutiner för att sprida information om kunderna internt i Vägverket.

”...jag tycker att den största bristen vi har eller det som sägs är ju att det finns mycket, det finns så mycket kunskap om hur kundbehoven ser ut ”så att väggarna bågna” som man uttrycker det men det är lite så och så med att få ut det i organisationen.” (VV43, 060515)

Medan ett flertal mätningar om kundernas behov har genomförts av olika delar av Vägverket så har dessa inte heller sammanställts, varför kunskapen om kundernas behov tenderar att vara spridd i myndigheten. I samband med en revidering av Vägverkets kundgruppsdokument<sup>40</sup> som planeras ske under 2007 så ska dock resultaten från myndighetens olika mätningar sammanställas nationellt.

För arbetet med Vägverkets centrala verksamhetsplanering och vid framtagandet av de regionala verksamhetsplanerna har man dessutom börjat etablera rutiner för de kundansvarigas deltagande och förmedling av de kundbehov som anses viktiga att ta hänsyn till i verksamhetsstyrningen. De kundansvariga gjorde också inspel till Vägverkets arbete med att ta fram en ny nationell strategisk plan under 2006, och ett seminarium har genomförts med de kundansvariga och tjänsteutvecklarna i myndigheten för prioritering av de mål med avseende på kund som ska ingå i den nationella strategiska planen 2007-2016.

I och med omorganisationen av Vägverkets huvudkontor har dessutom två nationella kundcontrollers tillsatts, en för näringslivets kundgrupper och en för medborgarnas kundgrupper. Medan de nationella kundansvariga organisatoriskt tillhör HK utvecklingsavdelningen tillhör de två kundcontrollerna HK verksamhetsstyrningsavdelningen. Den exakta rollen för Vägverkets kundcontrollers är inte fastställd i dagsläget, men bland deras ansvarsområden ingår att säkerställa kundarbetet inom HK verksamhetsstyrningsavdelningen och att förvalta Vägverkets serviceåtaganden.

På regional nivå i Vägverket har också olika initiativ tagits för att förbättra kommunikationen med kunderna i regionen. Sedan 2005 genomförs t.ex. ”Trafikpanelen” i region Stockholm, vilket är ett webb-baserat verktyg genom vilket kunderna kan uttala sig om Stockholmstrafiken. Trafikpanelen genomförs två gånger per år och deltagande i panelen sker på den enskilda kundens initiativ. Medan det initiala syftet med Trafikpanelen var att regionen aktivt skulle kunna gå ut och fråga kunderna om deras behov, har fokus ändrats till att skapa relationer med kunderna och att stärka Vägverkets varumärke. Enligt intervjuerna har emellertid de kundansvariga på regionen möjlighet att vara med och påverka utformningen av frågor till Trafikpanelen, och möjligheten finns för de kundansvariga att lägga in vissa frågor om de vill få något särskilt område belyst. Även om Trafikpanelen främst är en varumärkesskapande insats så upplevs också kundernas svar ge en fingervisning om vilka behov som finns i regionen.

---

<sup>40</sup> Vägverkets nuvarande kundgruppsdokument arbetades fram under 2004 och 2005. Ett kundgruppsdokument finns framtaget för respektive av Vägverkets 11 kundgrupper. ”Kundgruppsdokumenten beskriver problem, behov och samhällskrav riktade till kundgruppen.” (Vägverket, 2004c, *Kundgruppsdokument – Barn och unga*, s 3)

Medan det upplevs som relativt enkelt att kommunicera med och ta reda på kundernas behov inom vissa kundgrupper som t.ex. kundgruppen äldre så upplevs det svårare att kommunicera med kundgrupperna yrkesverksamma och ungdomar. Dessa grupper anses dels stora men också svåra att nå och det finns inte heller någon utpekad organisation som företräder kundgruppernas intressen. Inom region Väst har man dock på basis av genomförda intervjuer gjort en segmentering av kunderna inom dessa två kundgrupper. Kundsegmentering syftar till att regionen ska kunna rikta sin dialog på ett bättre sätt och förbättra kommunikationen med yrkesverksamma och ungdomar.

Inom Vägverkets affärs- och resultatenheter ansvarar tillsatta kundansvariga respektive marknadschefer för enheternas kundkontakter. Genom att det ingår bland de kundansvarigas uppgifter att föra fram identifierade kundbehov till enhetens ledningsgrupp respektive att enhetens marknadschef ingår i ledningsgruppen, uppges kundernas behov och synpunkter förmedlas i verksamheten. Det finns dock inte särskilda system på alla affärs- och resultatenheter för att sprida kundernas behov och synpunkter till de anställda i verksamheten. Samtidigt har också enskilda medarbetare egna kundkontakter och kundansvar inom ramen för den operativa verksamheten, exempelvis i samband med genomförandet av projekt samt vid utförande av uppdrag och kurser eller utbildningar. Förarenheten och Trafikregistret tar också dagligen emot många samtal från kunderna. Förarenheten träffar dessutom sina kunder personligen vid två tillfällen i samband med att dessa tar sitt körkort (vid kunskaps- och körprov). De frågor, synpunkter eller klagomål som inkommer från kunderna registrerar resultatenheterna i Vägverkets kundärendesystem. Vägverkets nationella kundtjänst utgör också en gemensam ingång för samtliga affärs- och resultatenheters kunder. Utöver Vägverkets gemensamma kundtjänst har enheterna även egna telefonväxlar som kunderna kan nå direkt via separata telefonnummer. Förarenheten och Trafikregistret har dessutom tillgång till Vägverkets kundärendesystem.

### ***Tekniska faktorer***

#### *Processororientering och produktifiering*

Inom Vägverket kopplas kartläggningen av myndighetens processer och införandet av ett processororienterat arbetssätt samman med myndighetens fokus på kundorientering. Såväl processerna som kundorienteringen anses också utgå från kundernas behov och det gemensamma målet är en nöjd kund.

”Vägverkets processer är framtagna utifrån kundernas behov av att kunna planera och genomföra sina transporter och resor. Processerna styr hur arbetet i Vägverket ska bedrivas för att vi gemensamt ska kunna leverera de tjänster som våra kunder och vår uppdragsgivare förväntar sig, det vill säga hur vi ska arbeta för att uppfylla mål, krav och åtaganden.”

(Vägverket, 2006a, *Beskrivning av Vårt sätt att arbeta – Vägverkets ledningssystem*, s 4)

Den omorganisation som skett på HK i januari 2006 anses dock ha inneburit att Vägverket tonat ned sitt fokus på verksamhetens identifierade processer. Medan myndigheten tidigare betraktades som en matrisorganisation har det nu från centralt håll poängterats att processbeskrivningarna inte ska blandas samman med hur Vägverket organiserar verksamheten. Acceptansen bland Vägverkets medarbetare anses också

större för myndighetens fokus på kundorientering än för dess fokus på processer. Innan genomförandet av omorganisationen (1/1 2006) framkom dessutom uppfattningar om att processorienteringen var krånglig för Vägverkets medarbetare, det var svårt att veta när man arbetade i processen och när man arbetade i linjen. Man upplevde också att delprocesserna hade utvecklats till lite av ”stuprör” i verksamheten, vilket var något som man initialt hade som mål att undvika genom införandet av det processorienterade arbetssättet.

I dag är Vägverkets två tidigare huvudprocesser (*Stödja medborgarnas resor* och *Stödja näringslivets transporter*) ersatta med en huvudprocess för vilken GD är huvudprocessägare: *Stödja resor och transporter*. Man har emellertid behållit de sedan tidigare identifierade delprocesserna: *Fånga kundbehov*, *Förbättra transportvillkor*, *Erbjuda rese möjligheter* och *Stödja under resa*.

”Vägverket har en huvudprocess: Stödja resor och transporter. Huvudprocessen är grunden för vårt arbete genom att det är enligt denna som vi levererar prestationer och tjänster till våra kunder.

Huvudprocessen består av fyra delprocesser: Fånga kundbehov, Förbättra transportvillkor, Erbjud rese möjligheter och Stödja under resa.”

(Vägverket, 2006a, *Beskrivning av Vårt sätt att arbeta – Vägverkets ledningssystem*, s 4)

Medan Vägverkets regioner har samma tjänsteutbud, skiljer sig de tjänster man levererar beroende på skillnader i förutsättningar i form av t.ex. klimat och kundernas behov i regionen. Exempelvis uppfattas kundgruppen ”ungdomar” ha olika behov beroende på om de bor i Stockholm eller i norra Sverige. Medan de insatser som görs för ungdomar som är bilburna kan vara mycket relevanta för ungdomar i t.ex. norra Sverige, är de inte lika relevanta för ungdomar i Stockholm då den största delen av ungdomarna som bor i regionen åker kollektivt. Detta kan bl.a. kopplas till hur väl utbyggd kollektivtrafiken är i olika områden. På samma sätt kan behovet av snöröjning vara större i de nordligare delarna av landet än i södra Sverige. Mellan Vägverkets resultatenheter och affärsenheter varierar i sin tur tjänsteutbudet beroende på den verksamhet som enheterna bedriver. Vissa av enheterna levererar samma produkt eller tjänst oavsett kund, medan andra enheter anpassar tjänst- eller produktmixen beroende på den specifika kundens behov.

#### *NKI och kundundersökningar*

Vägverket har genomfört Nöjd-Kund-Index (NKI) för medborgare och transportföretag sedan 2003.<sup>41</sup> Den initiala utformningen av NKI ansågs dock fokusera för mycket på Vägverket som myndighet, varvid man under 2004-2005 arbetade om NKI för medborgare och transportföretag så att det istället kom att utgå från Vägverkets vision om ”den goda resan”. Under 2005 genomförde Vägverket en undersökning av kundernas nöjdhet utifrån både sitt gamla och nya NKI. Nästa NKI beräknas genomföras under 2008.

---

<sup>41</sup> Resultatet av NKI kan på en central nivå brytas ned i Vägverkets fem kundgrupper inom kundkategorin medborgare, men ej för de sex kundgrupperna inom kundkategorin näringsliv. Resultatet på den regionala nivån kan inte heller brytas ned per kundgrupp, utan resultatet är för medborgarna respektive transportföretag.

En uppfattning i Vägverket är dock att det är att svårt att hitta rätt underlag för att genomföra NKI, framförallt att säkerställa att det verkligen är de personer som har haft kontakt med Vägverket som ingår som underlag för undersökningen.<sup>42</sup> Ett komplement till NKI som förts fram är att intervjuer kan genomföras direkt med de personer som har berörts av en viss åtgärd. På så sätt kan man säkerställa att ”rätt” kunder tillfrågas varvid Vägverket får reda på hur pass nöjda de berörda kunderna är med den genomförda åtgärden. Ytterligare ett problem med NKI som uppmärksammas inom Vägverket är att NKI-resultaten kan vara svåra att tolka och översätta till handlingar. Genom att NKI utgör ett mätinstrument på en strategisk nivå uppfattas det inte som möjligt att bryta ned det till operativa åtgärder. En förändring av de frågor som är kopplade till NKI är också något som man helst undviker, då detta kan påverka möjligheten att göra jämförelser av NKI-resultatet över tiden.

Ytterligare sätt inom Vägverket att ta reda på kundernas behov är genom Trafikantbetyget, vilket mäter kundernas uppfattning om vägstandarder.<sup>43</sup> Trafikantbetyget utgör vartannat år en sommarmätning och vartannat år en vintermätning. Ett problem som framkommit vid användningen av detta mätinstrument är emellertid att kunderna tenderar att blanda samman de statliga vägarna (vilka Vägverket är ansvariga för) och det kommunala vägnätet när de svarar på undersökningen. I syfte att genomföra en förbättring av Trafikantbetyget anges också följande i Vägverkets verksamhetsbeskrivning enligt SIQs modell:

”Översyn av undersökningen för att bättre svara mot att identifiera behov från våra kunder.”

(Vägverket, 2006d, *Vägverkets verksamhetsbeskrivning enligt SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling*, s 74)

Problem anses också finnas kopplade till utförandet av Problem Detection Studies (PDS)<sup>44</sup>, vilket är ytterligare ett sätt för Vägverket att samla in kundernas behov. Det finns en oro inom myndigheten för att den information som ges och de frågor som används i samband med PDS styr kunderna att svara på ett visst sätt. Oron rör att kundbehov uppkommer som inte skulle ha uppkommit om inte en viss typ av frågor ställts eller om inte Vägverket offentligt hade uttalat sig om att någonting särskilt behöver göras för att lösa ett visst problem.

Vägverkets affärs- och resultatenheter genomför Nöjd-Kund-Index (NKI) eller andra typer av kundmätningar, t.ex. djupintervjuer, sedan 1997-2004. De enheter i vilka urvalet för NKI bestäms genom slumpmässighet upplever dock ett problem då det kan vara svårt att hitta ett slumpmässigt urval innehållande personer som är intresserade av

---

<sup>42</sup> Urvalsramen för NKI består av SCB:s register över totalbefolkningen. För genomförande av Vägverkets nya NKI under våren 2005 drogs genom stratifierat urval 3 500 personer i åldrarna 18-84 år. Stratifieringen baserades på region och på ålder. (Statistiska centralbyrån, 2005, *NKI – Medborgarnas resor, Allmänhetens svar*, för Vägverket)

<sup>43</sup> Vägverket har genomfört Trafikantbetyget sedan 1995

<sup>44</sup> Problem Detection Studies (PDS) innebär att frågor ställs till kunderna om deras problem, snarare än vilka förbättringar de skulle önska se i vägtransportssystemet. Verktygen för PDS är djupintervjuer (då problemen identifieras), fokusgruppsintervjuer (då prioritering bland problemen sker) och enkät (då en kvantifiering av de prioriterade problemen genomförs)

den specifika enhetens verksamhet. I dessa fall kan NKI kombineras med andra former av kundundersökningar, exempelvis i seminarieform. Andra enheter genomför i stället NKI utifrån ett på förhand bestämt urval. En bakgrund till genomförandet av NKI uppges vara att enheterna vill kunna identifiera utvecklingen av kundernas nöjdhet över tiden. Detta innebär att man inte kan genomföra för mycket förändringar i NKI då risken är att möjligheten att jämföra resultatet med tidigare års mätningar försvinner. En av resultatenheterna menar emellertid också att NKI-resultatet utgör underlag för utformning av handlingsplaner i verksamheterna. Inom de andra enheterna lyfter man i sin tur fram t.ex. genomförandet av kundundersökningar inför och efter genomförda uppdrag eller projekt för att identifiera kundbehov. Exempel på parametrar för utvärdering av uppdrag är kostnad, tid, funktionalitet, positivt bemötande och flexibilitet.

### *Styrkortsmodellen*

Sedan år 2000 arbetar Vägverket med styrkortsmodellen för planering och uppföljning av verksamheten. Såväl inriktningsarbetet som prioriteringsarbetet på regionerna bygger på modellen. Som nämnts tidigare uppfattas också kundfokus i Vägverkets styrkort utgöra en drivkraft för kundorientering även om det också kan innebära en minskad möjlighet till flexibilitet rörande Vägverkets uppfyllelse av kundbehov (se avsnittet *Institutionaliserade strukturer*, s 55). Ytterligare ett problem med användningen av styrkortsmodellen är att det har visat sig vara svårt att formulera tydliga och mätbara mål för styrkortets kundfokus. Användningen av styrkortet uppges också kunna leda till att kvantifierbara mål prioriteras före sådana mål som ej är mätbara. Detta anses kunna utgöra ett problem då det inte är säkert att det går att sätta kvantitativa mål för alla utpekade kundbehov. Exempel på resultatmål inom styrkortets kundfokus 2006 är emellertid: minst 5 utpekade pendlingsstråk har åtgärdats, NKI för kundgruppen medborgare ska vara över eller lika med en viss nivå och genomsnittlig reshastighet i högtrafik i storstäder ska inte minska.<sup>45</sup>

På samma sätt som inom Banverket har det även förekommit diskussioner inom Vägverket om att lägga samman styrkortets uppdragsgivarfokus med dess kundfokus. Bakgrunden till diskussionerna är uppfattningen att uppdragsgivarens krav teoretiskt borde sammanfalla med kundernas behov. Vägverkets GD har dock velat behålla styrkortets kundfokus för att visa att myndigheten fokuserar på sina kunder. Kundbehoven fördelas mellan uppdragsgivar- och kundfokus beroende på om de initieras av uppdragsgivaren (regering och riksdag) eller av kunderna.

Affärs- och resultatenheterna ska också arbeta enligt Vägverkets styrkortsmodell. Det uppges dock ibland vara svårt att hitta relevanta nyckeltal och mål för styrkortets olika fokusområden. En av resultatenheterna framhåller också att det finns en risk för att endast de mål som är mätbara läggs in i styrkortet samt att målen sätts ur ett för kort-siktigt perspektiv – att det är de frågor som uppmärksammas inom och utanför organisationen som tenderar att fokuseras i styrkortet på bekostnad av mindre uppmärksammade frågeställningar.

---

<sup>45</sup> Kundfokus i Vägverkets övergripande styrkort för 2006 finns som bilaga till rapporten, se *bilaga 6*

### *Nationell strategisk plan, kundprogram och prioriteringar*

Inom Vägverket har man under 2006 arbetat med att ta fram en nationell strategisk plan för verksamheten, gällande för perioden 2007-2016. Planen beräknas vara färdig i januari 2007 och beslutas av Vägverkets styrelse i mars 2007. Den strategiska planen gäller för såväl Vägverkets producerande som förvaltande delar (med undantag för Vägtrafikinspektionen). Utifrån den nationella strategiska planen ska sedan enhetsvisa strategiska planer tas fram, förutom inom affärsenheterna och VUC där affärsplaner med utgångspunkt från planen ska upprättas. Målsättningen med den nationella strategiska planen är att den ska bli mer konkret än Vägverkets tidigare strategiska planer. Detta ska ske genom att det för varje strategi och mål i planen ska finnas minst ett formulerat mått, samt genom att en avvägning och prioritering av de utmaningar som olika delar av myndigheten önskar ska vara med i planen ska ske utifrån förväntad medelstilleddelning. "Smältdeg" är ett uttryck som används för att symbolisera att den nationella strategiska planen ska utgöra resultatet av bl.a. finansiella förutsättningar, tolkningar av de transportpolitiska delmålen, framtida kundbehov m.m.

Underlag för vilka kundmål som ska läggas in i den nationella strategiska planen har bl.a. utgjorts av de två kundprogram som Vägverket arbetade fram under 2004-2005. Kundprogrammen gäller för medborgarna och näringslivet och innehåller en bedömning av kundernas behov inom Vägverkets 11 kundgrupper samt uppdragsgivarens krav. Initialt var syftet att programmen också skulle innehålla en avvägning mellan kundernas behov och uppdragsgivarens krav men en sådan avvägning genomfördes aldrig.

Medan kundprogrammen har haft en inverkan på verksamhetsplaneringen 2006 och anses utgöra en bra sammanställning av kundernas behov inom kundkategorierna medborgare respektive näringsliv så har också kritik riktats mot programmen. Synpunkter har bl.a. framförts kring lämpligheten av att ha med såväl uppdragsgivarens krav som kundernas behov i programmen, samt rörande att prioriteringen mellan olika kundbehov inte stämts av med kunderna utan gjorts internt i verksamheten. Kundprogrammen innehåller inte heller en beskrivning av vilka åtgärder som kunderna kan tänka sig att prioritera bort till förmån för åtgärdandet av "nya" kundbehov.<sup>46</sup> Medan man initialt planerade att ta fram kundprogram kontinuerligt i Vägverket, och att dessa skulle utgöra "bryggan" mellan myndighetens kundgruppsdokument och strategisk plan så har man nu beslutat att inte göra så. Arbetet med att ta fram de två kundprogrammen uppfattades som mycket resurskrävande och i framtiden kommer istället myndighetens kundgruppsdokument att utgöra underlag direkt in i den strategiska planen.

Vikten av att kunna prioritera bort är något som poängteras i olika sammanhang inom Vägverkets verksamhet, t.ex. anses antalet mål i myndigheten vara för stort varvid man arbetar med att få ned detta. En bakgrund till Vägverkets satsning på kund-

---

<sup>46</sup> Att gå ut och fråga kunderna om deras behov m.m. ingick dock ej i projektet "Avvägda kundprogram". Projektet förlitade sig istället på Vägverkets kundgruppsdokument vilka i sin tur baseras på genomförda PDS med kunderna, kunskap som erhållits om kunderna genom dialogprojekt, externa kundnätverk och forskning m.m.

orientering var också att kunderna skulle kunna hjälpa myndigheten att satsa på de åtgärder i vägtransportsystemet som var efterfrågade respektive informera om vilka åtgärder som myndigheten kunde upphöra med. På detta sätt ansågs kundorienteringen dels kunna leda till en ökad kundnöjdhet, men också till en minskning av Vägverkets kostnader i och med att myndigheten fokuserade sina resurser på ett bättre sätt. I praktiken har det dock visat sig svårare att välja att sluta genomföra gamla åtgärder än det har varit att samla in nya kundbehov.

### **Den individuella/gruppnivån**

Vägverkets kultur betecknas som främst tekniskt orienterad med ett fokus på drift- och underhåll och vägbyggnation. Samtidigt avspeglas också en byråkratiskt orienterad kultur i verksamheten. Även om många av myndighetens medarbetare uttrycker ett stöd för arbetet med kundorientering så har vikten av kundorientering inte riktigt spritt sig i hela organisationen. Det finns fortfarande medarbetare som betraktar kundorienteringen som en ”modegrej” och som inte tar kundorienteringen riktigt på allvar.

”...man förstår inte varför – ’Vi är ju här för att bygga vägar, vadå?’. Alltså kundorientering är inte riktigt ballt.” (VV25, 050218)

” Det är ju traditionens makt. Vi är oerhört vana att jobba som en myndighet med andra myndigheter och det bryter man inte på en kafferast. Det är svårt.” (VV41, 060502)

Byggnation av nya vägar uppfattas dessutom fortfarande som en åtgärd utöver det vanliga, det är inte vilken åtgärd som helst. Inom Vägverkets affärs- och resultatenheter anses det också finnas inslag av en tekniskt och byråkratiskt orienterad kultur.

### **Analys – barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning**

På nästa sida presenteras en sammanfattande tabell över de potentiella barriärer och drivkrafter som identifierats för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning i Vägverkets förvaltande och producerande delar (tabell 5). Samtliga barriärer och drivkrafter som lyfts fram som verksamma i tabellen diskuteras också i detta kapitelns analysavsnitt.



Faktorer som kan utgöra barriärer resp. drivkrafter	Vägverkets förvaltande delar	Vägverkets producerande delar	Faktorer som kan utgöra barriärer resp. drivkrafter	Vägverkets förvaltande delar	Vägverkets producerande delar
<b>Institutionell/politisk nivå – drivkrafter, (barriärer)</b> Ekonomiska: -(avsaknad av) konkurrens -(avsaknad av) betalande kunder Institutionella/politiska: -lagstiftande /reglerande instrument -(avsaknad av) frivilliga standarder -(institutionaliserade strukturer)			<b>Organisatorisk nivå – drivkrafter, (barriärer)</b> Strukturella: -(avsaknad av) system för information/ kommunikation -(avsaknad av) system för avhjälpande -(avsaknad av) närhet till kund Tekniska: -(avsaknad av) processorientering -(avsaknad av) produktifierade tjänster -risk för marginalisering -(konceptuella problem att definiera kundernas behov) -(tekniska mätproblem)		
	(X), X	(X)		(X)	X
	X	X			X
	(X), X	(X)			(X)
				(X)	X
				(X)	X
				(X)	(X)
				(X)	X
			<b>Individuell/gruppnivå – drivkrafter, (barriärer)</b> -(byråkratiskt eller tekniskt orienterad kultur) -(konflikter mellan olika intressenters prioriteringar)	(X)	(X), X

Tabell 5. Potentiella barriärer och drivkrafter för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning i Vägverkets förvaltande och producerande delar<sup>47</sup>

### **Den institutionella/politiska nivån; ekonomiska faktorer**

Inom litteraturen lyfts den blotta existensen av konkurrens fram som en drivkraft för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning (jfr. Potter, 1988). Medan ett liknande resonemang återfinns inom såväl Vägverkets förvaltande som producerande delar så är det dock relationen mellan ett införande av konkurrens och en ökad kostnadseffektivitet som särskilt framhålls. Affärsenheterna har krav på sig att vara vinstdrivande och ha en lönsamhet i nivå med branschsnittet vilket anses uppnås genom att enheterna är kundorienterade och kostnadseffektiva. För att enheterna ska åstadkomma lönsamhet och kunna överleva så måste deras tjänster och produkter vara efterfrågade av kunderna.

Liknande tankegångar återfinns också inom Vägverkets resultatenheter vilka menar att kravet på att enheterna ska täcka sina egna kostnader utgör en viktig drivkraft för kundorientering. Samtidigt lyfts också övergången från anlags- till avgiftsfinansiering fram som betydelsefullt i ett annat sammanhang. Man menar att just synliggörandet av vad kunderna betalar för verksamheternas produkter och tjänster i kombination med en strävan i verksamheterna efter att kunderna inte ska behöva betala mer än nödvändigt för dessa inneburit ett ökat fokus på kostnadseffektivitet. Inom litteraturen uppges också förekomsten av betalande kunder utgöra en drivkraft för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning (Ogden, 1997). Detta anses främst gälla då staten kan gå in som en kontrollerande funktion och följa upp verksamhetens arbete med kundorientering. Inom Vägverkets resultatenheter upplever man också att man måste vara kundorienterade för att överleva. Detta kopplas i enlighet med litteraturen till att ägaren (Vägverket och staten) ställer krav på att verksamheten sköts på ett rationellt,

<sup>47</sup> Tabellen finns i större skala som bilaga till rapporten, se bilaga 8

kundorienterat och effektivt sätt. Om inte ägaren anser att verksamheterna uppfyller dessa krav kan enheterna läggas ned eller ansvaret för verksamheterna övergå till någon annan. Även "hotet" om konkurrens uppmärksammas, man vet inte vad som kommer hända med verksamheten i framtiden varför det är viktigt att fokusera på införandet av en kundorienterad och affärsmässig kultur.

Diskussionen ovan kan anses ge stöd för argumentet att institutionella faktorer finns inbäddade i ekonomiskt beteende (jfr. Fligstein, 1996; Granovetter, 1985; se även Modell, 2002). Bakgrunden till bildandet av resultat- och affärsenheter i Vägverket kopplas också till införandet av beställar/utförarmodellen i myndigheten och att man ville visa på en ökad grad av kostnadseffektivitet i verksamheterna. Genom ett införande av marknadskrafter i form av konkurrens (jfr. Vägverkets affärsenheter) så var uppfattningen att kostnaderna i produktionen skulle minskas. Medan affärsenheterna ska "vara som vilken entreprenör som helst" och ha en lönsamhet i nivå med branschsnittet, styrs dock såväl de som resultatenheterna av myndigheten Vägverket. Affärsenheterna och resultatenheterna ska exempelvis upprätta långsiktiga affärsplaner respektive strategiska planer för verksamheterna med utgångspunkt från den nationella strategiska plan som tas fram för Vägverket under 2006 och fastställs under 2007. Myndighetens nationella strategiska plan tas i sin tur fram med utgångspunkt från de krav som riksdag och regering ställer på myndigheten.

#### ***Den institutionella/politiska nivån; institutionella faktorer***

Medan litteraturen lyfter fram lagstiftning/reglerande instrument som en drivkraft för skapandet av en kundorienterad verksamhetsstyrning (Ogden, 1997; Ogden & Andersson, 1995; Potter, 1988) kan den lagstiftning som rör Vägverket uppfattas utgöra såväl en barriär som en drivkraft i detta avseende. Exempelvis anses regleringen av de steg som planeringen av projekt ska innehålla kunna leda till att en alltför lång tid förflyter mellan det att ett projekt har initierats till dess att det färdigställs. Inom Vägverket menar man att kunderna inte alltid kan vänta så pass länge på att deras behov åtgärdas. Kravet på genomförande av samrådsmöten upplevs också kunna innebära en avsevärd fördröjning av genomförandet av projekt, men samtidigt motiverat genom att de boende inom ett visst område kan hjälpa Vägverket att skapa en högre grad av tillgänglighet och säkerhet genom sina synpunkter.

De omfattande krav som tidigare ställdes på genomförandet av långsiktplaner i kombination med att politiska beslut snabbt kunde förändra förutsättningarna för dessa upplevdes också som ett problem i Vägverket bl.a. ur ett kundperspektiv. Genom den nya transportpolitiska propositionen *Moderna transporter (2005/06:160)* har emellertid kraven på utformningen av långsiktplaner lättat för transport-myndigheterna. Medan detta upplevs som positivt kvarstår dock problematiken med att de stora investeringsprojekten kräver ansevära resurser samt binder upp myndighetens resurser för lång tid. Detta är något som kan uppfattas som en barriär för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning genom att det försvårar för Vägverket att styra om verksamheten och sina resurser i syfte att uppfylla kundbehov ur ett kortare perspektiv.

Talet om 24-timmarsmyndigheten anses utgöra en bakgrund till arbetet med kundorientering i Vägverket, samt införandet av en nationell kundtjänst och utvecklingen av ett kundärendesystem. Den nya transportpolitiska propositionen *Moderna transporter (2005/06:160)* anses i sin tur utgöra ett stöd för det arbete med kundorientering som Vägverket idag bedriver. Att man har ett sådant stöd på den politiska nivån lyfts också fram i litteraturen som viktigt för att kundorienteringen i en organisation ska kunna leda till en faktisk påverkan på verksamhetsstyrningen och inte bara få en symbolisk betydelse (jfr. Modell, 2005). Samtidigt har synpunkter framkommit inom Vägverket om att propositionen kunde varit mer tydlig med innebörden att transportmyndigheterna ska arbeta kundorienterat och ha ett kundorienterat perspektiv på verksamheten. I dagsläget upplevs dylika uttryck som diffusa.

Propositionens förespråkande av en kundorientering i transportmyndigheterna kan också anses utgöra ett tecken på ett samspel mellan institutionella krafter och marknadskrafter (jfr. Fligstein, 1996; Granovetter, 1985; Modell, 2002). Genom propositionen sätter eller bekräftar den politiska nivån strukturerna för transportmyndigheternas relation med medborgarna och näringslivet.

Kundbegreppet och kundorientering används för att uttrycka en politisk vilja att myndigheterna ska agera på ett visst sätt eller ha ett visst perspektiv i sin relation med mottagarna av deras produkter och tjänster. Myndigheternas verksamheter ska inte enbart eftersträva en kollektiv samhällsnytta utan också sträva efter att skapa nytta ur ett individuellt perspektiv. Med andra ord ska såväl den enskilda trafikantens/ resenärens som transportörens/godskundens intressen tillvaratas. Som nämnts tidigare innehåller dock inte propositionen någon djupare diskussion om innebörden av ett sådant kundfokus eller en definition av begreppet kund eller kundorientering. Däremot kan vi argumentera för att användningen av det företagsekonomiska begreppet kund uppfattas kunna påverka strukturerna för utformningen och leveransen av produkter och tjänster till medborgare och näringsliv i statlig förvaltning.

Inom Vägverkets affärs- och resultatenheter anses i sin tur lagstiftningen och politiska ställningstaganden i vissa lägen kunna utgöra en barriär för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. Så är exempelvis fallet då enheterna inte har friheten att i enlighet med kundernas önskemål utveckla ytterligare och prissatta tjänster.

Såväl den producerande som förvaltande delen av Vägverket arbetar i enlighet med SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling. Under 2006 erhöll också Vägverkets förvaltande del samt de tre resultatenheterna ett ”Erkännande för framgångsrik verksamhetsutveckling”. Vägverkets förvaltande del planerar även att gå med i SKI där olika organisationers kvalitetsindex jämförs offentligt. Målet är att få ett högt betyg i detta sammanhang vilket anses kunna utgöra ett etappmål i myndighetens kundorienteringsarbete. Enligt litteraturen kan en sådan anpassning efter dylika former av frivilliga standarder och extern kreditering utgöra en drivkraft för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning (Dillard & Tinker, 1996). Inom Vägverket uppfattas också certifierbarhet enligt ISO som viktigt. Myndighetens nya ledningssystem är t.ex. certifierbart enligt ISO:s standarder för miljö och kvalitet samt AFS

2001. Vägverkets affärs- och resultatenheter ska också vara certifierbara enligt ISO:s miljö- och kvalitetsstandard, och kravet på certifierbarhet kopplas i sin tur samman med arbetet med processororientering inom enheterna.

Institutionaliserade strukturer i form av den vertikala styrningen i offentlig sektor (jfr. mål- och resultatstyrningen) uppmärksammas i sin tur som en barriär för skapandet av en kundorienterad verksamhetsstyrning i litteraturen (Hambleton, 1988; Pollitt, 1988; Potter, 1988). Vid en vertikal styrmodell anses det bl.a. finnas en risk för att utformningen av mål och mått snarare sker utifrån värderingar i den specifika organisationen eller på den politiska nivån än utifrån ett kundperspektiv. Medan den interna styrningen i Vägverket utgår från en vertikal styrmodell så poängterar samtidigt myndigheten vikten av att ansvar och befogenheter är decentraliserade i verksamheten. Myndighetens GD ses också som en stark drivkraft för kundorientering och att de VP-direktiv som utformas på en central nivå i verksamheten poängterar kundorientering anses ha stor betydelse för att kundernas behov tillmäts betydelse i den interna styrningen på lägre nivåer i verksamheten. Ur detta perspektiv kan således den vertikala styrning som tillämpas i Vägverket snarare anses utgöra en drivkraft för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning än en barriär. Det efterfrågas också en ännu starkare central styrning inom vissa delar av arbetet med kundorientering i myndigheten, t.ex. formulering av gemensamma mål för arbetet med kundorientering och att Vägverkets GD ytterligare poängterar vikten av kundorientering. En bakgrund till att den vertikala styrmodellen i Vägverket kan anses utgöra en drivkraft snarare än en barriär är också att hänföra till värderingar hos myndighetens GD och ledningsgrupp. Genom den vertikala styrningen har GD:s och ledningens fokus på kundorientering möjlighet att slå igenom på de lägre nivåerna i verksamheten.

I enlighet med den ovanstående diskussionen anses också Vägverkets styrkort kunna utgöra ett stöd för myndighetens fokus på kundorientering. Samtidigt menar man att styrkortsmodellen även kan innebära problem för Vägverket att på ett flexibelt sätt uppfylla kundernas behov. Detta kopplas till att de mål som formulerats för styrkortets kundfokus tenderar att kvarstå under verksamhetsåret oavsett om det under hand visar sig att kunderna efterfrågar andra åtgärder än de som är kopplade till styrkortsmålen. Den vertikala styrmodellen i offentlig sektor i kombination med att Vägverket inte själv får flytta finansiella resurser mellan regleringsbrevets olika anslagsposter uppfattas också utgöra ett problem i detta avseende. Anslagsfördelningen anses låsa Vägverket och minska myndighetens flexibilitet att utforma kundefterfrågade lösningar.

Inom Vägverkets affärs- och resultatenheter lyfter man också fram problem kopplade till den vertikala styrmodellen i myndigheten. Exempelvis upplevs det som potentiellt problematiskt att arbetet med kundorientering i Vägverket utgår från en gemensam modell trots de skillnader som föreligger i de olika delarnas förutsättningar och verksamheter. De krav som Vägverket som ägare ställer på verksamheterna överensstämmer inte heller alltid med kundernas krav. Enheterna kan emellertid inte välja att bara uppfylla den ena nivåns krav varför en balansering av såväl ägarens som kundernas krav behöver ske inom ramen för verksamhetens styrning (jfr. Brignall & Modell, 2000)

### ***Den organisatoriska nivån; strukturella faktorer***

Inom Vägverkets förvaltande delar delas kunderna in i 11 kundgrupper inom kategorierna medborgare och näringsliv. Det är dock inte enbart Vägverkets agerande i sin relation med kunderna som anses påverka hur dessa upplever myndigheten, utan även uppträdandet hos Vägverkets entreprenörer när de möter kunderna i vägtransportsystemet inverkar på hur kunderna betraktar myndigheten. Utöver de 11 kundgrupperna kan dock också Vägverkets samarbetspartners i vissa lägen anses utgöra kunder till myndigheten. Vägverkets samarbetsavtal med Resenärsforum innebär dessutom att även kollektivtrafikresenärens behov och synpunkter särskilt ska uppmärksammas i myndigheten. Avtalet kan dessutom anses utgöra en drivkraft för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning i Vägverket genom att det underlättar Vägverkets kommunikation med gruppen kollektivtrafikresenärer och ger dessa en möjlighet att påverka utformningen av myndighetens produkter och tjänster (jfr. Potter, 1988; Sanderson, 1996). Samarbetsavtalet med Resenärsforum upplevs också ligga i linje med regeringens uttalande i den nya transportpolitiska propositionen *Moderna transporter (2005/06:160)* om en lyhördhet mot olika gruppers uppfattningar och behov i vägtransportsystemet.

Genom inrättandet av en nationell kundtjänstfunktion söker Vägverket också underlätta för kunderna att komma i kontakt med myndigheten. Implementeringen av ett kundärendesystem skedde i sin tur i syfte att inkomna synpunkter i form av t.ex. klagomål, synpunkter och kundbehov skulle kunna spridas i verksamheten. På regional nivå har också initiativ tagits för att förbättra kommunikationen med regionens kunder, bl.a. i form av utvecklingen av Trafikpanelen i region Stockholm och genomförandet av en segmentering av olika kundgrupper i region Väst. Att det finns system som underlättar kommunikationen med kunderna, samt system i verksamheten för att hantera information om kundernas behov uppfattas också enligt litteraturen som drivkrafter för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning (Ogden & Anderson, 1995; Potter, 1988; Sanderson, 1996). Även förekomsten av system för att hantera klagomål lyfts fram som en drivkraft för en sådan utveckling. Genom sådana system kan organisatoriska mått formuleras utifrån kundbehoven och följas upp av verksamheten.

Medan indatafunktionen i kundärendesystemet upplevs som funktionell så föreligger det olika åsikter kring om uttagsmöjligheterna för kundärendesystemet ännu har uppnått önskad funktionalitet eller ej. Spridningen av kundbehov internt i Vägverket upplevs också kunna förbättras. Det anses i dagsläget saknas rutiner och tekniker för detta i verksamheten. Däremot upplever man inom myndigheten att det har börjat etableras rutiner för de kundansvarigas deltagande i och förmedlingen av kundbehov i Vägverkets verksamhetsplanering. De kundansvariga i myndigheten har också gjort inspel till den nationella strategiska plan som Vägverket arbetade med under 2006. Problem med uttagsfunktionen i kundärendesystemet och avsaknaden av rutiner för spridningen av information om kundernas behov internt har inte heller lyfts fram i samband med kontakterna mellan kundansvariga i olika delar av verksamheten. Utifrån den ovanstående diskussionen kan således eventuella problem med uttagsfunktionen i kundärendesystemet samt avsaknaden av rutiner och tekniker för sprid-

ningen av kundernas behov till de anställda i Vägverket inte anses utgöra en barriär för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. Däremot kan man reflektera kring om det kan ha en effekt på utvecklingen av och fokus på kundorientering i hela verksamheten.

Inom affärs- och resultatenheterna har utsedda kundansvariga respektive enheternas marknadschefer det formella ansvaret för kundkontakterna. Medan inte samtliga av enheterna har specifika system för spridning av information om kundernas behov till de anställda, uppges det ingå i de kundansvarigas uppgifter att föra fram identifierade kundbehov till enhetens ledningsgrupp. Marknadschefen sitter också med i ledningsgruppen, vilken i sin tur förmedlar kundernas behov i verksamheten. Medan affärs- och resultatenheterna har egna telefonväxlar som kan nås via separata telefonnummer, utgör också Vägverkets nationella kundtjänst en gemensam ingång för samtliga enheters kunder. Vägverkets kundärendesystemet är dessutom tillgängligt för Förarenheten och Trafikregistret.

Kontaktytan mot kund kan också betraktas som relativt olika mellan Vägverkets förvaltande och producerande delar. Medan de förvaltande delarna kan behöva arrangera möten mellan de anställda och kunderna för att dessa ska träffas (jfr samarbetsavtalet med Resenärsforum och region Stockholms Trafikpanel) kan affärs- och resultatenheterna sägas ha en mer direkt kontakt med kunderna i sin dagliga verksamhet genom projekt, kurser eller utbildningar och kundspecifika uppdrag. Möjligheten till ”naturliga” möten mellan de anställda och kunderna kan med andra ord i högre grad anses föreligga för Vägverkets affärs- och resultatenheter än för de förvaltande delarna av myndigheten. Detta kan anses underlätta för kunderna att framföra behov, synpunkter och klagomål m.m. till enheternas anställda vilket i enlighet med litteraturen är en drivkraft för kundorienterad verksamhetsstyrning. Drivkraften utgörs av att de artikulerade kundbehoven kan översättas till mått på organisatorisk effektivitet och följas upp av verksamheten (jfr. Ogden & Anderson, 1995; Potter, 1988; Sanderson, 1996).

### ***Den organisatoriska nivån; tekniska faktorer***

På samma sätt som i Banverket så uppfattar man i Vägverket att det finns ett samband mellan kundorientering och processorientering. Såväl processerna som kundorienteringen utgår från kundernas behov och strävar efter att uppnå en nöjd kund. I samband med den omorganisation som genomfördes av Vägverkets HK den första januari 2006 övergick man dock till att endast ha en huvudprocess för verksamheten och GD utsågs till huvudprocessägare för denna. Man poängterade också att processbeskrivningarna inte ska blandas samman med hur myndigheten organiserar verksamheten. Innan dess hade Vägverkets medarbetare uttryckt en frustration över att det var svårt att veta när de arbetade i linjen och när de arbetade i processen. Myndighetens medarbetare har också uttryckt en större acceptans för Vägverkets fokus på kundorientering än för dess fokus på processer. En bakgrund till omorganisationen av Vägverkets HK och åtskillnaden mellan Vägverkets linjeverksamhet och processer uppges dessutom vara att myndigheten i högre grad än tidigare ska kunna fokusera på kunderna och öka kundnyttan. I enlighet med diskussionen ovan kan således inte Vägverkets fokus på processer anses utgöra en drivkraft för utvecklingen av en kund-

orienterad verksamhetsstyrning i myndigheten, även om man inom Vägverket kan se ett samband mellan kundorientering och processorientering.

Ett standardiserat eller produktifierat tjänsteutbud kan emellertid utgöra en drivkraft för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning genom att det möjliggör för en organisation att sätta mål och mått för sina tjänster utifrån ett kundperspektiv. Inom litteraturen framhålls samtidigt risken för att en alltför långtgående produktifiering kan leda till en marginalisering av vissa kundgrupper (Dillard & Tinker, 1996; Lawrence & Sharma, 2002; Sanderson, 1996; Singh, 2002). Detta kopplas till faran för att de tjänster som kan följas upp och mätas premieras före andra icke kvantifierbara tjänster, trots att dessa kanske inte täcker samtliga kundgruppers behov. Vägverkets regioner har samma tjänsteutbud men beroende på skillnader i klimat respektive förutsättningar i regionerna, t.ex. graden av utbyggd kollektivtrafik, skiljer sig de tjänster som regionerna levererar. Grundutbudet av tjänster som gäller för samtliga regioner kan dock betraktas som standardiserat. I samband med användningen av det balanserade styrkortet lyfter emellertid Vägverket fram att det kan vara svårt att formulera tydliga och mätbara mål för kundfokus. Det anses också föreligga en risk för att användningen av styrkortsmodellen leder till att myndigheten premierar kvantifierbara mål före andra icke mätbara mål i verksamheten. Detta anses kunna utgöra ett problem ur perspektivet att det inte är säkert att det går att formulera kvantitativa mål för alla kundbehov.

För affärs- och resultatenheterna varierar i sin tur tjänsteutbudet beroende på enheternas specifika verksamhet. Medan vissa enheter har ett standardiserat tjänsteutbud anpassar andra produkt- och tjänsteleveransen efter kundernas specifika önskemål. Även inom dessa enheter framhålls svårigheten att formulera relevanta mål för styrkortets kundfokus och att det föreligger en risk för att endast de mål som är mätbara läggs in i styrkortet. Man menar dessutom att det är de frågor som fokuseras i och utanför organisationen som tenderar att premieras i styrkortet före mindre uppmärksammade problem/frågeställningar.

Inom Vägverket upplevs det också föreligga en svårighet rörande tolkningen och översättningen av NKI-resultat till operativa åtgärder. Det finns också en osäkerhet kring om samtliga de personer som utgör underlag för NKI-mätningarna verkligen har varit i kontakt med Vägverket, då NKI baseras på ett slumpmässigt urval. Vägverket ska också genomföra en översyn av sitt Trafikantbetyg i syfte att det på ett bättre sätt än idag ska kunna ge myndigheten information om kundernas behov. Det finns även en oro för att Vägverket omedvetet styr kunderna att föra fram vissa problem/behov i samband med genomförandet av PDS. Ett problem med genomförandet av perceptions- eller attitydbaserade mätningar (t.ex. NKI) som förs fram i litteraturen är också just osäkerheten rörande tillförlitligheten i resultaten (jfr. Kelly, 2005). Risken finns att interna tolkningar av de mått som fås för hur kunderna t.ex. värderar olika tjänsteattribut leder organisationen åt fel håll, d.v.s. att de åtgärder som genomförandet av perceptions- eller attitydbaserade mätningar resulterar i inte är de åtgärder som kunderna verkligen efterfrågar. Istället kan åtgärderna vara resultatet av ”felaktiga” interna tolkningar av vad kunderna värderar och efterfrågar i form av tjänster eller åtgärder. I

enlighet med litteraturen kan således de problem som Vägverket lyfter fram rörande NKI, Trafikantbetyget och PDS anses utgöra en barriär för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning.

Affärs- och resultatenheterna genomför i sin tur också NKI eller andra typer av kundmätningar. Inom de enheter som genomför NKI utifrån ett slumpmässigt urval uppmärksammas även risken för att det inte är de personer som är intresserade av enhetens verksamhet som utgör underlag för mätningen. Man menar att NKI i dessa fall kan behöva kombineras med andra typer av undersökningar. Inom enheterna utgör också NKI generellt främst ett underlag för att man ska kunna följa utvecklingen av kundernas nöjdhet över tiden. I syfte att identifiera kundernas behov genomförs istället bl.a. kundundersökningar inför och efter genomförda uppdrag. Inom en av enheterna lyfter man dock också fram NKI som ett underlag för utformningen av handlingsplaner för verksamheten.

Ytterligare en barriär för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning som uppmärksammas i litteraturen är tekniska mätproblem (Pollitt, 1988). I syfte att få fram och behandla kundernas behov behövs exempelvis tillgång till informationssystem och teknisk kunskap. Arbetet kan också ta stora resurser i anspråk, såväl mänskliga som finansiella. Ett exempel på detta kan utgöras av arbetet med att ta fram kundprogram i Vägverket, vilket gjordes under 2004-2005. Arbetet med att ta fram de två kundprogrammen för medborgare respektive näringsliv upplevdes som mycket resurskrävande för verksamheten. Myndigheten har under 2006 också beslutat att man inte ska ta fram fler kundprogram och att Vägverkets kundgruppsdokument istället ska utgöra direkt indata i den strategiska planen framöver.

Målsättningen med Vägverkets arbete med att ta fram en ny nationell strategisk plan för myndighetens förvaltande och producerande delar (exkl. Vägtrafikinspektionen) är att den ska bli mer konkret än tidigare planer. För varje strategi och mål ska det finnas mått formulerade och prioriteringen av de utmaningar som ska ingå i planen ska till skillnad från tidigare år ske utifrån förväntad medelstilleddning. Just prioriteringar, eller att prioritera bort, har också lyfts fram som ett problem i samband med Vägverkets kundorientering, bl.a. i arbetet med att ta fram kundprogram för kundkategorierna medborgare och näringsliv. Medan en bakgrund till fokus på kundorientering i Vägverket var att kunderna skulle hjälpa myndigheten att prioritera sina resurser på ett bättre sätt, har det visat sig vara svårare än man först förutsatt att ersätta befintliga åtgärder i transportsystemet med åtgärder för att uppfylla ”nya” identifierade kundbehov. I detta fall föreligger således en risk för att kundorienteringen inte bara leder till en ökad kundnöjdhet för Vägverkets kunder utan också till högre kostnader för verksamheten. Resultatet av satsningen på kundorientering kan med andra ord initialt bli en försämrad kostnadseffektivitet.

### ***Den individuella/gruppnivån***

Inom litteraturen lyfts även förekomsten av en tekniskt eller byråkratiskt orienterad kultur fram som en barriär för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning (Hambleton, 1988; Ogden, 1997). Kulturen inom Vägverket kan också definieras som



främst tekniskt orienterad, men med ett inslag av en byråkratiskt orienterad kultur. Fokus i verksamheten uppges vara drift och underhåll och vägbyggnation. Medan många av myndighetens medarbetare uttalar ett stöd för arbetet med kundorientering, har inte vikten av kundorientering spritt sig till alla delar av verksamheten. Det är bl.a. i detta sammanhang de anställda inom Vägverket önskar att GD uttalar sig ytterligare om vikten av kundorientering samt att man från centralt håll formulerar gemensamma mål för arbetet med kundorientering. Inom affärs- och resultatenheterna anses det också finnas tendenser till en tekniskt och byråkratiskt orienterad kultur.

## DISKUSSION OCH VIKTIGA FRÅGOR

### *Inledning*

I detta kapitel förs en diskussion kring likheter och skillnader mellan Banverkets och Vägverkets förutsättningar för utveckling av en kundorienterad verksamhetsstyrning. Fokus i diskussionen ligger på de potentiella barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning som har identifierats för myndigheternas producerande och förvaltande verksamheter. I kapitlet förs också en diskussion om viktiga frågor och områden för Banverket och Vägverket att fokusera i syfte att förhindra att kundorienteringen endast blir en symbolisk fråga i verksamheterna. I slutet av kapitlet diskuteras relevansen av forskningsprojektet och de resultat som presenteras i denna slutrapport för andra myndigheter i den svenska statsförvaltningen.

Kapitlet är uppdelat i följande fem delar:

- Den institutionella/politiska nivån
- Den organisatoriska nivån
- Den individuella/gruppnivån
- Viktiga frågor och områden att fokusera
- Relevans för andra myndigheter i svensk statsförvaltning

### *Den institutionella/politiska nivån*

#### *Ekonomiska faktorer*

Inom såväl Banverkets som Vägverkets producerande delar kan förekomsten av konkurrens och betalande kunder anses utgöra en drivkraft för en ökad kostnadseffektivitet och utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning (jfr. Ogden, 1997; Potter, 1988). Detta kopplas bl.a. till kravet på lönsamhet respektive att enheternas intäkter ska täcka deras kostnader. Det får in sin tur till följd att enheternas produkter och tjänster behöver vara efterfrågade av kunderna för att verksamheterna ska kunna fortgå. Medan de konkurrensutsatta enheterna menar att de kan riskera att utkonkurreras så pekar de icke konkurrensutsatta enheterna i sin tur på "hotet" om konkurrens. Man menar också att ägaren (Banverket, Vägverket och staten) kan lägga ned verksamheten eller låta ansvaret för denna övergå till någon annan.

I enlighet med litteraturen kan även Banverkets resultatenheter respektive Vägverkets resultat- och affärsenheter anses påverkas av ett samspel mellan marknadskrafter och institutionella faktorer (jfr. Modell, 2002; se även Fligstein, 1996; Granovetter, 1985). Såväl bakgrunden till att enheterna utsattes för konkurrens och fick betalande kunder (jfr. införandet av beställar/utförarmodellen), som styrningen av de nu etablerade affärs- och resultatenhetererna kan hänföras till myndigheterna Banverket, Vägverket samt staten. Genom ett införande av marknadskrafter i form av konkurrens sökte man öka effektiviteten och minska kostnaderna i produktionen. Det understöds också genom de finansiella krav som ägarna ställer på enheterna. Utgångspunkten är dock att förekomsten av konkurrens ska leda till ett "naturligt" ökat fokus på kostnadseffektivitet och kundorientering i verksamheterna. Detta bekräftas också av de konkurrensutsatta enheterna, och kopplas till att enheterna ska verka på företagsekonomisk

grund och skapa en efterfrågan för sina produkter och tjänster i konkurrens med privata aktörer på marknaden. Inom de icke konkurrensutsatta resultatenheterna resonerar man på liknande sätt om verksamhetens roll som i de konkurrensutsatta delarna av verksamheterna. Detta sker bl.a. mot bakgrund av ovissheten om hur framtiden kommer att utveckla sig och att kunderna betalar för de tjänster de vill erhålla.

### *Institutionella faktorer*

Banverkets och Vägverkets förvaltande delar menar också att lagstiftningen och regleringen kring deras verksamheter kan utgöra såväl en drivkraft som en barriär för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. I detta avseende uppmärksammas exempelvis regleringen av vilka steg som planeringen av projekt ska innehålla och att de långa planeringstiderna för projekt binder upp resurser för myndigheterna. Det anses minska myndigheternas möjligheter att uppfylla kundernas behov i ett kortare perspektiv. Samtidigt utgör den nya transportpolitiska propositionen *Moderna transporter (2005/06:160)* en lättnad för såväl Banverket som Vägverket i arbetet med att ta fram långsiktplaner för verksamheterna. Banverket menar också att de krav på utvecklingen av prioriteringskriterier som ställs på myndigheten genom *Järnvägslagen (2004:519)* och *Järnvägsförordningen (2004:526)* inneburit att Banverkets kontakter med järnvägsföretagen har underlättats och strukturerats. Vägverket menar i sin tur att *Moderna transporter (2005/06:160)* utgör ett stöd för det arbete med kundorientering som myndigheten nu bedriver. Propositionens förespråkande av ett kundorienterat perspektiv och kundorientering i statlig förvaltning kan också ses som ett uttryck för ett samspel mellan institutionella faktorer och marknadskrafter (jfr. Modell, 2002; se även Fligstein, 1996; Granovetter, 1985;). Transportmyndigheterna ska inte endast sträva efter att deras verksamheter leder till en kollektiv samhällsnytta utan även efter att dessa ger nytta ur ett individuellt perspektiv. Tillämpningen av det företags-ekonomiska begreppet kund kan anses utgöra en strävan från den politiska nivån att påverka transportmyndigheternas perspektiv på relationen med medborgare och näringsliv, samt strukturerna för utformning och leverans av produkter och tjänster.

Inom de producerande delarna av myndigheterna kan i sin tur lagstiftningen/ regleringen främst hänföras till en barriär för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. Exempelvis utgör den en inskränkning för vissa enheters möjligheter att anpassa sina produkter och tjänster till kundernas behov respektive att utveckla ytterligare prissatta tjänster. Detta skiljer sig från litteraturen som snarare lyfter fram lagstiftning/reglerande instrument som en drivkraft för kundorienterad verksamhetsstyrning (jfr. t.ex. Hambleton, 1988; McGuire, 2002; Potter, 1988).

Inom såväl Banverkets som Vägverkets förvaltande och producerande delar talar man också om vikten av certifierbarhet mot ISO:s miljö- och kvalitetsstandarder. Vägverket arbetar också sedan slutet av 90-talet med SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling. Man planerar även att gå med i SKI där olika organisationers kvalitetsindex jämförs offentligt. Ett högt betyg i detta sammanhang anses kunna utgöra ett etappmål för arbetet med kundorientering i verksamheten. Enligt litteraturen kan även anpassningen till dylika frivilliga standarder anses utgöra en drivkraft för att arbetet

med kundorientering ska få en inverkan på verksamhetsstyrningen (jfr. Dillard & Tinker, 1996).

Litteraturen lyfter också fram förekomsten av institutionaliserade strukturer och en vertikal styrmodell som en barriär med avseende på utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning (Hambleton, 1988; Pollitt, 1988; Potter, 1988). Fallstudierna av Banverket och Vägverket visar emellertid att detta kan vara en alltför begränsad ståndpunkt. Exempelvis anses styrverktyg inom ramen för den vertikala styrmodellen i Banverket och Vägverket i form av det balanserade styrkortet kunna utgöra såväl en drivkraft som en barriär i arbetet med kundorientering. Inom Vägverket menar man att styrkortsmodellen inverkar negativt på flexibiliteten att uppfylla kundernas behov, men också att styrkortet utgör en drivkraft för kundorientering genom att det innehåller ett kundfokus. Även Banverket menar att kundfokus i styrkortet utgör en stimulans för kundorientering. Däremot anses de mål som formuleras för kundfokus på central nivå inte med säkerhet motsvaras av identifierade kundbehov utan snarare vara formulerade utifrån ett internt perspektiv. Inom Vägverket kopplas dessutom särskilt myndighetens GD samman med arbetet med kundorientering. Genom den vertikala styrmodellen kan dennes och ledningens kundfokus också få en inverkan på lägre nivåer i verksamheten. Samtidigt kan det innebära ett problem att arbetet med kundorientering så starkt kopplas samman med Vägverkets GD. Den frågeställning som uppenbarar sig är om arbetet med kundorientering skulle tillmätas samma vikt i verksamhetsstyrning om det skulle ske en förändring i ledningen av myndigheten.

Inom Vägverket poängterar man dock inte enbart en vertikal styrning av verksamheten utan man menar även att det är viktigt med korta beslutsvägar, och att ansvar och befogenheter är decentraliserade i verksamheten. Inom Banverket anses också en kombinerad lateral och vertikal styrning utgöra en fungerande styrmodell i arbetet med kundorientering. Med detta avses att strukturerna för kundorientering tillhandahålls centralt men att man på regional och lokal nivå har möjlighet att anpassa verksamheten efter kundernas behov. Inom litteraturen menar man i sin tur att det är genom ett decentraliserat beslutsfattande och en lateral ansvarsfördelning som kundorienteringen kan få en betydelse i verksamheten (Mouritsen, 1997; Munro & Hatherly, 1993; Vaivio, 1999). Kombinationen av en vertikal och lateral styrmodell uppfattas också som potentiellt problematisk då detta kan leda till spänningar i organisationen. Spänningarna kopplas till att den laterala styrningen ställer krav på verksamheten som inte är förenliga med den vertikala styrningens krav (Modell, Jacobs & Wiesel, 2007, under utgivning).

Inom Banverkets resultatenheter och Vägverkets affärs- och resultatenheter upplever man också den vertikala styrmodellen som problematisk genom att de krav som ägaren ställer på verksamheten inte alltid överensstämmer med kundernas behov. I syfte att uppfylla både parternas krav/behov behöver målen och måtten i enheternas styrning utformas så att man kan balansera såväl kundernas behov som ägarens krav (jfr. Brignall & Modell, 2000)

## *Den organisatoriska nivån*

### *Strukturella faktorer*

Medan Vägverkets förvaltande delar talar om kunder i termer av kundkategorierna medborgare och näringsliv, har Banverkets förvaltande delar i sin tur arbetat fram ett nytt förslag på kundstruktur. Kundstrukturen delar in myndighetens kunder i fem segment, inkl. resenärer respektive transportköpare och transportmäklare, med vilka Banverket anses ha en indirekt relation. De utgör myndighetens indirekta kunder eller ”kundens kund”. Skillnaderna i hur Banverket och Vägverket definierar sina kunder kan anses leda till skillnader i verksamheternas kontaktyta mot kund. Medan Vägverkets kundkategorier innehåller en stor mängd enskilda kunder i form av exempelvis trafikanterna i kundgrupperna ungdomar, yrkesverksamma, gods- och persontransportörer osv., utgörs Banverkets direkta kunder av de myndigheten har en affärs- mässig relation med, d.v.s. järnvägsföretagen. Detta kan leda till konceptuella problem att definiera kundernas behov samt problem att formulera mått som visar på effektivitet ur ett kundperspektiv (jfr. Kelly, 2005; McGuire, 2002; Pollitt, 1988).

Inom Vägverket upplevs det exempelvis som svårare att kommunicera med vissa kundgrupper inom kategorierna näringsliv och medborgare än med andra. Två kundgrupper som lyfts fram i samband med dessa problem är yrkesverksamma och ungdomar. Grupperna uppges innehålla många kunder och är svåra att nå. De har till skillnad från flera andra kundgrupper inte heller någon organisation som representerar deras intressen. Banverket har å sin sida ett mer hanterbart antal direkta kunder. Samtidigt måste myndigheten förutsätta att de indirekta kunderna, eller ”kundens kund”, (transportköparna och resenärerna) representeras av de behov som de direkta kunderna uttrycker för järnvägstransportsystemet. Det är järnvägsföretagen som ansvarar för kontakten och dialogen med ”sina” kunder.

Det föreligger också en skillnad i kontaktytan mot kund mellan Banverkets och Vägverkets förvaltande och producerande delar. Medan de förvaltande delarna behöver skapa arenor för att de anställda och kunderna ska träffas (jfr. t.ex. samarbetsavtalet med Resenärsforum), möter de producerande delarna kunderna i sin dagliga verksamhet i samband med genomförandet av projekt, kundspecifika uppdrag, utbildningar och kurser. Möjligheten till sådana ”naturliga” möten med kunderna kan anses underlätta för de producerande enheterna att kommunicera med kunderna och identifiera deras behov. Detta är något som kan betraktas som en drivkraft för att kundorientering ska få en inverkan på enheternas verksamhetsstyrning genom att det möjliggör för enheterna att översätta de uttalade kundbehoven till mått på organisatorisk effektivitet och följa upp dessa i verksamheten (jfr. Ogden & Anderson, 1995; Potter, 1988; Sanderson, 1996).

Inom litteraturen uppmärksammas också förekomsten av system för kommunikation/information och avhjälpande som en drivkraft för skapandet av en kundorienterad verksamhetsstyrning (Potter, 1988; Sanderson, 1996). Medan Banverket arbetar med att utforma en central riksledningsfunktion dit järnvägsföretagen ska kunna vända sig dygnet runt vid problem, har Vägverket implementerat en nationell kundtjänst i syfte att underlätta för kunderna att komma i kontakt med myndigheten. Genom ett gemen-

samt telefonnummer kan kunderna nå såväl de förvaltande som de producerande delarna av Vägverket. Affärs- och resultatenheterna har också egna telefonväxlar som kunderna kan nå via separata telefonnummer. Inom Vägverket har man dessutom infört ett kundärendesystem som är tillgängligt för de förvaltande delarna, Förarenheten och Trafikregistret. I kundärendesystemet lagras information om kundernas behov, klagomål m.m. som inkommit till verksamheten via den nationella kundtjänsten och myndighetens hemsida. Syftet med systemet är att information om kunderna ska kunna spridas i verksamheten. Samtidigt anses att rutinerna m.m. för spridningen av kundbehov internt i Vägverket kan förbättras. Inom Banverket uppger man i sin tur att det saknas dylika system för spridning av kundbehov internt i myndigheten. Det har också framkommit synpunkter om att det saknas en systematik för insamling och analys av kundbehov.

Samtliga producerande delar av myndigheterna har inte heller system för spridning av information om kunderna i verksamheten. Man menar dock att informationen sprids till de anställda genom andra kanaler, som enheternas ledningsgrupper. Dessa utgör en kanal för kundinformation genom att marknads- och försäljningschefen, vars avdelning har det formella ansvaret för kundkontakten, har en plats i ledningsgruppen.

#### *Tekniska faktorer*

Inom såväl Banverket som Vägverket uppfattas det finnas ett samband mellan processororientering och kundorientering genom att de båda strävar efter att uppnå en nöjd kund. Synpunkter har också framkommit inom Banverket om att processororientering kräver kundorientering eller åtminstone att organisationen planerar att införa kundorientering. Myndighetens processansvariga är också ansvariga för att utveckla processerna utifrån kundernas behov. Inom Vägverket har i sin tur arbetet med processororientering inte erhållit samma stöd som arbetet med kundorientering. Det har även framkommit synpunkter bland myndighetens medarbetare om att det är komplicerat att veta när man arbetar i linjen och när man arbetar i processerna. I samband med omorganisationen av Vägverkets HK den 1 januari 2006 tonades också myndighetens fokus på processer ned. Man poängterade att processbeskrivningarna inte ska blandas samman med hur man organiserar verksamheten. En bakgrund till detta uppgavs vara att myndigheten i högre grad än tidigare skulle kunna fokusera på kunderna och öka kundnyttan. Medan den ovanstående diskussionen indikerar att arbetet med processororientering kan betraktas som en drivkraft för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning inom Banverket, ser inte situationen likadan ut för Vägverket. Det saknas stöd för att betrakta myndighetens arbete med processororientering som en drivkraft för en sådan utveckling.

Banverket kopplar utvecklingen av produktkategorier för prioritering av ansökningar om spårkapacitet och sitt påbörjade arbete med att definiera verksamhetens produkter och tjänster till *Järnvägslagen (2004:519)* och *Järnvägsförordningen (2004:526)*. Samtidigt har en diskussion förekommit om det som myndigheten tillhandahåller snarare är att betrakta som järnvägstransportlogistiska lösningar. Genom den omstrukturering som ska ske av Banverket från den 1 februari 2007 ska emellertid inte kunderna märka om de kör i en viss region eller passerar över en regiongräns.

Regioner ska också försvinna som organisatoriskt begrepp. Inom Vägverket menar man i sin tur att situationen ser något olika ut för kunderna beroende på var i Sverige de bor. Detta innebär att man behöver fokusera mer på tillhandahållandet av vissa tjänster i exempelvis de norra delarna av Sverige än i de södra. Grundutbudet av produkter och tjänster är dock detsamma för samtliga av myndighetens regioner. Medan tjänsteutbudet inom Banverkets och Vägverkets förvaltande delar kan betecknas som standardiserat så har vissa av de producerande delarna ett standardiserat och produktifierat tjänsteutbud, medan andra anpassar produkt- och tjänsteleveransen till kundernas specifika önskemål.

En sådan produktifiering eller standardisering av tjänsteutbudet kan betecknas som en drivkraft för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. Samtidigt varnar litteraturen för att en alltför långt gången produktifiering kan leda till en marginalisering av vissa kundgrupper (Dillard & Tinker, 1996; Lawrence & Sharma, 2002; Sanderson, 1996; Singh, 2002). Risken ligger i att de tjänster som en organisation levererar inte täcker samtliga kundgruppers behov då verksamheten premierar genomförandet av kvantifierbara tjänster före andra icke mätbara tjänster. Detta resonemang kan kopplas till användningen av styrkortsmodellen inom Banverket och Vägverket. I båda myndigheterna lyfter man fram problemet att formulera mätbara mål för kundperspektivet respektive kundfokus i det balanserade styrkortet. Samtidigt finns det tryck på att de mål som läggs in i styrkortet ska vara just mätbara. I Vägverkets förvaltande och producerande delar upplever man också att det finns en risk för att man premierar kvantifierbara mål före mål som inte är mätbara. Detta kan enligt de förvaltande delarna av myndigheten utgöra ett problem då det inte är säkert att det går att formulera mätbara mål för alla kundbehov.

Litteraturen framhåller även att genomförandet av perceptions- eller attitydbaserade mätningar kan leda till konceptuella problem att definiera kundernas behov genom att resultatet av sådana mätningar måste tolkas av organisationen (jfr. Kelly, 2005). Det är inte säkert att den tolkning av resultatet som genomförs leder till ett genomförande av åtgärder som motsvarar kundernas behov. Utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning anses dessutom kunna hämmas av tekniska mätproblem som låg svarsfrekvens, krav på utformningen av frågeunderlag och svårigheter att följa mätresultatets utveckling (jfr. Modell, 2005; Pollitt, 1988). Resursåtgången för att regelbundet utarbeta information om kundernas behov kan också innebära höga kostnader för organisationen. Inom Vägverket påtalar man även olika problem med användningen av Nöjd-Kund-Index (NKI) i syfte att mäta kundnöjdheten hos medborgarna och transportföretag, exempelvis att urvalet för NKI sker genom slumpmässigt urval, varvid det inte är säkert att de personer som ingår i underlaget för NKI har varit i kontakt med Vägverket, samt svårigheten att tolka NKI-resultatet och översätta det till handlingar. Även genomförandet av Trafikantbetyg och PDS (Problem Detection Studies) uppfattas som problematiskt. Trafikantbetyget anses t.ex. inte i dagsläget vara utformat så att det på ett fullgott sätt kan användas för att identifiera behov hos kunderna. Man menar också att Vägverket omedvetet riskerar att styra kunderna att svara på ett visst sätt i samband med genomförandet av PDS. Med av-

seende på vad litteraturen säger om resursåtgång kan också Vägverkets arbete med att ta fram kundprogram för medborgarna och näringslivet lyftas fram.

Banverket menar i sin tur att man valde att inte använda NKI för att mäta kundernas nöjdhet då det uppfattades som svårt att påverka resultatet för NKI. Myndigheten genomför istället en annan typ av kundundersökning för att undersöka järnvägsföretagens, infrastrukturägarnas/förvaltarnas, transportmäklarnas, offentlig sektors och större godstransportköparens nöjdhet med järnvägen som transportmedel och Banverkets tjänster m.m. Samtidigt menar man att vikten av att formulera bra frågor föreligger såväl för den kundundersökning som Banverket genomför som för NKI. I båda undersökningarna måste man också göra en tolkning av kundernas svar. Inom myndigheten uppger man dock att man inte har haft några problem att översätta resultatet av kundundersökningen till operativa åtgärder, och man tror inte heller att man kommer ha dylika problem framöver.

Majoriteten av de producerande delarna av Banverket och Vägverket genomför också olika typer av kundmätningar i form av NKI eller andra kundundersökningar. Inom Vägverkets affärs- och resultatenheter påtalas också problemet med att urvalet för NKI i vissa fall fastställs genom slumpmässigt urval. Det uppfattas som svårt att genom slumpmässighet hitta ett urval av personer som är intresserade av enhetens verksamhet. Genomförandet av NKI inom Banverkets och Vägverkets producerande delar används emellertid generellt inte som underlag för identifikation av kundbehov. Mätinstrumentet upplevs som historiskt fokuserat och i syfte att identifiera kundbehov genomför man snarare andra typer av kundundersökningar.

Inom Vägverket påtalar man även vikten av att kunna ersätta befintliga åtgärder med ”nya” kundbehov. En bakgrund till myndighetens satsning på kundorientering var också att Vägverket skulle få hjälp från kunderna att prioritera vilka åtgärder inom vägtransportssystemet man skulle satsa på, och vilka åtgärder man som en konsekvens av detta kunde prioritera bort. Det har dock i praktiken visat sig svårare att prioritera bort befintliga åtgärder än att identifiera nya kundbehov. Detta kan få som konsekvens att myndighetens satsning på kundorienteringen initialt leder till ökade kostnader för verksamheten.

### ***Den individuella/gruppnivån***

Inom litteraturen lyfts också närvaron av en byråkratiskt eller tekniskt orienterad kultur fram som en barriär för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning (Hambleton, 1988; Ogden, 1997). Bakgrunden är bl.a. att en tekniskt orienterad kultur kan leda till att kvalitetsindikatorer för verksamhetens produkter och tjänster utformas ur ett tekniskt perspektiv snarare än utifrån ett kundperspektiv. Inom Banverkets och Vägverkets förvaltande delar upplevs också kulturen vara främst tekniskt orienterad, även om man inom båda myndigheterna lyfter fram aspekter som avspeglar förekomsten av en byråkratiskt orienterad kultur.

Medan vägbyggnation samt drift- och underhållsfrågor fortfarande fokuseras särskilt i Vägverket menar man i Banverket att det traditionellt finns en låg status och kunskap



kring mjuka frågor i verksamheten. De är också båda stora myndigheter varvid uppfattningen är att det kommer ta tid innan ett fokus på kundorientering sprider sig till alla delar av verksamheterna. Samtidigt anses det finnas ett stöd hos många av såväl Banverkets som Vägverkets anställda för vikten av arbetet med kundorientering. De har också framkommit synpunkter från båda verksamheterna om att det efterfrågas ytterligare stöd i olika former för arbetet med kundorientering från centralt håll. Inom Banverkets resultatenheter framhålls i sin tur vikten av att ständigt arbeta med frågor om kundorientering och affärsmässighet för att man inte ska falla tillbaka i gamla vanor. Vägverkets affärs- och resultatenheter menar å sin sida att det finns inslag av en tekniskt och byråkratiskt orienterad kultur i verksamheterna.

### ***Viktiga frågor och områden att fokusera<sup>48</sup>***

I enlighet med diskussionen ovan kan ett antal potentiella barriärer och drivkrafter identifieras för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning i Banverket och Vägverket. Vissa av de faktorer som är att hänföra till barriärer och drivkrafter har identifierats med stöd i litteraturen. Ytterligare faktorer som kan påverka effekten av arbetet med kundorientering på verksamhetsstyrningen i myndigheterna har dock även kunnat urskiljas. Fallstudierna i Banverket och Vägverket har också visat att vissa av de faktorer som i litteraturen identifierats som barriärer för skapandet av en kundorienterad verksamhetsstyrning även kan utgöra möjliga drivkrafter i detta sammanhang. Tvärtom har också faktorer som i litteraturen identifierats som drivkrafter för en kundorienterad verksamhetsstyrning i vissa fall kunnat klassificeras som potentiella barriärer för en sådan utveckling.

Med anledning av detta är det relevant att ställa frågan rörande i vilken utsträckning Banverket och Vägverket har möjlighet att påverka de faktorer som identifierats som möjliga barriärer för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. På den institutionell/politiska nivån är t.ex. flertalet av barriärerna av en sådan art att de utgör kontexten eller givna förutsättningar för Banverkets och Vägverkets verksamheter. Dessa faktorer utgör alltså de premisser myndigheterna har för genomförandet av sina verksamheter, exempelvis lagstiftning och att mål- och resultatstyrning utgör den institutionaliserade och övergripande styrmodellen i svensk statlig förvaltning. Det är inte heller säkert att en förändring av dessa premisser är eftersträvansvärd då det kan leda till negativa konsekvenser ur ett bredare perspektiv. Anpassning till frivilliga standarder och strävan efter ackreditering är emellertid ett exempel på något som Banverket och Vägverket själva kan fatta beslut om. Denna typ av satsningar är också något som i enlighet med såväl fallstudierna som litteraturen kan betraktas som en drivkraft för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning i myndigheterna (jfr. Dillard & Tinker, 1996).

Den vertikala styrmodellen i Banverket och Vägverket kan i sin tur betraktas som såväl en barriär som en drivkraft för en kundorienterad verksamhetsstyrning. Syftet med kundorientering definieras i litteraturen som en strävan efter att förändra den obalans i makt som råder mellan de som levererar varor och tjänster och de som var-

---

<sup>48</sup> Medan diskussionen i detta avsnitt fokuserar Banverkets och Vägverkets förvaltande delar kan dock vissa frågeställningar och områden även betraktas som relevanta för de producerande delarna av myndigheterna

orna och tjänsterna levereras till (Potter, 1988). Utifrån en sådan definition kan också en vertikal styrmodell betraktas som en drivkraft i de fall den understödjer en sådan maktförskjutning från organisationen till kunderna. GD och ledningen i både Banverket och Vägverket lyfter fram arbetet med kundorientering som viktigt, och detta understryks i myndigheternas styrande dokument och i styrverktygen (jfr. t.ex. det balanserade styrkortets kundfokus/kundperspektiv). Inom Vägverket lyfts också myndighetens GD särskilt fram som en drivkraft för arbetet med kundorientering. Att den vertikala styrmodellen understödjer en lateral styrning kan således uppfattas som en drivkraft för arbetet med att öka kundorienteringen av Banverket och Vägverket. Samtidigt kan också tänkbara problem uppkomma som ett resultat av kombinationen av en vertikal och en lateral styrmodell (jfr. Modell, Jacobs & Wiesel, 2007, under utgivning).

Vad sker t.ex. om den vertikala styrmodellen ställer andra typer av krav på verksamheten än den laterala? Uppkomsten av sådana spänningar kan exempelvis kopplas till politiska krav på myndigheterna (jfr. t.ex. beslutet på den politiska nivån om en om-dirigeringen av resurser från de fastställda investeringsprojekten i *Nationell plan för vägtransportsystemet*, det s.k. Trollhättepaketet), men också utgöra resultatet av att ledningens fokus förändras och att arbetet med kundorientering tillmäts mindre vikt. Även vad som händer med arbetet att utveckla en kundorienterad verksamhetsstyrning i Banverket och Vägverket om förändringar sker i ledningen av verksamheterna kan utgöra en relevant frågeställning i detta sammanhang. Avslutningsvis kan också svårigheten att prioritera bort gamla kundbehov till förmån för ”nya” uppmärksammas, då det riskerar att leda till att arbetet med kundorientering resulterar i ökade kostnader. Kan en sådan eventuell fördyring leda till att man som myndighet inte har ”råd” att vara kundorienterad, eller att man måste vända sig till privata organisationer för samfinansiering av olika projekt eller åtgärder?

Vikten av system eller strukturer för arbetet med att samla in, analysera och sprida kundernas behov i verksamheten uppmärksammas också i litteraturen (jfr. Ogden & Anderson, 1995; Potter, 1988; Sanderson, 1996 ). Även rutiner och strukturer för att informationen om kundernas behov ska kunna utgöra indata till utarbetandet av strategiska planer, verksamhetsplanering m.m. i myndigheterna kan betraktas som viktiga för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. Utarbetande av sådana strukturer är något som myndigheterna själva kan fatta beslut om och det kan betraktas som centralt att man i de fall dylika strukturer saknas söker ta fram sådana för verksamheten. I de fall sådan struktur finns men inte är fullgoda bör de i sin tur förbättras. Det kan öka möjligheterna till ett systematiskt arbete med kundorientering och utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. Att det finns rutiner och strukturer för att sprida kundernas behov internt kan också underlätta för kundorienteringen att få fäste i större delar av organisationen.

Som nämnts tidigare kan även användningen av attityd- eller perceptionsbaserade mätinstrument uppfattas som problematiskt, bl.a. då resultatet av denna typ av mätningar behöver tolkas och översättas av myndigheterna för att operativa åtgärder ska kunna utformas (Kelly, 2005). En möjlig strategi för att minska den osäkerhet som detta kan

leda till är dock att de tolkningar som genomförs stäms av med kunderna eller representanter för kunderna. Även om dessa kunder eller representanter inte utgörs av samma personer som utgjorde underlag för den initiala mätningen, kan avstämningarna ge indikationer på om de tolkningar som genomförts är i enlighet med kundernas behov.

Även om det bland såväl Banverkets som Vägverkets medarbetare finns ett stöd för myndigheternas arbete med kundorientering är kulturen inom verksamheterna fortfarande främst tekniskt orienterad, med inslag av en byråkratiskt orienterad kultur. De två myndigheterna har en lång tradition av att bygga järnväg och vägar medan dagens kundorienteringsfokus endast är ca 3-4 år gammalt. Medan arbetet med att förändra kulturen mot ett ökat fokus på kundorientering kan betraktas som viktigt, bör det emellertid inte betraktas som konstigt att tekniskt orienterade frågor fortfarande har högre status än mjuka frågor i myndigheterna.

### ***Relevans för andra myndigheter i svensk statsförvaltning***

Den förvaltningspolitiska propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (1997/1998:136) och talet om 24-timmarsmyndigheten betecknas som en bakgrund för Banverkets och Vägverkets arbete med kundorientering. Samtidigt gäller den politiska nivåns fokus på en medborgar- och näringslivsorientering inte enbart dessa myndigheter utan propositionen och 24-timmarsmyndigheten är giltiga för hela statsförvaltningen. Ur detta perspektiv kan fallstudierna av Banverket och Vägverket betraktas som en skildring av hur den svenska statsförvaltningens medborgar- och näringslivsorientering kan operationaliseras genom ett arbete med kundorientering och utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning. Medan resultatet av fallstudierna inte kan generaliseras att gälla för flera myndigheter i den svenska statsförvaltningen, kan fallstudierna utgöra underlag för en diskussion om hur den egna verksamheten hanterar olika frågeställningar i relation till kravet på en medborgar- och näringslivsorientering. Den analysmodell med barriärer och drivkrafter som utvecklats i detta forskningsprojekt kan också utgöra ett användbart verktyg för andra myndigheter som arbetar med kundorientering och utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning.

## REFERENSER

Akademirapport 2004:2, *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse. En pilotstudie*. Akademin för ekonomistyrning i staten. Företagsekonomiska institutionen. Stockholms universitet

Akademirapport 2004:4, *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, Kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket. Delrapport 1*. Akademin för ekonomistyrning i staten. Företagsekonomiska institutionen. Stockholms universitet

Akademirapport 2004:5, *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse. Ett jämställt transportsystem. Första delrapporten*. Akademin för ekonomistyrning i staten. Företagsekonomiska institutionen. Stockholms universitet

Akademirapport 2005:2, *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, Kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket. Delrapport 2*. Akademin för ekonomistyrning i staten. Företagsekonomiska institutionen. Stockholms universitet

Akademirapport 2005:3, *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, ett jämställt transportsystem. Andra delrapporten*. Akademin för ekonomistyrning i staten. Företagsekonomiska institutionen. Stockholms universitet

Akademirapport 2006:2, *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse. Att styra mot jämställdhetsmål – Fallstudier inom Banverket och Vägverket*. Akademin för ekonomistyrning i staten. Företagsekonomiska institutionen. Stockholms universitet

Alvesson, M. & Sköldberg, K. (2003), *Reflexive methodology – new vistas for qualitative research*, Sage Publications, London

Arber, S. (2001), Designing samples, in Gilbert N. (ed) *Researching Social life*, second edition, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, 58 -82

Banverket (2003), *Vårt gemensamma arbetssätt – Banverkets ledningshandbok, BV 001.6*

Banverket (2004a), *Framtidsplan för järnvägen 2004-2015*, del 1-3

Banverket (2004b), *Projektspecifikation, Kundorientering av Banverket, 2004-10-20 ver. 0.222*

Banverket (2005a), *Attitydundersökning, Maj 2005*

Banverket (2005b) *Järnvägsnätbeskrivningen, 2006-06-18–2007-01-07 (T06.1)*

- Banverket (2005c), *Verksamhetsplan 2006-2008, E05-1601/EK10*
- Banverket (2006a), *Frågor och svar om omorganisationen, Banverkets Intranät, 2006-09-06*
- Banverket (2006b), *GD-informerar: Ett intensivt år, Banverkets Intranät, 2006-06-21*
- Banverket (2006c), *Årsredovisning för 2005*
- Brignall, S. & Modell, S. (2000), An institutional perspective on performance measurement and management in the "new public sector", *Management Accounting Research*, 11, 281-306
- Bryman, A. & Bell. E., (2003), *Business research methods*, Oxford University Press, New York
- Dillard, J. F. & Tinker, T. (1996), Commodifying business and accounting education: the implications of accreditation, *Critical Perspectives on Accounting*, 7, 215-225
- Eisenhardt, K. M. (1989), Building theories from case study research, *Academy of Management Review*, 14, 532-550
- Fligstein, N. (1996), Markets as politics: a political-cultural approach to market institutions, *American Sociological Review*, 61, 656-673
- Förordning (1998:1392) med instruktion för Banverket*
- Granovetter, M. (1985), Economic action and social structure: the problem of embeddedness, *American Journal of Sociology*, 91, 485-510
- Hambleton, R. (1988), Consumerism, decentralization and local democracy, *Public Administration*, 66, 125-147
- Järnvägsförordningen 2005:526*
- Järnvägslagen 2004:519*
- Kelly, J. M. (2005), The dilemma of the unsatisfied customer in a market of public administration, *Public Administration Review*, 65, 76-84
- Lawrence, S. & Sharma, U. (2002), Commodification of education and academic labour - using the balanced scorecard in a university setting, *Critical Perspectives on Accounting*, 13, 661-677

McGuire, L. (2002) Service charters – global convergence or national divergence? A comparison of initiatives in Australia, the United Kingdom and the United States, *Public Management Review*, 4, 493-524

Modell, S. (2002), Institutional perspectives on cost allocations: integration and extension, *The European Accounting Review*, 11, 653-679

Modell, S. (2005), Students as consumers?: An institutional field-level analysis of the construction of performance measurements practices, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 18, 537-563

Modell, S. (2006), Den statliga myndighetssektorn som organisatorisk fält, Modell, S. & Grönlund, A. (red.), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*, Studentlitteratur, Lund

Modell, S. & Grönlund, A. (2006), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*, Studentlitteratur, Lund

Modell, S., Jacobs, K. och Wiesel, F. (2007, under utgivning), A process (re)turn? Path dependencies, institutions and performance management in Swedish central government, *Management Accounting Research*

Mouritsen, J. (1997), Marginalizing the customer: customer orientation, quality and accounting performance, *Scandinavian Journal of Management*, 13, 5-18

Munro, R. J. B. & Hatherly, D. J. (1993), Accountability and the new commercial agenda, *Critical Perspectives on Accounting*, 4, 369-395

Ogden, S. G. (1997), Accounting for organizational performance: the construction of the customer in the privatized water industry, *Accounting, Organizations and Society*, 22, 529-556

Ogden, S. & Anderson, F. (1995), Representing Customers Interests: The Case of the Privatized Water Industry in England and Wales, *Public Administration*, 73, 535- 559

Pollitt, C. (1988), Bringing Consumers into Performance Measurement: Concepts, Consequences and Constraints, *Policy and Politics*, 16, 77-87

Potter, J. (1988), Consumerism and the Public Sector: How Well Does the Coat Fit, *Public Administration*, 66, 149- 164

Proposition (1987/88:150), *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1987/88*, Stockholm: Riksdagen

Proposition (1997/1998:136), *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, Stockholm: Riksdagen

Proposition (2005/06:160), *Moderna transporter*, Stockholm: Riksdagen

*Regleringsbrev för Banverket budgetåret 2006*

*Regleringsbrev för Vägverket budgetåret 2006*

Sanderson, I. (1996), Evaluation, learning and the effectiveness of public services, *International Journal of Public Sector Management*, 9, 90-108

Singh, G. (2002), Educational consumers or educational partners: a critical theory analysis, *Critical Perspectives on Accounting*, 13, 681-700

Statistiska centralbyrån (2005), *NKI – Medborgarnas resor, allmänhetens svar*, för Vägverket

Sundström, G. (2003), *Stat på villovägar*, Akademitryck, Edsbruk

Tal om *24-timmars myndigheten*, av *Gunnar Lund*, Biträdande finansminister och minister för internationell ekonomi och finansmarknaderna, 21 oktober 2003

Tal om *Grundläggande värden i mötet med medborgaren*, av *Gunnar Lund*, Biträdande finansminister och minister för internationell ekonomi och finansmarknaderna, 24 oktober 2003

Vaivio, J. (1999), Examining “the quantified customer”, *Accounting, Organizations and Society*, 24, 689-715

Vägverket (2004a), *Den goda resan – Nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015*, 2004:93

Vägverket (2004b), *Från vision till resultat – Vägverkets styrhandbok, version 2.0*, AL10A 2004:13825

Vägverket (2004c), *Kundgruppsdokument: Barn och unga*, AL10A 2004:14717

Vägverket, (2004d) *Strategisk plan för Vägverket 2005-2014 version 1.0*, 2004:137

Vägverket (2004e), *Årsredovisning för 2003*

Vägverket (2005a), *Projektrapport; Uppgift och roll för avdelningarna för utveckling och verksamhetsstyrning*, AL 10 A, 2005:8446

Vägverket (2005b), *Vägverkets övergripande styrkort 2006, kundfokus*

Vägverket (2006a), *Beskrivning av Vårt sätt att arbeta – Vägverkets ledningssystem, version 2.0*, AL 10A 2006:13356

Vägverket (2006b), *Gemensamt direktiv för planering av verksamheten 2007-2009, version 1.0, EK 10A 2006:9789*

Vägverket (2006c), *Mål- och resultatstyrning i Vägverket, version 1.0, AL 10A 2006:13355*

Vägverket (2006d), *Vägverkets verksamhetsbeskrivning enligt SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling 2006*

Vägverket (2006e), *Årsredovisning för 2005*

Wiesel, F. (2006), Kundorienterad effektivitetsmätning i Banverket och Vägverket, Modell, S. och Grönlund, A. (red), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*, Studentlitteratur, Lund

Wittbom, E. (2006), Ekonomistyrning för att nå jämställdhetsmål, Modell, S. och Grönlund, A. (red), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*, Studentlitteratur, Lund

Yin, R. K. (1984) *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications, US

Yin, R. K. (2003), *Case study research: Design and Methods*, tredje upplagan, Sage Publications, US

Østergren, K. (2006), The institutional construction of consumerism: a study of implementing quality indicators, *Financial Accountability & Management*, 22, 179-205

### **Deltagande observation, Vägverket:**

Nätverksmöte mellan kundansvariga – medborgarna, 2004-09-14 till 2004-09-15

Möte mellan kundansvariga – medborgarna, 2005-02-02 till 2005-02-03

Möte mellan kundansvariga – medborgarna, 2005-04-21

Möte mellan kundansvariga – näringslivet, 2005-02-10

Remisseminarium för avvägda kundprogram – ”Styra och leda” samt ”Fånga kundbehov”, 2005-04-06

Remisseminarium ”Avvägda kundprogram” – Kundansvariga inom den tidigare huvudprocessen ”Stödja medborgarnas resor” och ”Förbättra transportvillkor”, 2005-04-20

Seminarium ”Att mäta kundtillfredsställelse”, 2005-10-21

Nätverksmöte mellan kundansvariga – medborgarna, 2006-01-19

Nätverksmöte mellan kundansvariga – medborgarna, 2006-03-02

Nätverksmöte mellan kundansvariga – medborgarna, 2006-05-09

Nätverksmöte om strategisk plan – Kundansvariga för medborgarna och näringslivet, samt tjänsteutvecklare, 2006-08-28

Nätverksmöte mellan kundansvariga – medborgarna, 2006-11-22



**Intervjuer Banverket, den förvaltande delen**

BV1 040413  
BV2 040415  
BV3 040415  
BV4 040419  
BV5 040419  
BV6 040428  
BV7 040429  
BV8 040503  
BV9 040503  
BV10 040507  
BV11 040608  
BV12 040608  
BV13, 041208  
BV14, 050120  
BV16, 050201  
BV17, 050318  
BV18, 050318  
BV19, 050321  
BV20, 050321  
BV21, 050321  
BV22, 050413  
BV23, 050523  
BV24, 050530  
BV25, 050610  
BV26, 050706  
BV33, 060508  
BV34, 060524  
BV35, 060602

**Intervjuer Banverket, den producerande delen**

BV15, 050124  
BV27, 051031  
BV28, 051026  
BV 29, 051114  
BV30, 20051122  
BV31, 051122  
BV32, 051123

**Intervjuer Näringsdepartementet**

ND1, 050613  
ND2, 050613  
ND3, 060627

### **Intervjuer Vägverket, den förvaltande delen**

VV1 040413  
VV2 040413  
VV3 040414  
VV4 040414  
VV5 040414  
VV6 040414  
VV7 040429  
VV8 040429  
VV9 040504  
VV10 040504  
VV11 040504  
VV12 040506  
VV13 040507  
VV14 040511  
VV15 040601  
VV16 040601  
VV17, 040701  
VV18 040824  
VV19, 041129  
VV20, 041220  
VV21, 041220  
VV22, 050117  
VV23, 050201  
VV24, 050201  
VV25, 050218  
VV26, 050218  
VV27, 050222  
VV29, 050228  
VV30, 050228  
VV31, 050302  
VV32, 050427  
VV33, 050427  
VV34, 050427  
VV35, 050523  
VV41, 060502  
VV42, 060504  
VV43, 060515  
VV44, 060524

### **Intervjuer Vägverket, den producerande delen**

VV28, 050223  
VV36, 050531  
VV37, 051026  
VV38, 051102

VV39, 051104

VV40, 051115

### **Internet**

[www.banverket.se](http://www.banverket.se) 060425; 061201

[www.fek.su.se/aes](http://www.fek.su.se/aes)

[www.iso.org](http://www.iso.org) 061201

[www.kvalitetsindex.se](http://www.kvalitetsindex.se), 061201

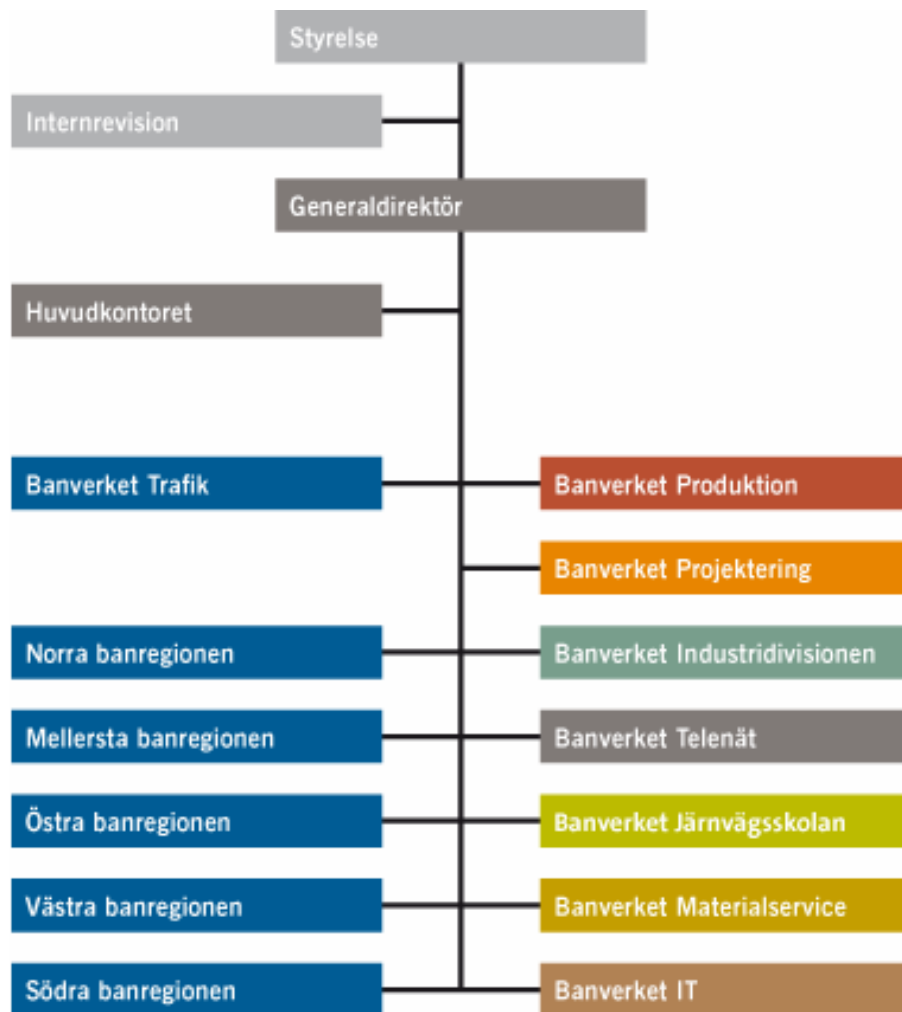
[www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) 061121; 040823

[www.resenarsforum.se](http://www.resenarsforum.se) 060425; 060426

[www.siq.se](http://www.siq.se) 061129

## BILAGOR

### Bilaga 1 – Banverkets organisationsstruktur ([www.banverket.se](http://www.banverket.se), 061201)



## Bilaga 2 – Övergripande styrkort för Banverket 2006-2008, Kundperspektivet (Banverket, 2005c, Verksamhetsplan 2006-2008)

### *Strategiska mål:*

1. Banverket ska genom sin verksamhet utveckla järnvägen som transportmedel och därmed skapa förutsättningar för lönsamma järnvägstransporter

### *Kritiska framgångsfaktorer:*

- Definiera befintliga och utveckla efterfrågade produkter och tjänster för att öka järnvägstrafiken
- Drift, underhåll av stråken ska ske utifrån trafikens förutsättningar
- Säkerställa leverans av tåglägen med rätt kvalitet

### *Resultatmätt:*

- Nettotonkm (gods) och personkm (person)
- Tågkm
- Tågstörningar orsakade av banarbeten
- Avgångspunktlig het och ankomstpunktlig het

### *Resultatmål:*

Transportarbetet ska öka

Volymen i tågkm ska öka inom gods- och persontrafik

Tågstörningar orsakade av banarbeten ska minska

Avgångspunktlig het och ankomstpunktlig het ska förbättras

### *Strategiska mål:*

2. Banverket ska upplevas som en kundorienterad servicemyndighet

### *Kritiska framgångsfaktorer:*

- Kommunikation med kunderna

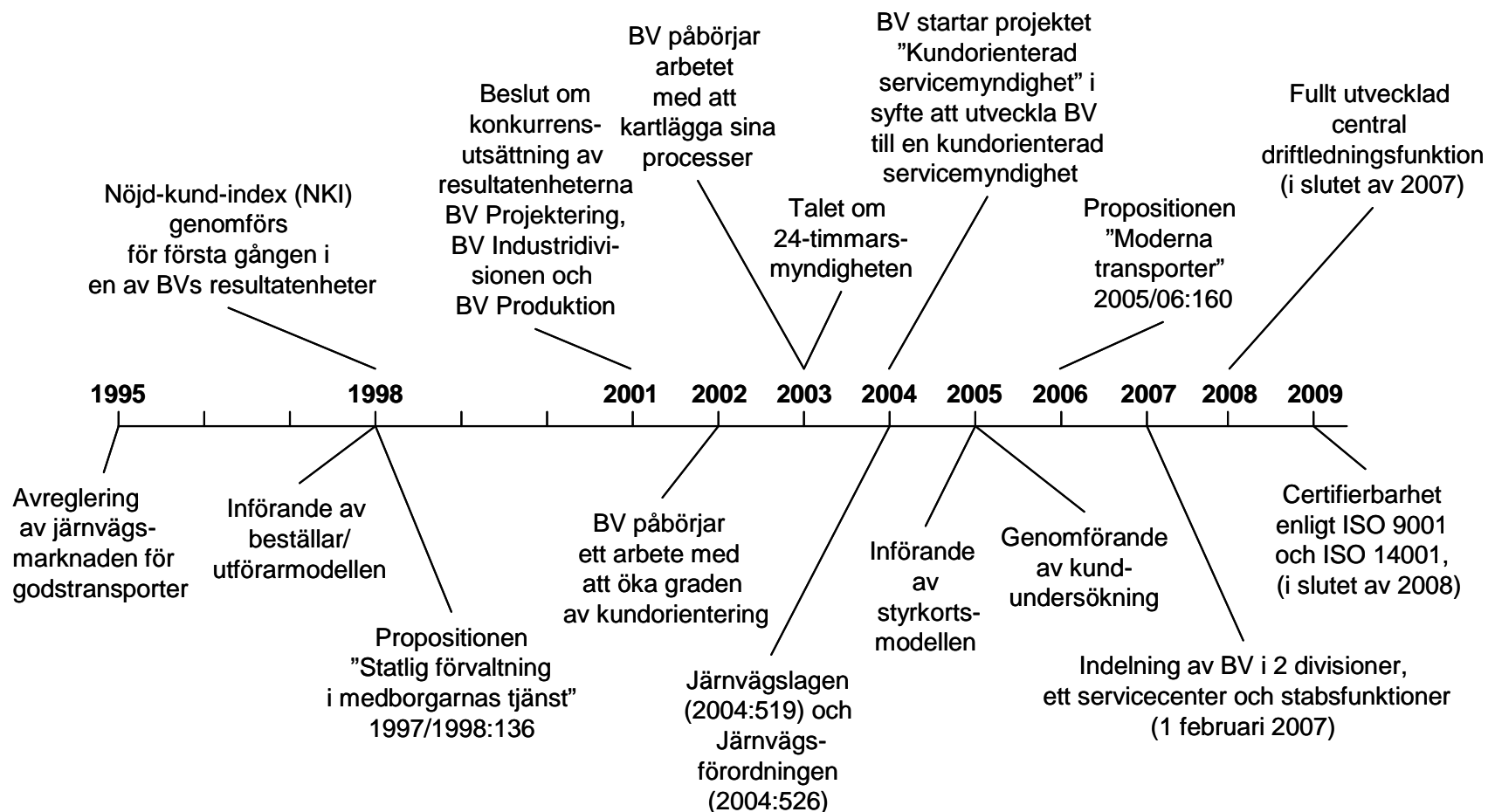
### *Resultatmätt:*

- Nöjd kund

### *Resultatmål:*

Andelen nöjda kunder ska öka år 2007 jämfört med 2006

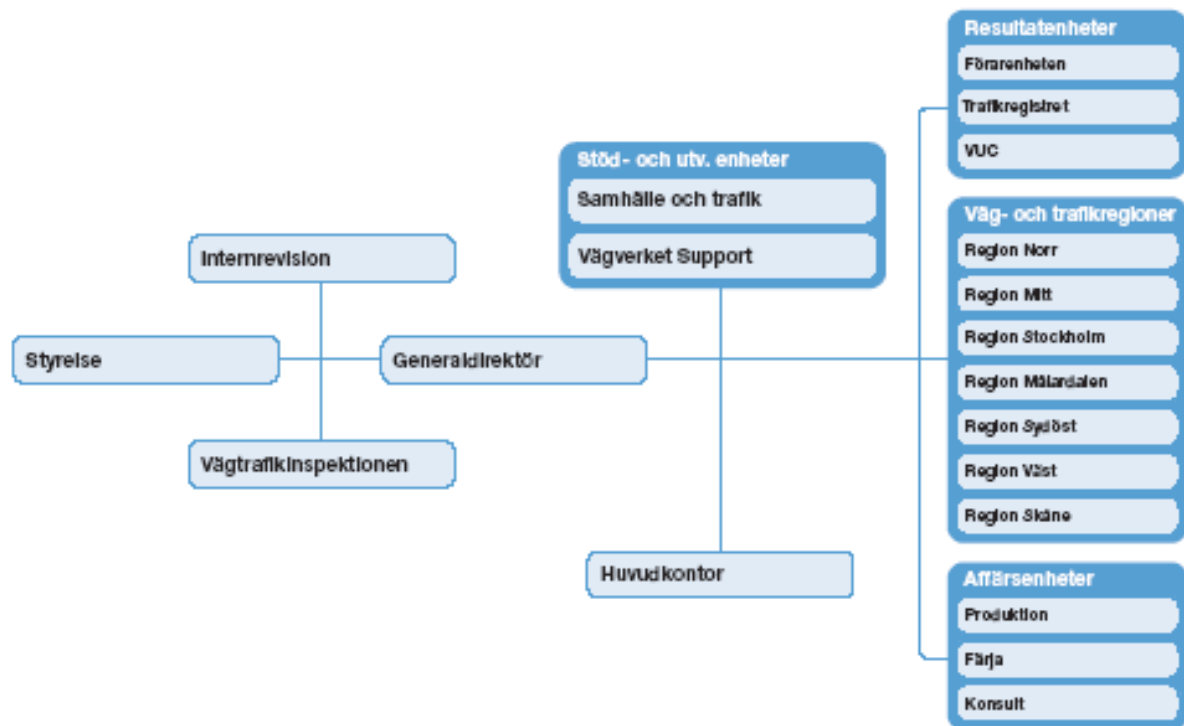
### Bilaga 3 – Betydelsefulla händelser inom ramen för Banverkets arbete med kundorientering



**Bilaga 4 – Potentiella barriärer och drivkrafter för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning i Banverkets förvaltande och producerande delar**

<b>Faktorer som kan utgöra barriärer resp. drivkrafter</b>	<b>Banverkets förvaltande delar</b>	<b>Banverkets producerande delar</b>	<b>Faktorer som kan utgöra barriärer resp. drivkrafter</b>	<b>Banverkets förvaltande delar</b>	<b>Banverkets producerande delar</b>
<b>Institutionell/politisk nivå – drivkrafter, (barriärer)</b> Ekonomiska: -(avsaknad av) konkurrens -(avsaknad av) betalande kunder Institutionella/politiska: -lagstiftande /reglerande instrument -(avsaknad av) frivilliga standarder -(institutionaliserade strukturer)			<b>Organisatorisk nivå – drivkrafter, (barriärer)</b> Strukturella: -(avsaknad av) system för information/ kommunikation -(avsaknad av) system för avhjälpande -(avsaknad av) närhet till kund Tekniska: -(avsaknad av) processororientering -(avsaknad av) produktifierade tjänster -risk för marginalisering -(konceptuella problem att definiera kundernas behov) -(tekniska mätproblem)		
		X X		(X), X (X) (X) X X (X) X (X), X	
	(X), X X (X), X	(X) X (X)	<b>Individuell/gruppnivå – drivkrafter, (barriärer)</b> -(byråkratiskt eller tekniskt orienterad kultur) -(konflikter mellan olika intressenters prioriteringar)	(X)	(X), X

**Bilaga 5 – Vägverkets organisationsstruktur (Vägverket, 2006e, *Vägverkets årsredovisning 2005*, s 11)**





## Bilaga 6 – Vägverkets övergripande styrkort 2006, Kundfokus (Vägverket, 2005b, Vägverkets övergripande styrkort)

### *Strategiska mål:*

- Tillgängligheten för medborgare och näringsliv till målpunkter ska successivt förbättras
- Förutsättningar för effektiva näringslivstransporter och arbetspendling i tätorter ska förbättras
- En livskraftigare bransch med bättre tjänster till kunderna
- Medborgarnas och näringslivets tillfredsställelse med tillgängligheten till Vägverket och deras möjligheter till delaktighet och inflytande skall kontinuerligt öka
- Andelen barn som på egen hand kan utnyttja vägtransportssystemet ska fortlöpande öka

### *Mått:*

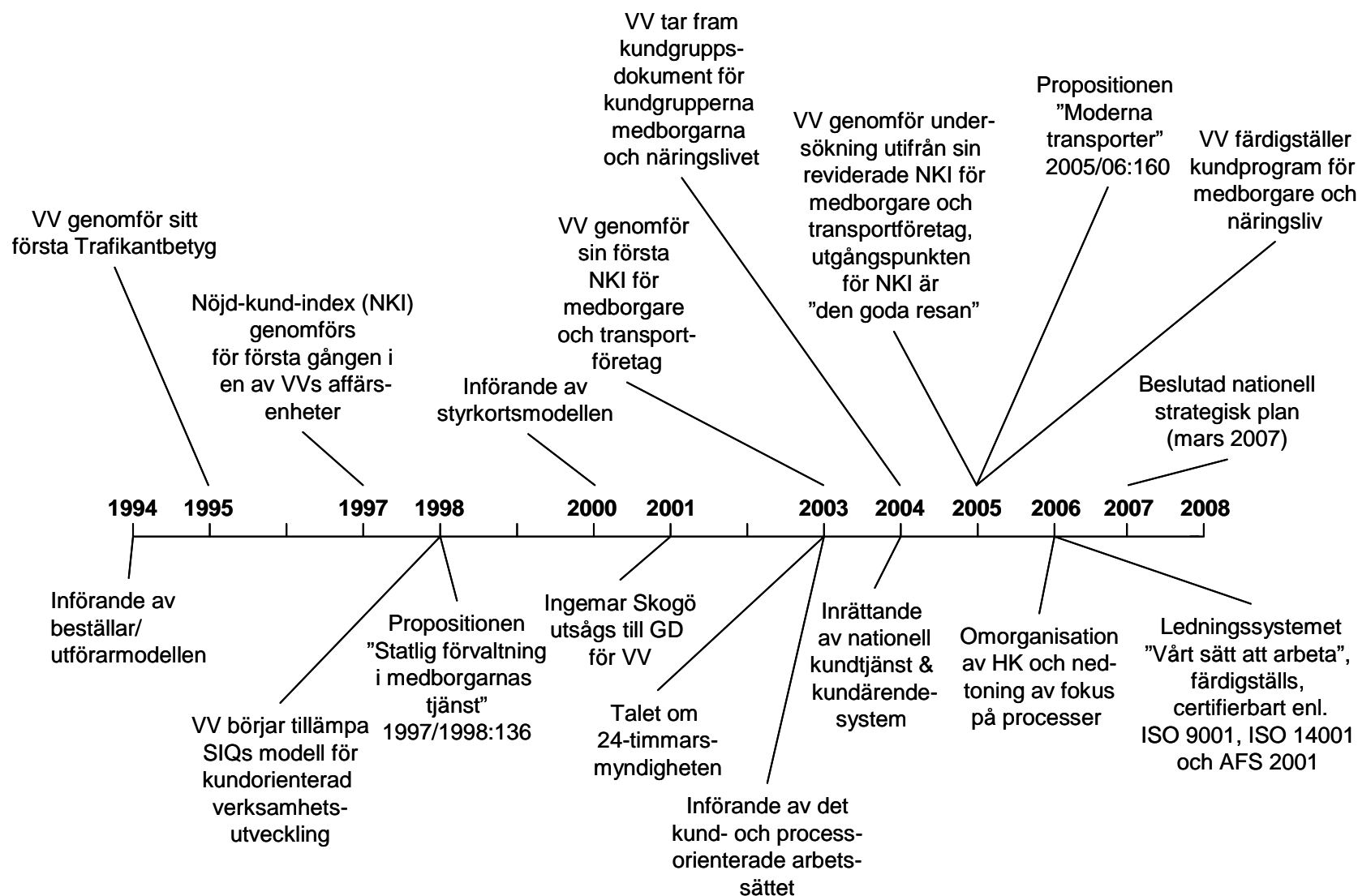
- Ajourhållning av väg- och trafikinformation på det statliga vägnätet i enlighet med fastlagd vägspecifikation (Ja/Nej)
- Barn som på egen hand kan ta sig till närmaste skola med god säkerhet genom Vägverkets fysiska åtgärder, antal
- Genomförd översyn av regelverk inkl. tillämpningar inom fordonsområdet (Ja/Nej)
- Hastighet i högtrafik i storstäder, ej minskad (Ja/Nej)

### *Kritiska framgångsfaktorer:*

- Användaranpassad och tillgänglig väg- och trafikinformation
- Tillgänglighet på utpekade näringslivsvägnät
- Snabb och tillförlitlig resa till arbetet
- Tillförlitlighet i vägtransportssystemet
- Sund konkurrens
- En effektiv, kundorienterad och rättssäker myndighetsutövning
- Ökat kundinflytande
- Barns säkra skolväg
- Ajourhållning av väg- och trafikinformation på 100% av statliga vägnätet enligt fastlagd specifikation genomförd
- Antal barn som på egen hand kan ta sig till närmaste skola med god säkerhet ska öka med minst 2000 genom Vägverkets fysiska åtgärder
- Genomförd översyn av regelverk inkl. tillämpningar inom fordonsområdet
- Genomsnittlig reshastighet i högtrafik i storstäder ska inte minska

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommuner som har påbörjat ajourhållning av NVDB på minst FDI-nivå, på andel (%) av de med avtal</li> </ul> | <p>Minst 95% av kommuner med avtal har påbörjat ajourhållning av NVDB på minst FDI-nivå, andel av de med avtal</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Minskade bärighetsrestriktioner pga tjäle på utpekade viktiga näringslivsvägar (Ja/Nej)</li> </ul>         | <p>Restriktioner på utpekade viktiga näringslivsvägar ska trendmässigt minska med <math>\geq 5\%</math></p>        |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• NKI (nöjdhetsindex) för medborgare, indexvärde (0-100)</li> </ul>  | <p>NKI för kundgruppen medborgare ska <math>\geq 58</math></p>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Utpekade pendlingsstråk där standardhöjande åtgärder vidtagits, antal</li> </ul>                           | <p>Minst 5 utpekade pendlingsstråk har åtgärdats</p>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Överlast, andel (%)</li> </ul>   | <p>Andelen överlast ska vara <math>&lt; 2004</math></p>  |

## Bilaga 7 – Betydelsefulla händelser inom ramen för Vägverkets arbete med kundorientering



**Bilaga 8 – Potentiella barriärer och drivkrafter för utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning i Vägverkets förvaltande och producerande delar**

<b>Faktorer som kan utgöra barriärer resp. drivkrafter</b>	<b>Vägverkets förvaltande delar</b>	<b>Vägverkets producerande delar</b>	<b>Faktorer som kan utgöra barriärer resp. drivkrafter</b>	<b>Vägverkets förvaltande delar</b>	<b>Vägverkets producerande delar</b>
<b>Institutionell/politisk nivå – drivkrafter, (barriärer)</b> Ekonomiska: -(avsaknad av) konkurrens -(avsaknad av) betalande kunder Institutionella/politiska: -lagstiftande /reglerande instrument -(avsaknad av) frivilliga standarder -(institutionaliserade strukturer)		X X	<b>Organisatorisk nivå – drivkrafter, (barriärer)</b> Strukturella: -(avsaknad av) system för information/ kommunikation -(avsaknad av) system för avhjälpan -(avsaknad av) närhet till kund Tekniska: -(avsaknad av) processorientering -(avsaknad av) produktifierade tjänster -risk för marginalisering -(konceptuella problem att definiera kundernas behov) -(tekniska mätproblem)	X X (X) (X) X (X) (X) (X)	X X (X) (X)
			<b>Individuell/gruppnivå – drivkrafter, (barriärer)</b> -(byråkratiskt eller tekniskt orienterad kultur) -(konflikter mellan olika intressenters prioriteringar)	(X)	(X), X

Denna rapport skildrar hur kravet på en ökad medborgar- och näringslivsorientering i svensk offentlig förvaltning kan operationaliseras genom införande av kundorientering och utveckling av kundorienterad verksamhetsstyrning. Rapporten utgör resultatet av ett treårigt forskningsprojekt om kundorientering och verksamhetsstyrning i Banverket och Vägverket. Studien har genomförts inom ramen för Akademien för ekonomistyrning i statens forskningsprogram ”Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse”.

Rapportens syfte är att studera vilka barriärer och drivkrafter som finns för skapandet av en kundorienterad verksamhetsstyrning. Såväl myndigheternas förvaltande delar med anslagsfinansiering, som deras producerande delar med intäkts- respektive avgiftsfinansiering behandlas i rapporten. De barriärer och drivkrafter som identifieras delas in i faktorer på en institutionell/politisk, organisatorisk och individuell/grupp-nivå. De tre nivåerna utgör också rapportens övergripande struktur.

Kravet på medborgar- och näringslivsorientering är giltigt för hela den svenska offentliga förvaltningen. Rapporten kan således med fördel utgöra underlag för diskussioner i myndigheter och offentliga organisationer om hur den egna verksamheten hanterar detta krav.

*Fredrika Wiesel är doktorand vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet. Hon har en ekonomie magisterexamen i företagsekonomi samt en högskoleexamen avseende grundläggande rättsutbildning från Stockholms universitet. Efter sina examina var hon verksam som managementkonsult och hösten 2004 blev hon antagen till forskarutbildningen.*

*Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) består av representanter för ett antal myndigheter och forskare vid Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet, som tillsammans arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om statlig ekonomi- och verksamhetsstyrning.*



**Företagsekonomiska institutionen**  
AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN