



Företagsekonomiska institutionen
Akademien för ekonomistyrning i staten

Statlig verksamhet i omvandling –
styrning, effektivitet och medborgarintresse

En pilotstudie

FÖRORD

Akademien för Ekonomistyrning i Staten (AES) består av ett antal statliga myndigheter som tillsammans med Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om ekonomistyrning i staten. Det övergripande forskningsområdet för Akademien berör frågan hur verksamhetsstyrningen utformas i statliga myndigheter, så att både effektivitet och medborgarintresse tillgodoses.

Akademiens syfte är att vara en mötesplats för forskning, studier och dialog kring frågor om statlig ekonomistyrning. Inom Akademien utvecklas företagsekonomiska teorier, modeller och begrepp som 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 består av forskare och representanter för statliga myndigheter och administreras inom Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet.

Detta är Akademiens första studie, ambitionen är att den skall ligga till grund för fortsatt forskning inom statlig verksamhetsstyrning. Det empiriska materialet är främst insamlat på Banverket och Vägverket.

Inom Akademien vill vi rikta ett stort tack till Banverket och Vägverket som genom ekonomiskt stöd gjort denna studie möjlig. Vi vill tacka alla de personer som vänligt ställde upp på att medverka i studien. Vi vill rikta ett speciellt tack till våra kontaktpersoner inom respektive myndighet, Kerstin Hillerström, Mats Johannesson och Katarina Norén.

Pilotstudien har genomförts av Ulf Bengtsson och Eva Wittbom, båda doktorander vid företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet och verksamma inom Akademien för Ekonomistyrning i Staten. Sven Modell och Lillemor Westerberg har gett konstruktiva förslag till den teoretiska referensramen. I slutskedet av arbetet med rapportskrivningen har forskningsassistent Fredrika Wiesel deltagit i arbetet med informationssökning och faktasammanställning.

Stockholm 2004-02-20

God läsning önskar

Anders Grönlund
Ekon. doktor
Exekutiv programansvarig, AES

Kaj Sköldberg
Professor
Vetenskaplig ledare, AES

SAMMANFATTNING

Denna rapport är resultatet av en pilotstudie som genomförts under hösten 2003 på uppdrag av Banverket och Vägverket inom ramen för Akademiens forskningsprogram. Syftet med rapporten har först varit att påbörja arbetet med att ta fram en modell som kan användas för att förstå hur myndigheters ekonomistyrning formas av kraven på medborgarintresse. Vidare syftar rapporten till att lyfta fram ett antal frågeställningar för kommande studier inom samma område.

Pilotstudien fokuserar på vad som händer inom myndigheterna, mellan krav på återrapportering och faktisk återrapportering. Schematiskt handlar detta om ett antal steg: översättning och tolkning av regleringsbrev, nedbrytning/nerväxling av mål samt utformning av verksamheter enligt nedbrutna mål. Därefter handlar det om hur myndigheten visar att den tar ansvar för att leva upp till målen. Frågor om utformning av nyckeltal och resultatmått blir centrala för den interna uppföljningen av verksamheten. Slutligen skall återrapportering ske internt och till övriga intressenter, inte minst till uppdragsgivaren. Härutöver uppmärksammas lärandet i hela processen.

Vi föreslår att analysmodellen består av två komponenter, rationaliteter och effektiviteter. Rationaliteterna fångar upp hur utformningen av ekonomistyrningen påverkas av olika sätt att tänka i myndigheter. Effektiviteter leder fram till vad man vill ha ut av sina verksamheter i form av prestationer, effekter och upplevd nytta. Att växla ner de politiska kraven och omvandla dem till olika verksamheter görs med medborgarna i fokus. Sedan växlas verksamhetens utfall upp och återrapporteras till den politiska nivån. Frågan är hur de olika verksamheterna har bidragit till uppfyllelse av de övergripande målen.

I Sverige är mål- och resultatstyrning den rådande styrformen för myndigheter. Den medför både formell och informell styrning, allt från inriktningspropositioner och årliga regleringsbrev till informella dialoger mellan myndigheter och departement. Med mål- och resultatstyrningen som förebild, blir frågor om ansvar (responsibility och accountability) centrala för myndigheten.

Pilotstudiens resultat grundas på ett antal intervjuer på Banverket och Vägverket där frågor ställdes om varför styrningen ser ut som den gör och hur styrningen ger information om graden av måluppfyllelse. Vi fann att myndigheterna utvecklar sin styrning mot

- processorientering och processtyrning
- kundorientering
- balanserade styrkort
- värderingsstyrning

Den slutsats som vi drar är att den politiska styrningen inte är tillräcklig för att myndigheterna skall leva upp till medborgarintresset. Den styrning som kommer från den politiska nivån är för övergripande, samtidigt som det finns en stark ansvarskänsla i myndigheterna.

Processorienteringen och -styrningen tillsammans med kundorienteringen ser vi som exempel på myndigheternas sätt att fånga upp de olika behov som finns hos medborgarna och näringslivet för ökad effektivitet. Vi finner att begreppet "kund" är problematiskt i ett myndighetsperspektiv, men att myndigheterna lägger ner stor kraft på att fylla det med innehåll och anpassa begreppet för de speciella förutsättningar som myndigheterna står inför.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING	5
SYFTE	6
METOD	6
TEORETISK REFERENSRAM	8
DEN SVENSKA TRANSPORTPOLITIKEN – EN ÖVERSIKT	18
EN FALLSTUDIE AV BANVERKETS EKONOMISTYRNING	21
– BESKRIVNING	21
– ANALYS	34
EN FALLSTUDIE AV VÄGVERKETS EKONOMISTYRNING	40
– BESKRIVNING	40
– ANALYS	55
DISKUSSION OCH FÖRSLAG TILL FORTSATT FORSKNING	62
REFERENSER	68

INLEDNING

I Sverige finns cirka 300 myndigheter och statliga bolag. Myndigheternas uppgift är att genomföra de beslut som riksdag och regering fattar. Den uppgiften ger upphov till en mångfacetterad verksamhet som främst handlar om kunskaps- och tjänsteproduktion, tillsyn och myndighetsutövning, men även produktion och underhåll av anläggningar. Många myndigheter riktar sin verksamhet till näringsliv och medborgare, medan andra är helt fokuserade på att verka stödjande för andra myndigheter.

Gemensamt för alla myndigheter är att de formellt styrs av riksdag och regering, bl a genom årliga regleringsbrev. Där anges de krav som ställs på myndigheterna formulerade som generella och specifika mål, förväntad form av återrapportering och budget för verksamheten. Mål- och resultatstyrning är den nu rådande styrmodellen i Sverige. Många mål härrör till ett visst politikområde och verkar övergripande för flera myndigheter. Det finns också sektorövergripande mål som utgår från ett politikområde och riktas till verksamheter inom andra sektorer, exempelvis jämställdhet eller ekologiskt hållbar utveckling. De tre generella kraven demokrati, rättssäkerhet och effektivitet avser samtliga myndigheter där medborgarintresset skall vara i fokus.

Medborgarna har rätt till en effektiv offentlig förvaltning av hög kvalitet. Riksdag och regering, med departementen, bildar den politiska nivån i statlig förvaltning där de övergripande målen för myndigheterna fastställs tillsammans med en finansiell anslagstilldelning. Vägverket och Banverket omsätter sammanlagt ca 30 miljarder kronor per år för att nå upp till de transportpolitiska målen.

Akademien för Ekonomistyrning i Staten fastställde i juni 2003 forskningsprogrammet *Statlig verksamhetsstyrning i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse* (www.fek.su.se/aes). Forskningsprogrammet syftar till att besvara frågor om hur verksamhetsstyrningen i statliga myndigheter utformas så att både effektivitet och medborgarintresse tillgodoses och hur övriga mål – demokrati-, jämställdhets- och miljömål, kommer in i bilden. Hur bygger myndigheterna upp verksamheter som leder till att dessa mål uppnås? Hur styr myndigheterna sina verksamheter? Hur vet myndigheterna att de anslag de får och de verksamheter som de bygger upp leder till nytta för medborgarna? Hur vet myndigheterna att medborgarna får värde för sina skattepengar?

Denna pilotstudie har genomförts under hösten 2003 på uppdrag av Banverket och Vägverket inom ramen för Akademiens forskningsprogram. En utgångspunkt har varit forskningsprogrammets syften, där inbegrips bl a sökandet efter ökad förståelse för hur politiska styrbeslut omvandlas till myndigheters verksamhet, vilka rationaliteter som ligger bakom dessa processer, samt hur företagsekonomiska modeller och teorier kan utvecklas med fokus på effektivitet.

Den forskningsfråga som har styrt pilotstudien är:

Leder ekonomistyrning i Banverket och Vägverket till att medborgarna står i centrum och att de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet får genomslag?

SYFTE

Denna pilotstudie har två syften. Det första är att påbörja arbetet med att utveckla en analysmodell för att förstå hur myndigheters ekonomistyrning formas av kraven på medborgarintresse utifrån de grundläggande värdena demokrati, rättsäkerhet och effektivitet. Det andra syftet är att identifiera ett antal frågeställningar för kommande studier inom samma område.

METOD

För att få fram relevanta frågor för vidare forskning har vi, utöver teoretiska studier, genomfört intervjuer och studerat propositioner samt myndighetsinterna dokument vid Banverket och Vägverket. Studien bygger på kvalitativ metod där insamlad data presenteras och analyseras i form av fallstudier (Yin, 1984) över de bägge myndigheternas ekonomistyrning. Kvalitativa fallstudier är en lämplig metod när syftet är att få insikt i en organisation genom att upptäcka och tolka företeelser (Merriam, 1994).

Intervjuerna (genomförda av Ulf Bengtsson och Eva Wittbom) inleddes med öppna frågor om intervjupersonens roll i myndighetens ekonomiska styrning samt varför ekonomistyrningen inom Banverket respektive Vägverket är utformad på det sätt som den nu är. Vidare finns frågor om man var nöjd med det ekonomistyrningssystem som råder, om det ger önskvärd information och om det går att utläsa om verksamheten är effektiv eller ej. Beroende på intervjupersonens roll och svaren på de inledande frågorna gavs mer detaljerade frågor av skiftande art under intervjuernas gång. I de flesta intervjuerna tog vi även specifikt upp frågan om det senast tillkomna transportpolitiska målet, det sjätte delmålet om ett jämställt transportsystem.

Intervjupersonerna valdes ut i samråd med Kerstin Hillerström på Banverket respektive Katarina Norén och Mats Johannesson på Vägverket.

På Banverket genomfördes fem intervjuer med ledande befattningshavare inom verksamhetsstyrning, samtliga placerade vid huvudkontoret i Borlänge. Därutöver har vi besökt Näringsdepartementet och talat med två personer som ansvarar för regleringsbrevens utformning avseende Banverket.

Vägverket har också sitt huvudkontor i Borlänge. Där genomförde vi fem enskilda intervjuer med personer på tjänstemannanivå, chefer och experter. Utöver dessa gjorde vi även en fokusgruppsdiskussion med åtta medarbetare vilka representerade varierande arbetsuppgifter. Vi var dessutom ute på två av Vägverkets sju regioner. På Region Stockholm i Solna träffade vi två ledande befattningshavare i separata intervjuer. I Eskilstuna, på huvudkontoret för Region Mälardalen, genomfördes fyra intervjuer varav en med en fokusgrupp om fem personer. Övriga tre intervjuer var med personer som har ansvar för ekonomistyrning och verksamhetsutveckling.

Sammanlagt genomfördes fem intervjuer på Banverket, tolv på Vägverket och en intervju på Näringsdepartementet. Utifrån dessa intervjuer kan vi inte göra anspråk på att redovisa en heltäckande bild av myndigheternas ekonomistyrning. Intervjuerna har ändå givit oss god

vägledning i att finna och förstå vad som kan utgöra relevanta frågeställningar att arbeta vidare med i kommande forskningsprojekt.

Intervjuerna var inriktade på öppna frågeställningar om den ekonomistyrning som praktiseras inom myndigheterna. Varje intervju pågick under en timme. Intervjupersonerna hade endast fått kortfattad information om Akademin och den övergripande forskningsfrågan inför intervjutillfällena. Alla intervjuer spelades in och har sedan skrivits ut som textdokument.

De myndighetsinterna dokumenten är dels sådan information som finns tillgänglig via respektive myndighets hemsida och dels interna styrdokument som vi har fått från våra kontaktpersoner. Dessa har beskrivit de modeller som används och håller på att utvecklas för ekonomistyrningen inom myndigheterna. Det handlar bl a om modeller och underlag för processtyrning, kundorientering och balanserade styrkort. Vi har inte studerat interna effektivitetsrapporter, dokument från ekonomisk uppföljning eller utvärderingar, utan avgränsat oss till att sätta oss in i rådande strukturer.

Pilotprojektet har letts av ekon. dr. Anders Grönlund tillsammans med Ulf Bengtsson och Eva Wittbom. Under hela arbetets gång har professor Sven Modell, professor Kaj Sköldberg och docent Lillemor Westerberg deltagit i såväl projekt- som handledarmöten.

TEORETISK REFERENSRAM

Inledning

Fokus i denna studie ligger på utformningen av ekonomistyrningen i statliga myndigheter och på frågan varför den är strukturerad som den är. Vår utgångspunkt är att myndigheter utformar sin ekonomistyrning med hänsyn till medborgarna, att medborgarintresset påverkar utformningen.

Vilka beståndsdelar borde en analysmodell ha som kan förklara utformningen av myndigheters ekonomistyrning? Många av de frågeställningar som inledningsvis pekats ut i denna studie och i akademins forskningsprogram kräver en kombination av teorier som förklarar vad det är som påverkar beteendet i statliga myndigheter och som utvecklar vad effektivitet är. I Akademiens forskningsprogram används främst Gray & Jenkins (1993) teorier om rationaliteter (baserade på Diesing, 1962) för att förklara organisatoriskt beteende och Sköldbergs (2002) analyser av effektivitet för att klargöra detta begrepp. I denna studie kommer vi att utveckla och bygga vidare på de teorier som presenteras i forskningsprogrammet.

I denna studie tar vi upp frågeställningar som berör det speciella med myndigheter. Vad innebär den politiska styrningen och den politiska majoritetens vilja för exempelvis resursallokeringen? Till skillnad från ett privatägt företag kan en myndighet inte positionera sig, d v s utforma nyttan av de verksamheter och prestationer så att de bara passar en speciell grupp medborgare. Myndigheten är till för alla medborgare. Det privata företaget kan säga att "vi väljer att utveckla produkter som tillfredsställer en viss kundgrupps behov, samtidigt bryr vi oss inte om andra kundgrupper." En myndighet kan inte resonera så, myndighetens verksamheter styrs av politiska majoriteter som bestämmer vilka mål som skall uppfyllas. Likväl finns det skillnader i politisk majoritet mellan det nationella planet och det kommunala. En myndighet som verkar i flera kommuner kan finna sig fångad mellan den nationella politiska viljan, den politiska viljan i kommun A och den politiska viljan i angränsande kommun B. Utöver detta kan det finnas klart uttalade önskemål från medborgarna. Hur kan myndigheten avgöra utformningen av verksamheterna i situationer som denna?

Det finns ett stort intresse bland många myndigheter att kundorientera verksamheten, som motiveras av en explicit vilja att bättre nå upp till de politiskt satta målen. Alford (2002) har visat hur divergerade medborgarbegreppet är, förutom medborgare finns begrepp som "klienter" (de som använder produkterna), "mottagare" (de som speciellt skall gynnas av myndighetens produkter) samt "tilltvingade" (de som måste använda myndighetens produkter). I det första fallet ser vi exempelvis en vanlig bilist, som färdas på vägarna. I det andra kan vi tänka oss någon som får socialhjälp och i det tredje fallet en intagen person i kriminalvården. Kan en myndighet okomplicerat införa ett kundorienteringstänkande med denna utgångspunkt? Utöver detta kan vi notera att medborgare inte är det samma som väljare. Dessa frågor kommer vi att försöka problematisera ytterligare.

Den centrala frågan är, "varför ser styrsystemet ut som det gör?" Kan vi söka efter argument till utformningen i myndighetspersoners beteende? För att kunna besvara frågan behöver vi emellertid teorier om beteende: dessa har vi hämtat från Gray & Jenkins (1993). Vad som styr beteende i organisationer är en komplex frågeställning som berör mycket av forskningen i företagsekonomi. Denna fråga kompliceras av att företagsekonomi är ett tillämpat ämne som gärna lånar teori från närallgande discipliner. Detta gör att det finns många olika sätt att teoretisera vad det är som påverkar beteende. Här finns också mycket kvar att forska kring. När

vi talar om beteende vill vi använda oss av begreppet kod. En kod är, enligt Gray & Jenkins (1993, s 55) definition:

an established order or customs which governs behaviour. A code of accountability is thus a system of signals meanings and customs which binds the principal and steward in the establishment, execution and adjudication of their relationship. Different codes effect different patterns of accountability.

Enligt detta synsätt påverkas beteendet av det sätt individer ser på sin verklighet. Dessa bilder eller konceptualiseringar av verkligheten, "system of signals meanings and customs," blir till koder. Dessa koder påverkar i sin tur det sätt myndigheten ser på de mål de får och vad målpuppfyllelse innebär (accountability).

En annan aspekt, som vi har varit inne på, är effektivitet. Med utgångspunkt i mål- och resultatstyrningen kan vi diskutera hur myndigheterna arbetar med att utforma de verksamheter som skall generera värde för medborgarna. Utan marknadsmekanismerna, hur kan en myndighet avgöra om de produkter och tjänster som myndigheten tar fram är de som efterfrågas? Hur vet man om man gör det på ett kostnadseffektivt sätt? Kan systemet identifiera något som är ineffektivt? En viktig fråga i sammanhanget är att bedöma den politiska nivåns inflytande över utformningen av verksamheter och styrning – kanske främst i termer av kunskap om medborgarnas behov.

Två centrala teoretiska frågeställningar för vår studie blir därför: först, vad innebär det att bli styrd mot mål och med resultatkrav? Detta rör förhållandet mellan den politiska nivån och myndigheten. Hur kan vi problematisera innebörden av mål- och resultatstyrningen? Den andra frågeställningen rör hur mål- och resultatstyrning växlas om inne i myndigheten, d v s hur myndigheten internt styr verksamheten mot målen och de resultatkrav som finns. Den senare frågeställningen berör ingående beskrivningar av rationaliteter och olika sätt att konkretisera och konceptualisera begreppet effektivitet. Sammanfattningsvis tror vi att en kommande analysmodell för utformningen av styrningen i verken bör innehålla en kombination av rationaliteter (d v s strukturer som styr tänkandet och agerandet) och effektiviteter (d v s olika sätt att visa effektivitet).

Att ta ett företagsekonomiskt perspektiv

Traditionellt sett har statliga myndigheter studerats ur ett statsvetenskapligt perspektiv, med fokus på institutionella strukturer. Gray & Jenkins (1993, s 54) noterar t ex:

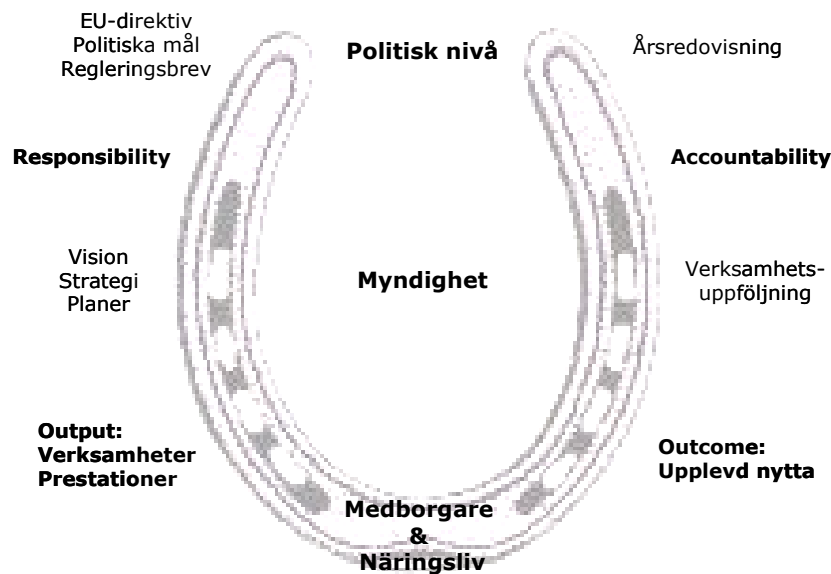
Perhaps one reason for this characteristic of public administration as a field of study has been the dominance of political science concerned with the institutions and processes by which priorities are set and resources allocated. Over the past decade and a half, however, as the work of central administration in general and civil service in particular has come to be less concerned with the management of ministers and the formulation of policy and more concerned with the management of resources

Som författarna ovan påpekar har frågan om hur resurser fördelas tilldragit sig intresse från både nationalekonomer och företagsekonomer. Studerar vi skillnaden mellan krav på återrapportering och faktisk återrapportering finner vi oftast att skillnaden är ganska liten, myndigheterna återrapporterar vad de är ålagda att återrapportera. Detta kan innebära att viktig information

utelämnas. Denna studie tar därför utgångspunkt i att följande steg innefattas mellan krav på återrapportering och faktisk återrapportering:¹

1. Översättning och tolkning av regleringsbrev
2. Nedbrytning/nerväxling av mål
3. a) Utformning av verksamheter enligt nedbrutna mål
b) Hur resonerar man i utformningen för att visa att man tar ansvar för att leva upp till målen
c) Utformning av nyckeltal och resultatmått
4. Intern uppföljning av verksamheter
5. Återrapportering/uppväxling till uppdragsgivare
6. Lärande: vad har man lärt sig?

I nedanstående figur över ekonomistyrning i statlig förvaltning gestaltas dessa steg. Processen börjar på den politiska nivån, går via myndigheten ut i samhället och återrapporteras sedan av myndigheten tillbaka till den politiska nivån. Vi har valt att visa processen i formen av en hästsko. Myndigheten översätter EU-direktiv, politiska mål och regleringsbrev till interna visioner, strategier och planer. Myndigheten tar på sig ett ansvar (responsibility) för att genomföra de krav och uppgifter som den politiska nivån formulerar. Inom myndigheten skapas verksamheter som kommer medborgare och näringsliv tillgodo. Prestationerna och dess effekter bör fångas upp av myndigheternas interna verksamhetsuppföljning för att kunna återrapporteras till den politiska nivån. Därmed kan myndigheten visa hur den har tagit sitt ansvar (accountability). Lärande sker kontinuerligt under hela processen.



Figur 1: Ekonomistyrning i statlig förvaltning

¹ Notera att detta är ett antagande vi gör, den empiriska delen av denna studie kommer att ta fasta på flertalet av dessa punkter.

Ett flertal forskare har problematiserat förhållandet mellan regering/departement å ena sidan och myndigheter å andra sidan (se t ex Petersson, 2003). Det som Akademin främst är intresserad av är hur målen förs över från den politiska nivån till myndighetsnivån och hur myndigheterna i sin tur tolkar och bryter ner dessa mål. Lika intressant är hur myndigheterna i sin tur utformar olika verksamheter baserade på nedbrytningen av målen och hur myndigheterna relaterar dessa verksamheter till måluppfyllelse av de övergripande målen.

Accountability och responsibility

Två centrala begrepp i sammanhang är accountability och responsibility.² Med responsibility menas att någon, i det här fallet en myndighet, har ett givet ansvarsområde. Banverkets responsibility kan vara att se till att rälsen fungerar. Vägverkets responsibility kan vara att se till att vägarna är framkomliga. Accountability kan ses som förlängningen av responsibility. Om någon är ansvarig för något kan denne, inom givna ramar, hållas ansvarig för vad som definierades ingå i ansvarsområdet. Den som är responsible kan hållas accountable för det som definierades ingå i ansvarsområdet.

Begreppen får sin relevans först i samband med mål- och resultatstyrningen, d v s den rådande styrfilosofin inom statliga myndigheter. Mål- och resultatstyrning bygger på att den som tar ett uppdrag (myndigheten) får ett ökat ansvar. Mål- och resultatstyrningen innebär därmed att uppdragstagaren själv får utforma sätt att visa hur denne har levt upp till målen. Gray & Jenkins (1993, s 55) tar upp denna diskussion då de definierar accountability som att någon har ett "utförandeansvar":

In essence, accountability is an obligation to present an account of an answer for the execution of responsibilities to those who entrusted those responsibilities

Betydelsen av accountability och relationen mellan mål- och resultatstyrningen är därför central. Vi ser därför att en viktig fortsättning på denna studie är att studera hur accountability utformas och vilka effekter det leder till.

Nära sammanlänkat med accountability är tankar om effektivitet. Om myndigheten skall kunna veta om, hur och till vilken grad de övergripande målen uppnås, d v s hållas accountable, behövs framför allt en känsla för yttre effektivitet, eller outcome.

Begreppen responsibility och accountability är således två viktiga begrepp i studien. Det handlar om vem som har tolkningsföreträde om vad som är effektivt, myndigheten eller politikerna? När myndigheten kommer tillbaka till uppdragsgivaren vid årets slut och rapporterar vad som har blivit utfört under året, redovisar myndigheten prestationer. Det är deras responsibility - att professionellt avgöra vilka prioriteringar som de anser har gett mest för pengarna. Men politikerna kan ha svårigheter att värdera prestationer, eftersom deras uppdrag utgick ifrån effekter (outcome). Det svåra i sammanhanget är att avgöra vad som är effektiva prestationer. Banverket och Vägverket har dessutom sektorsuppgiften, vilket innebär att de har ett övergripande ansvar för järnvägs- respektive vägtransportssystemet. I detta uppdrag ingår att

² Anledningen till att vi väljer de engelska begreppen är att det bara finns ett ord på svenska, ansvar. Eftersom det finns en skillnad mellan ansvarsområde och hållas ansvarig för något har vi valt att använda oss av de engelska begreppen.

fördela anslag till andra aktörer inom transportsystemet, vilket gör att här bildas ytterligare en nivå.

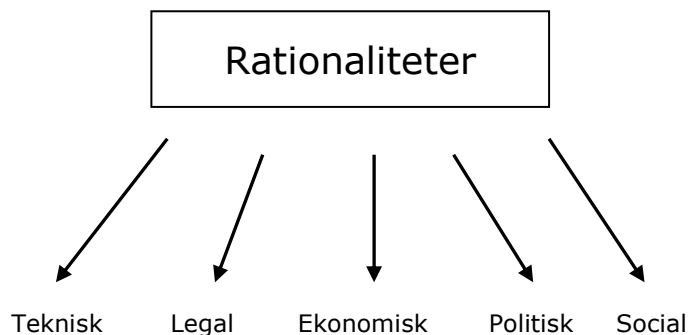
Vad innebär detta för vår kontext? Med tanke på att mål- och resultatstyrningen är den rådande styrfilosofin i staten blir de här frågorna viktiga för utformningen av myndighetens verksamhet. Varje myndighet som lyder under detta hamnar i samma problem, hur skall vi på bästa sätt omvandla de anslag vi får till resultat som regeringen vill ha och som i sin tur efterfrågas av medborgarna? För att förstå varför myndigheterna styrs som de gör, varför de bygger upp de verksamheter de gör, varför de utvecklar de nyckeltal de gör, behöver vi förstå logiken bakom myndighetens sätt att relatera dessa aktiviteter till accountability.

Rationaliteter

En vanlig uppfattning är att effektivitet handlar om rationellt beteende, d v s om någon utför något på ett rationellt sätt eller om personen är rationell leder detta per definition till effektivitet. Begreppet effektivitet är dock tämligen svårdefinierat, se t ex Lapsley (1996) och i delar av "value for money-forskningen" (se exempelvis Ogden 1997 eller Alford 2002). Där talar man om "the three Es," d v s economy, efficiency och effectiveness. Empiriska studier inom detta område visar t ex att economy, d v s resurshantering, efficiency och resursomvandling, är begrepp som både går att mäta och conceptualisera, medan effectiveness, d v s "att göra rätt saker" är betydligt mer svårämät och dessutom betydligt svårare att utveckla mått för (Grimwood & Tomkins 1986). Detta kommer vi att utveckla nedan.

Diesing menar att det finns flera typer av rationaliteter och vi bör förstå och analysera dem med utgångspunkt vad de gör för individen. Detta är också vad Diesing gör, i boken *Reasons in Society* utvecklar han olika typer av rationaliteter som bygger på att det finns en anledning till varför man gör som man gör, d v s att man själv definierar vad som är rationellt beteende. De fem olika rationaliteterna kan konkretiseras på följande sätt:

- Tekniska rationaliteter handlar om att möta givna mål. Centralt för tekniska rationaliteter är att det finns en given mål-medeluppfattning (en vägingenjör kan bygga broar, en läkare bota sjuka, en lärare undervisa, etc).
- Legala rationaliteter baseras på att rationellt beteende handlar om att följa texten. Med text avses vanligen lagar och förordningar (exempelvis en vägtrafikförordning) men kan även innefatta en bokstavstrogenhet till tekniska specifikationer. Texten, eller regeltänkandet, gäller.
- Ekonomiska rationaliteter handlar om att fördela knappa resurser.
- Sociala rationaliteter handlar om att det finns en rationalitet i att utveckla organisationen. Om gemenskapen, eller integrationen ökar, är detta till gagn för alla i organisationen.
- Politiska rationaliteter relateras till det politiska systemet, men även till rationaliteten i att ha hierarkiska strukturer, eller rationaliteten i att ha bestämda och konkretiserade beslutsstrukturer.



Figur 2: Rationaliteter enligt Diesing

Om vi åter gör en parallell till Gray & Jenkins (1993, s 55) kan vi diskutera hur vi kan urskilja olika "codes of accountability". Författarna beskriver detta begrepp på följande sätt:

By code we mean an established order or customs which governs behaviour. A code of accountability is thus a system of signals meanings and customs which binds the principal and steward in the establishment, execution and adjudication of their relationship. *Different codes effect different patterns of accountability.* (vår kursivering)

Först har vi diskuterat att det finns olika rationaliteter. Vi har också diskuterat att myndigheter med mål- och resultatstyrningen får ett ökat ansvar att själva utforma de verksamheter och prestationer som skall leda till måluppfyllelse, nästan t o m själva definiera vad som ingår i måluppfyllelse. Om vi utgår från att det finns olika rationaliteter i myndigheter, och att dessa bildar olika koder, då kan vi diskutera hur dessa koder styr myndighetens sätt att verka för måluppfyllelse av de politiska målen: "Different codes effect different patterns of accountability."

Nästa steg i analysen blir att diskutera begreppet effektivitet, för att sedan visa hur rationaliteterna används för att visa vad som är effektivitet. Det slutliga steget i analysmodellen blir att visa hur skärningen i modellen, d v s vad rationaliteter betyder för hur effektivitet formas, även visar hur accountability formas. Vår uppfattning om rationaliteter är att de bör ses som begränsningar, de ramar in effektivitet.

Begreppet effektivitet

Vad är effekt och vad är effektivitet? Ur ett tämligen övergripande perspektiv kan vi diskutera hur centralt omvandlingen av resurser är för vårt samhälle. Alla företag bygger sin verksamhet på någon form av resursomvandling. Insatsvaror, låt oss kalla det inputs, förs i en "black box" och kommer ut som outputs, förhoppningsvis mer värt än inputs. I ekonomisk teori talar man om värdekedjan, hur billiga tallfrön blir till skog som sedan vidareförädlas till papper. I takt med att man rör sig mot slutkunden i värdekedjan adderas värdet på produkten, man kan som en del teoretiker tala om "value added."

Så långt inga problem. Resursomvandlingen är central i vårt samhälle, därom torde knappast några tvivel finnas. Problemet är att de resurser vi har till vårt förfogande är begränsade, vilket gör att på det sätt som vi använder resurserna blir centralt. Om vi talar om resursomvandling och försöker förstå drivkrafter bakom varför vi väljer att resursomvandla på det sätt vi gör, är det

intressant att diskutera resurser i förhållande till effekt, eller output. Vi behöver förstå drivkrafterna till effektivitet.

I populära framställningar används termen effektivitet oftast i den vaga, allmänna betydelsen att "göra något bättre". I företagsekonomi är effektivitet ett mer exakt, men också mer förgrenat, begrepp. Begreppet spaltas vanligen upp på två huvudavdelningar. Dessa motsvaras av två engelska ord, *efficiency* och *effectiveness*;³ på svenska inre och yttre effektivitet. Skillnaden brukar uttryckas på följande två sätt: *Efficiency* (inre effektivitet) är att göra saker rätt. *Effectiveness* (yttre effektivitet) är att göra rätt saker. Effektivitet handlar alltså om att göra saker på rätt sätt, d v s maximera kvoten mellan output och insatsvaror, samt om att göra rätt saker, d v s att uppfylla (de övriga) målen.

Effektivitet kan därför generellt definieras som grad av måluppfyllelse. Det finns en rad olika mått på *efficiency* (inre effektivitet), men i grund och botten handlar det om samma sak, samma mål, nämligen just att maximera kvoten output-input. När det gäller yttre effektivitet är saken inte fullt så enkel. Måluppfyllelse är dock fortfarande centralt för vad yttre effektivitet är. Vi kan diskutera hur man avgör vad som är *outcome*, "gör vi rätt saker," men en sådan diskussion är tämligen ointressant utan att först fråga vad det är man vill uppnå. "Gör vi rätt saker" bör därför konkretiseras utifrån de mål som organisationen har.

Sköldberg (2002) visar, med utgångspunkt från breda internationella undersökningar i ämnet, att effektivitet kan förstås utifrån fyra dimensioner, relaterat till skiftande mål för organisationen:

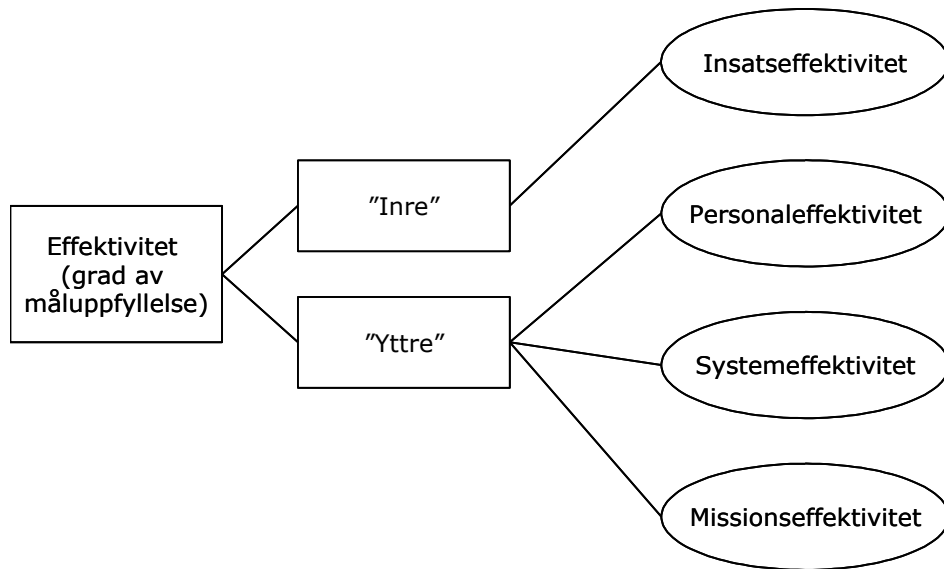
- Insatseffektivitet, d v s maximering av kvoten mellan output/input, produktivitet.
- Effektivitet ur ett personalperspektiv (HRM-Human Resource Management), dvs fokus på medarbetarnas effektivitet
- Effektivitet ur ett fortlevarperspektiv, att organisationen som helhet skall utvecklas och leva vidare
- Effektivitet ur ett missionsperspektiv, att organisationen skall nå upp till de mer visionära mål och värden som är uppsatta.

Med bas i den allmänna definitionen av effektivitet som grad av måluppfyllelse finner vi alltså att effektivitet har fyra grunddimensioner, eller annorlunda uttryckt, det finns fyra olika *effektiviteter*. Inre effektivitet är en missvisande benämning, eftersom denna effektivitet har med både inre och yttre förhållanden att göra (Sköldberg 2002). Vi har därför benämnt den med den mer adekvata termen *insatseffektivitet*. Detta är den första av våra effektiviteter i listan ovan. Termen yttre effektivitet (eng *effectiveness*), är också missvisande, eftersom även den kan avse inre såväl som yttre förhållanden. Den kan spjälkas upp på tre olika komponenter – *personaleffektivitet*, *systemeffektivitet* och *missionseffektivitet*.

Att vinstmaximering dessutom skulle vara en given garant för att både insatseffektivitet och andra effektiviteter uppnås är att förenkla bilden för mycket. Hela agentteorin baseras på att personer i ledande befattningar i företag med svag ägarbild tenderar att maximera sin egen personliga vinning snarare än ägarnas. För en diskussion om detta, se Donaldson (1994).

³ *Efficiency* och *effectiveness* var fram till förra sekelskiftet i det närmaste synonyma begrepp. Den nuvarande betydelsespjälkningen inträdde under påverkan av ingenjörsvetenskapens *efficiency*-begrepp på det ekonomiska fältet (Simon, 1957). Jfr Barnard (1938).

Sammanfattningsvis, en schematisk bild av hur effektivitet kan konkretiseras:



Figur 3: Effektivitetsbegreppet strukturerat

Vi vill hålla öppet för alternativet att det kan finnas ytterligare sätt att konkretisera effektivitet.

Det som vi vill visa med relationen outcome och mål är att yttre effektivitet endast kan diskuteras utifrån de mål som organisationen har. Med tanke på att målen för en organisation ofta är komplexa, dels kan det finnas konkurrerande mål inom organisationen och dels olika delmål. Dessutom kan det finnas officiella mål och inofficiella mål. Därför blir det mer komplicerat att diskutera vad yttre effektivitet är och det bör därför finnas olika sätt att konkretisera vad begreppet innebär.

Den andra termen, yttre effektivitet (eng effectiveness), kan därför spjälkas upp på flera komponenter. Som Cyert & March (1963) påpekar, med stöd av många litteraturreferenser, kan idén om vinstmaximering ifrågasättas på två sätt: För det första finns andra mål. För det andra är det inte säkert att insatseffektiviteten maximeras, även om den är målet. Att vinstmaximering dessutom skulle vara en given garant för att både insatseffektivitet och yttre effektivitet uppnås är att förenkla bilden för grovt. Hela agentteorin baseras på att personer i ledande befattningar i företag med svag ägarbild tenderar att maximera sin egen personliga vinning snarare än ägarnas. För en diskussion om detta, se Donaldson (1994).

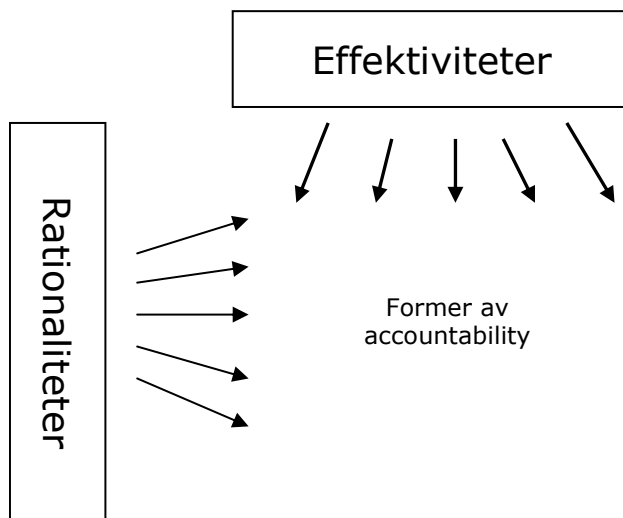
Värderingar som styrform

Hur kan värderingar användas för styrning? Amis et al (2002) lyfter fram att det finns en intressant relation mellan en organisations värderingar och organisatorisk förändring. Argumentet är att värderingar påverkar förändringar och att resultatet av förändringsarbete kan förstås utifrån värderingarna. För myndigheter är detta intressant, med tanke på att det pågår arbeten med att kartlägga de värderingar som finns, då i syfte att dessa värderingar skall utgöra basen i en mer värderingsbaserad styrning. Amis et al (2002) poängterar att motstånd mot förändringar beror på att individer gör "personliga investeringar" i de organisationer som de verkar inom. Vid förändringar kommer detta att innebära att dessa personer förlorar något, det finns ett *sunk cost*-tänkande här.

Dessutom är värderingar väldigt komplexa. Att konkretisera värderingar i ett fåtal nyckelord kan innebära att de får en mer styrande funktion och begränsar återspegligen av organisationens verkliga värderingar. För att denna styrform skall bli lyckosam anser Amis et al (2002) att det behöver finnas en stor överensstämmelse mellan föreslagna värderingar och faktiska värderingar.

Ett tentativt förslag till analysmodell

Vår utgångspunkt är att accountability kan tolkas i mötet mellan effektiviteter och rationaliteter:



Figur 4: Former av accountability

Vad kan man då göra med den här modellen?

En modell är alltid en förenkling av verkligheten. Modellen kommer att användas som ett raster för att fånga allt från vardagliga aktiviteter, rutiner och extraordinära händelser för att därigenom få möjlighet att identifiera ineffektivitetsfallor i verksamhetsutövningen.

Som vi diskuterat på flera andra ställen är båda sidorna av hästskon intressant. Den vänstra sidan handlar om nedväxling, den andra om tillbakaväxling. I båda fallen ser vi accountability som det

centrala begreppet, eller kanske snarare hur accountability skapas/formas. Om vi diskuterar formningen av accountability och kan relatera den till en viss skärning i dimensionen rationalitet/effektivitet och sedan lägger på en förändringsvilja, vad händer för sättet att växla upp, för sättet att generera accountability om det samtidigt sker en förändring i rationaliteter?

DEN SVENSKA TRANSPORTPOLITIKEN – EN ÖVERSIKT

Ett av den svenska regeringens mål är att skapa förutsättningar för tillväxt och livskraft i hela Sverige genom att människor ska kunna bo, arbeta och studera på både små och stora orter, i storstadsregioner och mer glest befolkade områden. Det övergripande målet för transportpolitiken⁴ har ur detta perspektiv fastställts till *att säkerställa en samhällsekonomisk effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet*. Utöver detta övergripande mål består målet för transportpolitiken enligt den transportpolitiska propositionen, 1997/98:56 – *Transportpolitik för en hållbar utveckling*, också av fem delmål:⁵

1. Ett tillgängligt transportsystem
2. En hög transportkvalitet
3. En säker trafik
4. En god miljö
5. En positiv regional utveckling

Ytterligare ett mål, det sjätte delmålet, tillkom på det transportpolitiska området i och med Regeringens proposition 2001/02:20 – *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*:

6. Ett jämställt transportsystem

Ett av den transportpolitiska propositionens nyckelbegrepp är *hållbar utveckling*. Regeringen noterar att mycket av tankegångarna härstammar från början av 90-talet, främst från FN:s Riokonferens 1992. Hållbarheten betonas i det övergripande transportpolitiska målet, här i form av ett tidsbegrepp: "långsiktigt hållbar transportförsörjning". Detta framkommer även i delmålen, om än inte lika tydligt.

Enligt regeringen kan transportpolitikens sex delmål specificeras enligt följande:

1. Transportsystemet utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.
2. Transportsystemets utformning och funktion medger en hög transportkvalitet för medborgarna⁶ och näringslivet.
3. Det långsiktiga målet för trafiksäkerheten ska vara att ingen dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor inom transportsystemet. Transportsystemets utformning och funktion ska anpassas till de krav som följer av detta.
4. Transportsystemets utformning och funktion anpassas till krav på en god livsmiljö för alla, där natur och kulturmiljö skyddas mot skador. En god och hälsosam hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser ska främjas.
5. Transportsystemet främjar en positiv regional utveckling genom att dels utjämna skillnader i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av långa transportavstånd.

⁴ Myndigheter som ingår i området transportpolitik är Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Vägverket.

⁵ Det kan noteras att en nedbrytning av det övergripande målet i fem delmål även gjordes i den trafikpolitiska propositionen från 1987/88, föregångaren till den nu gällande transportpolitiska propositionen från 1997/98.

⁶ I den transportpolitiska propositionen från 1997/98 finns ej begreppet medborgare med i delmålet om hög transportkvalitet, men i regeringens proposition 2001/02:20 – *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem* gjordes en justering av delmålet "så att det omfattar såväl medborgarna som näringslivet".

6. Transportsystemet är utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män ska ges samma möjlighet att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar tillmäts samma vikt.

De sex delmålen skiljer sig också från varandra i andra hänseenden än som redan nämnts, exempelvis uppfattas de två delmål som handlar om säker trafik respektive god miljö som kvalitetskrav, medan de övriga fyra handlar om transportsystemets syfte. De fyra delmålen tillgänglighet, transportkvalitet, regional utveckling och jämställdhet handlar om att tillgodose transportbehov.

Miljö- och säkerhet är kvalitetskrav, de andra fyra målen visar syfte. (VV 031008:3)

Enligt utsagor från såväl Näringsdepartementet som berörda myndigheter är de sex delmålen lika viktiga och saknar inbördes prioritering. Den svenska regeringens utgångspunkt är också att samtliga delmål ska uppnås på lång sikt, även om det på kort sikt kan bli fråga om prioriteringar mellan de olika delmålen. I det här sammanhanget är det enligt regeringen viktigt att skilja mellan syftet med transportsystemet och målen för transportpolitiken.

Transportsystemet är givetvis främst till för att möjliggöra förflyttningar av människor och gods. Från transportsystems synpunkt är det därför naturligt att betrakta miljö- och säkerhetskrav liksom fördelningspolitiskt betingade önskemål om tillgänglighet och regional fördelning som ramvillkor för systemets utveckling.

Syftet med transportpolitiken är däremot att påverka transportsystemet och dess funktion i samhället så att det kan bidra till att uppnå överordnade välfärds mål där olika aspekter på välfärd och livskvalitet måste kunna balanseras mot varandra. Tillgänglighet, säkerhet, god miljö och regional utveckling är i det sammanhanget lika viktiga och centrala egenskaper som rörlighet och framkomlighet. Även om det naturligtvis är sant att de transportpolitiska delmålen har olika karaktär och inriktning ser regeringen inget skäl att försöka inordna dem i någon särskild hierarki eller systematik. Regeringen anser att de transportpolitiska delmålen liksom hittills framför allt bör ses som en precisering av det övergripande transportpolitiska målet. (Proposition 1997/98:56 – Transportpolitik för en hållbar utveckling)

I den transportpolitiska propositionen från 1997/98 har regeringen jämfört med tidigare propositioner på området valt att betona att målstyrningen skall öka. I propositionens sammanfattning står att läsa:

Ytterligare en viktig utgångspunkt är att styrningen mot och uppföljningen av de transportpolitiska målen skall förbättras. Metoderna och underlaget för att genomföra uppföljningen skall utvecklas och regeringen skall årligen redovisa för riksdagen hur de transportpolitiska målen har uppfyllts. (Prop 1997/98:56 s 2)

Vidare står i propositionen att etappmålen "bör fastställas av regeringen och vara kvantifierade på en nivå som är uppföljningsbar... avsikten med kvantifierade etappmål inom olika områden är att tydliggöra vilka ambitioner samhället har att styra utvecklingen av transportsystemet" (s 16). Regeringen skriver också att "Metoder och mått för att precisera och följa upp tillgänglighetsmålet genom etappmål bör utvecklas" (s 19) och "För närvarande saknas kvantifierade mål för tillgänglighet. Regeringen har därför för avsikt att låta utreda möjligheten att utveckla metoder och mått för att precisera och följa upp tillgänglighetsmålet" (s 19).

Samtidigt lyfts svårigheten med att kvantifiera fram "vissa mål är svåra att uttrycka kvantitativt" (s 16).

När det gäller effektivitet är propositionen mindre specifik: "Regeringen anser i likhet med kommittén att det inte behövs något särskilt delmål för effektivitet. Effektivitetsmålet ligger inbyggt i det övergripande transportpolitiska målet." (s 17) Samtidigt skriver dock regeringen att "effektiviteten i transportsystemet sätts i centrum är således en förutsättning för att de överordnade välfärds målen skall uppnås" (s 17).

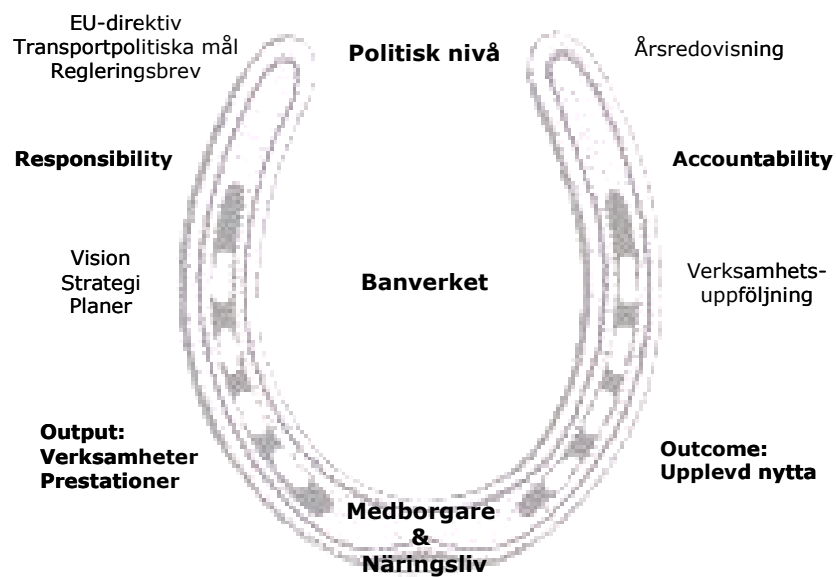
Avslutningsvis är det av vikt att påpeka att då dagens transporter inte enbart är lokala eller regionala utan även globala tar utformningen av den svenska transportpolitiken även hänsyn till Sveriges omvärld. Även direktiv och förordningar utfärdade av EU beaktas vid politikens utformning.

EN FALLSTUDIE AV BANVERKETS EKONOMISTYRNING – BESKRIVNING

Den inledande beskrivningen av Banverkets ekonomistyrning är uppdelad i fyra delar:

1. EU-direktiv, transportpolitiska mål och regleringsbrev
2. Vision, strategi och planer
3. Verksamhetsuppföljning
4. Årsredovisning

Uppdelningen har sin utgångspunkt i modellen nedan som visar effektivitet samt mål- och resultatstyrning i Banverket.



Figur 5: Ekonomistyrning i Banverket

1. EU-direktiv, transportpolitiska mål och regleringsbrev

Banverket ingår i politikområdet transportpolitik och mycket av regleringsbrev för Banverket styrs av regeringens transportpolitiska proposition från 1997/98:56 – *Transportpolitik för en hållbar utveckling*. Som nämnts tidigare signalerar regeringen i propositionen en ändring av politiken mot ett hållbart samhälle och en hållbar transportpolitik. Regeringen betonar också en önskan om en ökad styrning av de resurser som fördelas på myndigheterna inom den transportpolitiska sektorn.

För *Banverket* formuleras de transportpolitiska delmålen som:

1. Målet är ett tillgängligt transportsystem, där järnvägstransportsystemet utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.

2. Målet är att järnvägstransportsystemets utformning och funktion medger en hög transportkvalitet för medborgarna och näringslivet.
3. Målet är en säker trafik, där det långsiktiga målet för trafiksäkerheten skall vara att ingen dödas eller allvarligt skadas inom spårbunden trafik. Den spårbundna trafikens utformning och funktion skall anpassas till de krav som följer av detta. .
4. Målet är en god miljö, där järnvägstransportsystemets utformning och funktion anpassas till krav på god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador. En god hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser skall främjas. Järnvägstransportsystemets utformning skall bidra till att de nationella miljökvalitetsmålen uppnås.
5. Målet är en positiv regional utveckling, där järnvägstransportsystemet främjar en positiv regional utveckling genom att dels utjämna skillnader i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av stora transportavstånd.
6. Målet är ett jämställt transportsystem, där järnvägstransportsystemet är utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män skall ges samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar skall tillmätas samma vikt. (Regleringsbrev för Banverket 2003, s 1-2)

Banverket påverkas även av olika EU-perspektiv, vilka anger att följande områden skall prioriteras:

- En mer rättvis prissättning av transporter
- Utveckling av nord-sydliga transportkorridorer
- Ökad säkerhet och minskad miljöpåverkan
- Utformning och tillämpning av gemensamt regelverk för yrkesmässig trafik

I den transportpolitiska propositionen från 97/98 är regeringen specifik för järnvägssektorn i ett antal avseenden. Det påpekas t ex att väl fungerande järnvägstransporter "är en viktig förutsättning för att tillgodose näringslivets behov av långväga transporter och för effektiv och konkurrenskraftig kollektivtrafik" (s 98). Även exempel på järnvägens användningsområden ges i propositionen:

Järnvägstransportsystemet kan beskrivas som kapacitetsstarkt och storskaligt med höga fasta kostnader och låga marginalkostnader. Systemet lämpar sig för tunga långväga transporter eller för transport av stora volymer gods eller resenärer, exempelvis lokal eller regional arbetspendling i regioner med stor befolkning (s 99).

När det gäller uppgifter och framtida utveckling för järnvägen skriver regeringen att:

Banverkets verksamhet kan delas in i sektors- och myndighetsuppgifter, banhållning och produktion. Myndighetsuppgifterna består bl.a. i att fördela tåglägen, forskning, utveckling, långsiktig infrastrukturplanering, att fastställa järnvägsplaner samt att hantera säkerhets- och försvarsfrågor. Banhållningsrollen består i att förvalta statens spåranläggningar, att beställa järnvägsspecifika tjänster, t.ex. banunderhåll och investeringar samt att upplåta banorna för trafik. Produktionsrollen består i att på beställning utföra projekterings-, byggnads- och underhållsarbeten. Regeringen anser att Banverkets olika roller inom järnvägssektorn bör renodlas ytterligare för att säkerställa en oberoende myndighetsutövning gentemot olika banhållare och operatörer samt en effektiv förvaltning och produktion (s 104).

Som nämnts ovan påverkas Banverket, men även utformningen av transportpolitiken, av olika EU-direktiv. Samtidigt kan dock den svenska regeringen även påverka EU. I propositionen skriver regeringen bl a att:

Sverige bör även i fortsättningen aktivt verka för att järnvägssektorn utvecklas och vitaliseras i Europa. Vidare bör Sverige inom EU aktivt verka för införandet av europeiska järnvägskorridorer för godstrafik samt för en likartad avgiftssättning för utnyttjande av järnvägens infrastruktur (s 111).

Införandet av europeiska järnvägskorridorer har utretts av Scandiakonsult och på Banverkets hemsida kan man läsa att:

Nu presenterar Banverket en idéstudie av Europakorridoren. Regeringen angav i infrastrukturpropositionen förra året att det bör finnas möjlighet att under slutet av planperioden 2004 - 2015 inleda en utveckling mot ett nytt järnvägssystem. Det bygger på att nya järnvägar byggs för att kunna köra persontågen med högre hastighet och ytterligare separera person- och godstrafik samt förbättrade anslutningar till utlandet . . . Idéstudien är en översiktlig utvärdering av Europakorridoren och alternativa utbyggnader längs befintliga stråk.

Om den transportpolitiska propositionen från 97/98 syftar till att lägga fram riktlinjerna för den långsiktiga inriktningen för transportpolitiken tar regleringsbrevet fasta på de mer kortsiktiga målen. I regleringsbrevet för 2003 har regeringen en rad olika mål och formkrav för återrapportering, vilka kommer behandlas mer detaljerat längre fram i dokumentet. Övergripande fastslår regeringen i regleringsbrevet att Banverkets verksamhet skall vara indelad i följande verksamhetsgrenar:

- Sektorsuppgifter
- Banhållning
- Produktion

Finansieringsmässigt landar anslaget för de verksamheter Banverket inte kan ta betalt för på ca sju miljarder kronor:

UNDERINDELNING AV ANSLAG	M SEK
1. Myndighetsutövning	33
Varav	
- Järnvägsinspektionen	29
- fastställelse av tågplan och järnvägsplan	4
2. Bidrag till Inlandsbanan och Öresunds-konsortiet	314
3. Sektorsuppgifter	160
4. Banhållning	6 557
Varav	
- investeringar i nationell plan	1 910
- investeringar i regionala planer	312
- drift, underhåll och trafikledning	3 400
- räntor och återbetalning av lån	835
- riskavgift för ÖSK	100
Summa anslag (totalt)⁷	7 064

Tabell 1: Underindelning av anslag för Banverket budgetår 2003

Den största delen av anslaget för Banverket avser de centrala delarna av verkets uppgifter, av ca 7 miljarder kronor öronmärks ca 6,5 miljarder kronor till banhållning. Anslaget för verksamhetsgrenen sektorsuppgifter uppgår till ca 160 miljoner kronor medan anslag för investeringar kontra drift och underhåll delas ungefär lika.

I regleringsbrevet för 2003 anges mål för Banverkets tre verksamhetsgrenar samt krav på återrapportering. Angivna mål och krav på återrapportering för sektorsuppgifter och banhållning är ordnade efter de transportpolitiska delmål⁸ de i huvudsak är kopplade till. I regleringsbrevet står bl a följande rörande mål och uppföljning för banhållning:

Samhällsekonomiska efterkalkyler för de banhållningsåtgärder där sådana kalkyler har använts för att motivera åtgärderna skall redovisas. Efterkalkylen skall göras enligt samma princip som den ursprungliga kalkylen. Efterkalkylerna skall innehålla uppgifter om verkliga investeringskostnader, effekter med fördelning på relevanta poster och utifrån detta en beräknad lönsamhet av de genomförda åtgärderna. Efterkalkylerna skall avse dels objekt öppnade för trafik år 2003, dels objekt öppnade för trafik år 1998. Förutom en redovisning av efterkalkyler av större investeringar (överstigande 75 miljoner kronor) skall en sammanfattning av samtliga efterkalkyler göras. Sammanfattningen skall redovisa avvikelser vad gäller lönsamhet och effekter samt analys av avvikelser. (*Regleringsbrev för Banverket 2003, s 7*)

Ytterligare ett mål som anges är att "produktiviteten skall öka inom Banverkets resultatenheter".

⁷ Banverkets anslag för 2002 uppgick till ca 7 047 miljoner SEK, *Regleringsbrev för 2002*

⁸ Tillgängligt transportsystem, Hög transportkvalitet, Säker trafik, God Miljö, En positiv regional utveckling och Ett jämställt transportsystem, *Regleringsbrev för Banverket 2003, s 3-6*

2. Vision, strategi och planer

Banverket har tillsammans med järnvägssektorns aktörer tagit fram en gemensam vision för sektorn:

Järnvägssektorn ska – i samverkan med andra transportslag – erbjuda resenärer och godstransportkunder de mest prisvärda, pålitliga och miljöanpassade transporterna. (Banverkets årsredovisning för 2002, s 4)

Banverket har också tagit fram en egen vision, som stödjer den gemensamma visionen för järnvägssektorn. Syftet med Banverkets vision uppges i Banverkets interna ledningshandbok, *Vårt gemensamma arbetssätt (BVH 001.6, 2003-04-01)*, vara att den ska fungera som ledstjärna internt för verket samt åskådliggöra de krav som den beslutade transportpolitiken ställer på järnvägen och Banverket. (s 14)

Banverket skapar förutsättningar för säkra, punktliga, snabba och prisvärda järnvägstransporter. Ett ekologiskt hållbart samhälle förutsätter ökad järnvägstrafik. Därför ingår järnvägen som en självklar del i transporter av människor och gods. Kunniga och lyhörda medarbetare i samverkan skapar förtroende för järnvägen och Banverket. (Banverkets årsredovisning 2002, s 4)

Banverket leds av en styrelse och under styrelsen är generaldirektören chef för Banverket. Generaldirektören (GD) ansvarar för och leder den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Uppgifter och befogenheter för styrelsen, GD och verksamhetsansvariga på lägre nivåer i organisationen beskrivs i bl a *Arbetsordning för Banverkets styrelse (BVH001.5, 2002-01-01)* och *Banverkets arbetsordning (BVF 001.2, 2003-04-15)*

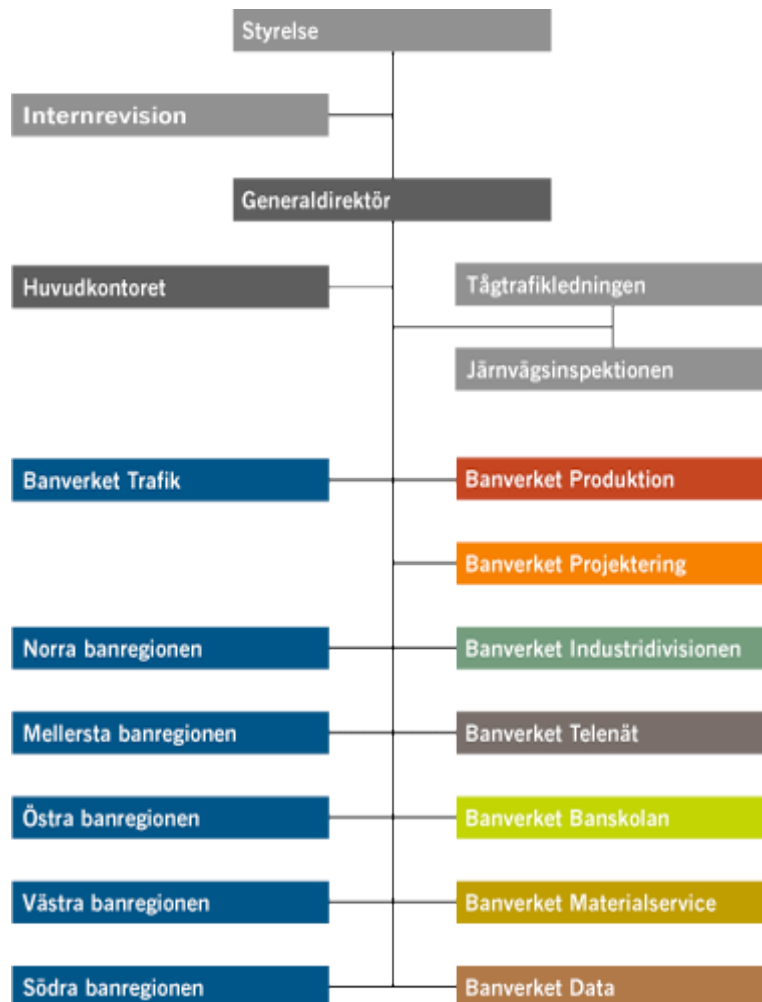
De övergripande målen och strategierna för Banverkets verksamhet fastställs av Banverkets styrelse. Det är också styrelsen som lägger fast myndighetens fokusområden, vilka inriktas mot:

- Säker trafik
- Punktlighet
- Ökade järnvägstransporter
- God miljö
- Kompetenta medarbetare
- Intern effektivitet (*enligt protokoll från Banverkets styrelse den 4 juni 2002*)

Fokusområdena fastställs genom att styrelsen godkänner inriktningen för Banverkets verksamhet och GD:s årliga riktlinjer för planering, budgetering och uppföljning. Att uppnå målen för fokusområdena anses av Banverket viktigt, dels för att kunna förverkliga myndighetens vision och dels för att de transportpolitiska målen ska kunna förverkligas. (*Vårt gemensamma arbetssätt – Banverkets ledningshandbok, s 16*)

Banverkets fokusering på banhållning märks framför allt på det sätt myndigheten är organiserad.

Schematiskt ser organisationsstrukturen ut enligt följande:



Figur 6: Banverkets organisationsstruktur

Av 6 398 anställda arbetar ca 4 200 inom den producerande delen:

Den producerande delen, med cirka 4 200 anställda, består av Banverket Produktion, Banverket Projektering, Industridivisionen, Banverket Data, Banskolan och Materialservice. Banverket Telenät har en speciell roll i organisationen eftersom den både är förvaltande och producerande. Samtliga enheter har eget resultatansvar. Banverket Produktion, Banverket Projektering och Industridivisionen är sedan den 1 juli 2001 utsatta för konkurrens. *(Banverkets årsredovisning för 2002, s 5)*

3. Verksamhetsuppföljning

I Banverkets ledningshandbok sorteras alla som har ett intresse av myndighetens verksamhet in i fyra kategorier:

- Samhälle – inom denna kategori ingår huvudmän, näringsliv, kringboende, intresseorganisationer, media samt övrig offentlig sektor.
- Kunder – begreppet kunder inom Banverket definieras som "mottagare av verkets produkter och deras kunder". Inom kundkategoribegreppet återfinns trafikutövare och operatörer, resenärer och transportköpare, transportmäklare, trafikhuvudmän, banhållare, utförare och avnämare av forskning samt externa kunder till resultatenheterna.
- Leverantörer – inom denna kategori ingår entreprenörer, konsulter, materialtillverkare, maskintillverkare, system- och teknikleverantörer samt övriga leverantörer.
- Anställda – i området anställda ingår ledare och medarbetare inom Banverket.

Banverket utgår i ledningshandboken från att intressenterna förväntar sig att verket ska genomföra sina uppgifter kundorienterat, effektivt och med rätt kvalitet. För att Banverket ska kunna uppfylla omvärldens och intressenternas krav och förväntningar anser dess GD att det krävs ett gemensamt arbetssätt inom myndigheten. Denna övertygelse är bland det första som han uttrycker i Banverkets interna ledningshandbok.

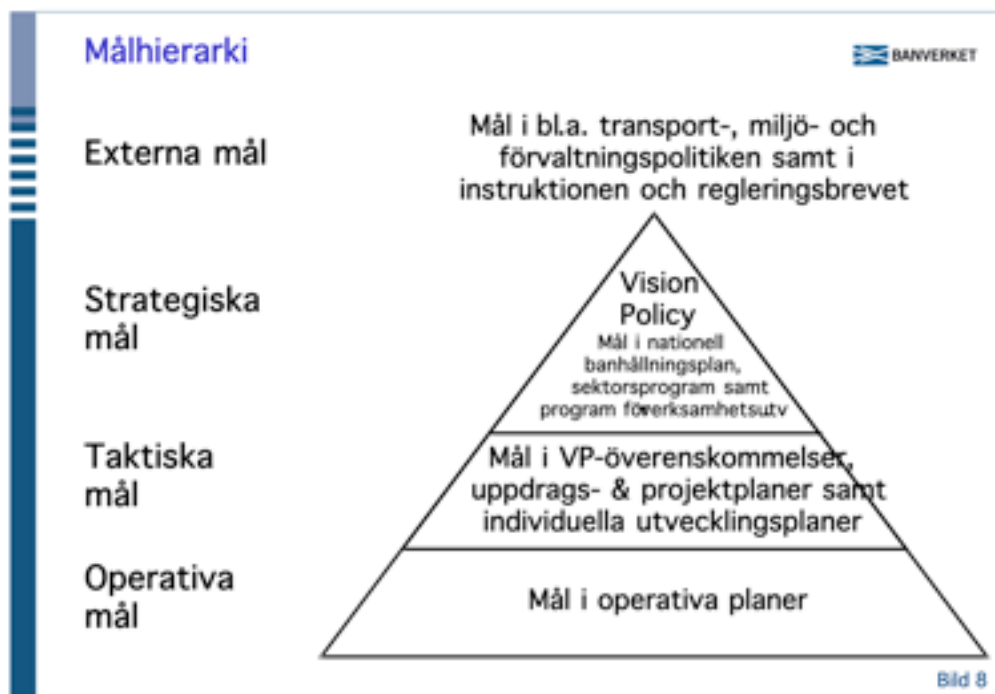
Den beslutade kvalitetspolicyn och den föreliggande reviderade ledningshandboken är viktiga steg i utvecklingen av banverkets system för ledning och styrning. Handboken är ett uttryck för min övertygelse om att det behövs ett gemensamt arbetssätt inom Banverket för att uppfylla omvärldens krav och förväntningar, att ge överblick över Banverkets verksamhet och systemet för ledning och styrning. (*Vårt gemensamma arbetssätt, Banverkets ledningshandbok, s 4*)

Banverket är en statlig förvaltningsmyndighet med sektoransvar som enligt verkets instruktion definieras som:

Ett samlat ansvar för att järnvägstransportsystemet utvecklas i enlighet med de transportpolitiska målen. (*Vårt gemensamma arbetssätt, Banverkets ledningshandbok, s 11*)

För att Banverket ska kunna ta sitt sektoransvar är det enligt ledningshandboken myndighetens uppfattning att alla delar av verksamheten ska drivas på ett sätt som effektivt bidrar till järnvägstransportsystemets utveckling. Inom ramen för banhållning, trafikstyrning, produktions- och uppdragsverksamhet och övriga uppgifter anser Banverket att det bör "dels driva på och stödja övriga aktörer och dels följa upp utvecklingen av järnvägstransportsystemet" (s 11).

Ledningshandboken delar upp styrning i tre olika nivåer; strategisk, taktisk och operativ styrning. Målen på de tre olika nivåerna fastställs med utgångspunkt från de av regering och riksdag beslutade målen. Bilden nedan illustrerar detta.



Figur 7: Målhierarki enligt ledningshandboken

Enligt ledningshandboken föregår den strategiska och taktiska styrningen genomförandet av verksamheten medan den operativa styrningen är den direkta styrningen av verksamhetens genomförande.

Strategisk styrning

- Strategisk styrning utgörs av den del av ledning och styrning som resulterar i förutsättningar för verksamheten med en planerad varaktighet av mer än tre år. Den strategiska styrningen resulterar bl a i gemensamma värderingar och förhållningssätt i form av Banverkets vision och policy. Utgångspunkterna för den strategiska styrningen utgörs bl a av Banverkets uppgift och andra samhällskrav samt kundernas krav och förväntningar.

Taktisk styrning

- Taktisk styrning definieras å sin sida som den del av ledning och styrning som resulterar i förutsättningar för verksamheten med en planerad varaktighet av högst tre år. Den taktiska styrningen sker i huvudsak i form av mål- och resultatstyrning och resulterar bl a i årliga verksamhetsplaner och årliga överenskommelser i linjen exempelvis mellan GD och direkt underställda chefer. Utgångspunkter för den taktiska styrningen är exempelvis statsbudgeten, regleringsbrev och resultat av den strategiska styrningen.

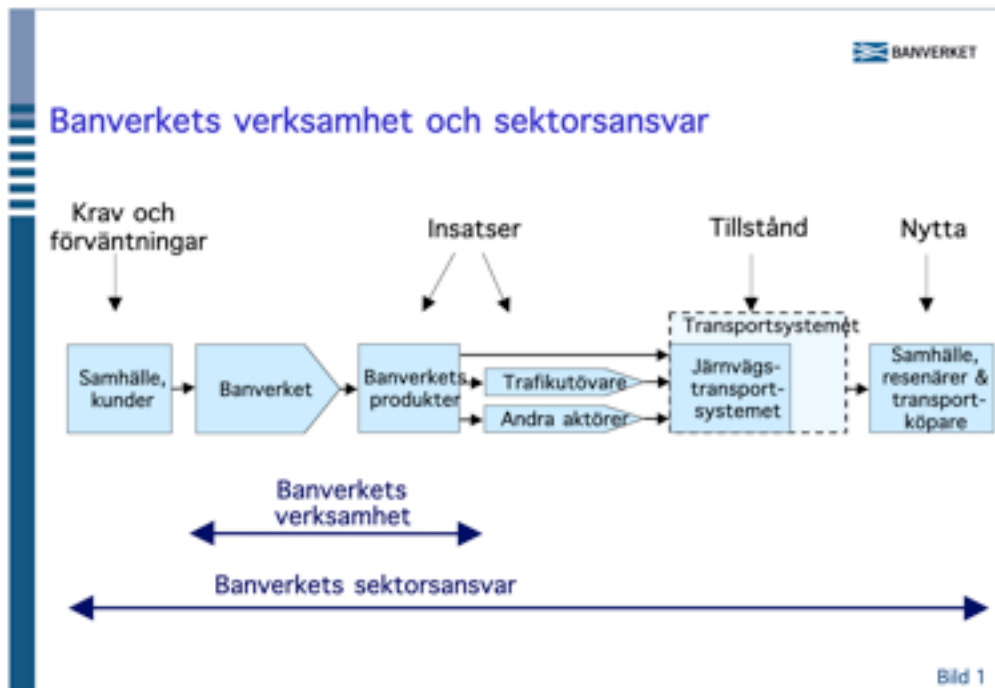
Operativ styrning

- Operativ styrning är den del av ledning och styrning som utgör styrningen av den verksamhet som genomförs för att förverkliga planerade resultat. Den operativa styrningen utövas bl a genom arbetsledning, lokal samverkan, operativ planering, upphandling, egenkontroll och rapportering. Innebörden av den operativa styrningen är att dagligen tillämpa olika styrformer för att hantera både planerade och oförutsedda situationer utifrån de givna utgångspunkterna för verksamheten. Alla Banverkets anställda utför aktiviteter som ingår i den operativa styrningen.

I Banverkets uppföljning bedöms verksamhetens resultat, kostnader och utförande i relation till mål, ekonomiska ramar och andra krav. Uppföljningen omfattar enligt ledningshandboken ordinarie verksamhetsuppföljning, revisioner och ledningens genomgångar, och kan motivera omprövning av den strategiska respektive operativa styrningen (s 35).

Verksamhetsuppföljningen sker kontinuerligt i form av månads- och tertialuppföljning.

Banverkets verksamhetsutveckling syftar enligt ledningshandboken till att ständigt förbättra verkets förmåga att uppfylla kraven på kundorientering, effektivitet och rätt kvalitet. Den sker normalt inom myndigheten som en integrerad del av de processer som ska förbättras. En utgångspunkt för verksamhetsutvecklingen inom Banverket är beslut om förbättringsinsatser vid ledningens genomgångar av systemet för ledning och styrning. Om behov av större utvecklingsinsatser behövs kan det betyda omprioriteringar och att verksamhetsplanerna måste ses över (s 36). För detta finns numera utvecklade rutiner.



Figur 8: Illustration över sektorsansvaret

Banverkets verksamheter indelas i verksamhetsgrenarna sektorsuppgifter, banhållning och produktion (resultatenheterna). Indelningen är beslutad av regeringen och ska användas i budget- och uppföljningsdialogerna med regeringen.

Sektorsuppgifter

- Sektorsuppgifter innebär Banverkets uppgift att samordna och tydliggöra sektorns agerande i en riktning som överensstämmer med de transportpolitiska målen. Inom ramen för sektorsuppgifter sker också uppföljning av utvecklingen i sektorn och vid behov även att påverka övriga aktörers insatser. Vidare ingår även bl a forskning och utveckling inom verksamhetsgrenen.

Under verksamhetsgrenen sektorsuppgifter planeras även verksamheten inom Järnvägsinspektionen, tidtabellläggning och banupplåtelse samt statens bidrag till Inlandsbanan och Öresundskonsortiet. Även järnvägmuseet i Gävle ingår i sektorsuppgifter, sedan juli 2003.

Banhållning

- Banhållning avser förvaltning av järnväg i form av drift, underhåll, trafikledning och investeringar.

Det är Banverkets förvaltande enheter, huvudkontoret och de fem banregionerna som planerar och upphandlar drift och underhåll mm för statens järnvägsanläggningar. Ansvaret för bl a styrningen av tågtrafiken och bandrift ligger hos Banverket Trafik.

Produktion

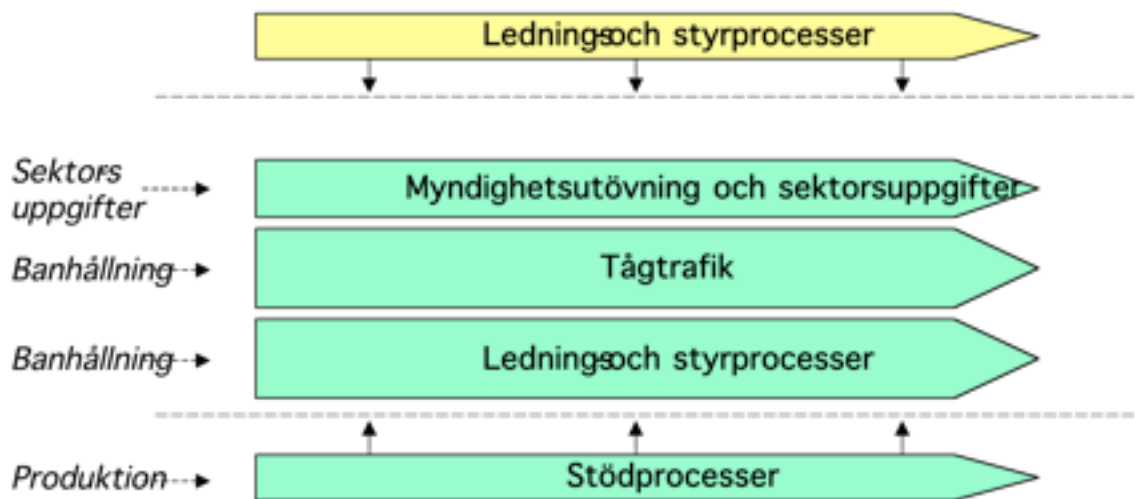
- Verksamhetsgrenen produktion omfattar följande resultatenheter:
 - BV Produktion – sköter drift, underhåll och nybyggnader av järnvägsanläggningar på entreprenad.
 - Industridivisionen – bygger och uppgraderar spår, el- och signalanläggningar.
 - BV Telenät – tillgodoser bl a järnvägens behov av teletjänster för järnvägsdriften samt förvaltar Banverkets fiberoptiska nät.
 - BV Projektering – arbetar som konsulter med bl a utredningar, projektering och tekniska tjänster.
 - Banskolan – erbjuder kompetensutveckling och utbildning inom järnvägsområdet.
 - BV Data – tillhandahåller stöd och IT-tjänster för Banverkets behov.
 - Materialservice – försörjer Banverkets anläggningar med material (*Banverket – en kort presentation*, s 6-7)

För åren 2004-2006 ställs resultatkrav på ovan nämnda resultatenheter. Det som ska mätas är rörelsemarginal, avkastning på sysselsatt respektive eget kapital och soliditet. (*Huvuddirektiv för verksamhetsplanering år 2004-2006*, s 3-4 samt *BV040116:1*)

Banverkets verksamhet är på en övergripande nivå indelad i processer och myndighetens ambition är enligt ledningshandboken att utveckla ett mer processororienterat arbetssätt, i enlighet med myndighetens kvalitetspolicy. Detta för att det enligt Banverket behövs en samhälls- och kundorienterad verksamhetsutveckling för att myndigheten ska kunna möta sina intressenters förväntningar.

Processerna inom Banverket är indelade i lednings- och styrprocesser, huvudprocesser och stödprocesser. De identifierade huvudprocesserna är Banhållningsprocessen, Tågtrafikprocessen samt Myndighetsutövning och sektorsuppgifter, som är ett samlingsnamn för flera processer. De identifierade interna stödprocesserna är Produktion och uppdragsverksamhet, Tekniskt stöd, Administrativt stöd samt Övrigt stöd.

Enligt *Huvuddirektiv för verksamhetsplanering 2004-2006* motsvaras de olika verksamhetsgrenarna av de processer som myndighetens verksamhet är indelad i. Verksamhetsgrenen sektorsuppgifter motsvaras exempelvis väsentligen av processen Myndighetsutövning och sektorsuppgifter medan verksamhetsgrenen banhållning å sin sida motsvaras av Banhållningsprocessen och Tågtrafikprocessen. Verksamhetsgrenen produktion motsvaras slutligen av en av stödprocesserna.



Figur 9: Banverkets processer och deras samband med respektive verksamhetsgren.

Banverket kommer enligt den interna ledningshandboken att utveckla en mer samlad och systematisk hantering av dokumenten i ledningsdokumentationen där bl a krav ställs på enhetliga process- och rutinbeskrivningar.

Banverkets strävan efter ett mer processororienterat arbetssätt bygger på idén om att myndigheten på detta sätt ska bättre kunna leva upp till sina intressenters förväntningar. Intressenterna är, som nämnts tidigare, indelade i fyra kategorier: samhälle, kunder, leverantörer och anställda.

I Banverkets kvalitetspolicy framgår syftet med Banverkets system för ledning och styrning:

Banverkets system för ledning och styrning innebär ett gemensamt arbetssätt för att säkerställa kundorientering, effektivitet och rätt kvalitet. (*Banverkets Kvalitetspolicy, BVP01, 2002-03-01*)

I kvalitetspolicyn anges också ett antal ledstjärnor för det gemensamma arbetssättet, som ingår i systemet för ledning och styrning, samt några viktiga egenskaper för systemet:

- Vi ska i alla skeden sätta samhällets och kundernas krav och förväntningar i centrum
- Vi ska ta till vara och utveckla medarbetarnas engagemang och kompetens
- Vi ska genom intern samverkan bidra till delaktighet, bra beslutsunderlag och en stimulerande arbetsmiljö
- Vi ska tillämpa mål- och resultatstyrning i kombination med regelstyrning
- Vi ska arbeta på ett systematiskt och processororienterat sätt med sikte på förnyelse och ständiga förbättringar

Systemet för ledning och styrning ska vara integrerat, enhetligt och certifierbart mot de standarder som verkets ledning bestämmer. Den dokumentation som ingår i systemet ska vara verksamhetsorienterad och användarvänlig. (*Banverkets Kvalitetspolicy, BVP01, 2002-03-01*)

Ytterligare en anledning till att Banverket delat in sin verksamhet i processer samt strävar efter ett mer processororienterat arbetssätt är att Banverkets GD beslutat att Banverket och verkets enheter ska eftersträva att systemet för ledning och styrning är certifierbart mot kvalitetsstandarderna ISO 9001-2000 och miljöstandarderna ISO 14001⁹, vilket bl a kräver en processororientering av verksamheten.¹⁰

Kvalitetspolicyns principer ligger till grund för de av Banverket utformade generella riktlinjerna för verksamheten. De generella riktlinjerna berör: samhällets och kundernas krav och förväntningar, medarbetarnas engagemang och kompetens, intern samverkan samt mål och resultatstyrning i kombination med regelstyrning. För den sistnämnda riktlinjen gäller följande:

Mål- och resultatstyrning och regelstyrning skall komplettera varandra inom Banverket, så att lednings- och styrprocessen totalt sett blir ändamålsenlig och lätt att förstå.

För mål- och resultatstyrning inom Banverket gäller följande:

- 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 nivåer skall beakta de mål och krav som har beslutats på överordnade nivåer
- Mål skall vara uppföljningsbara

(*Regler för Banverkets system för ledning och styrning, BVF 001.6, 2003-01-01*)

Vidare gäller inom Banverket att mål bör vara kvantifierbara. De bör också vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta – de ska SMART-kriterierna. Mål skall föregås av dialog mellan berörda parter innan de fastslås och detaljerade mål bör enligt Banverket koncentreras mot betydande aspekter och fokusområden. Bilden nedan illustrerar detta.

⁹ Beslut, 2002-02-27, dnr GD01-3016/01

¹⁰ www.sis.se.031223. Swedish Standards Institute - SIS



Figur 10: Mål och resultatstyrning i Banverket

I uppföljningen bedöms verksamhetens utförande och resultat under och efter genomförandet. Verksamhetsutvecklingen är enligt Banverkets ledningshandbok genomförandet av beslutade förbättringsinsatser.

4. Årsredovisning

För sambandet mellan de uppställda målen i regleringsbrev, krav för återrapportering och faktisk återrapportering i Banverket, se kapitel "En fallstudie av Vägverkets ekonomistyrning – beskrivning och analys", avsnitt 4 "Årsredovisning". Avsnittet utgår från ett exempel från Vägverket men den data som presenteras och de frågeställningar som tas upp är dock generellt tillämpliga för båda verken.

EN FALLSTUDIE AV BANVERKETS EKONOMISTYRNING – ANALYS

Nu lämnar vi den mer beskrivande delen av Banverkets ekonomistyrning för att gå över i en analyserade del som till stor del bygger på intervjuresultaten. Under den första rubriken behandlas frågor om förändringsarbete. Därefter diskuteras Banverkets pågående arbete med införande av värderingsstyrning. Vidare fokuseras den process- och kundorientering som råder. Slutligen en diskussion om ett jämställt transportsystem, vilket är det senast tillförda transportpolitiska delmålet.

Nya vindar – ett nytt Banverk?

I vinstsyftande företag har ansvarsområdena information och ekonomi ofta centrala och framträdande roller. På senare tid har även Banverket valt att omstrukturera verksamheten så att funktionerna ekonomi och information bildar egna avdelningar. Tidigare var informationsavdelningen en del av personalavdelningen, medan ekonomifunktionen ingick i administrationsavdelningen. Med sin nye GD har myndigheten valt att använda ekonomi- och informationsavdelningarna för att få fokus på funktioner som kanske legat utanför den traditionella bilden av en myndighet. Informationsavdelningen har använts för att arbeta med den externa bilden av verket, för att få till en mer tydlig bild av vad verket gör. Informationsavdelningen har även arbetat med värderingsstyrningsfrågor. Det framkom vid intervjuer att många inom verket inte riktigt vet vart verket är på väg eller vilka värderingar som skall gälla. Ekonomiavdelningen har gått från att ha en ren kameral roll till att ha en funktion av att diskutera och styra verkets resursförbrukning och hushållning med resurser.

Organisationsförändringar är intressanta att studera och viktiga att förstå. Hur kommer förändringar till i Banverket eller i myndigheter generellt? Hur kommer det sig att förändringar sker vid en viss tidpunkt? Vad är det som orsakar dessa förändringar? Vilka krafter är det som internt driver fram förändring? Vilka externa påverkansfaktorer finns? Vad leder ett ökat fokus på medborgare till för typ av förändringar i den interna styrningen?

På Näringsdepartementet frågade vi efter eventuella förändringar i synsätt och eventuella förändringar på relationen mellan myndigheterna och regeringen, främst i processen för hur regleringsbrev kommer till och hur anslag bestäms och fördelas. Enligt de tjänstemän vi intervjuade hade det skett en hel del förändringar inom detta område, framför allt när det gäller anslagsframställningar. I stället för att ha ett tänkande som baserar sig på att myndigheten föreslår åtgärder och anslag för dessa förslag förde de fram att det numera finns ett tänkande som baserar sig på måluppfyllelse och värde för pengarna. Detta är i linje med den aktuella modellen för mål- och resultatstyrning.

Banverkets förändringsarbete kan lämpligen studeras från och med året 1995 för att få med faktorer som krisen med tunnelbygget i Hallandsås, ny budgetlag, den transportpolitiska propositionen från 1997/98 respektive infrastrukturpropositionen från 2001/02, införande av beställar/utförarmodellen, konkurrensutsättningen av vissa producerande enheter, ny GD 1997, ny ekonomiavdelning, ny informationsavdelning, processorienteringstänkande samt arbetet med värderingsstyrningen. Att studera de olika förändringar som skett och de olika faktorer som kan ha haft inverkan på utvecklingen inom Banverket kan utgöra grunden för att förstå hur Banverket arbetar med att bryta ner de övergripande transportpolitiska delmålen. I

propositionen från 97/98 angavs fem delmål, i den följande från 01/02 kom ytterligare ett delmål, ett jämställt transportsystem. I och med att de nu aktuella målen kom för ett antal år sedan kan det nu vara av intresse att se hur Banverket arbetat med dem. Dels hur delmålen brutits ner och hur de har tolkats under en längre tid, dels hur Banverket utformar sin styrning, sitt sätt att arbeta mot målen samt sitt sätt att återrapportera dem, i ett lite längre perspektiv.

Värderingsstyrning

Vi har i flera intervjuer blivit uppmärksammade på att det pågår ett arbete med att införa värderingsstyrning i Banverket. Hur har dessa tankar kommit in i organisationen, hur presenteras och förklaras de? En del intervjupersoner noterar att det här med värderingar är en resa, att bestämma sig var man är och vart man vill.

Nyckelorden här är förändring, det finns en riktning och fokusering, hit skall vi nå. Det finns också en förklaring till varför detta är viktigt och varför det skall utvecklas. En annan fråga, är hur värderingarna skall byggas upp och formuleras. Våra intervjupersoner ger uttryck för svårigheten att bygga upp värderingar och få dem att betyda något. Det upplevs som problematiskt att förankra dem i organisationen utan att arbetet stannar upp vid en viss chefsnivå.

Utöver implementeringsprocessen för officiella och aktiva värderingar är det viktigt att analysera hur de påverkar styrningen. Hur kan värderingsstyrning underlätta för Banverket att nå de transportpolitiska målen? Hur kommer värderingsstyrningen att påverka synen på effektivitet? En annan aspekt är hur värderingar kan användas för kontroll:

Får det här genomslag, alla förstår, alla tar till sig, alla tycker om, det här står jag för, det här kan jag ställa upp på, då får du ett instrument där GD kan känna sig tämligen trygg att vi väsentligt ändå agerar på rätt sätt. Vi hanterar våra kunder på rätt sätt. Vi säger att vi ska vara kundorienterade. Vi ska vara affärsmässiga. Vi ska ta ansvar. Vi ska vara aktiva. Har vi den här typen av värderingsord i vår värderingsstyrning så ger det signaler till folk. Vi ska faktiskt prioritera våra kunder. Vi bygger inte en järnväg utan vi ska faktiskt tänka trafik istället för järnväg. Då får man ett annat beteende. (BV 031007:2)

Vi har förstått att värderingsstyrningen har kommit in i Banverket från minst två håll: dels som en konsekvens av problemen kring Hallandsås 1997 som resulterade i ett ifrågasättande av Banverkets mål, vision, organisation och styrning, dels kring tankar om effektivitet: hur kan verket styras med en mindre mängd av styrdokument?

Som vi diskuterat i den teoretiska referensramen finns en viktig poäng i att leta efter de rationaliteter som råder inom den myndighet vi studerar. Av intervjuerna har vi fått uppfattningen att legala rationaliteter är mest framträdande. Flera av våra intervjupersoner har tryckt på att Banverket är en myndighet som styrs av regler och dokument, och kunde man minska på antalet dokument vore det en stor framgång i sig.

Önskan att minska antalet styrande dokument har vi hört vid flera tillfällen, tanken är att värderingsstyrningen skall kunna utgöra en form av ersättning för direkt handlingsorienterad styrning. Vi är intresserade av denna förändring i rationaliteter och hur man från olika instanser, främst GD och chefer inom icke-tekniska avdelningar, arbetar för att få in ett tänkande som i större utsträckning präglas av tekniska rationaliteter, dvs en större koppling mellan medel och

mål, eller större måluppfyllelse, snarare än en fokusering på teknik, som styrs av legala rationaliteter.

Nära relaterat till rationaliteter är de olika sätten att uttrycka och mäta effektivitet. Tidigare diskuterade vi fyra olika sätt att problematisera effektivitetsbegreppet: insatseffektivitet, missionseffektivitet, systemeffektivitet samt kompetenseffektivitet. Vi är intresserade av att se hur Banverket ser på dessa olika effektiviteter, hur de mäts och vilka som är mest framträdande. Tanken med värderingsstyrningen är att den skall ge två effekter relaterade till effektivitet: dels skall den öka insatseffektiviteten och dels skall den underlätta för Banverket som helhet att nå sina övergripande mål d v s skapa ökad missionseffektivitet.

Ur effektivitetssynvinkel är även frågan om var, på vilka nivåer, beslut fattas i organisationen. Vi har hört uttalanden om att värderingsstyrningen skall leda till att beslutsrätten kan pressas ner i organisationen vilket leder till att färre beslut måste föras upp, mer handlingsfrihet för de anställda, mindre ledtider o s v.

Vi vill också diskutera och använda empiri från Banverket för att visa vad som skiljer missionseffektivitet från systemeffektivitet. Den förra är mer neutral, där är måluppfyllelsen starkt kopplad till att organisationen skall nå de mål som satts upp, oberoende av vilka konsekvenser de får för organisationen. I systemeffektiviteten är målen av mer egocentrisk natur, måluppfyllelse handlar mer om att överleva som organisation. De förändringar som skett inom Banverket och i den politiska miljön i övrigt, har Banverket haft en mer missionseffektiv approach eller en mer systemeffektiv?

Givet vilken effektivitet som nu Banverket arbetar efter, hur ser strategin ut för att nå de övergripande målen? Hur arbetar Banverket för att nå missionseffektivitet? Denna typ av frågor kan sedan relateras till processororienteringen som verket just nu vänder sig mot.

Sammanfattningsvis, vi vill studera rationaliteter och effektiviteter, vilka rationaliteter finns och hur arbetar man med att ändra/bevara dessa? Hur kan värderingsstyrningen relateras till rationaliteter? Hur ser man på effektiviteter inom Banverket, speciellt då missionseffektivitet i förhållande till systemeffektivitet.

Process- och kundorientering

I flera av de intervjuer vi gjort på Banverket, liksom i de interna dokument som vi studerat, finner vi att det finns en tydlig rörelse mot både processororientering och kundorientering. Vi har även funnit att båda begreppen är problematiska och kan förmodligen också relateras till den oklarhet om vad Banverket står för och vart verket är på väg. Hur stor den här osäkerheten är vet vi inte, men vi tycker att det är intressant att man väljer att lyfta fram den och medge att det finns osäkerhet om dessa frågor.

Vad innebär det för Banverket att bli mer processororienterat och varför talar man om kunder? Samtidigt är Banverket på väg mot en värderingsbaserad styrning. Kan det finnas synergieffekter mellan dessa styrmodeller? Kommer det att leda till högre effektivitet?

Intervjupersoner har pekat på det problematiska i att använda sig av begreppet kund, inte minst då det finns två typer av kunder: operatörer, vilka även med lätthet skulle kunna kallas samarbetspartners, samt kundens kund: transportköparen eller medborgaren.

I samband med det här har vi naturligtvis börjat prata på kunder och kundbehov, och sagt att vi ska vara, uttrycket en kundorienterad servicemyndighet, eller något sånt, ett nytt begrepp som vi har nu. Vi gör en processutveckling med syfte att kundorientera. (BV 031007:2)

Ur styrningssynpunkt – och ur medborgarperspektivet – tycker vi att det är centralt att ta fasta på dessa processer. Vad innebär kundorienteringen, vad innebär det att intervjupersonen ovan använder begreppet "kundorienterad servicemyndighet," vad innebär det att Banverket vill vara mer processororienterat? Banverket har sin egen intressentmodell som definierar vad en kund är, vad en samarbetspartner är och vad samhälle är. Hur har den kartan hjälpt Banverket att bli mer medborgarfokuserad? Vad innebär det för verkets myndighetsutövning att man kallar/ser på medborgare och näringsliv som kunder? Samt hur påverkar kundorienteringen styrningen?

Kundbegreppet är problematiskt ur flera aspekter. Att undersöka vad kunderna vill ha är inte så svårt. Däremot medför kravet på Banverket att ge god service åt alla medborgare att problem uppstår i att hantera ett oerhört vitt spektrum av divergerande intressen. Hur skall myndigheten kunna prioritera? Våra intervjupersoner har vid flera tillfällen givit uttryck för att kundbegreppet är långt ifrån oproblematiskt.

Komplikationen här är ju att vi faktiskt är en myndighet. Vi har samhällsintresse i detta. Dels i form utav kommuner som vill ha trafik, intressenter som bor utmed järnvägen och så ska man utöka trafiken eller vi ska bygga en järnväg rakt genom tomten. Den typen av människor finns i samhället. Här kan finnas konflikter inbyggda. Så vi har ju inte det här rena, entydiga kundbegreppet som du har om du säljer prylar. Dessutom så är det ju inte så att de kunder vi har betalar för de tjänster de får. (BV 031007:2)

Vi uppfattas som ganska diffusa och man vet inte riktigt vad Banverket står för och vi vet inte riktigt själva och omvärlden vet inte heller... och i och med att vi har så enormt många målgrupper så är det väldigt svårt att hålla ihop budskapen, hålla ihop kommunikationen så att det blir enhetliga budskap, och det går inte att med de här disparata målgrupperna ha ett och samma budskap, det funkar liksom inte. Det går om man kränger tvättmedel, men inte vår verksamhet! (BV 031124)

Men normalt när du har en kund och säljer en pryl, säg en bräda, så köper han ju den kvalitet han behöver och inget mer, och han betalar ett pris för detta. Kvittot blir ju på något sätt priset. Och det har ju inte vi. Därför kan våra kunder, de kan ha hur stora önskemål som helst: dubbelspår i hela Sverige. De behöver ju inte betala det. Det gå ju liksom via samhället. Och det är en komplikation i detta. De kanske uttrycker ett behov som kanske egentligen är mycket mer än vad de behöver. De kanske uttrycker ett behov som om de skulle behöva betala för det aldrig skulle ens tänka tanken att uttrycka. Och det är en komplikation. Men kunden finns ju där. Så den är hanterbar på det sättet. (BV 031007:2)

Det verkar finnas en klar relation mellan kundorienteringen och mål- och resultatstyrning: riksdagens övergripande målformuleringar (de sex transportpolitiska delmålen) och regeringens/departementets regleringsbrev är övergripande, systemet bygger på att det inte skall finnas dubbla kompetenser. På beställarnivån, i det här fallet riksdag/regering, finns inte kompetensen att precis uttala vad man vill ha, utan man väljer att uttala sig i mer generella termer. I stället pressar man ner ansvaret att komma med precisa handlingsalternativ till myndigheterna. Mot bakgrund av detta är vi intresserade av att studera om och hur

kundorienteringen är "lösningen" på detta, d v s för att kunna svara tillbaka på övergripande mål tvingas myndigheten att bli kundorienterad. Pengar och anslag kommer uppifrån, men viljan kommer nerifrån (medborgarna) och denna måste verket själv hitta. Är kundorienteringen en effekt av mål- och resultatstyrningen?

Vi frågade också om Banverket tänkte i termer av medborgare.

Den association jag får när du säger sådär det är att vi är ju en del i samhället och vi bidrar på olika sätt att utveckla samhället. Som medborgare så har du ett behov av att transportera dig. Och det är egentligen det om är skillnaden mellan det strikta kundbegreppet och att ha ett vidgat kundbegrepp, som omfattar kundernas kund som är samhällets aktörer på olika sätt. Och där har du ju medborgarna. (BV 031007:2)

Ovan noterade vi att ett sätt att se på kundorienteringen är som effekter av mål- och resultatstyrningen. Av intervju svaren på frågan om hur medborgarnas vilja kommer in i Banverket har vi fått uppfattningen att den kommer via politikerna. Intervjupersonerna har också uttryckt uppfattningen att det är bättre att regeringen är nöjd snarare än att medborgarna är nöjda eftersom politikerna representerar folkviljan. Men med detta synsätt behöver myndigheten inte vara kundorienterad, ändå vill man vara det. Samtidigt säger man att politikerna inte har så stor kunskap om räls, Banverk och medborgarnas behov. Detta går inte riktigt ihop, vi vill forska mer om detta.

Ett jämställt transportsystem

Ett jämställt transportsystem är det senast tillkomna transportpolitiska delmålet. Det råder en osäkerhet inom myndigheten hur detta mål kan operationaliseras. Utgångspunkten är oklar och perspektiven blandande. Ett synsätt handlar om att utveckla transportsystem som underlättar för de skilda resmönster som identifieras män och kvinnor emellan. Ett annat är att låta transportsystemet verka som en kraft i jämställdhetsarbetet så att rådande könsrelaterade orättvisor i resmönster kan brytas. Ett tredje perspektiv ser till myndigheternas inre arbete där jämställd arbetsfördelning blir ett mål som syftar till att låta kvinnor och män få lika inflytande över processerna att planera, utforma och förvalta transportsystem. I samband med planeringsprocessen finns möjligheter för medborgarna att påverka transportsystemens utformning.

De två sista synsätten är de som lämpligen kan bearbetas vidare i kommande forskningsstudier inom ramen för Akademin's forskningsprogram. Det är frågor som rör den interna styrningen och planeringsarbete i samråd med kunder och medborgare. Hur genomförs detta ur ett genusperspektiv och vilka effekter får det? Vilka är det som aktiverar sig/blir aktiverade, vilka kommer till tals, vilka lyssnar Banverket på? Hur utvecklas dessa påverkansmöjligheter av kundorienteringen? Hur ser representationen ut bland olika kundgrupper? Hur fördelas resurser i form av pengar, tid och utrymme mellan kvinnor och män? Frågan om vem som får tillträde till beslutande organ, eventuellt tolkningsföretråde, och därigenom möjlighet att påverka gäller även inom Banverkets förvaltning. Vilken roll spelar kön i dessa sammanhang?

Summering av de frågor som väckts vid studien av Banverket

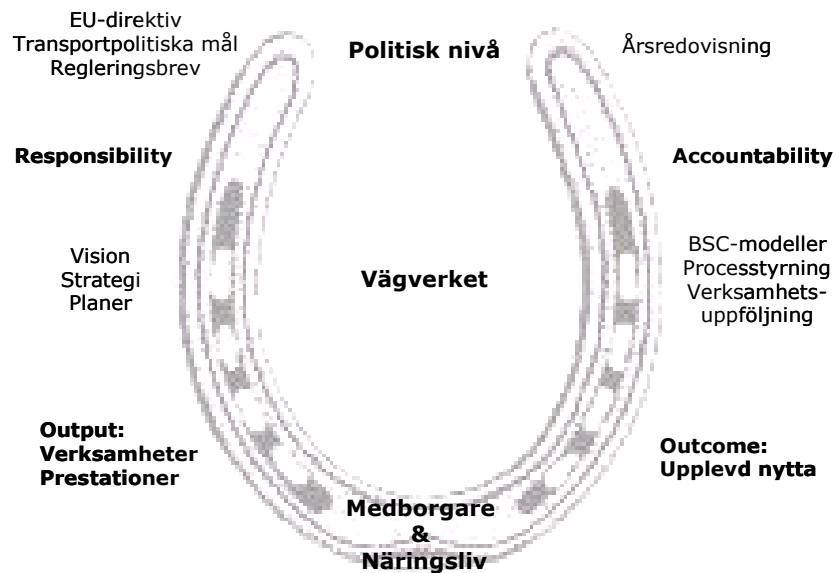
Sammantaget finns det många relevanta områden att inrikta forskningen mot. Med resultaten från pilotstudiens intervjuer och granskning av interna dokument vill vi föreslå att den fortsatta forskningen inriktas mot följande spår:

- Beskriva de förändringar som Banverket har genomgått från och med 1995 och framåt, i syfte att få ett grepp om den miljö och de påverkande faktorer som har betydelse för Banverkets möjligheter att utöva medborgarintresse.
- Kartlägga och studera de rationaliteter som finns i Banverket för att kunna utveckla de effektivitetsmodeller som finns. Missionseffektivitet kontra systemeffektivitet, exempelvis. Incitamentsstrukturer och kopplingen till måluppfyllelse. Finns det en enhetlig syn på effektivitet?
- Analysera förutsättningarna för att effektivisera styrprocessen genom en ändamålsenlig mix av målstyrning, regelstyrning och värderingsstyrning.
- Kundbegreppet och kundorienteringen – orsaker och effekter, relation till mål- och resultatstyrningen.
- Hur bryts de övergripande transportpolitiska målen ner och hur utformas styrningen för att nå upp till dessa? Hur bestämmer man om ett mål är uppfyllt eller inte? Relationer till riksdag och regering.
- Studera faktorer som påverkar och bidrar till att arbetet för ett jämställt transportsystem utvecklas.

EN FALLSTUDIE AV VÄGVERKETS EKONOMISTYRNING – BESKRIVNING

Den inledande beskrivningen av Vägverkets ekonomistyrning är uppdelad i fyra delar, enligt nedanstående modell:

1. EU-direktiv, transportpolitiska mål och regleringsbrev
2. Vision, strategi och planer
3. BSC-modeller, kund- och processorientering och verksamhetsuppföljning
4. Årsredovisning



Figur 11: Ekonomistyrning i Vägverket

1. EU-direktiv, transportpolitiska mål och regleringsbrev

Vägverket ingår i politikområdet Transportpolitik och styrs av den svenska regeringens politik samt av EU-direktiv. Politiken fastställs i propositioner och årliga regleringsbrev.

Det är den transportpolitiska propositionen 1997/98:56 – *Transportpolitik för en hållbar utveckling* som till stor del utgör grunden för den svenska transportpolitiken och de regleringsbrev som regeringen utfärdar för Vägverket. Som nämnts tidigare poängterar regeringen i den transportpolitiska propositionen att styrningen mot och återrapporteringen av de transportpolitiska målen måste bli bättre. Propositionen signalerar även en ändring av den svenska transportpolitiken, mot ett hållbart samhälle och en hållbar transportpolitik.

För Vägverket formuleras de transportpolitiska delmålen som:

1. Målet är ett tillgängligt transportsystem, där vägtransportsystemet utformas så att medborgarna och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.
2. Målet är att vägtransportsystemets utformning och funktion medger en hög transportkvalitet för medborgarna och näringslivet.
3. Målet är en säker trafik, där det långsiktiga målet för trafiksäkerheten skall vara att ingen dödas eller allvarligt skadas till följd av trafikolyckor inom vägtransportsystemet.
4. Målet är en god miljö, där vägtransportsystemets utformning och funktion anpassas till krav på god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador. God hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser skall främjas. Vägtransportsystemets utformning skall bidra till att de nationella miljökvalitetsmålen nås.
5. Målet är en positiv regional utveckling, där vägtransportsystemet främjar en positiv regional utveckling genom att dels utjämna skillnader i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av långa transportavstånd.
6. Målet är ett jämställt vägtransportsystem, som är utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män skall ha samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar skall tillmätas samma vikt. (*Regleringsbrev för Vägverket 2003, s 1-2*)

Vägverket påverkas även av EU, och ur ett EU-perspektiv ska verket prioritera följande områden:

- En mer rättvis prissättning av transporter
- Utveckling av nord-sydliga transportkorridorer
- Ökad säkerhet och minskad miljöpåverkan
- Utformning och tillämpning av gemensamt regelverk för yrkesmässig trafik

I den transportpolitiska propositionen (1997/98:56) framhåller regeringen vägtrafikens betydelse men berör också dess problem:

Vägtrafiken utgör stommen i trafiksystemet. En väl fungerande vägtrafik är viktig för medborgarna och näringslivet och för att tillgodose lokala, regionala, interregionala och internationella transportbehov. Vägtrafikens dominerande problem är de negativa effekterna som vägtrafiken ger på miljön och folkhälsan (s 135).

Regeringen lyfter också i propositionen fram väginformatikens betydelse för möjligheterna att uppnå de transportpolitiska målen inom vägtransportsystemet. "För att nya tillämpningsområden skall kunna växa fram fordras att en grundläggande infrastruktur för användningen av väginformatik kan etableras. Vägverket bör ha en pådrivande roll för att i samverkan med andra aktörer stödja en sådan utveckling" (s 138).

Att den svenska transportpolitiken och Vägverket påverkas av EU noterade vi tidigare men i sammanhanget bör också påpekas att även Sverige kan påverka EU:

Sverige bör inom EU arbeta för en reformerad lagstiftning och ökade möjligheter att använda ekonomiska styrmedel för att gynna utvecklingen och introduktionen av miljövänliga och trafiksäkra fordon. System för miljö- och trafiksäkerhetsklassning av fordon bör utvecklas (s 166).

Som nämnts tidigare i dokumentet syftar den transportpolitiska propositionen från 1997/98 till att lägga fram riktlinjerna för den långsiktiga inriktningen för transportpolitiken medan regleringsbrevan tar fasta på de mer kortsiktiga målen. Uppgifter för Vägverket definieras med andra ord inte direkt i den transportpolitiska propositionen utan i regeringens regleringsbrev till verket. Övergripande fastlår regeringen i regleringsbrev att Vägverkets verksamhet skall vara indelad i följande verksamhetsgrenar:

- Sektorsuppgifter
- Myndighetsutövning inkl bidrag
- Statlig väghållning
- Produktion
- Uppdragsverksamhet

Med anslaget för budgetår 2003 som utgångspunkt utgör den statliga väghållningsuppgiften den största anslagsposten.

Totalt sett förfogar verket över ca 22,8 miljarder kronor. I summan ingår krediter på 4,4 miljarder kronor, vilket gör att Vägverket över en längre tidscykel skall gå runt på ca 18,4 miljarder kronor. Av dessa är 16 miljarder kronor anslag från staten medan resten härstammar från olika former av avgiftsintäkter. Av anslagets 16 miljarder kronor är 1 miljard kronor avsett för administration. Resterande knappt 15 miljarder kronor skall således räcka till de verksamheter som Vägverket inte kan ta betalt för. Regleringsbrevet specificerar anslaget enligt följande:

UNDERINDELNING AV ANSLAG	M SEK
1. Sektorsuppgifter	534
2. Myndighetsutövning	278
3. Statlig väghållning	12 440
<i>Varav</i>	
<i>- investeringar i nationell plan</i>	2 759
<i>- investeringar i regional plan</i>	2 564
<i>- investeringar i fysiska trafiksäkerhetsåtgärder på det statliga vägnätet</i>	428
<i>- drift och underhåll</i>	6 395
<i>- räntor och återbetalningar av lån för vägar</i>	294
4. Bidrag	1 653
<i>Varav</i>	
<i>- bidrag för drift och byggande av enskilda vägar</i>	644
<i>- storstadsöverenskommelsen</i>	405
<i>- bidrag i regionala planer</i>	604
5. Till Regeringskansliets disposition	2
6. Till Rikspolisstyrelsens disposition	17
Summa anslag (totalt)	14 923

Tabell 2: Underindelning av anslag för Vägverket budgetår 2003

2. Vision, strategi och planer

Vägverkets vision är "Vi gör den goda resan möjlig" och dess verksamhetsidé är "Med människan i centrum skapar Vägverket möjligheter till effektiva, säkra och miljöanpassade transporter för medborgare och näringsliv". Den nuvarande visionen har ersatt den tidigare som löd "Alla kan välja säkra transporter och resor i ett uthålligt och effektivt vägtransportsystem som tillgodoser växande behov av rörlighet".

Strategisk plan för Vägverket 2003-2012 visar de strategier som Vägverket stakar ut för sin verksamhet. I den strategiska planen fastställs de strategiska målen på en övergripande nivå, för Vägverket som helhet, och utifrån dessa formuleras sedan varje enhet inom verket sina egna strategiska mål. Utgångspunkten är att de strategiska målen på enhetsnivå ska bidra till de strategiska målen på verksamhetsnivå.

Syftet med Vägverkets strategiska plan är att den ska vara en samlad utgångspunkt för den årliga verksamhetsplaneringen, och därigenom underlätta ledningens styrning av verksamheten. Planen har också som uppgift att "stärka kopplingen mellan å ena sidan de transportpolitiska målen, regleringsbrevet, visionen och verksamhetsidén och, å den andra, verksamhetsplaneringen". Planen har ett tidsperspektiv upp till 10 år, med regelbundna revideringar och uppdateringar.

Den strategiska planen följer till sin struktur Vägverkets balanserade styrkort och målen i den strategiska planen fastställs per fokusområde, vilka är: kund-, internt/finansiellt-, medarbetar-, utvecklings- och uppdragsgivarfokus.

Enligt Vägverket infördes styrkortmodellen i syfte att föra över fokus från detaljstyrning och anslagstänkande till mål- och resultatstyrning och resultattänkande och samtidigt på ett systematiskt sätt konkretisera vision och strategier till mätbara resultatmål för verksamheten. Styrkortsmodellen ses som ett stöd för verksamheten att göra prioriteringar och styra på de kritiska faktorer som ger mest bidrag till visionen och statsmakternas mål samt ett stöd för att föra en dialog i hela Vägverket om inriktning, resultat och samband däremellan. (VV040116:1)

Vägverkets balanserade styrkort och verkets operativa/handlingsorienterade plan kommer gås igenom mer detaljerat längre fram i dokumentet.

3. BSC-modeller, kund- och processorientering och verksamhetsuppföljning

Att styrning är viktigt är bland det första som Vägverket lyfter fram i den interna styrhandboken:

Genom mål- och resultatstyrningen stödjer lednings- och styrsystemet en snabb och effektiv anpassning till medborgarnas, näringslivets och uppdragsgivarens krav och mål. Det innebär att vi ställer höga resultatkrav men ger individer och enheter en stor frihet att avgöra hur målen skall nås. Denna frihet måste kombineras med samverkan och helhetssyn samt enkla och kända spelregler. På det sättet kan vi nå det bästa resultatet för Vägverket och samhället. (*Från vision till resultat, s 3*)

Nyckelorden här är frihet under ansvar. Ett annat begrepp som Vägverket lyfter fram är värde:

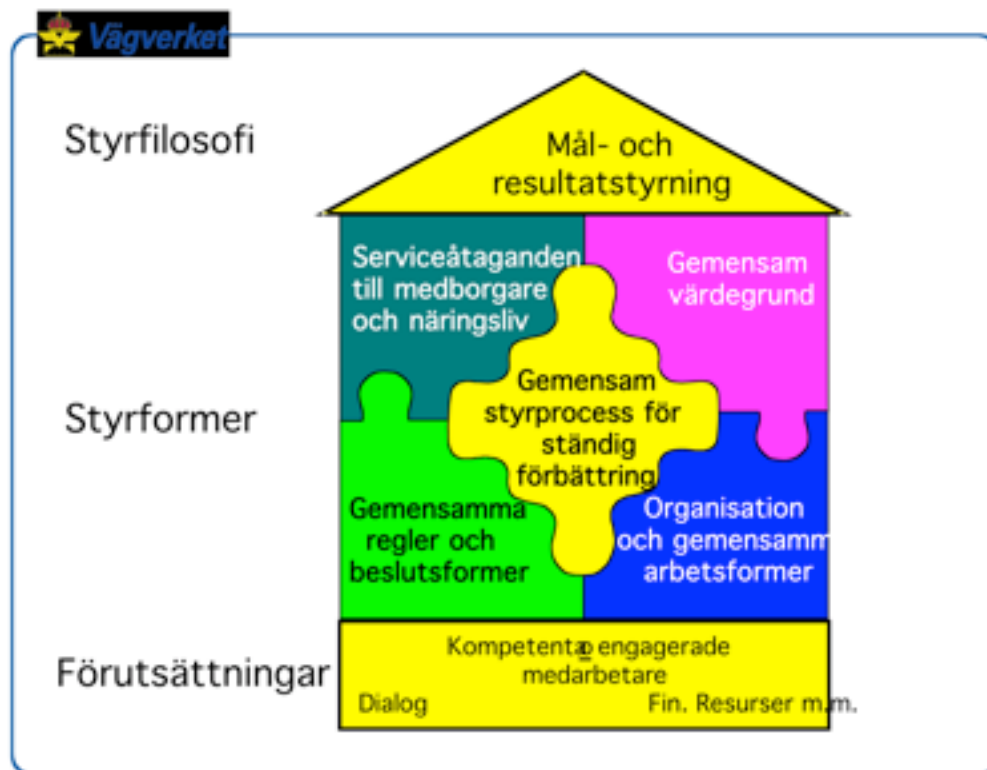
Syftet med styrhandboken är att skapa förutsättningar för medarbetare och ledare i Vägverket att styra verksamheten och genom ständiga förbättringar skapa största möjliga värde för medborgare och näringsliv inom ramen för uppdragsgivarens krav och mål. (*Från vision till resultat, s 3*)

Att leverera värde är detsamma som att nå framgång. Vägverket skriver att "Vägverket ska nå framgång genom att skapa största möjliga värde för medborgare och näringsliv inom ramen för uppdragsgivarens krav" (s 4). Vilka förutsättningar behövs då för att verket skall nå framgång? Vägverket lyfter fram tre:

1. En fungerande dialog med uppdragsgivare, medborgare och näringsliv samt aktiv kommunikation med våra samarbetspartner
2. Medarbetares och ledares kompetens och engagemang samt
3. Finansiella resurser m m.

Att de tre grundläggande värderingarna demokrati, rättsäkerhet och effektivitet skall återspeglas i verkets aktiviteter lyfts också fram i styrhandboken.

Övergripande kan sägas att Vägverkets lednings- och styrsystem består av en styrfilosofi och fem styrformer. Dock krävs också enligt verket att vissa förutsättningar är uppfyllda för att det ska kunna nå framgång. Hur styrningen är utformad i Vägverket beskrivs schematiskt i figuren nedan.



Figur 12: Överblick över Vägverkets lednings- och styrsystem, "Huset" (Från vision till resultat – Vägverkets lednings- och styrsystem)

Den första delen i styrningen handlar om den övergripande styrfilosofin – hur verket skall styras. På denna punkt är verket tydligt: det handlar om mål- och resultatstyrning med utgångspunkt från kund- och processorientering. Mål- och resultatstyrning handlar dock inte så mycket om tekniker utan snarare om hur man vet om man nått målen eller inte.

Definitionen av resultat på tre nivåer lyfts fram inom mål- och resultatstyrning:

Vägverket/styrelsen

- Mål och krav i regleringsbrevet (årligt åtagande)
- Serviceåtaganden till kunder (generellt åtagande)
- Krav i styrande dokument (generellt åtagande)

GD

- Mål och krav i regleringsbrevet (årligt åtagande)
- Resultatmål i Vägverkets styrkort (årligt åtagande)
- Serviceåtagande till kunder (generellt åtagande)
- Krav i styrande dokument (generellt åtagande)

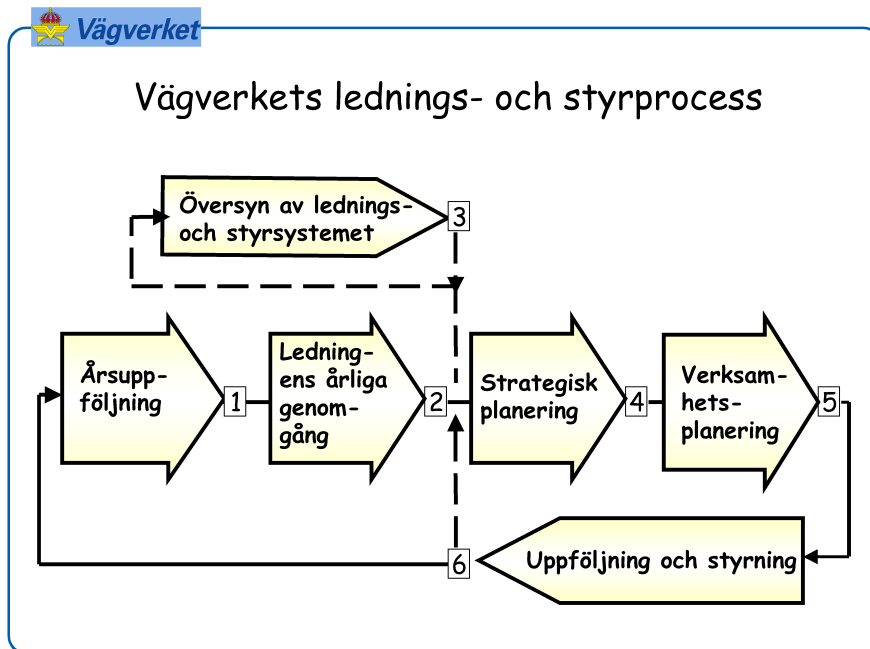
Enheter

- Resultatmål i enhetens styrkort (årligt åtagande)
- Eventuella särskilda krav (årligt åtagande)
- Serviceåtagande till kunder (generellt åtagande)
- Krav i styrande dokument (generellt åtagande)

Styrfilosofin ska alltså vara processorienterad och verket ska tillämpa mål- och resultatstyrning. Resultatmål skall formuleras endast för de kritiska framgångsfaktorerna, medan serviceåtaganden skall formuleras för de viktigaste produkterna och tjänsterna. Krav för hur målen skall nås eller hur resurserna används ska ställas endast i följande fall: när regeringen ställer krav, när GD bedömer att resultatet för helheten äventyras och när utvärderingar och revisioner visar att enhetens lednings- och styrsystem inte fungerar

Samtidigt anser Vägverket att framgången i mångt och mycket bygger på en fungerande dialog mellan verket och dess intressenter: "Mål- och resultatstyrningen utgår från att medborgarnas, näringslivets och uppdragsgivarens krav och mål översätts till konkreta krav och mål för Vägverket som helhet och för alla delar av organisationen" (*Från vision till resultat*, s 6).

Den andra delen av styrningen består av styrformer. Vägverket styrs på fem olika sätt och utgångspunkten är att de fem styrformerna ska utformas så att de stödjer mål och resultatstyrning som styrfilosofi. Som visas i figur 12 utgörs styrformerna i Vägverkets lednings- och styrsystem av: Gemensam styrprocess för ständig förbättring, Gemensam värdegrund, Organisation och gemensamma arbetsformer, Gemensamma regler och beslutsformer samt Serviceåtaganden till medborgare och näringsliv.



Figur 13: Övergripande beskrivning av Vägverkets styrprocess (Från vision till resultat – Vägverkets lednings- och styrsystem)

Genom den gemensamma styrprocessen är tanken att Vägverket samlat för verket ska finna den mest effektiva vägen att nå sin vision för vägtransportsystemet och knyta ihop de fem styrformerna. Tanken är också att det skall finnas en återrapporteringsprocess där den bästa styrningen lyfts fram och används i omgångar. Vägverkets lednings- och styrprocess utgörs av följande delprocesser:

Först sker en *årsuppföljning* och utvärdering av föregående års styrning. Resultatdialoger skall föras i hela organisationen och resultaten skall offentliggöras. Belöningar och uppmärksammanden skall utgå (på alla nivåer i organisationen). Systematiska utvärderingsmodeller skall användas, liksom SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling, intern- och kvalitetsrevisioner. Därefter görs en *genomgång av lednings- och styrsystemet* av styrelsen, Vägverket som helhet samt ledningen för enheterna. Eventuellt fattas beslut om förbättringar. Om ledningens genomgång av lednings- och styrsystemet, eller annan information, visar att en *översyn* av hela eller delar av systemet krävs kan styrelsen eller GD besluta att en sådan skall genomföras. Brister som uppmärksammas men som inte riskerar att få väsentliga konsekvenser för verksamheten åtgärdas inom ramen för övriga delprocesser. Ett minimikrav för delprocessen är bl a att varje enhet fortlöpande ska utföra riskanalyser, "i identifiera vilka risker för skador eller förluster som finns i enhetens verksamhet" (Från vision till resultat, s 15).

Nästa steg i processen är den *strategiska planeringen*, Vägverkets planering på lång sikt. Det femte steget är *verksamhetsplanering*, för varje strategiskt mål skall årligen de kritiska framgångsfaktorerna pekas ut. Även sambandet mellan faktorerna skall kartläggas. För varje kritisk framgångsfaktor skall sedan ett eller flera mått fastställas. Därefter skall resultatmål i

styrkortet fastställas som överenskommelser mellan styrelse och GD, samt mellan GD och enhetschefer/projektledare. Slutligen skall det ske kontinuerliga *uppföljningar* under året.

Som det pekats på tidigare uppges dock grunden för att Vägverkets ska kunna nå framgång med sin styrfilosofi och styrformer vara att vissa förutsättningar är uppfyllda. De viktigaste förutsättningarna är:

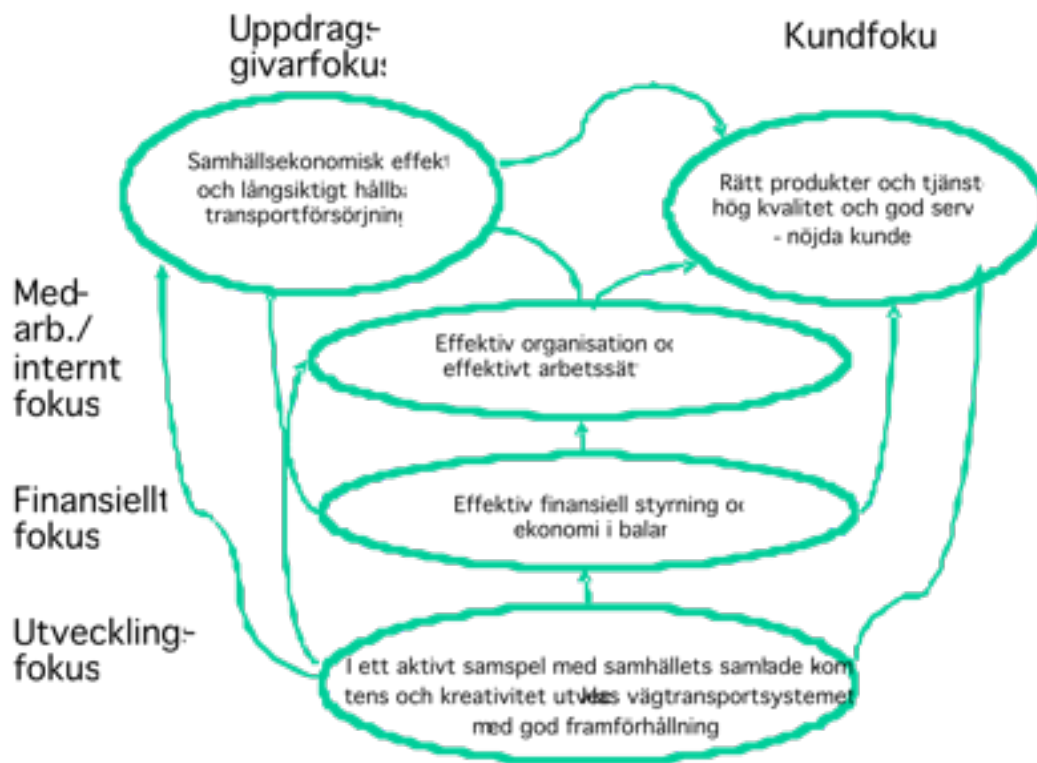
- En fungerande dialog med uppdragsgivare, medborgare och näringsliv samt aktiv kommunikation med Vägverkets samarbetspartners
- Medarbetares och ledares kompetens och engagemang
- Finansiella resurser mm

Styrprocessen ska enligt Vägverket vara ett medel att ta vara på kunskap och engagemang hos alla medarbetare

I Vägverkets kund- och processororienterade arbetssätt finns planer på olika nivåer, såväl strategiska som handlingsorienterade. Planering sker t ex på aktivitetsnivå, inför projektering och byggande. En annan form är investeringsplanering och budget. Som noterats ovan struktureras planeringsarbetet utifrån styrfilosofin

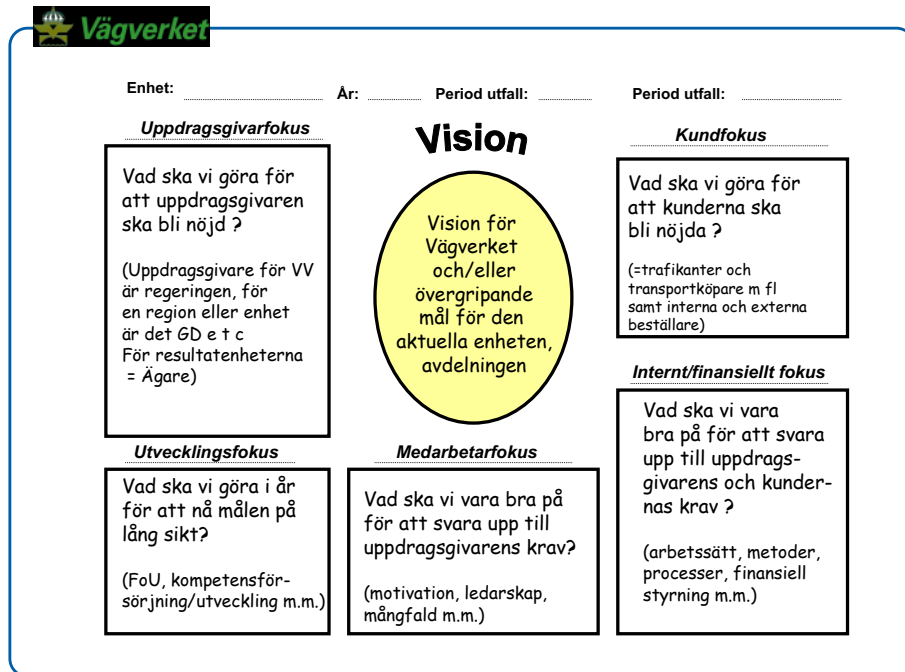
För att aktivera sitt stysätt väljer Vägverket att använda sig av ett kund- och processororienterat arbetssätt och styrkortmodellen, den sistnämnda inkluderar balanserade styrkort. Modellen har anpassats åtskilligt för lokala förhållanden, jämfört med Kaplan & Nortons (1992) ursprungliga och klassiska version av "balanced scorecards". Vägverket har t ex fem "fokusområden", Kaplan & Norton fyra "perspektiv". Mellan dessa fokusområden och perspektiv finns både likheter och skillnader.¹¹

¹¹ Två av Vägverkets fokusområden sammanfaller helt med Kaplan & Nortons perspektiv, nämligen kund och utveckling. Vägverkets medarbetarfokus finns inte bland Kaplan & Nortons perspektiv, men nämns i dessas artikel under internal business-perspektivet. Uppdragsgivarfokus, det fjärde av Vägverkets fokusområden finns inte hos Kaplan och Norton; aktieägarna nämns under finansiellt perspektiv. "Internt/finansiellt fokus" i Vägverket motsvarar två av Kaplan & Nortons perspektiv (interna affärer och finansiellt perspektiv). I centrum för det hela svävar i Vägverket en "vision", som i Kaplan & Nortons modell återfinns i kundperspektivet. Det kan tilläggas att Kaplan & Norton i sin artikel rekommenderar lokal anpassning av sin modell.



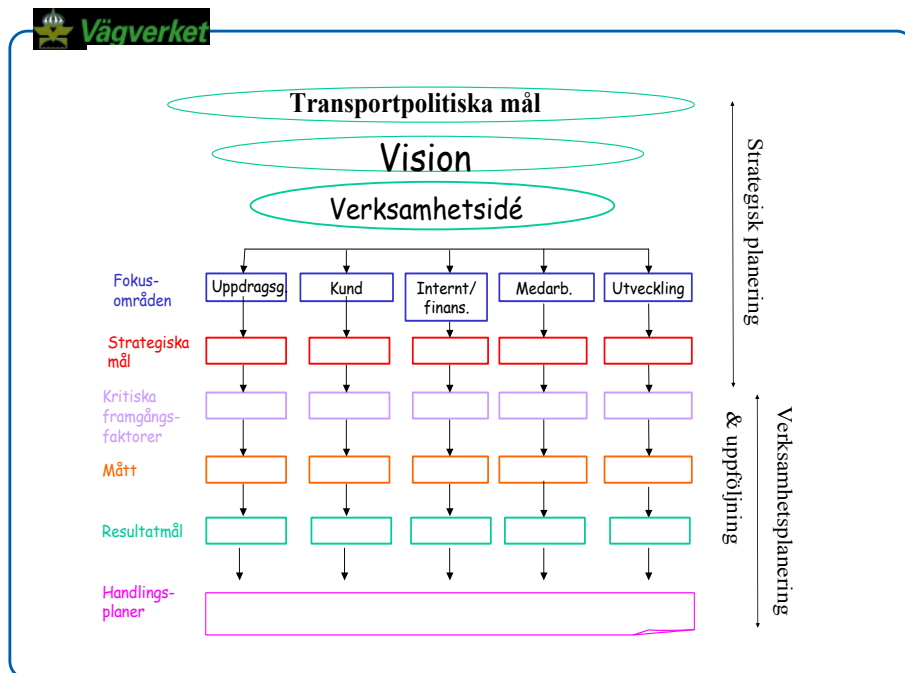
Figur 14: Samband mellan fokusområden och strategiska mål enligt *Vägverkets styrkortmodell version 2.0*

Nedan ser vi strukturen för Vägverkets balanserade styrkort som används för att specificera resultatmålen:



Figur 15: Vägverkets balanserade styrkort enligt verkets styrbok *Vägverkets styrkortmodell version 2.0*

Modellen nedan visar samtliga steg som används i ett komplett styrkort.



Figur 16: Styrkortsmodellen, *Vägverkets styrkortmodell version 2.0*

Styrkortsmodellen är idag grunden för den interna styrningen i Vägverket och balanserade styrkort finns utformade på olika nivåer inom Vägverket, från verksnivå och vissa fall ända ned på individnivå. Resultatmålen i styrkorten på de olika nivåerna skiljer sig dock åt.

Styrelsen beslutar vilka konkreta resultatmål som ska läggas in i styrkortet för Vägverket och med resultatmålen på verksnivå som utgångspunkt utformas sedan de enhetsvisa styrkorten. De enhetsvisa styrkorten uppges av Vägverket vara den viktigaste delen i den överenskommelse som GD gör med varje underställd chef. Balanserade styrkort utformas också på individnivå inom vissa avdelningar på Vägverket medan andra avdelningar utser ansvariga inom avdelningen för avdelningens olika resultatmål. De balanserade styrkorten fungerar sedan som utgångspunkt för uppföljningen under året och efter årets slut, på de olika nivåerna.

Tidigare var uppdragsgivarfokus från Vägverkets sida mycket stort medan kundfokus var begränsat. Idag går dock utvecklingen inom verket mot ökat kundfokus, Vägverket vill nå en balans mellan uppdragsgivarfokus och kundfokus. Inför 2004 uppges fokus på de här två intressentgrupperna vara i princip lika stort – "Och det är, lite grann i alla fall, visuellt en beskrivning av att vi faktiskt håller på att kantra över mot ett starkare kundfokus". (VV031008:1)

Som vi noterat ovan har regeringen identifierat fem uppgifter för Vägverket. Dessa är sektorsuppgifter, myndighetsutövning inklusive bidrag, statlig väghållning, produktion och uppdragsverksamhet.

Tanken är att de transportpolitiska delmålen skall genomsyra all verksamhet, även om de preciseras under sektorsuppgifter. Sektorsuppgifter härrör till insatser som Vägverket gör för att nå de transportpolitiska målen

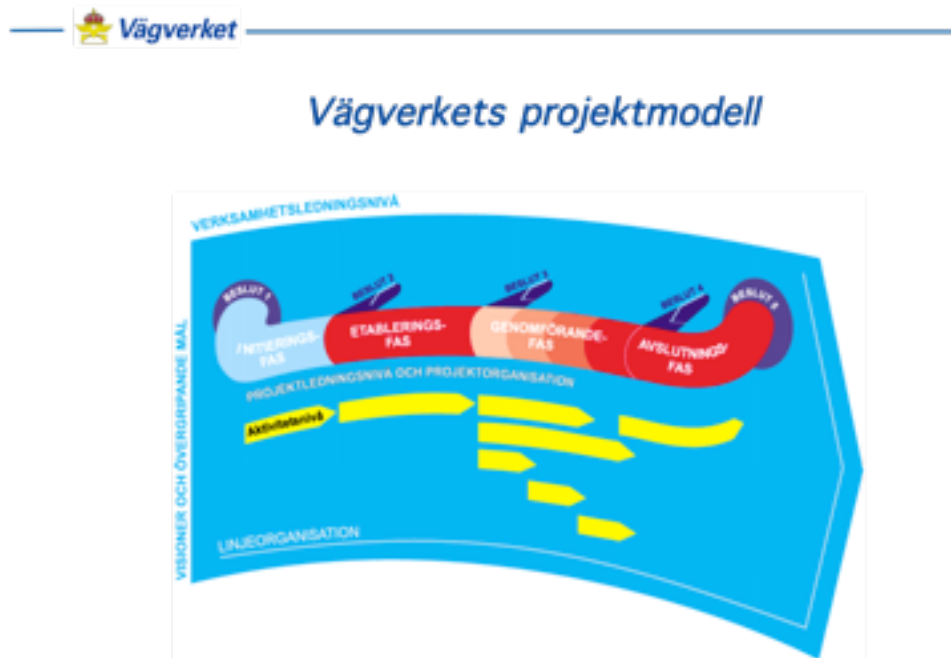
Som följer av anslagsspecificeringen i tabell 2 föreslår regeringen att Vägverket anslår 534 miljoner kronor av det totala anslaget på ca 14,9 miljarder kronor på sektorsuppgiften. Samtidigt är denna del av Vägverkets uppgifter en av de mer specificerade. Hur mycket pengar som totalt sett satsas på att nå de transportpolitiska delmålen är dock oklart. Vi har hört oss för hos Näringsdepartementet om detta, men frågan är komplicerad. Det finns andra verk som bedriver verksamhet inom transportsektorn där man inte är lika specificerad, eller där orsak-verkan sambandet inte är lika klart. Som en person på Näringsdepartementet noterade, "det är som att fråga hur mycket som totalt läggs på jämställdhetsarbetet."

Vägverket har även en del myndighetsutövning, det rör sig om att ge ut föreskrifter, att hantera register över förare och fordon, att genomföra förarprov och besluta i körkortsfrågor, tillverka körkort och att administrera statsbidrag. Ca 1,9 miljarder kronor av Vägverkets totala anslag riktas till myndighetsutövningen inklusive bidrag, det ska dock noteras att en del av Vägverkets myndighetsutövning också är avgiftsfinansierad.

Den största delen av Vägverkets anslag går till Statlig väghållning, ca 12,4 miljarder kronor. Knappt 6,4 miljarder kronor används för drift och underhåll av vägar och ca 8,2 miljarder kronor går till väginvesteringar. Notera att summan överstiger anslaget, detta beror på att regleringsbrevet för 2003 har jämförts med årsredovisningen för 2002. Statlig väghållning omfattar projektering, byggande, drift och underhåll av det statliga vägnätet samt de statliga färjelederna.

Generellt gäller inom Vägverket att arbete i projektform är lämpligt "när det finns behov av att bedriva en verksamhet över enhetsgränser, när det krävs extra kraftsamling eller när särskild styrning eller resurser behöver säkerställas för en viss verksamhet" (*Vägverkets styrhandbok*, s 23). Som minimikrav för alla former av projektarbete inom verket gäller att fem beslut ska ingå: Beslut om initiering, etablering, godkännande av projektspecifikation, godkännande av slutresultat och godkännande av slutrapport.

För att stödja enheternas projektarbete har en projektmodell tagits fram (se figur nedan). Projektmodellen är frivillig (dock gäller minimikraven för projektarbete i verket) förutom för strategiska enhetsövergripande projekt.



Figur 17: Vägverkets projektmodell (*Från vision till resultat – Vägverkets lednings- och styrsystem*)

4. Årsredovisningar

Som tidigare diskuterats presenteras de kortsiktiga och långsiktiga målen för Vägverket och Banverket i de årliga regleringsbrev från regeringen. I regleringsbrev presenteras också formkrav för återrapportering samt de statistikuppgifter och nyckeltal som ska redovisas. Redovisning av målpåfyllelse och nyckeltal sker i de respektive verkens årsredovisningar.

De mål som presenteras i regleringsbrev och kraven på återrapportering är strukturerade och kopplade till både verksamhetsgren och transportpolitiskt delmål. Statistikuppgifter och nyckeltal är å andra sidan främst kopplade till respektive delmål. Enligt regleringsbrev kan statistikuppgifter och nyckeltal också utgöra grund för redovisningen av målpåfyllelsen för delmålen.

Nedan följer en exemplifiering av mål och återrapportering av mål för Vägverket. Exemplet avser delmålet "Tillgängligt transportsystem" och gäller för de tre verksamhetsgrenarna sektorsuppgifter, myndighetsutövning inklusive bidrag och statlig väghållning. Informationen är hämtad från regleringsbrev för Vägverket för budgetår 2002 samt Vägverkets årsredovisning 2002.

TILLGÄNGLIGT TRANSPORTSYSTEM

Långsiktiga mål	Kortsiktiga mål/mål för verksamhetsåret	Formkrav för återrapportering	Faktisk återrapportering	Statistik/nyckeltal
Målet är ett tillgängligt transportsystem, där vägtransportsystemet utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses	Att tillgängligheten för medborgare och näringsliv successivt förbättras mellan glesbygd och centralorter samt mellan regioner och omvärlden	Restids- och reskostnadsutveckling för representativa typresor mellan glesbygd och centralorter, mellan regioner och omvärlden.	- Tillgänglighet till arbete med bil, kollektivtrafik och cykel - Tillgänglighet till regionala funktioner med bil och kollektivtrafik Mått: Minskad/ökad restid (minuter) - Trängsel i tätorter - Restider i nationella vägnät Mått: Förändring i procent - Tillgång till information	- Trafikarbete som utförts med lastbil, personbil och buss - Total reskostnad på det statliga vägnätet - Total restid på det statliga vägnätet - Antal km och andel av det statliga vägnätet som är belagt - Antal km enskild väg som erhåller statsbidrag, priser per km samt statens bidrags andel
	En ökad tillgängligheten inom storstadsområden och mellan tätortsområden	Restids- och reskostnadsutveckling för representativa typresor inom storstadsområden samt mellan tätorter	- Tillgänglighet till arbete med bil, kollektivtrafik och cykel - Tillgänglighet till regionala funktioner med bil och kollektivtrafik Mått: Minskad/ökad restid (minuter) - Trängsel i tätorter - Restider i nationella vägnät Mått: Förändring i procent - Tillgång till information	- Antal km väg med detektering för vägtrafikledningens ändamål - Uppnådd driftstandard, uppdelad på skogslän respektive övriga landet - Bränsleförbrukning för nya bilar

	Att andelen funktionshindrade som kan utnyttja vägtransportssystemet, inklusive kollektivtrafik fortlöpande skall öka. Senast år 2010 bör kollektivtrafiken kunna användas av de flesta funktionshindrade	Andel funktionshindrade som kan nyttja vägtransportssystemet	- Genomförd pilotstudie Mått: Andel funktions-hindrade som reser med buss eller spårvagn Mått: Andel funktions-hindrade i procent som obehindrat skulle kunna nyttja kollektiv-trafiken på väg - Genomförda åtgärder under året för att förbättra möjligheterna för funktionshindrade	
	Att andelen barn som på egen hand kan utnyttja vägtransportssystemet fortlöpande skall öka	Andel barn som på egen hand kan nyttja vägtransportssystemet	- Förändring av antalet elever i friskolor och profilskolor, undersökning av Skolverket Mått: Andel i procent - Ingen ny statistik rörande barns tillgänglighet har utöver detta presenterats under året	
	Att andelen gående, och resande med cykel och buss sammantaget fortlöpande skall öka, särskilt i tätorter	Andel gående och persontransporter som sker med cykel respektive buss	- Andel gångtrafik av persontransportarbetet i vägtransport-systemet, andel cykeltrafik och andel buss- trafik Mått: Andel i procent	

Tabell 3: Sammanställning av mål och återrapportering

Beroende på utgångspunkt är den exemplifierande tabellen ovan intressant att studera ur olika perspektiv. Ur ett statsvetenskapligt perspektiv är det exempelvis viktigt att formkraven för återrapportering stämmer överens med den faktiska återrapporteringen, vilket är fallet i exemplet. Ur ett företagsekonomiskt perspektiv är det å andra sidan mer intressant att undersöka överensstämmelsen mellan målen och de krav på återrapportering som ställts upp, vilka ej är tydligt överensstämmande i exemplet.

En fråga som kan ställas i sammanhanget är hur man på verksamhetsnivå arbetar för att koppla samman de mål som presenteras i regleringsbrevet med de uppsatta formkraven för återrapporteringen? Med andra ord hur man arbetar inom verket för att praktiskt överbygga olikheterna i de presenterade målen och formkraven för dess återrapportering?

Sammantaget uppkommer flera frågeställningar som kan vara intressanta att behandla inom området för mål, krav för återrapportering och faktisk återrapportering för Banverket och Vägverket. Frågeställningarna har diskuterats i den teoretiska referensramen ovan. Somliga har belysts genom den empiriska studien medan andra frågor kvarstår att studera.

1. Översättning och tolkning av regleringsbrev
2. Nedbrytning/nerväxling av mål
3. a) Utformning av verksamheter enligt nedbrutna mål
b) Hur resonerar man i utformningen för att visa att man tar ansvar för att leva upp till målen
c) Utformning av nyckeltal och resultatmått
4. Intern uppföljning av verksamheter
5. Återrapportering/uppväxling till uppdragsgivare
6. Lärande: vad har man lärt sig?

Slutligen bör även begreppet effektivitet, som är ett centralt begrepp inom företagsekonomi, lyftas fram. Att undersöka vad den interna styrningen leder till för effektivitet för verken, d v s måluppfyllelse samt vilken nivå av måluppfyllelse som uppnås är ur ett företagsekonomiskt perspektiv av stort intresse.

EN FALLSTUDIE AV VÄGVERKETS EKONOMISTYRNING – ANALYS

Ovan har vi givit en beskrivning av Vägverkets ekonomistyrning. Nedan diskuteras de frågor som pilotstudien inom Vägverket har givit upphov till. Centralt begrepp är kund- och processororientering.

Kund- och processororientering

I denna studie av Banverket och Vägverket har varierande grader av kundorientering gestaltat sig. Vi kan konstatera att Vägverket har kommit längre än Banverket när det gäller att anpassa myndigheten efter ett kundorienterat perspektiv. Detta framgår såväl av interna dokument som av flera intervjuer i både Banverket och Vägverket. De personer vi intervjuat på Banverket har sagt att Vägverket kommit längre, och att detta beror på att Vägverket har andra förutsättningar att vara kundorienterat än Banverket. I diskussioner med Banverket har de olika intervjupersonerna lyft fram att Banverket har nio kunder och Vägverket har nio miljoner kunder. Samtidigt har olika personer från Banverket noterat att man ser sina intressenter eller målgrupper som mycket vitt skilda.

Vägverket har börjat arbeta efter ett kund- och processororienterat synsätt, vilket innebär att verksamheten ska fokusera på det som skapar värde för kunderna (inom ramen för uppdragsgivarens krav och mål) samt det nätverk av aktiviteter som krävs för att tillsammans med samarbetspartnerns tillfredsställa kundernas behov. Det är processerna som skall ligga till grund för styr

Ibland blir det lite fånigt att vi som statlig myndighet talar om kunder och kundgrupper... Vi kan ju försöka se de som är nyttjare av vägtransportssystemet som kunder, då. Det är inte fånigt, men i början kan det kännas lite fånigt. Men det kan vara hälsosamt att tänka på dem som kunder. Vi har ju sektorsansvaret också. (VV031013:1)

I Vägverket arbetar man med två övergripande processer: Medborgarnas resor och Näringslivets transporter. En av de frågeställningar som den här studien arbetar med är vilka konsekvenser som en kundorienteringsapproach får för en myndighets ekonomi- och verksamhetsstyrning. I exemplet med Vägverket ser vi en tydlig uppdelning mellan vanliga medborgare och näringslivet. Varför har man valt denna uppdelning, vad kan den ge för resultat och effekter? Kan uppdelningen spegla en viktning av användarna av vägtransportssystemet? Denna studie kommer att föreslå att ytterligare forskning riktas mot hur denna uppdelning påverkar resursförbrukningen och påverkansmöjligheterna såväl inom som utom verket.

Vi har i intervjuerna valt att lägga viss fokus på hur Vägverket fångar kundbehoven, vilket utgör den första delprocessen av de båda huvudprocesserna. I kommande intervjuserie anser vi att det finns viktig poäng i att undersöka vidare hur denna information används och hur informationen förs vidare i myndigheten.

Myndigheter överhuvudtaget, kan inte sköta sina åtaganden bara genom att lyssna till regering och riksdag, för de kan inte ha den pejlen över det hela.

Sedan har vi våra uppdragsgivare, riksdag och regering, som ger oss ramarna. Och vi har sett i fånga kundbehov att det är inte bara frågan om fånga in någon form av önskelistor eller så från de olika

medborgargrupperna, utan vi har väl mer tänkt att man ska i någon typ av dialog, vilket kan vara individuellt eller i mer större sammanhang samtidigt föra fram uppdragsgivarens krav så att man får en balans där och förståelse bland kunder vad som är möjligt och rimligt. (VV031023:2)

Kan man ställa sig kritisk till hur myndigheten samlar information? Om det främst går via näringslivet har man kanske som medborgare anledning att vara kritisk? Ur ett ekonomistyrningsperspektiv kan det därför vara intressant att studera hur ekonomisystemet fördelar resurser mellan dem som arbetar med näringslivets transporter och de som arbetar med medborgarnas resor. Vilka olika resultatmått används? Hur uppmärksammas och belönas medarbetarna inom de olika huvudprocesserna? Hur tydlig är kopplingen mellan resultat och belöning i praktiken? Vilka nyckeltal används inom respektive del? Är det lättare att utarbeta nyckeltal för näringslivets transporter än för medborgarnas resor, eller vice versa? Vad leder detta till i så fall?

Arbetet med att dela in och förenkla det komplexa medborgarbegreppet har lett till att Vägverket arbetat med att utforma olika kundgrupper. Detta arbete har skett inom båda huvudprocesserna, således finns det kundgrupper inom näringslivet och kundgrupper inom medborgarna.

En del har varit inne på att arbetet med att fånga kundbehoven skall vara systematiskt.

Vi är dåliga på det här att *fånga kundbehov*. Jag tycker att vi är väldigt *osystematiska*. Det finns många bra exempel på att man jobbar nära kunder. Man har gjort systematiska studier och jobbat i bra dialogprojekt. Men det finns ingen samordning, man tar inte tillvara på goda exempel, man jobbar på olika sätt så man kan inte aggregera. (VV031013:1)

De flesta vi intervjuat har sin egen syn på vilka grupper som fallit utanför:

Ja, Vägverket har ju definierat kundgrupperna, och nu kanske jag inte kan rabbla upp alla, men jag tror att det är elva stycken, eller något sådant. Men det man har missat när det gäller hela befolkningen är arbetslösa medelålders män... annars har man täckt in alla... Jag skämtar inte, så är det! (VV031013:1)

Andra frågeställningar som kund- och processorienteringen väcker gäller vad språkbruket kan ha för betydelse. Varför används ordet kund i stället för medborgare? Vad vill man uppnå och vad ger det för effekter? Finns det brister i den tidigare styrningen som kan rättas till med hjälp av kundbegreppet?

Skulle du vilja ha *tydligare* direktiv från regering och riksdag i det här, eller vill du ha bättre mätmetoder?

Nej, jag vill ha *bättre kunskap om kunderna och näringslivet*. För vi har jobbat mycket mer under alla år med departementet och riksdagen, så där har vi mer på fötterna och vet mer. Det vi inte vet är mycket mer på den andra sidan. Det är där som det är.

Vad är det du menar att ni vet om departementet?

Vi vet var, vilka mål och krav de ställer på oss. Och vi vet att de inte vill prioritera de trafikpolitiska målen, att alla är lika viktiga. Men sedan *hur man ska genomföra det här på ett sätt som gör att vi kan tillfredsställa så mycket behov som möjligt* hos trafi... kunder, medborgare näringsliv, för att det här är ju ett samspel om man ska nå de här trafikpolitiska målen. Jag tror att om man har medborgargruppen, ungdomsgruppen t ex som känner att vi bidrar med något positivt till dem, även kan få dem att

acceptera begränsningar i systemet. Vi kan nå de transportpolitiska målen bättre *om vi kan ha en dialog med medborgare och näringsliv att de känner att vi lyssnar på dem.* (VV031023:2)

Det finns även andra faktorer att ta hänsyn till, och för att förstå de drivkrafter som leder till ett synsätt som präglas av ökad kund- och processorientering behöver vi studera den miljö och struktur som råder. En av de mer centrala delarna i ett synsätt som präglas av kundorientering är statens val av mål- och resultatstyrning som allmän metod för att styra myndigheter. Mål- och resultatstyrningen infördes som generell metod i början av 90-talet och har kommit att spela en betydande roll för myndigheters sätt att utforma sin verksamhet.

Förutsättningarna för kundorienteringen anses både av Banverket och Vägverket vara bättre i Vägverket.

Vägverket som är en tekniskt myndighet har haft väldigt mycket hårda metoder. Många *indirekta metoder*, mäta tillstånd i vägnätet som man översatt till kundbehov. Hastigheter, beteenden, resvaneundersökningar, trafikmängder osv. *I mindre utsträckning* lite mjukare frågor som behov och värderingar, men till viss del det också. Vi vill göra en bättre balans mellan dessa olika typer av mätningar. (VV031023:2)

För att komplettera bilden av de problem som finns och de speciella förutsättningar som råder kan det varar intressant att studera hur mål formuleras och förs över till myndigheterna, och att sedan studera hur myndigheterna i sin tur bryter ner, överför och fyller målen med innehåll. Andra pågående studier inom Akademien diskuterar förekomsten av s k *växlingsstationer*, d v s stationer där viljan överförs från en nivå till en annan, i de flesta fall en lägre nivå. Frågan är då om de lägre nivåerna, och speciellt myndigheterna som är utförarna av tjänsterna och produkterna i systemet, har förmåga att växla tillbaka så att regering/riksdag kan förstå myndigheternas grad av måluppfyllelse.

Låt oss ta ett exempel. Bland de sex transportpolitiska delmålen finns målet om ökad tillgänglighet. I regleringsbrevet finns detta klart och tydligt specificerats, tillgängligheten skall öka. Detta mål överförs sedan till myndigheten som bryter ner det, eller växlar ner det till mer handfasta åtgärder.

Då bryter ni ner de sex delmålen ytterligare? Eller, hur har ni brutit ner delmålen?

I stil med, vad kräver det för åtgärder av oss? Dilemmat är att de ramar vi får stämmer sällan överens med de mål vi har. Vi får inte tillräckligt med resurser att nå målen. Men då bryter vi ner i olika delar och de kan var olika från år till år, och sedan har vi kundgrupperna också... projekt kan ju gå mot flera av målen och mot flera av kundgrupperna. Hur mycket får den här kundgruppen av de samlade resurserna...? (VV031022:1)

Efter ett antal växlingar inom verket resulterar målet i ett antal konkreta handlingsåtgärder som utförs. I det här fallet kan det vara frågan om borttagandet av olika flaskhalsar o s v, resulterandes i att verket kan uttala sig om olika förändringar i snitthastigheter eller så. Men var det detta som de skulle göra? Och vem bedömer om det är tillräckligt?

Mer forskning behövs om hur myndigheterna återrapporterar till uppdragsgivaren. Är man överens? Har uppdragsgivaren kompetens och kunskap om att bedöma om och till vilken grad som målet är uppfyllt? Vi intervjuade olika företrädare på Näringsdepartementet om detta:

Händer det någon gång att om nu verket åiterrapporterar, och så säger de, ja vi hade det här målet här, och vi sätter att det är grönt eller gult... och så åiterrapporterar de... händer det någon gång att ni säger att *nej, vi tycker inte alls att det är grönt?*

Ja, det händer väl... tycker jag. Jag tror att vi gjort det, gjort en annan bedömning... jag tror att det var buller, miljömålet som de möjligtvis hade satt...

Och då säger ni, "nej vi har en helt annan uppfattning"?

Nej inte en helt annan, man kan nyansera det lite, när de tyckte att de var lite bättre än vad vi tyckte... Alltså rapporteringssystemet bygger ju på att *de själva* mäter, och följer upp, och att de har, skall man säga, ordning och reda i sin redovisning... Men jag tänker mer på det där när du säger rött, grönt och gult, hur bedömer de då att målet god miljö är uppnått, kanske att de tyckte ett år att de var lite bättre, vi tyckte att de var, för det är ju en bedömning man gör utifrån de här lite mer handfasta åiterrapporteringskraven. (ND031104:1)

Vår utgångspunkt är att myndigheterna tilldelats större ansvar att leva upp till accountability gentemot regering och riksdag. Detta är med stor sannolikhet direkta effekter av införandet av mål- och resultatstyrningen, slopandet av anslagsframställningen och budgetlagen som kom för ett par år sedan. I denna studie tar vi något av en utgångspunkt i att politiker och departementstjänstemän inte kan eller vill vara specifika i de krav eller mål som de sätter upp, utan lämnar detta till berörd myndighet. Med denna utgångspunkt blir kundorienteringen ett sätt att operationalisera det komplexa medborgarordet och mer tydligt skapa verksamheter eller innehåll för de medel verken får tilldelade.

Vi måste ju ha en väldigt viktig uppgift också att gå tillbaka till regering och riksdag, eller departementet i första hand *och tala om vad kunderna tycker*. För vi *inser att de kan inte fånga in allt som politiker*, utan de bör kunna göra det också, och ha samma bild, men i praktiken är det inte det riktigt. (VV031023:2)

Förändringar och förändringarnas drivkrafter

Vägverket har infört en rad nya angreppssätt under den senaste tiden, bl a kund- och processorienterat arbetsätt och styrkortsmodellen. Varför har dessa införts? Förändringar inifrån eller tryck utifrån? Vilka argument har man fört fram, vilka motiv har man haft, hur har man "målat upp" bilden av vilka förändringar man måste göra och varför?

Denna studie har inte problematiserat om det finns olika grupperingar med olika inflytande inom Vägverket, men en intressant fortsättning vore att forska vidare inom detta. Hur drivs förändringar och hur går en typisk förändringsprocess till i Vägverket? Den bild som vi fått är att de förändringar som skett under den senaste tiden inom Vägverket utgör resultatet av en strävan att Vägverket skall bli mer integrerat som organisation. Bilden av varför förändringarna påbörjats var samstämmig, det handlade om att undvika en organisation som bestod av ett antal "stuprör," där varje del agerade utifrån sina egna föreställningsramar och där Vägverket hade svårt att uppnå de mål som var komplexa.

man riskerar ju stuprör, ett sådant stuprör hade vi som var ganska tydligt var att man jobbade väldigt uppdelat när det gällde de transportpolitiska målen, miljösidan för sig, trafiksäkerhet för sig, väghållningen för sig... samtidigt som vi ser att *skall man göra det här effektivt, då måste man jobba med alla de delarna samtidigt*.(VV031008:1)

På frågan varför strukturen ser ut som den gör svarade en respondent att det hade mycket att göra med att den nuvarande generaldirektören tillträdde:

det var helhetssyn, alltså att jobba som *ett* Vägverk och ett tredje, ett effektivare arbetssätt, effektivare arbetsformer... innan jag började så var bilden väldigt splittrad. Man hade jobbat splittrat, man *styrde på olika delar*, där framför allt ekonomin blev väldigt styrande i systemet, i brist på andra verktyg... Så jobbade man med olika styrmekanismer *som inte gick ihop heller*... kvalitetssystemet gick vid sidan av, t ex... Och då sa man, det är väldigt viktigt att få ihop ett styr- och ledningssystem.. (VV031008:1)

Just detta att Vägverket var på väg mot att bli ett splittrat verk har varit framträdande i de intervjuer vi gjort. Stuprörsmetaforen har använts flera gånger och beskrivningar av att man eftersträvat något som för samman individerna i organisationen återkommer.

I Vägverket har intervjuerna genomförts på flera olika organisatoriska nivåer, både chefer- underställda och centralt-regionalt. I vårt sökande efter de bakomliggande orsakerna till de nya begrepp som införts i verket fann vi att på regional nivå fanns det en underliggande kreativitet och ett eget sökande efter metoder som underlättade effektiviteten. På minst ett ställe hade man t ex redan infört det balanserade styrkortet innan det blev dirigerat från huvudkontoret. En annan region hade inte valt att följa med fullt ut i processtänkandet eftersom man var nöjd med den organisation man hade.

ja vi diskuterade pengar, *men inte vilket resultat vi uppnådde*. Vi började formulera mål. För fem år sedan tittade vi på att försöka använda BSC, styrkortmodellen, för att jobba med målen, *vi saknade målen för hela verksamheten*. När vi började så hade vi mål för vägprojekten, men t ex inga mål för medarbetarna, vilket är en viktig bit för att driva verksamheten. För verksamhetsutvecklingen hade vi heller inga mål. Därför började vi titta på styrkortmodellen och inom ett år så hade HK också börjat göra det. Vi började parallellt. (VV031021:1)

Vi intervjuade även tjänstemän på Näringsdepartementet om eventuella förändringar i synsätt och eventuella förändringar på relationen mellan myndigheterna och regeringen, främst då hur regleringsbrev kommer till och hur anslag bestäms och fördelas. Enligt de tjänstemän vi intervjuade hade det skett en hel del förändringar inom detta område, framför allt när det gäller anslagsframställningar. I stället för att ha ett tänkande som baserar sig på att myndigheten föreslår åtgärder och anslag för dessa förslag förde de fram att det numera finns ett tänkande som baserar sig på måluppfyllelse och värde för pengarna.

En studie av förändringar som skett i Vägverket kan lämpligen avse perioden från och med år 1998. Då fångas flera väsentliga organisationsförändringar upp med faktorer som ny GD, införandet av styrkortsmodellen, beställar/utförarmodellen samt kund- och processtyrningen. I belysning av de olika förändringar som skett kan bl a dess inverkan på Vägverkets accountability analyseras.

Kartläggning av rationaliteter och effektiviteter

För att förstå den förändring som skett behöver vi se på förändringen i rationaliteter. I de intervjuer som vi gjort har vi fått uppfattningen om att Vägverket gått från legala rationaliteter till mer tekniska.

Ovan har vi diskuterat att det har skett en del förändringar i Vägverket under de senaste åren. Förändringarna har tillkommit efter både interna och externa tryck, exempelvis har det funnits starka krafter inom verket för att få till en organisation som bättre kan fungera som en enhet. Bland de mer betydande kraven kan nämnas ett ökat behov av att kunna integrera flera aspekter av de transportpolitiska delmålen i vägbyggandet.

Denna utveckling kan ses som ett uttryck för strävan att bättre kunna leva upp till de transportpolitiska delmålen. För att kunna säga något mer precist om detta, främst då vilken typ av effektivitet som är framträdande, behöver vi studera och förstå förändringar i rationaliteter. Om vi antar att förändringen gått från legala rationaliteter och ett större inslag av systemeffektivitetstänkande, kan man nu skönja ett inslag av tekniska rationaliteter och missionseffektivitet? För att kunna diskutera denna frågeställning behöver vi kunna se om det skett några förändringar i rationaliteter. Detta är en tämligen komplicerad fråga, inte minst metodmässigt, men vi tror att om vi vill förstå förändringarna och bättre kunna uttala oss om systemeffektivitet kontra missionseffektivitet behöver detta analyseras. Samtidigt kan det vara intressant att studera de olika strategier som myndigheten har för de olika effektiviteterna.

För begränsningar som jag kan se, det är väl att vi har ganska dåligt utvecklat t ex var de här olika transportpolitiska målen, *vad de i praktiken innebär för medborgarna och näringslivet*. Och hur man mäter tillgänglighet, vad är det som skapar ett större tillgänglighetsvärde för olika kundgrupper? Det är självklart olika om man är barn eller skogsindustri, det kan man förstå, men där tror jag att det finns... (VV031023:2)

I en intervju var vi specifika och frågade efter förändringar, "de förändringar som pågår, från tekniskt till ekonomiskt sätt att resonera. Vad är nästa steg i denna process?" Intervjupersonen noterade då att

Efter det ekonomiska tänkandet? Ja, jag vill ha en *balans mellan ekonomiskt tänkande och kundperspektivet*. Det tekniska tänkandet som vi hade tidigare var kanske kundorienterat på ett sätt. Så en balans mellan tekniskt och ekonomiskt tänkande i kundorienterat processtänkande. En utveckling av våra målformuleringar ska kunna hjälpa oss att göra rätt saker. (VV031021:1)

Hur stort förklaringsvärde har strävan att leva upp till de transportpolitiska målen för de strategier som verket har och de förändringar som verket nyligen gjort? Vilken relation finns det mellan integration, förändring och vilja att uppnå de transportpolitiska delmålen? Här tror vi att den lämpligaste personen att intervjua är den som satt igång förändringarna, dvs den nya generaldirektören.

Ett jämställt transportsystem

Inom Vägverket påbörjades ett arbete med att behandla genusperspektivet på transportsystemet för fyra år sedan, redan innan det sjätte transportpolitiska delmålet om ett jämställt transportsystem var formulerat. Utgångspunkten var att alla medborgares transportbehov skall tillgodoses, och inom Vägverket uppfattades detta som att det gäller både kvinnor och män. Två år senare presenterades det som ett nytt transportpolitiskt delmål i regleringsbrevet. Politiskt beskrivs det som att transportsystemet skall svara mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män ska ges samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning. Deras värderingar ska tillmätas samma vikt.

Vägverket arbetar på flera nivåer med jämställdhetsfrågan. De har initierat två forskningsprojekt som handlar om kollektivtrafiksystem och trygghetskrav. Frågan om kvinnors representation i beredande och beslutande organ är en annan dimension som Vägverket har lyft fram, bl a genom att ta med det för uppföljning i det balanserade styrkortet.

I våra intervjuresultat utläser vi en osäkerhet om hur frågorna kring ett jämställt transportsystem skall behandlas. Inom huvudkontoret hänvisar intervjupersonerna gärna till någon annan, det är svårt att få konkreta svar på hur arbetet med detta går till. På en region har man flyttat målet från det balanserade styrkortets uppdragsgivarfokus till medarbetarfokus. Ute i deras verksamhet har vi fått indikationer på att det upplevs som "flummigt" och inte något som en vanlig medarbetare kan göra något åt eller bidra till måluppfyllelse för. På en annan region avvaktar man vidare styrning från huvudkontoret.

Med vår analysmodell kan detta tolkas som att det är de legala rationaliteterna som styr i ett systemeffektivt perspektiv. Kan en hållning som leder mot mer missionseffektivitet underlätta arbetet med måluppfyllelse? Kan det förklaras med en ny typ av rationalitet?

Hur kommer Vägverket vidare i sitt arbete? Vilka förutsättningar finns utifrån vilja och kunskaper på olika nivåer?

Summering av de frågor som väckts vid studien av Vägverket

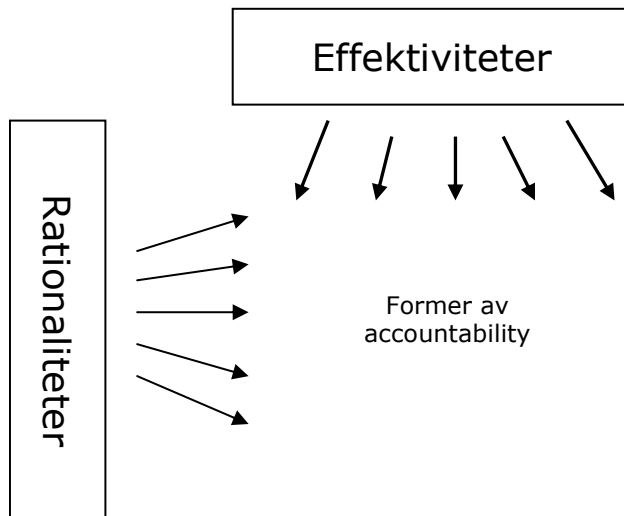
Sammantaget finns det många relevanta områden att inrikta forskningen mot. Med resultaten från pilotstudiens intervjuer och granskning av interna dokument vill vi föreslå att den fortsatta forskningen inriktas mot följande spår:

- Beskriva de förändringar som Vägverket genomgått från och med 1998 och framåt, i syfte att få ett grepp om den miljö och de påverkande faktorer som har betydelse för Vägverkets möjligheter att utöva medborgarintresse.
- Kartlägga och studera de rationaliteter som finns i Vägverket för att kunna utveckla de effektivitetsmodeller som finns. Missionseffektivitet kontra systemeffektivitet, exempelvis. Incitamentsstrukturer och kopplingen till måluppfyllelse. Finns det en enhetlig syn på effektivitet?
- Kundbegreppet och kundorienteringen – orsaker och effekter, relation till mål- och resultatstyrningen. Hur hanterar man så skilda variationer i medborgarna, hur kommer medborgarnas vilja in i Vägverket?
- Hur de övergripande transportpolitiska målen bryts ner och hur styrningen utformas för att nå upp till dessa, definitioner av vad måluppfyllelse är. Hur bestämmer man om ett mål är uppfyllt eller inte? Relationer till riksdag och regering.
- Hur kan arbetet med ett jämställt transportsystem utvecklas?

DISKUSSION OCH FÖRSLAG TILL FORTSATT FORSKNING

Hur skapa system för att uppnå accountability?

I den teoretiska referensramen diskuteras ett förslag till analysmodell som kan användas för att förstå varför myndigheter väljer att utforma sina verksamheter på det sätt som de gör och det val av styrform man har. Rekapitulera matrisen med rationaliteter och effektiviteter, där mötet mellan rationaliteter och effektiviteter formar accountability.



Figur 18: Former av accountability (se figur 4)

Hur kan denna analysmodell användas för att ytterligare problematisera Akademiens frågeställning?

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

När det gäller *utformas* behöver vi först studera de aktiva val som myndigheterna gör, d v s hur beslut om utformningen av styrning fattas i myndigheter. Hur aktiva, medvetna och självständiga är dessa val? Vi behöver veta mer om olika rationaliteter och förstå relationen mellan rationaliteter och beslutsfattande. Vi behöver förstå relationen mellan effektiviteter och accountability. Tillsammans, hur formas accountability i respektive effektivitet, efter respektive rationalitet?

Ett sätt kan vara att försöka karaktärisera och renodla de olika effektiviteterna, för att kunna uttala sig mer träffsäkert där. Som modellen är konstruerad arbetar vi med fyra olika effektivitetsaspekter, insatseffektivitet, systemeffektivitet, missionseffektivitet och kompetenseffektivitet eller personeffektivitet. För att användas konkret bör de fyra

effektivitetsaspekterna operationaliseras i termer av indikatorer. Hur kommer dessa olika effektiviteter till konkret uttryck i myndigheterna? När det gäller t ex Vägverkets modell för balanserade styrkort kan vi preliminärt finna följande överensstämmelser. Missionseffektiviteten återfinns dels i den övergripande "visionen", dels i kundfokuset. Personaleffektiviteten anknyter till medarbetarfokuset. Insatseffektivitet såväl som missionseffektivitet har att göra med uppdragsgivarfokuset, eftersom organisationens uppdragsgivare får förutsättas vara intresserade både av att "saker görs på rätt sätt", och att "rätt saker görs", särskilt med hänsyn till de värden för vilka organisationen inrättades. Systemeffektivitet anknyter till utvecklingsfokuset (systemets bibehållande genom utveckling).

För att använda analysmodellen behöver vi anpassa de olika effektivitetsaspekterna till de myndigheter vi undersöker. Det bör ske genom val av sådana indikatorer som nämnts ovan. För insatseffektivitet finns åtskilliga välkända och väletablerade mått på lönsamhet och produktivitet, så dem behöver vi inte gå in närmare på här. Personaleffektivitet har mätts med indikatorer på öppna kommunikationer, frånvaro av grava spänningar i organisationen, arbetstillfredsställelse, och närvaro på arbetsplatsen (se vidare hela Human Resource Management-litteraturen). För systemeffektivitet finns bl a resursanskaffning, kontroll över omgivningen, finansiell stabilitet, integration, tillväxt och utveckling. För missionseffektivitet finns vision, grundläggande värderingar, produktkvalitet och kundinriktning.

En viktig fråga är vilken skillnad som finns mellan systemeffektivitet och missionseffektivitet. Oliver (1991) har påpekat att myndigheter reagerar med olika strategier på olika regeringsbeslut om vad myndigheterna skall göra. Bara det faktum att myndigheter reagerar olika torde vara tecken på att självständighetinslaget är stort. Vi vill forska vidare i de olika effekter som mål- och resultatstyrningen för med sig. Ett scenario är att mål- och resultatstyrningen leder till att det uppstår ett systemeffektivitetstänkande i myndigheter. Likaså behöver vi förstå rationaliteterna på ett bättre sätt. Kanske det finns en sjätte, myndighetsspecifik rationalitet?

Ja, att man tror att myndigheterna är helt fristående, de är de ju inte utan beroende på hur mycket vi skriver i regleringsbrevet så binder vi ju upp verket och vi kan binda upp verket precis hur mycket vi vill, i alla de här delarna. Vi kan tala om vilken vägsnutt man skall bygga också, och då säger man, jamen det är ministerstyre. Nej, det är inte ministerstyre då, för det har ju alla andra länder utom Sverige också, utan vi tar ju det via regeringen och regeringen kan fatta alla de här besluten i vilken detaljnivå de vill, plus att riksdagen kan också fatta alla detaljbeslut den vill.

Vi vill se vad det är för beslut vi fattar, vi vill inte överlåta hela verksamheten till verkets styrelse att fatta beslut om. Och då handlar det om makt, kan man säga. Vem skall ha maken om pengarna och någonstans går gränsen för hur mycket man vill släppa... myndigheterna vill helst ha ett anslag och själv optimera och vi säger nej det kan vi inte ta ansvar för, säger vi då. Vi behöver en viss mån av inriktning... Vi kan inte gå till riksdagen och säga, vi har ingen aning om hur mycket drift och underhåll det blir nästa år... (ND031104:1)

Här verkar det råda en del begreppsförvirring. Att departementet bestämmer, det är fullt accepterat hos både myndigheten och departementet. Citatet ovan är helt korrekt, departementet bestämmer. Men myndigheten tycks ha friheten att prioritera, att inom ramen för accountability definiera vilka mått i styrningen som skall prioriteras. Har begreppet ministerstyre fått en annan innebörd i och med införandet av mål- och resultatstyrningen?

Genom att studera relationen mellan utformningen och myndigheternas konceptualisering av accountability, eller utformningen i ljuset av de rådande effektiviteter och rationaliteter, kan vi förstå mer om hur ansvar skapas.

Att undersöka förändringarnas drivkrafter

Under senare år har både Banverket och Vägverket genomgått större förändringar. En rad nya styrformer och organisationsformer har införts i verken. Hur kan detta i sin tur relateras till accountability i förhållande till medborgarintresset? Vår tanke här är att vi kan få en bättre bild av de rationaliteter och de effektiviteter som råder, liksom hur trögrörliga rationaliteterna är.

En myndighet vill införa värderingsstyrning. Orsakerna till detta är bl a en önskan om ökad tydlighet, dels vad myndigheten står för och vart den är på väg. Vi tror att detta kan spåras i flera instanser och ur ett forskningsperspektiv kan det vara intressant att studera om detta har påverkan på effektiviteterna. Kan en ökad gemenskap, tydligare och mer gemensamma värderingar vara verkets uttryck för ökad systemeffektivitet? Eller missionseffektivitet, ger det mer *upplevd nytta* för varje skattekrone? Vidare, kan det även påverka insatseffektiviteten genom att ge mer *verksamhet* för varje skattekrone? Om vi vill förstå dynamiken i effektiviteter och rationaliteter behöver vi också förstå deras drivkrafter. Då vi är intresserade av att förstå hur ekonomistyrningen utformas kan det vara intressant att fånga dynamiken i denna utveckling. Här ser vi att vi kan fånga denna dynamik genom att relatera förändringsdrivkrafter till effektiviteter och rationaliteter. Vilka effektiviteter är det som driver förändringar?

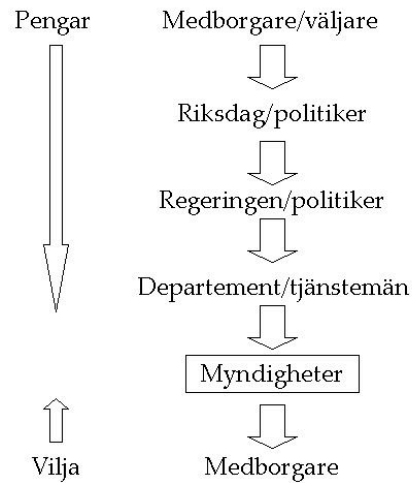
Kundorientering, ett sätt att operationalisera medborgarbegreppet

I båda myndigheterna pågår det för närvarande mycket arbete i att kundorientera myndigheterna. Begreppet kund har förts in som samlingsnamn för medborgare. Varför har man gjort detta? Vad vill man uppnå? Vad vill myndigheterna få ut av kundorienteringen? I både Banverket och Vägverket pågår processer för att utveckla medborgarbegreppet. Här finns olika modeller som kan tolkas som uttryck för att medborgarbegreppet är så komplext att den politiska nivån inte har kompetens eller möjlighet att självt överföra medborgarnas vilja. Vi vill se till vilken grad kundorienteringen är en *förutsättning* för att kunna konstruera accountability. Om det är så, hur och varför kundorienterar myndigheterna? Och, hur kan detta relateras till rationaliteter och effektiviteter? Och, vad vinnns och vad går förlorat i operationaliseringen av medborgarbegreppet till kundbegreppet?

För att förstå hur myndigheterna utformar sin ekonomistyrning utifrån mål- och resultatstyrningen kan det därför vara givande att diskutera var inspirationen och kunskapen om medborgarna kommer. Hur konstrueras kunden i myndigheternas ögon?

Ur ett statsvetenskapligt perspektiv kanaliseras medborgarnas vilja via rösträtten till politikerna som i sin tur för över den till myndigheterna. Om detta är en fullkomlig väg för att få fram den rätta folkviljan, uppstår frågan varför kundorienteringen behövs. Det intressanta ur ett ekonomistyrningsperspektiv är, om myndigheterna skall hållas accountable med mål- och resultatstyrning som förebild, varför kundorienterar man sig då? Är inte detta tecken på att den politiska viljan inte är tillräckligt stark? Med detta avses att den politiska nivån klarar av att fördela resurser men inte att återge folkviljan. Detta återspeglas i mål- och resultatstyrningen. Riksdag och regering sätter övergripande ramar och förväntar sig att myndigheterna själva ska

fylla dessa ramar med verksamhet som styrs av medborgarnas vilja. Därför vänder sig myndigheterna neråt i systemet, direkt till medborgarna, för att konstruera accountability. Detta resonemang kan förtydligas i nedanstående bild:



Figur 19: Vilja-pengar

Den politiska nivån sätter ramarna och det är upp till myndigheterna att fylla ramarna med innehåll. Vi vill veta hur processen med att skapa detta innehåll går till.

Ett annat område är operationalisering av medborgarna ur ett genusperspektiv. Är genus närvarande eller frånvarande i kundorienteringen? Myndigheterna är ålagda att ta ansvar för att kön spelar roll. Om indelning i kundgrupper innebär försök att bättre förstå medborgaren vill vi studera hur genus påverkar denna konstruktion.

Målformuleringens inverkan på myndigheter

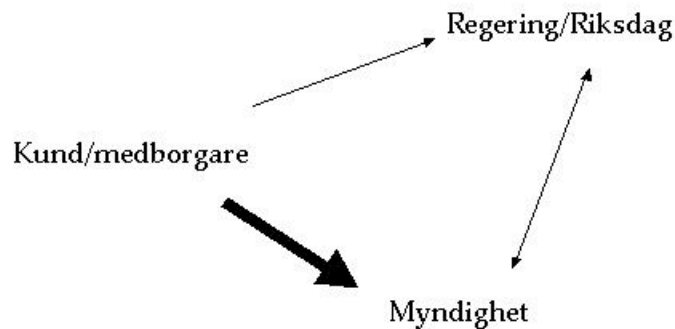
Hur går det till att forma mål för myndigheterna? Här talar vi om relationen mellan departementen och myndigheterna och inte konstruktionen av de övergripande, politiska målen. Hur de övergripande målen konstrueras – d v s de som formuleras i inriktningspropositionerna – ligger utanför vårt fokus. Vi vill veta hur departementen operationaliserar de övergripande målen i konkreta regleringsbrev för myndigheterna. Om vi vill uttala oss om hur pass aktiva, medvetna och självständiga de beslut är som myndigheter fattar när det gäller styrningens utformning ser vi en start i att förstå relationen mellan myndigheter och departement. I flera sammanhang har vi blivit varse om att det finns en viktig skiljelinje mellan myndigheterna och departementen.

Som vi diskuterat ovan är vår utgångspunkt att målformuleringsprocessen är betydligt mer komplex än vad som kanske framställs. Att *formulera* målen är en del av detta, att *fylla* dem med innehåll är en annan. Vad tar respektive part tar med sig in i regleringsbrevsdiskussionerna? Hur använder myndigheterna sina kunskaper om medborgarna/kunderna i dessa diskussioner?

För att återrelatera till accountability: ovan beskriver vi själva nedväxlingen av målen. Men sedan skall resultatet av de prestationer som utförs (output) relateras till målen (relatera till outcome). I de här fallen talar vi om uppväxling. Om vi är intresserade av att se hur myndigheterna skapar accountability behöver vi förstå hur myndigheterna arbetar med uppväxlingen. Hur diskuterar man internt hur outputen lever upp till målen? Hur för man diskussioner i myndigheten om de mål som departementet sätter upp? Vad får de här diskussionerna för konsekvenser för ekonomistyrningen? Kan ekonomistyrningsystemet ta fram den information som behövs eller styra resurserna åt det håll så att myndigheten kan återrapportera till departementet? Här talar vi om olika växlingsstationer. Vilken hjälp får myndigheten av olika typer av styrmodeller, exempelvis balanserade styrkort, processorientering och -styrning i såväl nedväxlingen av regleringsbrevet som uppväxlingen för återrapporteringen till departementet?

Hierarkier eller nätverk?

En annan intressant frågeställning är hur vi skall se på myndigheten i förhållande till departementet, till den politiska nivån och till medborgarna. I alla de bilder vi ritat, framför allt i hästskon och i figur 19, har vi ritat myndigheten som underordnad till departementet och den politiska nivån. Vi vill vara öppna för att denna bild kan vara ofullständig och att den kan framhäva att det finns en stark hierarki, som kanske inte finns. I våra diskussioner med Banverket och Vägverket har bilden av ett nätverk snarare framstått, med kunden/medborgaren som den verkliga uppdragsgivaren och den som driver utvecklingen i respektive myndighet.



Figur 20: Nätverk istället för hierarki?

Ett jämställt transportsystem

Vägverket initierade självt frågan om ett jämställt transportsystem, medan Banverket behandlade den när den kom som ett transportpolitiskt delmål. Båda myndigheterna har svårigheter med att finna såväl former som innehåll för hur verksamheten skall utformas så att målet kan uppnås. Det kan vara intressant att jämföra utvecklingen inom de två myndigheterna när det gäller styrningen mot jämställdhetsmålet, bl a mot bakgrund av deras varierande grad av initiativ. Inom Vägverket finns det redan med som en kritisk framgångsfaktor inom det balanserade styrkortet.

Jämställdhetsmålet är av karaktären att det även skall genomsyra övriga transportpolitiska delmål och har på det sättet genomgripande implikationer på hela styrningen. Hur arbetar man för att få till stånd en verklig integrering av jämställdhetsdimensionen i samtliga delmål? Ser

man målen som kompatibla eller upplevs de stå i konflikt med varandra? Ser man jämställdhetsmålet som ett bidrag till effektivitet, eller som ett hinder för att verka effektivt. Finns det risk för att diskursen är en och verksamheten en annan, att man uttalar vissa saker men agerar på annat sätt? Vilka intressenter finns när det gäller detta mål? Hur agerar de, eller blir behandlade, i den interna styrningen? Hur påverkar valet av kundgrupper prioriteringen av utifrån kommande önskemål och krav?

En förutsättning för att jämställdhet skall kunna genomsyra hela verksamheten är att det finns kunskap om vad jämställdhet innebär och hur den kan verkställas. Dessutom krävs det vilja. Om jämställdheten anses medföra stora förändringar i rådande förvaltning kan den av vissa uppfattas som hot, samtidigt som andra kan se det som en möjlighet till utveckling. Jämställdhet kan också uppfattas som både hot och möjlighet, vilket lätt kan leda till allmän osäkerhet men också en grund för att klara en balansgång mellan måluppfyllelse och organisatorisk stabilitet.

Statskontoret noterar i *Staten i omvandling 2001* att andelen anställda kvinnor har ökat och att utbildningsnivån har ökat markant, särskilt för kvinnorna i staten. Arbetsgivarverket visar i sin rapport *Staten och inget annat än staten – en presentation av den statliga sektorn 2002* att könsfördelningen är jämn. 48% av de statligt sysselsatta är kvinnor och 52% är män, att jämföra med tillverkningsindustrins ca 25% kvinnor och 75% män. Utbildningsnivån för kvinnor är som sagt påtagligt hög inom statlig verksamhet. Vad kan detta ha för betydelse för möjligheterna att uppnå jämställdhetsmål inom statliga myndigheter jämfört med näringslivet? Här verkar inte råda någon brist på kompetenta kvinnor. Återstår att se hur könsfördelning och utbildningsnivå fördelar sig inom Banverket och Vägverket.

SMART-kriterierna som styr mål inom statlig verksamhet står för Specifika, Mätbara, Accepterade, Relevanta och Tidssatta. I projektteoretiska sammanhang brukar dessa kriterier ha ytterligare en variabel, ett sista A som står för Ansvarig, så att det blir SMARTA mål. När det gäller jämställdhetsmålet är flera av dessa dimensioner problematiska. I Vägverket blev det tydligt att ansvaret gärna lades på någon annan, att det sköts uppåt i hierarkin, i förhoppning om att det då kan lösas av sig självt. Att få fram specifika mål och mått kan vara enkelt med hjälp av ren statistik, genom att räkna antal kvinnor och män i olika sammanhang. Att få målen accepterade kan vara mer komplicerat om själva frågan uppfattas som kontroversiell och svårbehandlad. Relevansen är också problematiskt, vad är det som skall mätas så att det ger en relevant bild av uppnådd jämställdhet? Hur kan detta mätas?

Genusteorier behandlar mycket mer än statistiska jämförelser mellan kvinnor och män. Biologiskt kön och socialt konstruerat kön är komplexa begrepp. Om kön används på ett förenklat sätt som variabel uppdelad på två – kvinnor respektive män – behöver även dimensionen med kvinnligt och manligt tillföras för en djupare förståelse av olika uttryck. En utgångspunkt kan vara rent statistiska samband, vilka behöver kompletteras med tolkningar av de resultat som verksamheten uppvisar utifrån den givna könsfördelningen.

Med hjälp av genusteorier kan såväl den rent interna styrningen studeras som förhållandet till intressenternas möjligheter till påverkan i planeringsprocesserna. Detta kan ge ökad kunskap om arbetet med det sjätte transportpolitiska delmålet samt om myndigheternas ekonomistyrning i allmänhet.

REFERENSER

Akademien för Ekonomistyrning i Staten (2003) Forskningsprogram. www.fek.su.se/aes

Alford J. (2002) Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective. *Public Administration Review*. 3: 337-246

Amis J., Slack T. & Hinings C.R. (2002) Values and Organizational Change: *The Journal of Applied Behavioural Science*

Banverket (2003) *Årsredovisning för 2002*

Banverket (2003) *Banverkets interna ledningshandbok*

Banverket (2002) Arbetsordning för Banverkets styrelse

Banverket (2002) Protokoll från Banverkets styrelse den 4 juni 2002

Banverket (2003) Banverket – en kort presentation

Banverket (2003) Banverkets arbetsordning

Banverket (2003) Huvuddirektiv för verksamhetsplanering år 2004-2006

Banverket (2002) Banverkets Kvalitetspolicy

Banverket (2003) Regler för Banverkets system för ledning och styrning

Banverket (2002) Beslut, 2002-02-27, dnr GD01-3016/01

Barnard, C. I. (1938) *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Cyert, R. M. & March, J. M. (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Dieseing P. (1962). *Reason in society: five types of decisions and their social conditions*. Urbana. I11

Donaldson, G. (1994) *Corporate restructuring: Managing the change process from within*. Boston, Mass. Harvard Business School Press.

Gray, A. & Jenkins B., (1993) Codes of Accountability in the New Public Sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 6: 52-67

Grimwood, M. & Tomkins, C. (1986) Value for money auditing – towards incorporating a naturalistic approach. *Financial accountability and management*, 2: 251-272

Lapsley, I. (1996), Reflections on Performance Measurement in the Public Sector. In I. Lapsley and F. Mitchell (eds.), *Accounting and Performance Measurement. Issues in the Private and Public Sectors*. London: Paul Chapman Publishing.

- Merriam B.S. (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*. Studentlitteratur, Lund
- Ogden S.G. (1997) Accounting for organizational performance: the construction of the customer in the privatized water industry. *Accounting Organizations and Society*. 6: 529-556
- Oliver C. (1991) Strategic Responses to Institutional Processes. *Academy of Management Review*. 1:145-179
- Petersson O. (2003). *Statbyggnad – Den offentliga maktens organisation*. Stockholm. SNS förlag
- Proposition 1997/98:56 – *Transportpolitik för en hållbar utveckling*
- Proposition 2001/02:20 – *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*
- Regleringsbrev för Banverket 2002
- Regleringsbrev för Banverket 2003
- Regleringsbrev för Vägverket 2002
- Regleringsbrev för Vägverket 2003
- Simon, H.A. (1957) *Models of Man*. New York.
- Sköldberg, K. (2002) *The Poetic Logic of Administration. Styles and Changes of Style in the Art of Organizing*. London: Routledge.
- Swedish Standards Institute – SIS (www.sis.se)
- Vägverket (2002) Strategisk plan för Vägverket 2003 – 2012
- Vägverket (2003) Strategisk plan för Vägverket 2004 – 2013
- Vägverket (2003) Från vision till resultat – Vägverkets lednings- och styrsystem
- Vägverket (2003) Vägverkets styrhandbok
- Yin, R. K. (1984) *Case Study Research: Design and Methods*. Beverly Hills, Calif.: Sage