

KUNDORIENTERING OCH EKONOMISTYRNING  
I OFFENTLIG SEKTOR

Fredrika Wiesel



# Kundorientering och Ekonomistyrning i Offentlig Sektor

Fredrika Wiesel

©Fredrika Wiesel, Stockholm 2008

ISBN 978-91-7155-785-8

Printed in Sweden by Universitetservice AB, Stockholm 2008  
Distributor: Stockholm University, School of Business

Till minne av min far

Professor och överläkare  
Frits-Axel Wiesel  
(1944-2007)



# Abstract

It is a trend in the public sector to re-cast citizens and beneficiaries as customers or consumers of public services. While earlier research has addressed different aspects of how the implementation of customer orientation affects public sector organisations' management control systems, this research has tended to have an overly narrow focus on performance measurement. There is also a paucity of empirically based studies in this area.

This thesis addresses how the implementation of customer orientation affects public sector organizations' management control systems from a broader perspective. It also focuses on the leverage of economic, institutional and technical factors and the interplay between these factors for the development of lateral control in public sector organisations.

While the implementation of customer orientation in the public sector brings about demands for increased attention to lateral control aspects, management control in the public sector has traditionally been based on a vertical control model. In addition, lateral and vertical control is founded in different and conflicting institutional logics. This thesis illustrates under what circumstances the parallel presence of the two institutionally conflicting control models can cause tensions in an organisation, or lead to embeddedness of lateral control aspects in a public sector organisation's dominant vertical management control system. It also addresses the impact of such embeddedness for the ability of public sector organisations to prioritize between different customers and customer needs.

The thesis is based on a longitudinal research project in two Swedish state agencies and consists of four embedded cases. The cases include operations covered by state grants as well as operations that generate their revenues from fee-paying customers and competitive contracting. The case study data have been collected through semi-structured interviews, observations and document studies

**Key words:** *customer orientation, institutional embeddedness, institutional logics, institutional theory, lateral control, management control, prioritizations, public sector, state agencies, vertical control*





# Förord

Ni är många personer som på olika sätt har bidragit till att göra denna avhandling möjlig. Medan jag känner en stor tacksamhet gentemot er alla, är det samtidigt omöjligt för mig att lyfta fram samtliga i detta förord. Jag vill dock särskilt tacka ett mindre antal personer.

Först och främst vill jag rikta ett stort tack till min handledare professor Sven Modell, vars engagemang och stöd har varit ovärderligt för mitt arbete med denna avhandling. Du har aldrig låtit mig vänta på dina värdefulla synpunkter och kommentarer på mina manuskript, även om det inneburit att du har behövt arbeta helg eller kväll. Ett stort tack till dig!

Jag vill också tacka docent Anders Grönlund. Du har stöttat mig under hela mitt avhandlingsprojekt och genom din roll som föreståndare för Akademien för ekonomistyrning i staten har du gjort denna avhandling möjlig. Det är inom ramen för Akademiens verksamhet som jag har genomfört det treåriga forskningsprojektet vid myndigheterna Banverket och Vägverket som utgjort grunden för denna avhandling. I detta sammanhang vill jag även tacka Banverket och Vägverket för deras stöd av forskningsprojektet samt projektets kontaktpersoner Kerstin Hillerström vid Banverket och Lars-Åke Eriksson vid Vägverket, som öppnat dörrarna till sina respektive verksamheter för mig. Jag vill även tacka alla de personer som ställt upp på intervjuer, låtit mig närvara vid interna möten och gett mig tillgång till olika dokument.

Tack också ekonom och journalist Pia Montgomery och blivande doktor Eva Wittbom för god kamratskap, konstruktiva synpunkter och goda råd. Eva, att vi genomförde våra forskningsprojekt vid Banverket och Vägverket parallellt gjorde allt så mycket roligare. Pia, vilken tur jag har haft som kunnat ta del av dina språkkunskaper genom korrekturläsning av såväl forskningsrapporter som avhandlingsmanus.

Professor Bino Catasús, tack för det arbete som du har lagt ned i din roll som stående opponenter vid samtliga de seminarier som föregått min disputation. Dina genomtänkta och konstruktiva synpunkter på mitt avhandlingsmanus i olika skeden av avhandlingsprojektet har varit till stor hjälp. Tack också doktor Roland Almqvist och doktor Thomas Carrington för era goda råd och kommentarer i samband med att ni har opponerat på tidigare versioner av mitt avhandlingsmanus.

Därtill vill jag tacka University of Manchester, Manchester Business School för finansiellt stöd och för möjligheten att tillbringa sex månader vid detta eminenta lärosäte. Tack också doktor Jodie Moll för att du tog så god hand om mig under denna tid och fick mig att känna mig så välkommen. Jag vill även rikta ett tack till professor Thomas Hartman i detta sammanhang, för dina praktiska råd och tips inför min resa och vistelse i Manchester.

Avslutningsvis vill jag tacka min man Mathias Wiesel som oförtröttligt har deltagit vid alla de seminarier där mitt avhandlingsmanus har diskuterats och kommenterats. Du har aldrig tvivlat på min förmåga att genomföra detta avhandlingsprojekt och tålmodigt sett på när mina arbetsdagar sträckts sig över kvällar och nätter. Jag vill också tacka mina kära föräldrar, min mamma Maj-Britt och min pappa Frits-Axel Wiesel.

Det är min pappa som jag har att tacka för att jag sökte mig till forskarutbildningen. Det är tack vare honom och det intresse för forskning han förmedlade som jag förstod hur spännande och intressant forskning kan vara. Tyvärr fick dock inte den kanske viktigaste personen bakom detta avhandlingsprojekt uppleva min disputation. Du, min störste supporter, mentor och vän gick ur tiden ett år innan denna avhandling färdigställdes. Som tack för allt du har gjort för mig både innan och under min tid som doktorand vill jag tillägna denna avhandling till dig, min pappa Frits-Axel.

Fredrika Wiesel

Stockholm, november 2008





# Innehållsförteckning

1. Ekonomistyrning i förändring.....	19
1.1 Inledning .....	19
1.2 En förändrad ekonomistyrning med fokus på kundorientering.....	19
1.3 Reformrörelser i offentlig sektor .....	22
1.3.1 Kvasimarknader, medborgarorientering och TQM .....	22
1.3.2 Kunder och kundorientering i offentlig sektor .....	26
1.4 Forskningen om kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor .....	27
1.4.1 Kundorientering och prestationsmätning i offentlig sektor .....	27
1.4.2 Mot en bredare forskningsansats.....	29
1.5 Forskningsfråga och syfte.....	31
1.6 Avhandlingens disposition .....	32
2. Ett nyinstitutionellt perspektiv på utvecklingen av ekonomistyrning.....	33
2.1 Inledning .....	33
2.2 Nyinstitutionell teori – en översikt.....	33
2.3 Isomorfism.....	36
2.4 Betydelsen av organisationers tekno-ekonomiska omgivning .....	40
2.4.1 Samspelet mellan ekonomiska och institutionella faktorer .....	41
2.4.2 Relationen mellan tekniska och institutionella faktorer .....	44
2.5 Avhandlingens analytiska referensram.....	46
2.5.1 Institutionella faktorer och lateral styrning.....	49
2.5.2 Ekonomiska faktorer och lateral styrning .....	51
2.5.3 Tekniska faktorer och lateral styrning .....	52
2.5.4 Sammanfattning .....	53
3. Metod .....	55
3.1 Inledning .....	55
3.2 Forskningsansats.....	55
3.2.1 Övergripande ansats.....	55
3.2.2 Bredd versus djup vid fallstudier .....	56
3.2.3 Urvalskriterier.....	58
3.3 Metoder för datainsamling.....	60
3.3.1 Intervjuer .....	61
3.3.1.1 Urvalsgrunder och nyckelinformanter.....	61
3.3.1.2 Utformning och genomförande av intervjuer .....	63
3.3.1.3 Den första intervjuomgången.....	64
3.3.1.4 Den andra intervjuomgången.....	64
3.3.1.5 Den tredje intervjuomgången .....	65

3.3.2 Deltagande observationer .....	66
3.3.2.1 Urvalsgrunder och tillgänglighet .....	67
3.3.2.2 Mötes- och seminariedeltagare .....	68
3.3.2.3 Anteckningar från de deltagande observationerna .....	68
3.3.2.4 Öppna deltagande observationer .....	69
3.3.3 Dokumentstudier .....	70
3.4 Forskningsprocessen och analys av data .....	71
3.4.1 En iterativ forskningsprocess .....	71
3.4.2 Analys av fallstudiedata .....	71
3.5 Forskningsetiska övervägningar .....	73
3.6 Validitet och trovärdighet vid fallstudier .....	75
3.7 Begränsningar .....	77
<b>4. Styrmodeller i svensk statsförvaltning .....</b>	<b>80</b>
4.1 Inledning .....	80
4.2 Mål- och resultatstyrning .....	80
4.3 Kvalitetsrörelsen .....	82
4.4 Medborgarorientering och kundorientering .....	83
4.4.1 24-timmarsmyndigheten .....	84
4.4.2 Statskontorets uppföljningsmodell .....	85
4.4.3 En kundorienterad transportsektor .....	86
4.5 Regeringens styrning av Banverket och Vägverket .....	88
4.6 Sammanfattning .....	89
<b>5. Ekonomistyrning och kundorientering i Banverket .....</b>	<b>91</b>
5.1 Inledning .....	91
5.1.1 Banverkets organisation .....	93
5.1.2 Beställar-/utförarmodellen .....	94
5.1.3 Banverkets ekonomistyrning .....	95
5.1.4 Det balanserade styrkortet .....	97
5.1.5 Kundorientering .....	100
5.1.6 Processorientering .....	103
5.2 Banverkets producerande delar .....	104
5.2.1 Resultatenheternas styrning .....	104
5.2.2 Frivilliga standarder .....	105
5.2.3 Relationen mellan resultatenheterna och myndigheten Banverket .....	106
5.2.4 Konkurrens och betalande kunder .....	107
5.2.5 System för information/kommunikation och avhjälpande .....	109
5.2.6 Processorientering och produkt- och tjänsteutbud .....	110
5.2.7 Kundundersökningar och NKI .....	112
5.3 Banverkets förvaltande delar .....	113
5.3.1 Lagstiftande/reglerande instrument .....	113
5.3.2 Frivilliga standarder .....	116

5.3.3	Institutionaliserade strukturer.....	116
5.3.4	Projektet Kundorienterad servicemyndighet och kundutskottet...	119
5.3.5	Banverkets kundkontakter .....	121
5.3.6	System för information/kommunikation och avhjälpande .....	122
5.3.7	Processororientering och produkt- och tjänsteutbud.....	124
5.3.8	Kundundersökningar och NKI .....	125
5.3.9	Styrkortsmodellen .....	126
6.	Ekonomistyrning och kundorientering i Vägverket .....	128
6.1	Inledning .....	128
6.1.1	Vägverkets organisation .....	129
6.1.2	Beställar-/utförarmodellen .....	131
6.1.3	Vägverkets ekonomistyrning .....	132
6.1.4	Det balanserade styrkortet .....	134
6.1.5	Kundorientering .....	137
6.1.6	Processororientering.....	142
6.2	Vägverkets producerande delar .....	144
6.2.1	Resultatenheternas styrning.....	144
6.2.2	Frivilliga standarder .....	145
6.2.3	Relationen mellan affärs- och resultatenheterna och myndigheten Vägverket.....	146
6.2.4	Konkurrens och betalande kunder.....	147
6.2.5	System för information/kommunikation och avhjälpande .....	149
6.2.6	Processororientering och produkt- och tjänsteutbud.....	151
6.2.7	Kundundersökningar och NKI .....	152
6.2.8	Styrkortsmodellen .....	153
6.3	Vägverkets förvaltande delar .....	155
6.3.1	Lagstiftande/reglerande instrument.....	155
6.3.2	Frivilliga standarder .....	159
6.3.3	Institutionaliserade strukturer.....	160
6.3.4	Projekt Avvägda kundprogram .....	166
6.3.5	System för information/kommunikation och avhjälpande .....	170
6.3.6	Processororientering.....	174
6.3.7	NKI och kundundersökningar .....	175
6.3.8	Styrkortsmodellen .....	178
7.	Jämförande analys .....	181
7.1	Inledning .....	181
7.2	Övergripande inflytande från den svenska reformkontexten .....	181
7.3	Lateral och vertikal styrning i de producerande delarna .....	183
7.3.1	Grad av inbäddning.....	183
7.3.2	Institutionella och ekonomiska begränsningar och förutsättningar .....	184
7.3.3	Tekniska barriärer och drivkrafter .....	188

7.4 Lateral och vertikal styrning i de förvaltande delarna .....	190
7.4.1 Grad av inbäddning.....	190
7.4.2 Institutionella begränsningar och förutsättningar.....	191
7.4.3 Tekniska barriärer och drivkrafter .....	194
7.4.4 Prioriteringar mellan kundbehov.....	196
7.5 Jämförelse mellan de producerande och förvaltande delarna.....	198
7.5.1 Hög respektive låg grad av inbäddning av laterala styraspekter ..	199
7.5.2 Prioriteringar mellan kundbehov.....	202
<b>8. Slutsatser .....</b>	<b>204</b>
8.1 Inledning .....	204
8.2 Relationen mellan vertikal och lateral styrning .....	204
8.3 Ett teoretiskt ramverk för fortsatt forskning.....	208
8.3.1 Två arketyper .....	209
8.3.2 Prioriteringar och extern legitimering.....	213
8.4 Övergripande bidrag och implikationer för fortsatt forskning .....	216
8.4.1 Kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor.....	216
8.4.2 Nyinstitutionell teori och ekonomistyrning .....	217
<b>9. Referenser .....</b>	<b>219</b>
<b>10. Appendix .....</b>	<b>236</b>
Bilaga 1 – Exempel intervjuguide, de förvaltande delarna i Banverket och Vägverket, intervjuomgång 1 .....	236
Bilaga 2 – Exempel intervjuguide, de förvaltande delarna i Banverket och Vägverket, intervjuomgång 2 .....	237
Bilaga 3 – Exempel intervjuguide, de producerande delarna i Banverket och Vägverket, intervjuomgång 2 .....	238
Bilaga 4 – Exempel intervjuguide, de förvaltande delarna i Banverket, intervjuomgång 3 .....	240
Bilaga 5 – Exempel intervjuguide, de producerande delarna i Vägverket, intervjuomgång 3 .....	241
Bilaga 6 – De transportpolitiska delmålen .....	242
Bilaga 7 – Bild över Banverkets processer.....	243
Bilaga 8 – Vägverkets processkarta .....	244

## Figurförteckning

Figur 1. Banverkets organisationsstruktur .....	94
Figur 2. Banverkets målhierarki.....	96
Figur 3. Banverkets balanserade styrkort – principskiss .....	98



Figur 4. Banverkets intressentmodell.....	101
Figur 5. Vägverkets organisationsstruktur .....	130
Figur 6. Vägverkets verksamhetsplanering.....	134
Figur 7. Vägverkets styrkortmodell.....	136
Figur 8. Vägverkets kundgrupper.....	139
Figur 9. Samband mellan Vägverkets strategiska dokument .....	167
Figur 10. Översiktlig bild av sambandet mellan avhandlingens två arketyper och fyra hypoteser.....	209

## Tabellförteckning

Tabell 1. Sammanställning av skillnader mellan vertikal och lateral styrning ..	21
Tabell 2. Sammanställning av de barriärer och drivkrafter för lateral styrning som identifierats i den tidigare ekonomistyrningslitteraturen.....	48
Tabell 3. Fördelning av intervjuer mellan olika verksamheter (2004 till 2006)	61
Tabell 4. Deltagande observationer vid interna möten/seminarier i Vägverket (2004 till 2006) .....	67
Tabell 5. År och händelser som berörs i samband med beskrivningen av Banverket och diskussionen om utvecklingen av en lateral styrning .....	92
Tabell 6. Resultatmått och -mål i Banverkets styrkort, kundperspektivet.....	118
Tabell 7. År och händelser som berörs i samband med fallbeskrivningen av Väg-verket och diskussionen om utvecklingen av en lateral styrning....	129
Tabell 8. Lista över indikatorer för Vägverkets resultatenheter .....	154
Tabell 9. Resultatmått och -mål i Vägverkets övergripande styrkort, kundfokus .....	164
Tabell 10. Sammanfattande tabell över de faktorer som understödjer en hög (H) respektive låg (L) grad av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen i Banverkets och Vägverkets producerande och förvaltande delar.....	199



# 1. Ekonomistyrning i förändring

## 1.1 Inledning

En trend i offentlig sektor är att tala i termer av medborgaren som kund. Olika aspekter av hur en sådan utveckling av ”kundorientering” påverkar offentliga organisationer har också studerats i litteraturen. I detta kapitel presenteras emellertid argument för att den tidigare litteraturen om kundorientering i relation till styrningen i offentliga organisationer, har haft ett onödigt snävt fokus på prestationsmätning. Istället motiveras behovet av en bredare ansats vid forskning om hur en utveckling av kundorientering påverkar offentliga organisationers ekonomistyrning.

Kapitlet inleds med en översiktlig presentation av den debatt som sedan 1980-talet har förts om behovet av en förändrad ekonomistyrning i privat sektor. Därefter diskuteras några av de reformrörelser som påverkat offentlig sektors ekonomistyrning under de två senaste decennierna, inklusive utvecklingen av kundorientering. Den tidigare forskningen om kundorienteringens påverkan på ekonomistyrning i offentlig sektor problematiseras i påföljande avsnitt. Sedan följer argument för en bredare forskningsansats på området. Kapitlet avslutas med en presentation av avhandlingens forskningsfråga, syfte och disposition.

## 1.2 En förändrad ekonomistyrning med fokus på kundorientering

Intresset för forskning kring en förändrad ekonomistyrning har vuxit fram under de senaste decennierna (Burns och Vaivio, 2001; Granlund och Modell, 2005; Modell, 2007). Under 1980-talet inleddes exempelvis en debatt kring det upplevda gapet mellan teorier om ekonomistyrning och de problem som kunde observeras i organisationers interna styrsystem (Scapens, 1994). Kritik riktades mot forskarsamhället då litteraturen inte ansågs fokusera de praktiska problem som organisationer upplever med olika styrtekniker (Scapens, 1984). De problem som kan uppkomma i samband med implementeringen av tekniker för ekonomistyrning, ansågs inte heller få tillräcklig uppmärksamhet.

En av de mest inflytelserika publiceringar som kopplas samman med debatten kring behovet av en förändrad ekonomistyrning är Johnsons och Kaplans (1987) bok ”Relevance Lost”. I boken för författarna fram argument

för att västerländska företags fokusering på finansiella nyckeltal i den interna styrningen, har lett till att de har kommit i underläge i jämförelse med japanska företag. För att få tillbaka sin konkurrenskraft menar Johnson och Kaplan (1987) att företagens redovisningsbaserade styrsystem måste förändras.

Genom publiceringen av boken "Relevance Regained", går Johnson (1992) ett steg längre i sin kritik mot befintlig ekonomistyrning (se även Johnson, 1994). I skriften framförs argument för att det inte är en förbättring av befintliga redovisningsbaserade styrsystem, som kan öka ett företags konkurrenskraft. För att etablera ett kundfokus och möjliggöra flexibilitet, något som uppfattas leda till konkurrenskraft, bör företagen istället frångå sitt fokus på redovisningsbaserade styrsystem och implementera Total Quality Management (TQM) (Johnson, 1992).

Samtidigt har "Relevance Lost" och "Relevance Regained" erhållit kritik för att innehålla hårdtagna och förenklade beskrivningar av orsakerna till skillnader i graden av konkurrenskraft mellan olika företag (se t.ex. Williams et al., 1994; Yuthas och Tinker, 1994). Munro och Hatherly (1993) framhåller risken för att en implementering av styrtekniker som kundorientering och TQM inte får önskvärd effekt, om inte företags traditionellt vertikala styrning och återrapporteringsstruktur förändras. Enligt Munro och Hatherly (1993) kräver en "lyckad" implementering av kundorientering att företagen möjliggör och inrättar stödsystem för en *lateral styrning*, varvid styrningen av verksamheten kan utgå från kundernas behov.

Lateral styrning, vilket utgör ett centralt begrepp i denna avhandling, innebär att verksamhetens anställda utvärderas av kunderna respektive inom den egna gruppen, utifrån icke finansiella krav och mål (Chenhall, 2008; Cäker, 2007; Hackman och Wageman, 1995; Modell, 2009; Mouritsen, 1999; Munro och Hatherly, 1993). Detta kan jämföras med en vertikal styrning där mål och krav som formulerats ur ett internt och finansiellt perspektiv, på högre nivåer i verksamheten, utgör utgångspunkten för utvärderingen av de anställdas prestationer. Medan en vertikal styrning således innebär att de anställda styrs genom verksamhetens övergripande mål och strategier, som brutits ned på olika nivåer i verksamheten, medför den laterala styrningen ett bemyndigande av de anställda på lägre nivåer i organisationen (Chenhall, 2008; Cäker, 2007; Hackman och Wageman, 1995; Modell, 2009; Mouritsen, 1999; Munro och Hatherly, 1993). En sådan decentralisering av beslutsfattande kan utgöra resultatet av exempelvis ett införande av processororientering, och innebär att de anställda närmast kunderna får en möjlighet att agera mer flexibelt i sitt arbete med att uppfylla uttalade kundkrav eller -behov. I tabell 1 ges en sammanställning av skillnaderna mellan vertikal och lateral styrning.

<b>Styrning</b>	<b>Vertikal</b>	<b>Lateral</b>
Övergripande mål	Ägarkrav och finansiella krav	Kundbehov och kundnöjdhet, icke-finansiellt fokus
Uppföljning	Uppifrån och ner; lägre nivåer följs upp av högre nivåer	Horisontell; inom gruppen, av kunden
Ansvarsfördelning	Anställda handlar utifrån mål och strategier formulerade på en övergripande nivå (toppstyrning)	Bemyndigande av anställda
Organisatoriskt fokus	Funktioner	Processer

*Tabell 1. Sammanställning av skillnader mellan vertikal och lateral styrning*

Medan utgångspunkterna för den vertikala och laterala styrningen skiljer sig, behöver inte de två styrmodellerna med nödvändighet resultera i att konflikterande krav ställs på en organisation (Chenhall, 2008; Cäker, 2007; Hackman och Wageman, 1995; Modell, 2009). Detta gäller exempelvis i situationen då den vertikala styrningen trycker på vikten av en ökad kundorientering, och under förutsättning att organisationen kan balansera de laterala och vertikala aspekterna i den interna styrningen. Munro och Hatherly (1993) menar också att medan en implementering av styrtekniker som kundorientering och TQM kräver en lateral styrning, kan en sådan inte införas utan stöd i den vertikala styrningen. Detta är kopplat till att avsaknaden av ett sådant stöd riskerar att leda till att de krav som ställs på verksamheten ur ett lateralt perspektiv omvandlas till krav inom ramen för organisationens vertikala styrmodell. Införandet av TQM-inspirerade styrtekniker tenderar då att leda till en förstärkning av den vertikala styrningen, snarare än att leda till ett ökat fokus på flexibilitet och frigörande av tid för att uppfylla kund- och marknadskrav (Munro och Hatherly, 1993).

Genom två empiriska studier riktas ytterligare kritik mot Johnsons (1992; 1994) förbiseende av de problem, som kan uppkomma vid företags implementering av TQM och ett fokus på kundorientering. Mouritsen (1997) visar hur vinstkrav och begränsade resurser vid utvecklingen av kundorientering, kan leda till att kunden marginaliseras och att lateral styrning ersätts av vertikal styrning. Därtill illustrerar Vaivio (1999) hur ett företags försök att formulera kvantifierbara mått ur ett kundperspektiv, i syfte att få en ökad systematik i arbetet med kundorientering, kan leda till att avståndet mellan företaget och dess kunder ökar. I det aktuella företaget uppstod även kon-

flikter i verksamheten som ett resultat av arbetet med att etablera en centraliserad styrning av kundorienteringsarbetet utifrån kvantifierade mått. För att hantera de uppkomna problemen decentraliserades vissa delar av arbetet med att uppfylla kundkrav, så att de anställda kunde agera snabbare och mer flexibelt i sina kundkontakter. Såväl kvantitativa som kvalitativa kundmått inlemnades också i den vertikala styrningen av kundorientering.

Diskussionen ovan visar på de problem som kan förekomma i samband med att privata företag implementerar ekonomistyrningstekniker som implicerar en övergång i fokus från en traditionell vertikal styrning till ett ökat omvärldsfokus och lateral styrning. Dessa problem ska dock inte betraktas som enbart förekommande i privat sektor. I samband med den nedanstående presentationen av parallella utvecklingstendenser i offentlig sektors ekonomistyrning, ser vi att implementeringen av nya styrtekniker kan innebära att liknande problem även uppkommer i offentliga organisationers styrsystem.

### 1.3 Reformrörelser i offentlig sektor

En reformrörelse i offentlig sektor som har hämtat inspiration från privat sektor och som har erhållit uppmärksamhet i litteraturen sedan 1980-talet är "New public management" (NPM) (Hood, 1991; 1995). En viktig del av dessa reformer är införandet av ett mer utpräglat marknadstänkande, genom skapandet av nya organisationsformer (se t.ex. Greener, 2008; Siverbo, 2004). Som illustreras nedan är detta emellertid endast en av flera utvecklingstendenser som ligger bakom utvecklingen av kundorientering i offentlig sektor.

#### 1.3.1 Kvasimarknader, medborgarorientering och TQM

En central reformrörelse inom ramen för NPM utgörs av utformningen och implementeringen av kvasimarknader, som exempelvis köp- och säljmodeller i offentlig sektor (Lindkvist, 1996; Siverbo, 2004). Dessa betraktas som resultatet av ett marknadstänkande inom offentlig sektor, vilket medfört att utbud och efterfrågan påverkar produktionen och administrationen av offentliga tjänster och produkter (Josefsson och Ranerup, 2003). Offentlig sektor har dessutom uppmuntrats att införa ett marknadstänkande, då förekomsten av konkurrens ansetts kunna minska kostnaderna i sektorn (Entwistle och Martin, 2005; Greener, 2008).

Införandet av kvasimarknader i offentlig sektor har erhållit stor uppmärksamhet i litteraturen och argumentet om att introduktionen av köp- och säljmodeller genomfördes i syfte att skapa en ökad kund- och marknadsorientering, och därigenom en ökad kostnadseffektivitet, återkommer i flera studier (se t.ex. Jones, 1999; Jones och Cullis, 1996; Kastberg, 2005;

Lindkvist, 1996; Norén, 2003; Siverbo, 2004). Den praktiska implementeringen av köp- och säljmodeller har emellertid i många fall visat sig vara problematisk. Såväl politiker som offentliga organisationer har haft svårigheter att förstå reformen och införandet av köp- och säljmodeller har i vissa fall upplevts stå i motsatsställning till både existerande verksamhet och kultur (Jones, 1999; Lindkvist, 1996). Det har visat sig svårt att i kontrakt mellan köpare och leverantör definiera samtliga de aktiviteter som genomförs i olika offentliga organisationer (Lindkvist, 1996). Förändringar i politiska intressen anses också leda till en instabilitet i kvasimarknader, vilket bl.a. kan resultera i svårigheter för konsumenterna att utnyttja sin valfrihet (Norén, 2003). Även problem bland konsumenter att söka och ta del av relevant information kopplas till en sådan begränsning i valfriheten (Kastberg, 2005; Norén, 2003). Enligt flera studier har dessutom införandet av köp- och säljmodeller i offentlig sektor resulterat i höga transaktionskostnader (Entwistle och Martin, 2005; Jones, 1999).

Sammanfattningsvis visar den ovanstående diskussion hur införandet av kvasimarknader i offentlig sektor i många fall inte har gett avsedda effekter. Kastberg (2005) och Norén (2003) menar dock att det är för tidigt att döma ut den offentliga marknaden som ett ”misslyckande”. Det finns en efterfrågan på valmöjligheter bland medborgarna, något som kan tillhandahållas genom utvecklingen av kvasimarknader, och det finns ett politiskt och samhällsligt stöd för den offentliga marknaden. Samtidigt pekar andra studier på tendensen i offentlig sektor att byta ut den marknadsinspirerade retoriken, med sitt fokus på konkurrens, mot en retorik som snarare fokuserar på samarbete och förtroende som en väg till en förbättrad service gentemot medborgarna (Entwistle och Martin, 2005; Jones, 1999; Lindkvist, 1996; Siverbo, 2004).

En parallell reformrörelse till den marknadsinspirerade ansatsen i offentlig sektor är utvecklingen av medborgarorientering, eller ett ökat bemyndigande av individuella medborgare (Irvin och Stansbury, 2004; King et al., 1998; McGuire, 2002; Sanderson, 1996). Kärnan i medborgarorienteringen är att individens val utövas inom ramen för samhällets behov och intressen, och att medborgarna ska kunna delta i och påverka samhällets utveckling genom t.ex. olika former av direkt demokrati (Sanderson, 1996). Individens val anses påverkas av hans eller hennes värderingar i fråga om rättvisa, medborgarskap och demokrati. Enligt Sanderson (1996) innebär ett införande av medborgarorientering att fokus flyttas från offentlig sektors prestationer till de effekter som dess aktiviteter resulterar i för medborgarna och samhället som helhet.

Argument som presenteras för medborgarorientering är att det kan resultera i en större acceptans för de beslut som fattas i offentliga organisationer och därigenom underlätta genomförandet av olika åtgärder, samt att det medför möjligheter för medborgarna att påverka den demokratiska processen (Irvin och Stansbury, 2004; King et al., 1998; Sanderson, 1996). Emellertid

riktas också kritik mot ett införande av medborgarorientering. Det kan visa sig kostsamt och ineffektivt att bemyndiga medborgarna och involvera dessa i offentliga organisationers beslutsfattande (Irvin och Stansbury, 2004; King et al., 1998). Enligt Irvin och Stansbury (2004) kan det även vara svårt att få medborgare att engagera sig i olika frågor, och det är inte heller säkert att de uppfattningar som medborgarna för fram verkligen är representativa för samhället. King et al. (1998) framhåller också att även om politiska och offentliga organisationer uppger en önskan om en ökad medborgarorientering, är de inte alltid beredda att engagera medborgarna på ett så pass tidigt stadium i beslutsprocesserna att dessa kan påverka de beslut som fattas. Istället riskerar medborgarorienteringen att bli ett ”spel för gallerierna”, där medborgarna snarare informeras än involveras i beslutsfattandet kring samhällets utveckling.

Ett annat fenomen som erhållit uppmärksamhet i litteraturen, och som utvecklats parallellt med den marknadsinspirerade ansatsen och intresset för medborgarorientering, är utvecklingen av kundorientering. Kundorientering finns inbäddad i såväl implementeringen av kvasimarknader som utvecklingen av medborgarorientering, genom sin strävan efter ett bemyndigande av den enskilde medborgaren (Potter, 1988). Kritik har dock riktats mot kvasimarknader utifrån att de i praktiken inte alltid leder till en ökad kundorientering (Greener, 2008; Lowery, 1998).

Bakgrunden till omtolkningen av medborgaren som kund och utvecklingen av kundorientering i offentlig sektor beskrivs olika i litteraturen. Flera studier uppmärksammar exempelvis kravet på en effektivare offentlig sektor i sin förklaring till omtolkningen av medborgarna som kunder (Sanderson, 1996; 2001; Walsh, 1991; 1994; Watkins och Arrington, 2007). Därtill anses kritik som att offentlig sektor inte är tillräckligt flexibel, eller svarar upp mot de behov som medborgarna har på produkt- och tjänsteleveransen som en viktig bakgrund för omtolkningen av medborgarna som kunder (Barnes och Prior, 1995; Sanderson, 1996; Walsh, 1991; 1994; Watkins och Arrington, 2007). Andra studier fokuserar på en ovilja bland medborgarna att betala högre skatter samt krav på en ökad kvalitet i offentlig sektors produkt- och tjänsteleverans, i sin skildring av bakgrunden till utvecklingen av kundorientering (Bennington och Cummane, 1997; Sanderson, 1996).

Ytterligare en bakgrund för intresset för och utvecklingen av kundorientering i offentlig sektor uppges vara kvalitetsrörelsens inflytande, vilken symboliseras genom Total Quality Management (TQM) (Bennington och Cummane, 1997; Lawrence och Sharma, 2002; Singh, 2002). Huvudfokus inom TQM är kunden, och vikten av att leverera produkter och tjänster av hög kvalitet till organisationens kunder är något som särskilt uppmärksammas (Bennington och Cummane, 1997; Chenhall, 2008; Dean och Bowen, 1994; Hackman och Wageman, 1995; Westphal et al., 1997; Younis, 1997). Utgångspunkten är att detta ska möjliggöras genom ett införande av processorientering (Dean och Bowen, 1994; Hackman och Wageman, 1995);



genom ett bemyndigande av de anställda och ett införande av en lateral styrning ska ständiga förbättringar kunna genomföras och en ökad kundnöjdhet genereras (Chenhall, 2008; Hackman och Wageman, 1995; Westphal et al., 1997; Younis, 1997). De anställda i tjänste- och produktionsprocessen anses ha den största kunskapen om hur olika tjänster och produkter kan förbättras i syfte att skapa kundnytta. För att med kunden i centrum genomföra ständiga förbättringar är det därför enligt TQM viktigt att de anställda ges utrymme att agera, samt befogenhet att fatta beslut i enlighet med kundernas önskemål.

Den praktiska implementeringen av TQM i offentlig sektor har emellertid visat sig vara problematisk (se t.ex. Dean och Bowen, 1994; Hackman och Wageman, 1995; McGuire, 2002; Sanderson, 1996). En konflikt rörande innebörden av kvalitet i offentlig sektors tjänsteleverans har uppkommit (Sanderson, 1996) och frågan om hur tjänstekvalitet kan mätas debatteras (Kelly, 2005; McGuire, 2002). Därtill anses offentliga organisationer ha fler intressenter än endast kunder (McGuire, 2002; Sanderson, 1996). Ett perspektiv i debatten är att kvalitet ska definieras med utgångspunkt från den specifika tjänstens karaktär och därefter presenteras i kundkontrakt (Sanderson, 1996). En annan utgångspunkt är att kvalitet ska betraktas och avgöras utifrån grad av kundbehovsuppfyllelse; ett behovsbaserat perspektiv (Sanderson, 1996; Younis, 1997). Enligt Brown (2007) är det dock inte enbart kvaliteten i den tjänst som levereras som påverkar huruvida enskilda medborgare tillskriver en tjänst hög eller låg kvalitet. Istället påverkas bedömningen av det bemötande den enskilde får i sin kontakt med en organisation och huruvida tjänsten är av tvingande eller frivillig karaktär. Samtidigt förs argument fram i andra studier för att det inte är tillräckligt att utvärdera tjänster enbart utifrån ett kundperspektiv. Då även frågor om rättvisa och demokrati ingår i medborgarnas utvärdering av offentliga tjänster (Sanderson, 1996), måste organisationer i offentlig sektor kunna förklara och rättfärdiga sina handlingar i relation till medborgarna och gentemot valda samhällsrepresentanter ur ett bredare perspektiv (McGuire, 2002).

Sammanfattningsvis kan argument framföras för att omtolkningen av medborgaren som kund och utvecklingen av kundorientering i offentlig sektor är ett uttryck för en reformrörelse som delvis hämtar inspiration från införandet av såväl kvasimarknader, medborgarorientering som TQM. Samtliga dessa reformrörelser har vissa grundläggande antaganden och utgångspunkter gemensamt; exempelvis behovet av ett större externt fokus i offentlig sektors verksamheter samt vikten av att skapa värde inom givna resursramar för medborgare och kunder. Det är snarare den föreslagna vägen till ökat värde som skiljer sig mellan kvasimarknader, medborgarorientering och TQM. Medan utformningen av kvasimarknader hämtar inspiration från privat sektor, fokuserar medborgarorienteringen på den demokratiska grunden för relationen mellan medborgare och offentlig sektor.

Förändringsansatsen inom TQM utgörs snarare av ett fokus på kvalitet och processorientering i syfte att skapa värde för en organisations kunder.

Kundorientering kan även betraktas som ett fenomen för vilket intresset har ökat inom den offentliga sektorn, sedan implementeringen av NPM-reformer, som köp- och säljmodeller, i många fall inte lyckats uppnå förväntade resultat i praktiken. Samtidigt kan omtolkningen av medborgaren som kund betraktas som ett sätt att operationalisera offentlig sektors medborgarorientering. Genom att tala i termer av medborgaren som kund och poängtera vikten av en ökad "kundnöjdhet", kan offentlig sektor återskapa sin legitimitet och sitt förtroende bland enskilda medborgare. Som diskuteras i nästa avsnitt är samtidigt kundorientering inget entydigt begrepp i litteraturen och vem eller vilka som utgör offentlig sektors kunder är omdiskuterat.

### 1.3.2 Kunder och kundorientering i offentlig sektor

Aspekter som präglat forskningen om kundorientering i offentlig sektor har varit hur begreppet kund och kundorientering ska definieras, och hur en kund-/leverantörstruktur kan tillämpas i offentliga organisationer (se t.ex. Alford, 1998; 2002; Alford och Speed, 2006; Barnes och Prior, 1995; Ewing och Caruana, 1999; Fountain, 2001; Ogden och Anderson, 1995; Pollitt, 1988; Potter, 1988). Alford (2002) argumenterar exempelvis för att begreppet "utbyte", vilket är centralt i en kund-/leverantörstruktur, kan innefatta inte bara ekonomiskt utan och också socialt utbyte mellan en mottagare och leverantör. Detta innebär att en kund-/leverantörstruktur kan användas i offentlig sektor utan att ekonomiska transaktioner sker mellan offentliga organisationer och enskilda medborgare och utan att den enskilda medborgaren blir en passiv mottagare av produkter och tjänster. Alford och Speed (2006) menar dessutom att tillämpningen av ett kundfokus i offentliga organisationer kan resultera i att myndighetsutövningen i offentlig sektor underlättas.

En faktor som kan uppfattas som komplicerande för forskning om kunder och kundorientering i offentlig sektor är emellertid att det saknas en homogen benämning av medborgaren i hans/hennes relation med offentliga organisationer. Huruvida begrepp som exempelvis kund, konsument, användare, skattebetalare eller intressent o.s.v. används är istället beroende av den individuella författaren av en studie (Alford, 2002; Jones och Needham, 2008). Pollitt (1988) visar dessutom på de problem som kan föreligga vid avgränsningen rörande vem som ska anses utgöra kund i offentlig sektor. Är det enbart den person som mottar en offentlig produkt eller tjänst som ska betraktas som kund? Alternativt, ska även de som påverkas positivt av förmedlingen av tjänster och produkter, respektive de som utgör *potentiella* mottagare av offentliga tjänster och produkter, anses utgöra kunder till offentliga organisationer?

På samma sätt saknas i litteraturen en homogen definition av vad kundorientering i offentlig sektor egentligen innebär och olika grader av kundorientering presenteras (se t.ex. Hambleton, 1992; Pollitt, 1988; Potter, 1988). En extrem utgörs av en ”kosmetisk” kundorienteringsansats som enbart fokuserar de personer i verksamheten som har kundkontakter och det sätt som dessa bemöter kunderna på. En annan extrem är situationen då kundorienteringen faktiskt leder till ett reellt och långtgående bemyndigande av kunderna.

I denna avhandling utgår jag från en definition av begreppet kund i form av den eller de aktörer gentemot vilka organisationer riktar sin verksamhet. Därvidlag definierar jag en utveckling av kundorientering som en strävan i verksamheten att anpassa leveransen av produkter och tjänster utifrån kundernas behov. Medan jag är öppen för en bred definition av begreppen kund och kundorientering strävar jag efter att förstå innebörden av dessa begrepp utifrån den empiriska kontext där de tillämpas, vilket i denna avhandling utgörs av svensk statsförvaltning. En närmare beskrivning av hur en medborgar- och kundorientering successivt utvecklats i denna sektor ges i kapitel fyra.

## 1.4 Forskningen om kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor

De konceptuella problem kring definitionen av kunder och kundorientering i offentlig sektor som diskuteras ovan har även avspeglat sig i ekonomistyrningslitteraturen på detta tema. I följande avsnitt kommer de ekonomistyrningsstudier, vilka specifikt studerar utvecklingen av kundorientering i offentlig sektor att diskuteras. Avgränsningen utesluter studier med ett bredare fokus på införandet och utvecklingen av kvasimarknader, TQM och medborgarorientering i offentliga organisationer.

### 1.4.1 Kundorientering och prestationsmätning i offentlig sektor

Den tidigare litteraturen om kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor har särskilt fokuserat kundorienteringens roll i utformningen av system för prestationsmätning. Exempelvis anses graden av kundorientering påverka utifrån vems perspektiv som en prestation ska mätas (Pollitt, 1988). Flera studier lyfter dessutom fram prestationsmätning som ett sätt för offentliga organisationer att identifiera och ta hänsyn till olika kunders önskemål och åsikter (Kelly, 2005, McGuire, 2002; Potter, 1988). Det anses kunna utgöra ett substitut för kundernas möjlighet att välja leverantör av produkter och tjänster. Emellertid behöver offentliga tjänster ofta uppfylla såväl medborgarnas kollektiva behov, som de individuella kundernas behov, varför

prestationsmätning i offentlig sektor kan innebära krav på en balansering mellan olika kravställare (Ogden och Anderson, 1995; Pollitt, 1988).

Problemet med att individuella kundbehov inte med nödvändighet motsvarar samhällets kollektiva behov eller krav, poängteras också i de studier som motsätter sig en tillämpning av kundbegreppet i offentlig sektor. Lawrence och Sharma (2002) lyfter exempelvis fram mätproblem som ett potentiellt resultat av omtolkningen av studenter som kunder i universitetssektorn. Mätproblemen kopplas till att det inte är säkert att de individuella studenternas krav överensstämmer med samhällets krav på utbildning. Dessutom menar de att prestationsmätning riskerar att förstärka tendensen av "kommodifiering" (engelska (eng.) "commodification") av offentliga tjänster, varvid kvaliteten i tjänsteleveransen inte anses beroende av den specifika situationen, tjänsteleverantören och mottagaren. Istället kan de olika stegen i produktionen och leveransen av en tjänst beskrivas i form av en standardiserad process. En alltför långtgående kommodifiering eller standardisering av tjänsteleveransen anses riskera att leda till en marginalisering av vissa kunders eller medborgares behov och intressen (Dillard och Tinker, 1996; Lawrence och Sharma, 2002; Singh, 2002). Därtill menar Sanderson (1996) att de krav som samhället ställer på offentliga tjänster och produkter generellt kan variera stort i relation till de individuella kundernas sammanlagda krav. Det anses föreligga en diskrepans mellan de mått som formuleras ur ett kollektivt samhällsperspektiv och de mått som formuleras utifrån de individuella kundernas krav på offentlig sektors prestationer.

Ytterligare ett mätproblem som lyfts fram är hur man ska bedöma det värde som en produkt eller tjänst genererar hos kunderna. Det förekommer ofta en bedömningsmässig osäkerhet vid genomförandet av prestationsmätningar; medan kostnader kan bedömas utifrån det "objektiva" måttet pengar, kan inte värde göra det i samma utsträckning (Fountain, 2001; Pollitt, 1988). Det värde kunderna upplever att en tjänst ger varierar också mellan olika kunder. Det kan även variera för den enskilda kunden beroende på kontext och tidpunkt.

Medan ovanstående observationer baseras på relativt begränsade empiriska insikter i hur kundorientering påverkar ekonomistyrningen i offentlig sektor, ägnas detta djupare uppmärksamhet i ett mindre antal studier (Modell, 2005a; Ogden, 1997; Østergren, 2006). Dessa studier belyser särskilt hur utvecklingen av kundorienterade prestationsmått påverkas av politiska och institutionella processer i samhället. Medan Ogden (1997) illustrerar hur kundorienterade prestationsmått utvecklas som ett resultat av statliga krav, visar Modell (2005a) och Østergren (2006) hur utvecklingen av en kundorienterad prestationsmätning leder till maktkamper mellan olika institutionella aktörer. Istället för att prestationsmått för att mäta graden av kundorientering utvecklas ur ett kundperspektiv, formuleras dessa av den aktör som går vinnande ur maktkampen. Studierna visar m.a.o. hur utvecklingen av en kundorienterad prestationsmätning inte nödvändigtvis leder till ett be-

myndigande av enskilda medborgare eller kunder, utan snarare utvecklas till ett maktmedel för institutionella aktörer i syfte att bibehålla kontrollen över utvecklingen i sektorn. En begränsning i ovanstående studier är dock att endast ringa uppmärksamhet riktas mot hur ett införande av kundorientering påverkar ekonomistyrningen i enskilda organisationer. Fokus har snarare legat på en övergripande bransch- eller sektorsnivå.

Sammanfattningsvis har endast ett begränsat antal empiriska studier genomförts som specifikt fokuserar kundorienteringens påverkan på ekonomistyrningen i offentliga organisationer. Därtill har den tidigare forskningen om kundorientering och ekonomistyrning tenderat att ha ett alltför snävt fokus på prestationsmätning, vilket i enlighet med diskussionen i följande avsnitt endast kan anses utgöra en del av en organisations ekonomistyrning. Det saknas således ett bredare perspektiv på ekonomistyrning, utöver prestationsmätning, i litteraturen om kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor.<sup>1</sup>

#### 1.4.2 Mot en bredare forskningsansats

En klassisk definition av ekonomistyrning är att den utgörs av den process genom vilken ledningen i en organisation säkerställer att resurser genereras och används effektivt, med syfte att uppfylla organisatoriska mål (Anthony, 1965). I likhet med senare ramverk för studier av ekonomistyrning (se t.ex. Otley, 1999; Otley och Berry, 1980) utgår denna definition från en vertikal styrmodell där prestationsmätning spelar en central roll för att säkerställa måluppfyllelse. Diskussionen i det föregående visar dock hur införandet av kundorientering i privat sektor förknippas med ökande krav på en lateral styrning. För att studera konsekvenserna av denna utveckling bör perspektivet vidgas till att beakta samspelet mellan vertikala och laterala styraspekter där fokus inte enbart ligger på utformningen av prestationsmätning (se t.ex. Chenhall, 2008; Mouritsen, 1997; Munro och Hatherly, 1993).

Behovet av en sådan bredare ansats understryks av att vissa särdrag i offentliga organisationer kan antas accentuera de problem kring införandet av en lateral styrning som observerats i privat sektor. Offentliga organisationer har exempelvis tenderat att domineras av en starkt institutionaliserad vertikal styrning (Hambleton, 1988; Pollitt, 1988; Potter, 1988). Eftersom tidigare forskning haft ett ensidigt fokus på prestationsmätning saknas dock tillräcklig systematisk kunskap om hur denna typ av styrning samspelar med införandet av kundorientering och åtföljande krav på lateral styrning i offentlig sektor. Medan vissa studier visar att institutionaliserade vertikala strukturer

---

<sup>1</sup> Ett undantag från detta mönster utgörs av Modells och Wiesels (2009) bredare studie av kundorientering och ekonomistyrning i fem statliga myndigheter. Då studien delvis bygger på de fall som presenteras i denna avhandling vill jag inte föregripa diskussionen i detta sammanhang.

kan hämma framväxten av en lateral styrning (Modell, 2005a; Østergren, 2006) finns tecken på att institutionella krav på införandet av kundorientering leder till att vertikala och laterala styraspekter förenas inom samma styrsystem (Ogden, 1997).

Ovanstående resonemang pekar på vikten av att beakta betydelsen av *institutionella faktorer* i studier av kundorienteringens påverkan på ekonomistyrning i offentlig sektor. Samtidigt påverkas inte offentliga organisationer enbart av institutionella faktorer utan också av *ekonomiska faktorer* i form av exempelvis införandet av köp- och säljmodeller. Bakgrunden till införandet av marknadslösningar är uppfattningen att prissättning och konkurrens ska öka offentliga organisationers kund- och marknadsfokus, något som i sin tur anses leda till en ökad kostnadseffektivitet (se t.ex. Entwistle och Martin, 2005; Jones, 1999; Lindkvist, 1996). Medan den offentliga marknaden stött på praktiska problem, anses det för tidigt att döma ut densamma (Kastberg, 2005; Norén, 2003). Detta kopplas bl.a. till att konkurrens kan generera den valfrihet som efterfrågas av enskilda medborgare eller kunder, och att det finns ett stöd för närvaron av ekonomiska faktorer i offentlig sektor från politiskt håll. Sammanfattningsvis kan således den marknadsinspirerade ansatsen, med sitt fokus på ekonomiska faktorer, anses ha betydelse för hur en utveckling av kundorientering påverkar ekonomistyrningen i offentliga organisationer.

Därtill visar tidigare ekonomistyrningsstudier på betydelsen av *tekniska faktorer* för hur en utveckling av kundorientering påverkar offentliga organisationers ekonomistyrning. Med tekniska faktorer avses verksamhetsaspekter, kopplade till hur en organisation strukturerar och genomför sin operativa verksamhet. Det är särskilt i samband med utformningen av system för prestationsmätning som tekniska faktorer lyfts fram i den tidigare litteraturen om kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor. Tekniska faktorer utgörs i detta sammanhang framför allt av mätproblem, och bottnar i svårigheter att utforma prestationsmått utifrån kundernas behov och en bedömningsmässig osäkerhet vad gäller fastställandet av värdet av olika prestationer utifrån ett kundperspektiv (se t.ex. Ogden och Anderson, 1995; Pollitt, 1988).

Det perspektiv som skisseras ovan sammanfaller väl med utvecklingen inom *nyinstitutionell teori*, vilken utgör en av de dominerande teoribildningarna inom forskningen kring en förändrad ekonomistyrning (Dillard et al., 2004; Lounsbury, 2008; Modell, 2007), i synnerhet i samband med reformer av offentlig sektor (Brunsson, 1994; van Helden, 2005). Denna teoribildning har i ökande utsträckning lyft fram samspelet mellan *institutionella*, *ekonomiska* och *tekniska faktorer* som betydelsefullt för utvecklingen av olika ekonomistyrningstekniker (se t.ex. Collier, 2001; Geiger och Ittner, 1996; Hoque och Hopper, 1997; Lapsley och Pallott, 2000; Lounsbury, 2008). Även om den tidigare forskningen kring kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor har saknat ett sammanhållet teoretiskt

ramverk, kan nyinstitutionell teori således utgöra en lämplig utgångspunkt för fortsatt utveckling av denna forskning. Innebörden och utvecklingen av nyinstitutionell teori, särskilt i relation till ekonomistyrningslitteraturen, behandlas mer utförligt i avhandlingens teoretiska referensram i kapitel två.

Sammanfattningsvis innebär utvecklingen av kundorientering i offentlig sektor, att offentliga organisationer ställs inför ett införande av lateral styrning. Styrningen i offentlig sektor utgår emellertid traditionellt från en vertikal styrmodell, varför en studie av hur utvecklingen av kundorientering påverkar offentliga organisationers ekonomistyrning behöver inkludera aspekter av hur dessa två styrformer samspelar respektive eventuellt motverkar varandra. Fokus i den tidigare litteraturen om kundorientering och ekonomistyrning har dessutom legat på kundorientering i relation till prestationsmätning och det finns endast ett fåtal empiriska studier kring detta tema. Detta innebär att det i dagsläget saknas tillräcklig systematisk kunskap för att vi ska kunna uttala oss om hur en utveckling av kundorientering påverkar offentliga organisationers ekonomistyrning i ett bredare perspektiv och vilken betydelse institutionella, ekonomiska och tekniska faktorer har i detta sammanhang.

## 1.5 Forskningsfråga och syfte

Den ovanstående diskussionen utgör underlag för formuleringen av följande övergripande forskningsfråga:

- *Hur påverkar utvecklingen av kundorientering offentliga organisationers ekonomistyrning?*

Medan såväl institutionella, ekonomiska och tekniska faktorer lyfts fram i litteraturen om kundorientering och ekonomistyrning, saknas ett teoretiskt perspektiv på området som sammanhållet och systematiskt studerar betydelsen av dessa faktorer och samspelet mellan dessa. Jag har dock argumenterat för att nyinstitutionell teori kan utgöra ett sådant övergripande ramverk. Avhandlingens övergripande syfte kan således formuleras enligt följande:

- *Syftet är att inom ramen för nyinstitutionell teori bidra till en vidareutveckling av tidigare forskning om hur en utveckling av kundorientering påverkar offentliga organisationers ekonomistyrning.*

## 1.6 Avhandlingens disposition

I nästa kapitel presenteras avhandlingens teoretiska referensram och analysmodell, varvid litteraturen om kundorientering och ekonomistyrning kombineras med nyinstitutionell teori. Därefter följer ett kapitel som presenterar avhandlingens metod, vilket bl.a. inkluderar en diskussion kring forskningsansats, forskningsprocessen och begränsningar med avseende på den valda metoden. Sedan följer tre kapitel vilka presenterar utvecklingen av olika styrmodeller och kundorientering i svensk statsförvaltning samt de genomförda fallstudierna i de statliga myndigheterna Banverket och Vägverket. I följande kapitel görs en återkoppling till avhandlingens analysmodell och en komparativ analys genomförs av den empiriska datan. Avslutningsvis följer ett kapitel som presenterar avhandlingens slutsatser, bidrag och implikationer för forstsatt forskning.



## 2. Ett nyinstitutionellt perspektiv på utvecklingen av ekonomistyrning

### 2.1 Inledning

Denna avhandling utgår från perspektivet att organisationer påverkas av institutionella, ekonomiska och tekniska faktorer i sin omgivning. Detta är också en uppfattning som återfinns inom teoribildningen nyinstitutionell teori, vilken utgör denna avhandlings övergripande teoretiska referensram. Kapitlet inleds med en kort introduktion till nyinstitutionell teori och dess utveckling. Därefter följer ett avsnitt som fokuserar institutionell isomorfism, eller det externa tryck mot likriktning som riktas mot organisationer inom samma fält. Sedan diskuteras samspelet mellan institutionella och ekonomiska faktorer respektive tekniska faktorer och hur ett sådant spel kan påverka organisatoriskt beteende och förändring. Kapitlet avslutas med en presentation av en analytisk referensram för studiet av hur utvecklingen av kundorientering påverkar ekonomistyrningen i offentliga organisationer. Referensramen innebär en preliminär integration mellan nyinstitutionell teori och litteraturen om kundorientering och ekonomistyrning. Den visar även på de faktorer som kan innebära barriärer respektive drivkrafter för införandet av lateral styrning i offentliga organisationer.

### 2.2 Nyinstitutionell teori – en översikt

Nyinstitutionell teori uppkom som en kritisk reaktion mot contingency-teori och resursberoendeskolans (Johansson, 2002; Scott, 2001; 2009). Det var särskilt uppfattningen att organisationer utgör rationella aktörer, vars handlingar utgår från effektivitetshänsyn som forskarna inom nyinstitutionell teori motsatte sig. En utgångspunkt för nyinstitutionell teori är istället att en organisations överlevnad inte är beroende av verksamhetens effektivitet utan snarare av dess förmåga att anpassa sig till institutionaliserade regler och förväntningar i omgivningen (Meyer och Rowan, 1977; DiMaggio och Powell, 1983). En sådan anpassning kan till och med ha en negativ effekt på den enskilda organisationens effektivitet. Emellertid anses detta uppvägas av att organisationen genom att följa institutionaliserade regler skapar en legitimitet för verksamheten, något som ökar möjligheterna för organisationen att fortleva.

Enligt Meyer och Rowan (1977) innebär institutionaliserade regler att det finns en gemensam uppfattning (som tas för given), rörande hur olika typer av aktiviteter ska genomföras eller hur en organisation ska agera i olika frågor. Institutionaliserade regler betraktas som självklara, de ifrågasätts inte av den allmänna opinionen utan kan ses som inbyggda i samhällets struktur. Scott (2001) definierar institutioner som "...mångfasetterade, beständiga sociala strukturer som skapats genom symboliska element, sociala aktiviteter och materiella resurser" (s. 49). Institutioner anses också bygga på regler, normer och kulturella-kognitiva element vilket ger stabilitet och mening till samhället. Detta är något som enligt Scott (2001) bidrar till att göra institutioner motståndskraftiga mot förändring.

Även om nyinstitutionell teori inbegriper en uppfattning om institutioner som beständiga och stabila strukturer, anses de inte vara "immuna" mot förändringstryck och förändringsprocesser (Clemens och Cook, 1999; Lounsbury, 2007; 2008; Oliver, 1992; Scott, 2001; Seo och Creed, 2002). Sedan Meyer och Rowan (1977) och DiMaggio och Powell (1983) publicerade sina klassiska studier har också forskningen inom nyinstitutionell teori utvecklats mot att även fokusera vad som leder till en av-institutionalisering av organisatoriska aktiviteter, m.a.o. vad som gör att organisatoriska handlingsmönster och strukturer omprövas och överges. Den tidiga forskningen inom nyinstitutionell teori har även kritiserats för sitt ensidiga fokus på organisatoriska processer för legitimitetsskapande, samt de institutionella externa faktorer som leder till homogeniseringsprocesser bland organisationer inom samma organisatoriska fält<sup>2</sup>. Kritiken utgår från uppfattningen att såväl institutionaliseringsprocesser som av-institutionaliseringprocesser behöver studeras, för att organisatoriskt beteende och förändring ska kunna förklaras (Clemens och Cook, 1999; Oliver, 1992).

I flera studier förs också argument fram för att organisationer kan påverkas av såväl sin institutionella som sin *tekno-ekonomiska* omgivning (Granlund och Lukka, 1998; Kraatz och Zajac, 1996; Oliver, 1992; Powell, 1991; Scott, 1991; Scott och Meyer, 1983). Med den tekno-ekonomiska omgivningen avses de krav som förknippas med organisationers operativa verksamhet samt från kunder, leverantörer och konkurrensbetingade faktorer (Kraatz och Zajac, 1996). Medan en anpassning till de krav som den institutionella omgivningen ställer på organisationen innebär en ökad grad av legitimitet, ställer den tekno-ekonomiska omgivningen krav på organisationen rörande grad av effektivitet i verksamheten (Powell, 1991; Scott och Meyer,

---

<sup>2</sup> Enligt DiMaggio och Powell (1983) utgörs ett organisatorisk fält av de verksamheter som tillsammans bildar ett erkänt institutionellt fält, m.a.o. en grupp av organisationer vilka genom institutionaliseringsprocesser blivit mer och mer homogena. Såväl organisationer som producerar liknande produkter och tjänster, leverantörer och kunder till dessa organisationer som de organisationer som reglerar organisationernas verksamheter genom utfärdande av standarder, riktlinjer m.m. ingår i definitionen av ett organisatorisk fält.

1983). Samtidigt som de olika typerna av krav skiljer sig, behöver de dock inte vara oförenliga (Powell, 1991).

En annan utgångspunkt för kritiken mot den tidiga nyinstitutionella litteraturen är att den anses implicera en passivitet hos organisationer (Lounsbury, 2008; Oliver, 1991; 1992; Powell, 1991; Scott, 2009). Genom att fokus har legat på hur institutionella strukturer sprids och leder till homogeniseringsprocesser bland organisationer i samma fält anses de individuella organisationernas varierande handlingsutrymme ha fått en alltför undanskymd roll. Den senare forskningen inom nyinstitutionell teori har emellertid inneburit ett ökat fokus på de enskilda organisationernas roll. Oliver (1991) menar exempelvis att organisationer kan göra strategiska val rörande hur de ska bemöta de externa institutionella krav på likformighet som riktas mot dem. Emedan en organisation kan välja att helt följa institutionella regler och normer kan den även välja att ignorera det institutionella tryck som riktas mot verksamheten, eller försöka förhandla med och påverka de aktörer som utövar det institutionella trycket. Enligt Oliver (1991) avgörs den enskilda organisationens agerande av det institutionella tryckets natur, exempelvis varför och av vem det institutionella trycket utövas. Därtill menar Seo och Creed (2002) att de institutionella krav som riktas mot en organisation kan resultera i uppkomsten av institutionella inkonsistenser och leda till en institutionell kris. Kombinationen av en sådan kris och ett organisatoriskt ifrågasättande av institutionaliserade strukturer kan generera s.k. förändringsagenter i verksamheten – sociala aktörer som verkar som drivkrafter för institutionell förändring.

Lounsbury (2007; 2008) diskuterar också betydelsen av konflikterande *institutionella logiker* för institutionell förändring. Institutionella logiker utgörs av de övergripande föreställningar och regler som ligger till grund för värderingar och beslutsfattande i ett organisatoriskt fält och därmed påverkar utformningen av organisatoriska strukturer. Enligt Lounsbury (2007; 2008) kan konflikterande institutionella logiker på såväl en organisatorisk fältnivå som i enskilda organisationer leda till en fragmentering av ett organisatoriskt fält. Detta är kopplat till att det sätt som en verksamhet väljer att hantera institutionella inkonsistenser påverkar den praktiska utformningen av organisatoriska tekniker och handlingsmönster. Samtidigt understryker andra studier att diskussionen om institutionell förändring och förändringsagenter är mer komplicerad än vad Seos och Creeds (2002) resonemang indikerar (Leca och Naccache, 2006; Lounsbury och Crumley, 2007). Detta är kopplat till att dylika agenter inte är skilda från den institutionella kontext de verkar i, utan snarare är inbäddade i befintliga institutionaliserade strukturer och därmed även påverkade av existerande normer och värderingar, vilket anses hämma ett mer radikalt ifrågasättande av sådana strukturer. Leca och Naccache (2006) poängterar även att en uppfattning att institutionella aktörer kan agera rationellt och frånkopplat institutionaliserade strukturer går emot den nyinstitutionella teorins grundvalar, vilka bottnar i att aktörers agerande

och värderingar är institutionellt inbäddade. Det är snarare genom att förlita sig på olika institutionella logiker inom ett organisatoriskt fält som aktörer kan ifrågasätta och eventuellt förändra befintliga strukturer.

Sammanfattningsvis innebar den tidiga forskningen inom nyinstitutionell teori främst ett fokus på institutionaliserings- och homogeniseringsprocesser bland organisationer i samma fält. I takt med att teoribildningen utvecklats har emellertid även av-institutionaliseringsprocesser, betydelsen av krav från organisationers tekno-ekonomiska omgivning, individuella organisationers handlingsutrymme och relationen mellan institutionaliserade strukturer och aktörer i samband med institutionell förändring kommit att fokuseras i forskningen. Dessa är emellertid inte de enda förändringar som skett inom nyinstitutionell forskning sedan publiceringen av Meyers och Rowans (1977) studie, vilken kan anses utgöra startskottet för teoribildningen (Johansson, 2002; Scott, 2001). Ytterligare utvecklingslinjer, såväl som en mer utförlig diskussion om teorins utgångspunkter och utveckling, presenteras i kapitlets kommande avsnitt. I denna framställning läggs särskild tyngdpunkt vid teori-bildningens tillämpning inom ekonomistyrningslitteraturen.

## 2.3 Isomorfism

En av de grundläggande utgångspunkterna för nyinstitutionell teori är att organisationer inom samma fält tenderar att bli mer lika varandra över tiden (DiMaggio och Powell, 1983; Meyer och Rowan, 1977). Heterogenitet rörande organisationsstruktur och verksamhet anses bli mindre i takt med att det organisatoriska fältet institutionaliseras. I och med att fältet institutionaliseras utsätts organisationerna för externt tryck mot homogenisering eller *isomorfism*.

DiMaggio och Powell (1983) skiljer mellan två typer av isomorfism, en som utgör resultatet av konkurrens och en som är av institutionell natur. Konkurrensbetingad isomorfism<sup>3</sup> anses främst förekomma när organisationer verkar på en öppen konkurrensutsatt marknad. Institutionell isomorfism anses å andra sidan existera när organisationer snarare konkurrerar om politisk makt och legitimitet än om kunder och resurser. Medan konkurrensbetingad isomorfism kan förklara homogeniseringsprocesser bland privata organisationer i samma fält, anses institutionell isomorfism särskilt ligga bakom en likriktning mellan offentliga organisationer (se även Frumkin och Galaskiewicz, 2004; Scott och Meyer, 1983)

Powell (1991) tonar dock ned distinktionen mellan de organisationer som utsätts för konkurrensbetingad isomorfism, och de organisationer som är utsatta för institutionell isomorfism. Istället menar han att indelningen i de två

---

<sup>3</sup> Begreppet "konkurrensbetingad isomorfism" är en översättning från engelskans (eng.) "competitive isomorphism". Översättningen är hämtad från Johansson (2002).

typerna av isomorfism ska betraktas som analytisk. Powell (1991) poängterar också att tekno-ekonomiska och institutionella omgivningar inte ska betraktas som dikotomier, varvid en organisation kan utsättas för såväl konkurrensbetingad som institutionell isomorfism. Empiriskt kan det dessutom vara svårt att avgöra vilka av de externa krav som riktas mot organisationer, som kan hänföras till konkurrensbetingad respektive institutionell isomorfism.

Utöver den analytiska indelningen i tekno-ekonomiska och institutionella strukturer, delar nyinstitutionell teori också in institutionell isomorfism i tre former eller mekanismer; *tvingande*, *mimetisk* och *normativ* (DiMaggio och Powell, 1983; Scott, 2001). Uppfattningen är att varje typ av institutionell förändring som sker genom någon av de tre formerna av isomorfism fortgår, oavsett om det visar sig att verksamhetens effektivitet ökar eller ej.

- *Tvingande isomorfism* kan uppkomma som ett resultat av såväl politiska influenser som organisatoriska legitimitetsproblem. Trycket kan vara formellt eller informellt och utövas av andra organisationer vilka den specifika organisationen är beroende av (auktoriteter), eller utgöra resultatet av kulturella förväntningar i samhället. Exempel på auktoriteter som kan ge upphov till tvingande isomorfism är staten och domstolar. Uppfattningen är att organisationerna tvingas att anpassa sina verksamheter till institutionaliserade regler, eller anpassar sig till institutionaliserade regler på grund av rädsla för sanktioner (DiMaggio och Powell, 1983; Scott, 2001).
- *Mimetisk isomorfism* bedöms istället ha sin grund i organisatorisk osäkerhet, vilket leder till att organisationer i samma fält imiterar eller härmar varandra (DiMaggio och Powell, 1983). Måltydlighet, komplicerad teknologi och en osäker omvärld är exempel på faktorer som kan utgöra grund för denna typ av isomorfism. Genom att imitera andra organisationers strukturer, rutiner m.m. söker den enskilda organisationen uppnå liknande resultat och legitimitet för sin verksamhet. Konsulter anses understödja tendensen till mimetisk isomorfism; genom sin förmedling av standardiserade lösningar på organisatoriska problem (DiMaggio och Powell, 1983; Granlund och Lukka, 1998, Oliver, 1991). Medan organisationens resultatet eller effektivitet inte behöver förbättras genom en närvaro av konsulter, kan ett anlitanande av konsulter motiveras av att det ger organisationen ett sken av att försöka förbättra verksamheten i något avseende. Detta ökar i sin tur organisationens legitimitet i förhållande till andra aktörer i samma fält.
- *Normativ isomorfism* kopplas avslutningsvis traditionellt till olika professioner inom ett visst organisatoriskt fält. Enligt DiMaggio och

Powell (1983) utgörs normativ isomorfism eller professionalisering av en kollektiv strävan bland individerna inom en viss yrkeskår, att definiera förutsättningarna och metoderna för sitt arbete samt att legitimera yrkets självständighet. Branschorganisationer kan även utfärda gemensamma riktlinjer och föreskriva ett visst beteende för organisationer inom samma fält (Granlund och Lukka, 1998). Medan närvaron av konsulter enligt ovan kan stödja förekomsten av mimetisk isomorfism, anses även normativ isomorfism ofta ta sig uttryck i närvaron av konsulter och genomförandet av "benchmarking" mellan organisationer (Modell, 2002). Genom att åberopa en tillämpning och implementering av "best practice"/- metoder/-strukturer, utövar externa konsulter en påtryckning på organisationer i samma fält att likrikta sina verksamheter (se t.ex. Christensen, 2005).

Som en vidareutveckling av DiMaggios och Powells (1983) modell menar Scott (2001) att institutioner är uppbyggda av tre pelare, vilka består av *regler*, *normer* respektive *kulturella-kognitiva element*. Genom ett analytiskt ramverk kopplas de tre pelarna till de olika former av institutionell isomorfism som presenterats ovan. Enligt Scott (2001) utgörs exempelvis den första pelaren av regler eller regulativa element, och hör samman med förekomsten av tvingande isomorfism. De exempel på indikatorer som ges för denna pelare är lagar, regler och sanktioner. Den andra pelaren anses i sin tur utgöras av normativa element och kopplas till närvaron av normativ isomorfism. Enligt Scott (2001) innehåller normativa system såväl normer som olika typer av värderingar, vilka påverkar individer i en organisation att anpassa sitt beteende till implicita eller explicita förväntningar. De indikatorer som anges som exempel för denna pelare är förekomsten av certifiering och ackreditering. Den tredje och sista pelaren i Scotts (2001) analytiska ramverk utgörs av den kulturella-kognitiva pelaren, vilken sammankopplas med mimetisk isomorfism. Den bedöms utgöras av en gemensam uppfattning i samhället och i den specifika organisationen rörande organisationens roll, vad som är rätt beteende och vad som utgör meningsskapande verksamhet. Indikatorer för den kulturella-kognitiva pelaren är gemensamma värderingar och utgångspunkter för organisatoriskt handlande.

DiMaggio och Powell (1983) är noga med att understryka att de tre formerna av institutionell isomorfism är av analytisk natur. En orsak till svårigheten att särskilja vilken eller vilka former av institutionell isomorfism som har varit verksamma i en specifik situation, är att de olika formerna av isomorfism kan vara verksamma simultant och interagera med varandra. Tendensen bland empiriska studier med utgångspunkt i nyinstitutionell teori har dock inte varit att inkludera såväl tvingande, mimetisk som normativ isomorfism i sin analys. Istället visar Mizruchis och Feins (1999) genomgång av de empiriska studier som publicerats i sex nordamerikanska tidskrifter

från mitten av 1980- till mitten av 1990-talet att tendensen varit den omvända. Tjugo av de totalt 26 studier i vilka forskarna försöker operationalisera och empiriskt testa DiMaggios och Powells (1983) typologi inkluderar enbart en av de tre formerna av institutionell isomorfism. Studierna lade också oproportionerligt stor vikt vid mimetisk isomorfism. Enligt Mizruchi och Fein (1999) riskerar ett sådant snävt fokus att leda till en inkomplett beskrivning av fenomenet institutionell isomorfism.

Ett antal studier inom redovisnings- och ekonomistyrningslitteraturen har dock sökt att inkludera samtliga av de tre formerna av institutionell isomorfism vid undersökningen av olika fenomen (Carpenter och Feroz, 2001; Granlund och Lukka, 1998; Hussain och Hoque, 2002, Malmi, 1999). Carpenter och Feroz (2001) visar exempelvis hur förekomsten av tvingande isomorfism inneburit en tidig implementering av redovisningsprinciper i amerikanska delstater, till skillnad från närvaron av normativ isomorfism vilket resulterat i en senare implementering av desamma. Samtidigt menar forskarna att även mimetisk isomorfism kan ha påverkat de amerikanska delstaternas implementering av de nämnda redovisningsprinciperna, men att man saknar tillräckligt underlag för att uttala sig om detta.

Inte heller Hussain och Hoque (2002) har stöd i sin studie för att visa på närvaron av mimetisk isomorfism. Däremot visar deras studie att såväl tvingande som normativ isomorfism spelar en viktig roll för utformningen av icke finansiella prestationsmätningssystem i japanska banker. Malmi (1999) menar emellertid att såväl mimetisk som tvingande isomorfism kan urskiljas i samband med spridningen av ekonomistyrningstrender i finska företag, som exempelvis aktivitetsbaserad kalkylering (ABC). De två formerna av isomorfism anses dessutom samverka med varandra. Granlund och Lukka (1998) poängterar dessutom att såväl tvingande, normativ som mimetisk isomorfism är verksamma vid en global spridning av ekonomistyrningstekniker i privat sektor.

Sammanfattningsvis visar denna översiktliga genomgång att flera studier uppmärksammat vikten av att inkludera samtliga former av institutionell isomorfism, vid analysen av homogeniseringstendenser och spridningen av olika ekonomistyrningstekniker. Argument presenteras även för att det är svårt att empiriskt särskilja de olika typerna av institutionell isomorfism bl.a. då dessa samverkar med varandra. Lite uppmärksamhet har emellertid riktats mot att undersöka hur interaktionen mellan de olika typerna av institutionell isomorfism påverkar organisationer i samma fält. Istället tenderar forskarna att studera effekten av de olika formerna av isomorfism separat från varandra.

I syfte att öka operationaliserbarheten i DiMaggios och Powells (1983) typologi presenterar Modell (2002) en alternativ begreppsapparat. Denna tar sin utgångspunkt i Olivers (1991) argument för att det sätt som organisationer svarar mot institutionellt tryck bl.a. är beroende av om det institutionella trycket är tvingande eller av en mer frivillig karaktär. Modell

(2002) menar att en analytisk indelning i form av *tvingande isomorfism* respektive *frivillig anpassning till institutionella normer* kan ersätta de tre formerna av institutionell isomorfism. *Tvingande isomorfism* kopplas till formella krav i form av exempelvis lagar och krav som staten ställer på organisationer. *Frivillig anpassning till institutionella normer* rymmer i sin tur såväl normativ som mimetisk isomorfism och kopplas således till förekomsten av osäkerhet, professionalisering och normbildning. En sådan indelning kan anses underlätta för författare av olika studier att empiriskt särskilja vilken eller vilka former av institutionell isomorfism som har varit verk samma i en specifik situation samt att urskilja hur dessa interagerar med varandra (Modell, 2002). Definitionen av de tre formerna av institutionell isomorfism ovan stödjer också en indelning i tvingande isomorfism och frivillig anpassning till institutionella normer genom att den indikerar de problem som kan uppkomma i samband med att tvingande, mimetisk och normativ isomorfism ska särskiljas empiriskt. Exempelvis visar definitionen att närvaron av konsulter kan implicera såväl förekomsten av mimetisk som normativ isomorfism.

Med hänsyn till den ovanstående diskussionen om de problem som användningen av DiMaggios och Powells (1983) typologi kan innebära vid empiriska studier, kan det anses finnas stöd för att anamma Modells (2002) indelning i tvingande isomorfism respektive frivillig anpassning till institutionella normer. I den fortsatta framställningen kommer således dessa två begrepp att ersätta de analytiska begreppen tvingande, normativ och mimetisk isomorfism. Denna indelning har även visat sig användbar i senare empiriska studier (se t.ex. Christensen, 2005; Modell och Wiesel, 2008).

Spridningen av olika ekonomistyrningstekniker anses emellertid inte enbart påverkas av institutionella faktorer, utan också av ekonomiska (Granlund och Lukka, 1998) och tekniska faktorer (Modell, 2002; 2007). Därtill kan dessa faktorer samspela med varandra och på så sätt påverka förändrings- och implementeringsprocesser av ekonomistyrningstekniker (Modell, 2002; 2007). Vid empiriska studier på området behöver således såväl ekonomiska, tekniska och institutionella faktorer, som samspelen mellan dessa faktorer inkluderas i analysen. I de två följande avsnitten kommer detta samspel att diskuteras och problematiseras med utgångspunkt från ekonomistyrningslitteraturen.

## 2.4 Betydelsen av organisationers tekno-ekonomiska omgivning

Även om en organisations institutionella och tekno-ekonomiska omgivning ställer olika krav, kan det vara svårt att i praktiken avgöra huruvida det tryck som riktas mot organisationen har ett tekno-ekonomiskt eller institutionellt



ursprung (Powell, 1991). Detta kan kopplas till att de processer som utgör resultatet av ett institutionellt respektive tekno-ekonomiskt tryck interagerar med varandra. Den tekno-ekonomiska omgivningen kan också generera två typer av krav på en organisation, dels utifrån ett ekonomiskt perspektiv, dels från ett tekniskt perspektiv (Oliver, 1992; Powell, 1991). Medan de ekonomiska faktorerna mynnar från de krav som en ökad grad av konkurrens ställer på en organisation, är de tekniska faktorerna kopplade till interna operativa faktorer som produktions- och informationsteknologi. Dessa skillnader i ursprung gör att de krav som ställs utifrån ett tekniskt perspektiv kan vara oförenliga med de krav som ställs på en organisation utifrån ett ekonomiskt perspektiv (Modell, 2002; Oliver, 1992). Därför behandlas dessa faktorer och deras samspel med institutionella faktorer separat i det nedanstående.

#### 2.4.1 Samspelet mellan ekonomiska och institutionella faktorer <sup>4</sup>

Utvecklingen av nyinstitutionell teori har inneburit ett ökat intresse för hur såväl institutionella faktorer som ekonomiska faktorer påverkar organisatorisk förändring. Oliver (1992) menar exempelvis att en ökad grad av konkurrens kan leda till en förändring av den institutionella definitionen av organisatorisk framgång och därmed en av-institutionalisering av organisatoriska strukturer. Detta illustreras empiriskt i Kraatz' och Zajacs (1996) studie av betydelsen av marknadsfaktorer i ett starkt institutionaliserat organisatoriskt fält. Greenwoods och Hinings (1996) poängterar dock att organisatorisk förändring inte enbart sker på basis av externt tryck. Istället menar de att organisatorisk förändring utgör resultatet av ett samspel mellan tekniska faktorer, institutionella faktorer och marknadsfaktorer. Utan att djupare analysera det i sin studie menar också D'Aunno et al. (2000) att marknadsfaktorer och institutionella faktorer kan interagera med varandra, och därigenom påverka organisatorisk förändring. Även om dessa studier lyfter fram betydelsen av marknadsfaktorer och till viss del även belyser samspelet mellan marknadsfaktorer och institutionella faktorer tenderar de inte att djupare analysera samspelet mellan dessa.

Granovetter (1985) menar emellertid att ekonomiskt beteende finns "inbäddat" i sociala relationer och strukturer. Det innebär att det föreligger ett nära samspel och ömsesidigt beroende mellan sådana sociala strukturer och ekonomiska faktorer, något som anses utgöra grunden för en fungerande marknad. Inbäddning utgör således en motsats till det inom nyinstitutionell teori vitt använda begreppet "särkoppling". Särkoppling bottnar i situationen att en organisation är utsatt för konflikterande krav och i syfte att undvika

---

<sup>4</sup> Detta avsnitt utgör en vidareutveckling av Modell och Wiesel (2008) som även omfattar en empirisk analys, delvis baserad på data från två av denna avhandlings inbäddade fallstudier (i Vägverket). För att inte föregå avhandlingens empiriska analys redogörs här endast för teoretiska resonemang.

uppkomsten av interna konflikter separeras externa krav från den operativa verksamheten och styrningen (Meyer och Rowan, 1977).

Enligt Granovetter (1985) innebär en uppblandning av affärs- och sociala relationer att ett förtroende skapas mellan olika parter på marknaden, vilket är en förutsättning för ekonomiskt utbyte. En uppblandning av affärsmässiga och sociala relationer anses även underlätta hanteringen av uppkomna konflikter och ge stabilitet åt en marknad. Fligstein (1996) söker i sin tur visa hur dessa sociala relationer eller strukturer skapas, genererar stabilitet i marknaden och transformeras. Uppfattningen är att en marknad utgör resultatet av ett institutionaliseringsprojekt och därvidlag kan beskrivas som en social konstruktion.

Enligt Fligstein (1996) är staten en viktig aktör i detta sammanhang då det är staten som anses skapa de sociala institutioner som utgör förutsättningen för bildandet av en öppen marknad. Det är genom att utfärda lagar för att bl.a. säkerställa konkurrens, äganderättigheter och möjliggöra ekonomiskt utbyte som staten fastställer de strukturer inom vilka aktörerna på marknaden kan agera. Dessa sociala strukturer ger också stabilitet åt marknaden, vilket eftersträvas av marknadens aktörer då stabilitet anses öka deras möjligheter att överleva.

När en marknad väl är institutionaliserad upprätthålls stabiliteten av sociala relationer mellan dess dominerande aktörer. Enligt Fligstein (1996) kan emellertid faktorer utanför aktörernas kontroll äventyra marknadens stabilitet och utgöra grund för en transformation av densamma. Dessa faktorer utgörs av en etablering av nya aktörer, utvecklingen av en ekonomisk kris eller av ingripande från staten. Samtidigt framhåller Fligstein (1996) att staten under normala förhållanden<sup>5</sup> drar sig från att omformulera marknadens sociala struktur då detta strider mot de dominerande aktörernas intressen.

Sammanfattningsvis implicerar Granovetters (1985) och Fligsteins (1996) argument ett nära samband och ömsesidigt beroende mellan institutionella och ekonomiska faktorer.<sup>6</sup> Genom att ekonomiskt beteende finns inbäddat i sociala strukturer och institutioner, kan det emellertid vara svårt att empiriskt urskilja huruvida de krav som riktas mot en organisation har sitt ursprung i dess institutionella eller tekno-ekonomiska omgivning (se även Powell, 1991). Hur ett införande av marknadsfaktorer påverkar organisatoriska fält, som traditionellt skyddats från närvaron av sådana faktorer (jfr. offentlig sektor), är dock ett underutforskat område i den nyinstitutionella litteraturen (Davis och Marquis, 2005).

Inom ekonomistyrnings- och redovisningslitteraturen återspeglar ett antal studier samspelet mellan institutionella och ekonomiska faktorer, samt

---

<sup>5</sup> Med ”normala förhållanden” avses situationen då marknaden ej är i kris. Fligstein (1996) menar att en marknad kan hamna i kris som ett resultat av krig, ekonomisk depression eller statlig kollaps.

<sup>6</sup> För översikter av litteraturen om social och institutionell inbäddning av ekonomiska faktorer se Beckert (1996; 2003), Dacin et al. (1999) och Dequech (2003).

betydelsen av en sådan samverkan för spridningen och implementeringen av olika ekonomistyrningstekniker (Covaleski et al., 2003; Euske och Riccaboni, 1999; Geiger och Ittner, 1996; Granlund och Lukka, 1998; Hopper och Major, 2007; Hoque och Hopper, 1997; Hussain och Hoque, 2002; Modell, 2002; Tsamenyi et al., 2006). Enligt Geiger och Ittner (1996) och Modell (2002) utgör exempelvis graden av konkurrens en viktig faktor för den betydelse som en implementering av tekniker för kostnadsallokering får på en organisations operativa verksamhet. Vid en högre grad av konkurrens tenderar tekniker för kostnadsallokering att implementeras mot bakgrund av en frivillig anpassning till institutionella normer, och tillmätas betydelse i organisationens dagliga verksamhet. Det motsatta förhållandet anses råda i sektorer med en hög grad av reglering, t.ex. offentlig sektor, där en implementering av dylika tekniker snarare sker på basis av tvingande isomorfism och tenderar att leda till en särkoppling av organisationens formella struktur och dess operativa verksamhet (Modell, 2002).

Hoques och Hoppers (1997) studie visar även hur graden av konkurrens kan påverka den operativa användningen av budget. Enligt dem innebär faktorer som en osäker och turbulent politisk och industriell omgivning, i kombination med att användningen av budget införts som ett resultat av tvingande isomorfism, att denna särkopplas från organisationens operativa verksamhet (se även Alam, 1997). Vid en hög grad av konkurrens visar emellertid studien att budget tillmätas en operativ betydelse, oavsett om organisationen verkar i en osäker och turbulent politisk och industriell kontext.

Granlund och Lukka (1998) poängterar också att det inte räcker att endast fokusera institutionella faktorer eller marknadsfaktorer för att förklara den globala spridningen och implementeringen av ekonomistyrningstekniker. Istället anses sådana spridnings- och implementeringsprocesser utgöra resultatet av ett samspel mellan institutionella faktorer och marknadsfaktorer. Euske och Riccaboni (1999) illustrerar dessutom hur ett samspel mellan marknadsfaktorer, institutionella och tekniska faktorer leder till en omdefiniering av organisatorisk framgång, och en utveckling av tekniker för ekonomistyrning. Avslutningsvis poängterar även Hussain och Hoque (2002) hur ett samspel mellan institutionella faktorer och marknadsfaktorer resulterar i en utveckling av icke finansiella prestationsmått i japanska banker.

Även om de ovanstående studierna stödjer betydelsen av ett samspel mellan institutionella och ekonomiska faktorer, återspeglar de inte särskilt argumentet att ekonomiskt beteende är inbäddat i institutionella faktorer. Hur sociala relationer utgör en förutsättning och utgångspunkt för marknadsfaktorer analyseras dock djupare i tre andra ekonomistyrnings- och redovisningsorienterade studier (Covaleski et al., 2003; Hopper och Major, 2007; Tsamenyi et al., 2006). Covaleski et al. (2003) illustrerar t.ex. hur institutionella krav på effektivitet och en strävan efter ökad legitimitet leder till ett införande av marknadsfaktorer i form av konkurrens i en statlig och mono-

politisk marknad. Medan staten fastställer ramverket för den avreglerade marknaden, resulterar maktstrukturen bland dess aktörer och en utbredd opportunism till instabilitet i marknaden och krav på ökad reglering. Hoppers och Majors (2007) studie visar hur politiska processer och en strävan efter social legitimitet genom ökad effektivitet leder till institutionella krav på ett införande av system för kostnadsallokering, i form av ABC. Medan en implementering av ABC understöds av marknadsfaktorer, mynnar dessa faktorer från sociala och institutionella krav.

Enligt Tsamenyi et al. (2006) behöver emellertid inte marknadsfaktorer vara reella för att påverka organisatorisk förändring. Istället illustrerar deras studie hur både reella marknadsfaktorer i form av krav på marknadsprissättning och potentiella marknadsfaktorer i form av "hotet" om konkurrens kan samspela med institutionella faktorer och tekniska maktfaktorer. I den studerade organisationen utgjorde marknadsfaktorer såväl resultatet av tvingande isomorfism från en övergripande fältnivå (genom EU-direktiv) som grunden för tvingande isomorfism i form av krav från huvudkontoret att övergå från kostnadsprissättning till marknadspriser och implementeringen av ett nytt redovisningssystem. I syfte att klara en eventuell konkurrenssituation skedde i sin tur en frivillig anpassning till institutionella normer, genom att hjälp togs in av konsulter och inom-organisatorisk expertis för att utforma redovisningssystemet så att detta möjliggjorde effektivitet och konkurrenskraft. Trots uppkomna maktkonflikter i organisationen resulterade samspelet mellan tvingande isomorfism, marknadsfaktorer och frivillig anpassning till institutionella normer i förlängningen i ett införande och en praktisk användning av det nya redovisningssystemet.

Sammanfattningsvis visar diskussionen i detta avsnitt på behovet av att fokusera såväl institutionella som ekonomiska faktorer, samt samspelet mellan dessa vid studier av organisatorisk förändring. Argumentet att ekonomiskt beteende är inbäddat i institutionella faktorer avspeglas dock inte särskilt i den nyinstitutionella litteraturen, och endast till viss del inom studier av ekonomistyrning. Även diskussionen i nästa avsnitt, vilken fokuserar samspelet mellan institutionella och tekniska faktorer, visar hur litteraturen tenderar att framhålla särkoppling snarare än inbäddning som ett organisatoriskt svar på samspelet mellan dessa.

#### 2.4.2 Relationen mellan tekniska och institutionella faktorer

Även ifråga om samspelet mellan institutionella och tekniska faktorer har den nyinstitutionella litteraturen tenderat att framhålla förekomsten av särkoppling som ett organisatoriskt svar på konflikterande krav. Särkoppling innebär i detta sammanhang att organisationen externt kan uppvisa en legitim struktur samtidigt som den operativa verksamheten kan uppfylla de effektivitetskrav som ställs på organisationen (Meyer och Rowan, 1977). Flera ekonomistyrnings- och redovisningsorienterade studier ger exempel på

organisationer som har valt särkoppling som strategi för att hantera konflikter mellan institutionella och tekniska krav (se t.ex. Ansari och Euske, 1987; Cavaluzzo och Ittner, 2004; Covaleski och Dirsmith, 1983; Geiger och Ittner, 1996; Lapsley och Pallott, 2000; Pettersen, 1995). Samtidigt utgår dessa studier huvudsakligen från ett statistiskt perspektiv, varvid förekomsten av särkoppling tenderar att betraktas som något naturligt bland organisationer i ett organisatoriskt fält. Därvidlag understryks uppfattningen om ett dominerande inflytande från institutionella faktorer och att dessa faktorer konflikterar med operativa aspekter. Senare studier visar dock att förhållandet mellan tekniska och institutionella faktorer inte behöver vara så statistiskt. Istället kan förhållandet förändras över tid och konflikter mellan de två typerna av krav reduceras (se t.ex. Collier, 2001; Dambrin et al., 2007; Euske och Riccaboni, 1999; Lukka, 2007; Modell, 2001; Nor-Aziah och Scapens, 2007; Siti-Nabiha och Scapens, 2005).

Medan den tidigare ekonomistyrnings- och redovisningsorienterade litteraturen således har lagt stort fokus vid särkoppling, utgör det ett underutforskat område hur förekomsten av en institutionell inbäddning av tekniska faktorer påverkar organisatoriskt beteende och tekniker (Dacin et al., 1999; Hung, 2005). Lounsbury (2008) kritiserar också den tidigare litteraturens tendens att fokusera isomorfism och särkoppling i relation till spridningen av ekonomistyrningstekniker i organisatoriska fält. Istället menar han att tekniska faktorer inbäddning i institutionella logiker, och förekomsten av konflikterande institutionella logiker på en organisatorisk fältnivå samt i enskilda organisationer, påverkar den praktiska utformningen av olika ekonomistyrningstekniker.

Ett mer dynamiskt perspektiv återfinns också i Dacin et als. (1999) diskussion om institutionell inbäddning av tekniska faktorer. Det framhålls att institutionell inbäddning inte är ett oföränderligt tillstånd, utan att graden av inbäddning kan variera över tid och mot bakgrund av förändringar i organisatorisk kontext. Ett mindre antal ekonomistyrningsstudier återspeglar hur sådana inbäddningsprocesser kan resultera i att standardiserade lösningar, som sprids via institutionell isomorfism, över en längre tidsperiod kan omvandlas så att de bättre överensstämmer med operativa aspekter och därmed minskar behovet av särkoppling (Granlund, 2001; Modell, 2009; Modell et al., 2007; Modell och Wiesel, 2008). Genom en sådan anpassning kan också de tekniker och styrsystem som tagits fram för olika ändamål förenas och bli till inbäddade delar av varandra. Styrsystem som sedan tidigare är konsistenta med tekniska krav kan omvandlas så att de även innefattar inslag av nya styrtekniker (Modell, 2009; Modell et al., 2007)

Sammanfattningsvis har den tidigare ekonomistyrningslitteraturen tenderat att utgå från ett statistiskt perspektiv och fokusera särkoppling som ett resultat av konflikterande tekniska och institutionella krav. Senare studier visar dock på betydelsen av en institutionell inbäddning av tekniska faktorer och hur graden av inbäddning kan förändras över tid. Som diskuteras vidare i

nästa avsnitt kan detta även innebära att de institutionella logiker som påverkar utformningen av en organisations ekonomistyrning kan sammansmälta och därigenom påverka införandet av en lateral styrning.

## 2.5 Avhandlingens analytiska referensram

I det följande avsnittet kommer nyinstitutionell teori att knytas samman med forskningen om kundorientering i relation till ekonomistyrning i offentlig sektor. I enlighet med diskussionen ovan utgår presentationen i avsnittet från perspektivet att institutionella, ekonomiska och tekniska faktorer, samt ett samspel mellan dessa, påverkar utformningen av kundorientering i offentliga organisationer.

I denna avhandling används begreppet lateral styrning för att beteckna att en utveckling av kundorientering får en påverkan på en organisations ekonomistyrning. Samtidigt innebär utvecklingen av en lateral styrning ett införande av en styrmodell som utgår från en annan institutionell logik än en traditionell vertikal styrning (Modell, 2009). Detta är i synnerhet fallet då vi talar om en renodlad lateral styrning liknande den som förespråkas i den normativa litteraturen i samband med etableringen av ett kundfokus (se t.ex. Johnson, 1992; 1994). Som påpekas i kapitel ett implicerar den laterala styrmodellen ett införande av processuella ansvarsområden och ett bemyndigande av enskilda medarbetare, medan den vertikala styrmodellen utgår från en indelning av verksamheten i funktioner och att de anställda styrs av de mål som formulerats på högre nivåer i organisationen. Till skillnad från den vertikala styrningen innebär också en lateral styrning att övergripande mål formuleras utifrån ett kundperspektiv och är av icke finansiell karaktär.

Medan det således föreligger en potentiell konflikt mellan den vertikala och laterala styrningens institutionella utgångspunkter visar Modell (2009) hur de olika logikerna kan sammansmälta i offentliga organisationer. Denna studie illustrerar hur ett införande av lateral styrning kan resultera i en uppblandning av vertikala och laterala styraspekter, varvid laterala aspekter blir en inbäddad del av den vertikala styrningen. Medan detta är i linje med diskussionen om institutionell inbäddning av tekniska faktorer i föregående avsnitt, utgör det en empirisk fråga under vilka specifika kontextuella förutsättningar en sådan inbäddning kan urskiljas i offentliga organisationer. Den analytiska referensram som utvecklas nedan ger en preliminär överblick över detta baserat på tidigare studier av kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor. Referensramen skiljer mellan de faktorer som kan antas utgöra *barriärer* respektive *drivkrafter* för utvecklingen av en lateral styrning, vilket kan jämföras med tidigare nyinstitutionell litteratur som särskiljer mellan stabiliserande respektive förändringsinriktade faktorer i relation till en förändring av en organisations tekniker för ekonomistyrning (se t.ex.

Burns och Baldvinsdottir, 2005; Burns och Scapens, 2000; Granlund, 2001; Modell, 2006b; Modell et al., 2007; Siti-Nabiha och Scapens, 2005).

Avslutningsvis har jag, i syfte att ge en övergripande bild av de faktorer som i den tidigare litteraturen har identifierats som barriärer respektive drivkrafter för införandet av en lateral styrning, utvecklat en tabell (se tabell 2). Tabellen är indelad i tre delar och de identifierade barriärerna och drivkrafterna har klassificerats utifrån om de utgår från institutionella, ekonomiska eller tekniska faktorer.

<b>Institutionella faktorer</b>	<b>Drivkraft</b>	<b>Barriär</b>
Lagstiftande/reglerande instrument	<i>Tvingande krav på utveckling av kundorientering:</i> • McGuire, 2002; Ogden, 1997; Ogden och Andersson, 1995; Potter, 1988; Sanderson, 1996	<i>Definition av kundbehov sammanvävs med politiska/institutionella processer, risk för redskap i maktkonflikter:</i> • Modell, 2005a; Østergren, 2006
Frivilliga standarder	<i>Anpassning till standarder, kundorienterade prestationsmåt:</i> • Dillard och Tinker, 1996; Modell, 2009	<i>Svårt att påverka den vertikala styrningen utifrån ett lateralt perspektiv, behov av stöd:</i> • Modell, 2005a; Pollitt, 1988; Østergren, 2006
Institutionaliserade vertikala strukturer	-	<i>Utformning av kundorienterade prestationsmåt/resurstilldelning utifrån vertikal styrmodell:</i> • Hambleton, 1988; McGuire, 2002; Modell, 2005a; Pollitt, 1988; Potter, 1988; Østergren, 2006
<b>Ekonomiska faktorer</b>	<b>Drivkraft</b>	<b>Barriär</b>
Konkurrens	<i>Ökade valmöjligheter och utformning av styrmekanismer som stödjer kundorientering:</i> • Potter, 1988	<i>Naturliga monopoltendenser och hög efterfrågan, minskade incitament för lateral styrning trots konkurrens:</i> • Hambleton, 1988; Modell, 2005a; Ogden, 1997; Ogden och Anderson, 1995; Østergren, 2006
Betalande kunder	<i>Staten går in som kontrollerande aktör för att säkerställa rättvis prissättning till kunder:</i> • Ogden, 1997	<i>Vid avsaknad av betalande kunder och statlig kontroll riskerar definitionen av kundbehov att bli redskap i maktkonflikt:</i> • Modell, 2005a; Østergren, 2006
<b>Tekniska faktorer</b>	<b>Drivkraft</b>	<b>Barriär</b>
System för information/kommunikation och avhjälpande	<i>Överföring av makt till kunderna, grund för kvalitetskontroll:</i> • McGuire, 2002; Ogden och Anderson, 1995; Potter, 1988; Sanderson, 1996	<i>Avsaknad av system, minskad möjlighet för kunderna att framföra klagomål:</i> • Potter, 1988
Konceptuella problem att definiera kundernas behov	-	<i>Svårt att definiera kundbehov, risk för att definitionen av kundbehov blir del i maktkonflikt:</i> • Kelly, 2005, McGuire, 2002; Modell, 2005a; Pollitt, 1988; Østergren, 2006
Tekniska mätproblem	-	<i>Krav på teknisk kompetens, hög resursåtgång, risk för endast symbolisk roll:</i> • McGuire, 2002; Modell, 2005a; Pollitt, 1988

Tabell 2. Sammanställning av de barriärer och drivkrafter för lateral styrning som identifierats i den tidigare ekonomistyrningslitteraturen



### 2.5.1 Institutionella faktorer och lateral styrning

Ett utmärkande drag för flera av de reformer som genomförts i offentlig sektor sedan 1980-talet är en strävan efter överlåtande av makt från offentliga organisationer till medborgarna (Hambleton, 1988; McGuire, 2002; Potter, 1988). Sådana reformer kan komma till uttryck i statens styrning av offentlig sektor genom *lagstiftning* eller *reglerande instrument*, vilket utgör en institutionell faktor av tvingande karaktär. Lagstiftning och att staten sätter politiska mål eller genomför rankningar av offentliga organisationer utifrån hur pass kundorienterade de är kan således betraktas som faktorer i statens vertikala styrning av offentlig sektor, vilka verkar som drivkrafter för utvecklingen av en lateral styrning i offentliga organisationer (Ogden, 1997; Ogden och Anderson, 1995; Potter, 1988).

Denna tvingande form av isomorfism uttrycks exempelvis i form av upprättandet av s.k. service- eller medborgarkontrakt (McGuire, 2002; Sanderson, 1996). Servicekontrakt uttrycker vilken standard offentliga tjänster inom olika områden ska ha. De innefattar även ett offentligt jämförande mellan organisationers resultat och de uppsatta kvalitetskriterierna i servicekontrakten. Det kan emellertid vara politiskt problematiskt att införa kundorienterade styrmekanismer och offentligt jämföra olika organisationers resultat utifrån ett kundperspektiv (Modell, 2005a; Østergren, 2006). Orsaken är att definitionen av kundernas roll samt vilka deras intressen är kan utgöra redskap i maktkonflikter mellan olika aktörer på en övergripande fältnivå, vilket kan leda till att regleringen av kundernas roll och intressen sammanvävs och påverkas av politiska/institutionella processer i samhället.

Initiativ på den övergripande fältnivån som innebär en drivkraft för lateral styrning kan även vara av mer frivillig karaktär, t.ex. i form av upprättandet av *frivilliga standarder* i syfte att förmå organisationer att frivilligt anpassa sig till institutionella normer. Förekomsten av extern ackreditering har exempelvis visat sig kunna innebära en drivkraft för offentliga organisationer att anpassa sig till uppsatta standarder för kundorienterade prestationsmått, och att utforma belöningssystem (Dillard och Tinker, 1996). Detta är i linje med nyinstitutionell teori som poängterar att organisationer strävar efter stabilitet i sin relation med institutionella aktörer, varvid man anpassar sig till de krav som dessa ställer på verksamheten (DiMaggio och Powell, 1983; Meyer och Rowan, 1977). Även om upprättandet av frivilliga standarder inte innebär en tvingande form av isomorfism kan det ändå innebära ett förändringstryck. Detta kan förstärkas av att andra organisationer i samma fält anpassar sig till dessa standarder, eller genom närvaron av konsulter som förespråkar förändring (DiMaggio och Powell, 1983; Scott, 2001).

Modell (2009) visar också hur en gradvis anpassning av laterala styraspekter, som kundorienterade prestationsmått, med ursprung i frivillig anpassning till institutionella normer kan bli en inbäddad del av en vertikal

styrmodell och kopplas till den operativa verksamheten. Samtidigt lyfter andra studier inom litteraturen om kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor fram de problem som kan föreligga vid utformningen av frivilliga standarder. Uppfattningen är att det kan vara svårt att påverka den vertikala styrningens krav genom en lateral styrning. Pollitt (1988) poängterar exempelvis svårigheten för enskilda kunder och organisationer som bildats för att företräda kundernas intressen, att påverka hur frivilliga standarder utformas och används. För att få inflytande i en sådan utveckling behöver kunderna allierade i offentlig sektor. Modell (2005a) och Østergren (2006) illustrerar också hur avsaknaden av en stödjande part eller legitim maktbas i offentlig sektor kan resultera i att en utveckling av alternativa, kundorienterade kvalitetsstandarder endast får marginell betydelse. Därtill menar Dillard och Tinker (1996) att en anpassning till frivilliga standarder, i form av exempelvis ett införandet av extern ackreditering, kan leda till att en organisation premierar leveransen av mätbara produkter och tjänster, före de produkter och tjänster för vilka man inte kan fastställa kvantifierbara mål och mått. Detta riskerar att leda till att organisationen inte täcker samtliga kundgruppers behov, utan att vissa kunder respektive kundgrupper marginaliseras (se även Lawrence och Sharma, 2002; Singh, 2002).

Bakgrunden till att institutionella/politiska processer i samhället kan påverka utformningen av system för prestationsmätning kan kopplas till förekomsten av *institutionaliserade vertikala strukturer*. Dessa strukturer anses kunna innebära en barriär för införandet av ett kundfokus och utvecklingen av lateral styrning i offentliga organisationer. Flera studier uppmärksammar den vertikala styrmodellen i offentlig sektor i detta sammanhang (Hambleton, 1988; Pollitt, 1988; Potter, 1988) och att fördelningen av resurser i offentlig sektor traditionellt sker på basis av politiska beslut snarare än utifrån ett kundperspektiv (Potter, 1988). Enligt Pollitt (1988) riskerar en sådan vertikal styrform att leda till att utformningen och uppföljningen av kundorienterade prestationsmått utgår från värderingar på den övergripande fältnivån och den organisation i vilken prestationsmätningen genomförs. Potter (1988) poängterar också att ett införande av kundorientering innebär att fördelningen av makt mellan politiker och leverantörerna av offentliga tjänster behöver omstruktureras så att även kundperspektivet tillmäts betydelse. Samtidigt understryker hon att detta i praktiken kan visa sig svårt då de som privilegieras av den befintliga vertikala styrmodellen har en tendens att förespråka och försvara "status quo" (se även Hambleton, 1988). Senare studier visar även att strävan från den övergripande fältnivån att införa ett kundfokus i offentlig sektor tenderar att utgå från institutionella och politiska aktörers definition av kundernas behov, snarare än från ett kundperspektiv (McGuire, 2002; Modell, 2005a; Ogden, 1997; Østergren, 2006). Detta kan ses som ytterligare ett uttryck för institutionaliserade vertikala strukturers påverkan på utvecklingen av en lateral styrning.

## 2.5.2 Ekonomiska faktorer och lateral styrning

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

Samtidigt visar studier med ett nyinstitutionellt perspektiv att en organisation inte behöver vara formellt konkurrensutsatt för att marknadsfaktorer ska tillmätas betydelse i verksamheten (Tsamenyi et al., 2006). Istället kan "hotet" om konkurrens betraktas som tillräckligt för att organisationen ska anpassa sin styrning som om den verkade i en konkurrenssituation (se även Almqvist, 2004). Att samspelet mellan institutionella faktorer och marknadsfaktorer är särskilt tydligt vid marknadslösningar i offentlig sektor poängteras också (Modell, 2002). Offentliga organisationer anses dessutom verka i en sektor med en hög grad av tvingande isomorfism eller reglering. Argumentet att ekonomiskt beteende är inbäddat i institutionella faktorer kan således betraktas som särskilt tydligt i detta sammanhang. I motsats till detta förs emellertid argument fram i andra studier för att en hög grad av reglering i kombination med marknadslösningar kan leda till att organisationen utsätts för motstridiga krav och resultera i särkoppling (Brignall och Modell, 2000; Geiger och Ittner, 1996; Modell, 2002). Därtill kan en sådan situation ställa krav på verksamheten att balansera de vertikala och laterala styraspekterna i den interna styrningen utan att blanda de institutionella logiker som dessa bottnar i (Brignall och Modell, 2000).

Ett antal studier inom litteraturen om kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor visar också att förekomsten av konkurrens inte per automatik behöver leda till utvecklingen av en lateral styrning. Istället kan naturliga monopoltendenser eller kraftig efterfrågan på vissa tjänster motverka en sådan utveckling, även om organisationen är formellt konkurrensutsatt (Hambleton, 1988; Modell, 2005a; Ogden, 1997; Ogden och Anderson, 1995; Østergren, 2006). Incitamenten för organisationen att ändra sin styrning kan anses bli lägre, då organisationen redan genom befintlig verksamhet kan erhålla kunder och uppfylla de ekonomiska kraven på verksamheten.

Förekomsten av *betalande kunder* är också en faktor av ekonomisk natur. Om en organisation har betalande kunder kan detta vara en drivkraft för

utvecklingen av lateral styrning, oavsett om organisationen har ett naturligt monopol eller en hög efterfrågan på sina tjänster (Ogden, 1997). Detta gäller främst då staten kan gå in som en kontrollerande funktion och utveckla mått för att följa upp organisationernas utveckling mot en ökad kundorientering i syfte att stödja kundernas intressen. Ett sådant nära samband och ömsesidigt beroende mellan institutionella och ekonomiska faktorer (Fligstein, 1996; Granovetter, 1985) återfinns exempelvis i samband med privatiseringen av vattenindustrin i Storbritannien under 1980-talet. I detta fall utvecklade den brittiska staten kvalitativa mått för att säkerställa att kundernas intressen tillvaratogs. Följden blev att organisationerna inlemmade dessa mått i den interna styrningen, och själva började följa upp utvecklingen av kundorientering i de interna styrsystemen, trots att deras monopolsituation bibehölls (Ogden, 1997). Detta kan ses som en gradvis omprövning av den vertikala styrningens innehåll till att även omfatta ett inslag av lateral styrning. Detta avspeglar hur laterala styraspekter och den ekonomiska logik dessa bottenar i blir en inbäddad del av den vertikala styrningen.

Det omvända förhållandet illustreras i Modells (2005a) och Østergrens (2006) studier, som illustrerar hur avsaknaden av betalande kunder kan förstärka tendensen till att kundorienterade prestationsmått blir redskap i en maktkamp mellan olika aktörer på en övergripande fältnivå. Istället för att formuleras ur ett kundperspektiv utvecklades prestationsmått av den aktör som gått vinnande ur maktkampen, och i syfte att bibehålla kontrollen över den del av offentlig sektor som omfattats av initiativet att införa en lateral styrning. Snarare än att bli en inbäddad del av den dominerande vertikala styrningen tenderade laterala styraspekter att få en sidoordnad roll.

### 2.5.3 Tekniska faktorer och lateral styrning

En faktor av teknisk natur utgörs av förekomsten av *system för information/kommunikation och avhjälpande*, vilket innebär att det finns system i organisationen som hanterar information om kunderna i form av uppkomna behov eller klagomål. Systemen hjälper också organisationen att kommunicera med kunderna rörande deras behov. Närvaron av dylika system kan betraktas som en drivkraft för lateral styrning då de kan överföra makt från organisationen till kunderna när det gäller exempelvis utformningen av produkter och tjänster. De kan dessutom möjliggöra för organisationen att artikulera kundernas behov och översätta kundbehoven till mått på organisatorisk effektivitet (Potter, 1988; Sanderson, 1996). Detta kan i sin tur innebära viktiga implikationer för utformningen av organisatoriska mål och mått för prestationsmätning. Sådana system för information och kommunikation har även betydelse för organisatorisk uppföljning, genom att de riktar fokus mot de serviceaspekter som är av intresse för olika kundgrupper (Ogden och Anderson, 1995). De kan också utgöra hörnstenen för kvalitetskontroll i en organisation, även om de system för hantering av kundbehov och klagomål

som finns i offentlig sektor traditionellt sett kan betraktas som relativt underutvecklade (McGuire, 2002; Potter, 1988). Förekomsten av väl fungerande system för information/kommunikation och avhjälpande kan således understödja framväxten av en lateral styrning.

Samtidigt kan försök att göra offentliga tjänster mer kontrollerbara innebära avsevärda *konceptuella problem att definiera kundernas behov* för en organisation. Den huvudsakliga uppgiften är att klargöra vilka tjänsteattribut som olika kunder värderar och att beskriva dessa på ett sådant sätt att de kan mätas och följas upp (Kelly, 2005; McGuire, 2002 och Pollitt, 1988). Perceptions- eller attitydbaserade mått fungerar dock inte alltid som bra ställföreträdare för kundernas behov, utan kan innebära att tjänsteleverantören genomför aktiviteter som inte efterfrågas av kunderna (Kelly, 2005). Konceptuella ottydligheter kan dessutom utnyttjas av aktörer som motsätter sig utvecklingen av en lateral styrning (Modell, 2005a; Østergren, 2006). Kundernas intressen kan exempelvis tolkas så att de passar in och stödjer en viss politisk inriktning, och därigenom kan de aspekter av kundernas intressen som fokuseras av organisationen påverkas i en viss riktning. I Modells (2005a) studie kopplas denna utveckling, i enlighet med nyinstitutionell teori, till stabiliteten i institutionaliserade strukturer. Vid en avsaknad av en legitim maktbas på en övergripande fältnivå, anses utsikterna för att genom lateral styrning framgångsrikt kunna utmana institutionaliserade strukturer som begränsade (se även Seo och Creed, 2002). Konceptuella problem att definiera kundernas behov kan således förstärka de institutionella barriärerna för framväxten av en lateral styrning.

Även i de fall då tjänsteleverantören kan definiera kundernas behov kan *tekniska mätproblem* hämma effekten av kundorientering på en verksamhets ekonomistyrning. Att få fram och behandla information om kundernas behov kräver stor teknisk kunskap, och tillgång till informationssystem i organisationen – något som inte alltid finns (Pollitt, 1988). Resursåtgången för att regelbundet utarbeta information om kundernas behov kan också innebära höga kostnader. Sammantaget kan detta hindra att kundorienterade prestationsmått även på längre sikt får en betydelsefull roll i offentliga organisationers ekonomistyrning. Resultatet riskerar istället att bli att de kundorienterade prestationsmått får en mer symbolisk roll i verksamheten, oavsett om utformningen av prestationsmått genomförs som ett resultat av en frivillig anpassning till institutionella normer eller tvingande isomorfism (Modell, 2005a; McGuire, 2002). Därmed minskar sannolikheten för att laterala styraspekter ska bli en inbäddad del i existerande strukturer för vertikal styrning.

#### 2.5.4 Sammanfattning

Utifrån genomgången av den tidigare litteraturen kan ett antal faktorer urskiljas, vilka kan utgöra barriärer respektive drivkrafter för utvecklingen av

en lateral styrning i offentliga organisationer. Tidigare forskning om kundorientering och ekonomistyrning i offentliga organisationer inkluderar emellertid inte en mer systematisk diskussion om hur dessa identifierade faktorer kan samspela med varandra, och hur detta samspel i sin tur kan påverka den effekt som ett införande av kundorientering får på ekonomistyrningen. Genom att knyta samman nyinstitutionell teori med forskningen om kundorientering i relation till ekonomistyrning i offentlig sektor ges dock möjlighet att tydligare urskilja hur ett sådant samspel kan påverka utvecklingen av en lateral styrning.

Det är emellertid viktigt att poängtera att den tidigare litteraturen om kundorientering och ekonomistyrning i offentliga organisationer främst har fokuserat utvecklingen av kundorienterade prestationsmått, vilket endast utgör en del av en organisations ekonomistyrning. Därtill visar tidigare studier sällan på fall där organisationer försökt utveckla en renodlad lateral styrning. Det rör sig snarare ofta om en kombination av laterala och vertikala styraspekter.

Medan den laterala och vertikala styrmodellen utgår från skilda institutionella logiker, visar genomgången i detta avsnitt inte på något entydigt mönster vad gäller de kontextuella förutsättningar under vilka dessa logiker kan sammansmälta så att laterala styraspekter blir en inbäddad del av den vertikala styrningen. Medan tvingande institutionella krav på införande av kundorientering och frivillig anpassning till institutionella normer kan verka för införandet av laterala styraspekter, motverkas detta ofta av institutionaliserade vertikala strukturer. Vidare innebär förekomsten av ekonomiska faktorer inte nödvändigtvis någon starkare drivkraft för att göra laterala styraspekter till en inbäddad del av den vertikala styrningen. Tekniska faktorer kan också verka som barriärer såväl som drivkrafter i detta sammanhang.

Ovanstående talar för behovet av en stor öppenhet i vidare empiriska studier av kundorientering och ekonomistyrning i offentliga organisationer. En sådan öppenhet i relation till avhandlingens empiriska data präglar också tillämpningen av den analytiska referensramen. Utgångspunkten är att analysen av den insamlade datan kan komma att innebära att ytterligare barriärer respektive drivkrafter för lateral styrning framträder, samt att ytterligare former av samspel mellan olika faktorer kan identifieras i relation till utvecklingen av lateral styrning. Därtill kommer såväl prestationsmätning som andra delar av de studerade organisationernas ekonomistyrning att fokuseras.

## 3. Metod

### 3.1 Inledning

Kapitlet inleds med en beskrivning av avhandlingens övergripande forskningsansats. I följande avsnitt presenteras de metoder som använts för datainsamling; intervjuer, deltagande observationer och dokumentstudier. Forskningsprocessen och analysen av avhandlingens empiriska data diskuteras i påföljande avsnitt. Sedan följer en diskussion om forskningsetiska övervägningar kopplade till det forskningsprojekt som legat till grund för avhandlingen och som genomförts vid de statliga myndigheterna Banverket och Vägverket. Kapitlet avslutas med en diskussion om validitet och trovärdighet vid genomförandet av fallstudier, samt begränsningar i avhandlingens tillämpade metod.

### 3.2 Forskningsansats

#### 3.2.1 Övergripande ansats

Den tidigare forskningen om kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor kan beskrivas som fragmenterad och har tenderat att ha ett alltför snävt fokus på prestationsmätning, vilket endast utgör en del av en organisations ekonomistyrning. Mot denna bakgrund bedömer jag att det är mindre fruktbart att enbart utifrån befintlig teori på området utveckla testbara hypoteser för att uppfylla denna avhandlings teoriutvecklande syfte (Edmondson och McManus, 2007). Istället har en kvalitativ fallstudieansats valts för att systematiskt belysa betydelsen av institutionella, ekonomiska och tekniska faktorer samt samspelet mellan dessa för utvecklingen av en lateral styrning i offentliga organisationer.

De fall som inkluderas i avhandlingens forskningsansats härrör i sin tur från två statliga myndigheter; Banverket och Vägverket. Respektive myndighet omfattar två inbäddade fall, varvid fallstudierna genomförs i Banverket och Vägverket medan avhandlingens analysenheter består av organisatoriska delar inom respektive myndighet, vars verksamheter utgår från skilda logiker (Yin, 2003). De inbäddade fallen utgörs av de verksamheter som tar sin utgångspunkt i en marknadslogik och är intäkts- respektive avgiftsfinansierade (*de producerande delarna*), respektive de verksamheter som är anslagsfinansierade och ingår i myndigheternas traditionella myndig-

hetsutövande verksamhet (*de förvaltande delarna*). Att avhandlingens empiriska data omfattar totalt fyra inbäddade fall, möjliggör jämförelser dels mellan Banverket och Vägverket men också inom respektive myndighet, utifrån de skillnader i institutionella logiker som utgör grunden för de förvaltande respektive de producerande delarnas verksamheter.

Det är särskilt möjligheten att generera en intimt och kontextuellt förknippad kunskap om existerande ekonomistyrningstekniker som motiverat valet av fallstudier som forskningsansats för denna avhandling (Keating, 1995). Medan fallstudier som syftar till teoriutveckling har en tydlig teoretisk utgångspunkt, omfattar sådana studier samtidigt en öppenhet för att befintlig teori kan komma att revideras eller kompletteras som ett resultat av forskningsprocessen (Keating, 1995; Lukka, 2005). Hur en sådan öppenhet gentemot det empiriska materialet har påverkat utformningen av denna avhandlingens teoretiska referensram och analysprocess diskuteras senare i detta kapitel.

Samtidigt innebär avhandlingens jämförande och systematiska fallstudieansats en möjlighet att utarbeta testbara hypoteser utifrån forskningsprocessens resultat, vilket Edmondson och McManus (2007) poängterar som viktigt i samband med genomförandet av forskning inom områden där kunskapsläget inte är väl utvecklat. Medan jag har strävat efter att denna avhandling ska resultera i dylika hypoteser, har analysen av den insamlade empiriska datan genomförts utifrån ett tematiskt snarare än ett processuellt perspektiv. Detta motiveras av att jag primärt är intresserad av att studera hur specifika faktorer som identifierats i tidigare forskning verkar som barriärer respektive drivkrafter för lateral styrning. Studien kan således klassificeras som en faktorstudie, snarare än en processtudie (Modell, 2007). Detta innebär dock inte att jag inte är intresserad av förändringsdynamiken i avhandlingens fallstudier, utan endast att datan kommer att analyseras utifrån ett visst perspektiv. Därtill har jag under hela forskningsprocessen bibehållit en öppenhet för att ytterligare faktorer skulle kunna utkristallisera sig ur det empiriska materialet än de som identifierats i den tidigare litteraturen om kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor. En sådan öppenhet bedöms som viktig bl.a. mot bakgrund av att avhandlingens analysmodell inte omfattar en diskussion kring betydelsen av enskilda förändringsagenter för utvecklingen av en lateral styrning.

### 3.2.2 Bredd versus djup vid fallstudier

Enligt Eisenhardt (1989) utgör genomförandet av fallstudier en forskningsansats med syfte att förstå företeelser i en specifik situation eller kontext. Ansatsen kan inkludera flera fall, och särskilt i situationen då fallstudier används i syfte att vidareutveckla befintlig teori menar Eisenhardt (1989) att flera fall bör inkluderas. Campbell (1988) och Yin (2003) anser dessutom att



utförandet av mer än en fallstudie är att föredra, då det ger en ökad tyngd i de slutsatser som dras i en studie.

Det är emellertid en balansgång mellan bredd och djup vid genomförandet av fallstudier, och Eisenhardts (1989) argument för komparativa fallstudier har inte undgått kritik (se t.ex. Ahrens och Dent, 1998; Dyer och Wilkins, 1991). Dyer och Wilkins (1991) menar exempelvis att fylligheten och rikedomen i fallen komprometteras genom en komparativ ansats och att det är mening snarare än kausalitet som ska lyftas fram vid fallstudier. Det är de narrativa aspekterna av fallstudier, värdet i att beskriva en unik kontext, som ska framhävas. Ahrens och Dent (1998) fokuserar också på vikten av att fallstudier genererar rika beskrivningar. Medan de inte vill uttala sig om vilken kvantitet av fall som är att föredra, menar de att ”ett mindre antal” fallstudier leder till att forskaren kommer närmare fallen, något som konstituerar grunden för fylliga och rika beskrivningar. Enligt Ahrens och Dent (1998) kan man dock inte sätta ett likhetstecken mellan sådana beskrivningar och detaljerade beskrivningar, utan rika beskrivningar handlar snarare om en djupare förståelse för det specifika fallet/fallen.

Medan Folger och Turillo (1999) stödjer vikten av fylliga beskrivningar, anser de att en alltför detaljerad beskrivning av ett studerat fenomen riskerar att leda till att forskaren (och läsaren) ”inte ser skogen för alla träd” (s. 742). De menar att det finns en risk för att forskaren missar helheten i ett fall, genom ett alltför stort fokus på detaljer. Å andra sidan anser inte Folger och Turillo (1999) att en komparativ ansats per automatik behöver vara att föredra vid genomförandet av fallstudier. Istället är deras uppfattning att det är en kombinationen av en komparativ ansats och en strävan efter att ge fylliga beskrivningar av respektive fall, som ger forskaren möjlighet att belysa bakomliggande strukturer för studerade fenomen.

Ahrens och Chapman (2006) och Otley och Berry (1994) lyfter i sin tur fram vikten av att det som observeras i en specifik fallorganisation kopplas till skeenden och aktiviteter i den kontext som organisationen verkar i. Att inte inkludera skeenden i fallorganisationens/-organisationernas kontext innebär inte att ”riktigheten” i en fallstudie förminskas, men genom en bredare ansats anses ytterligare insikter kunna erhållas. Genom att fallstudieforskaren betraktar utvecklingen av ekonomistyrningstekniker som en process, vari såväl faktorer i enskilda organisationer som på övergripande fältnivå är inblandade, kan befintlig teori omprövas och kompletteras ur ett bredare perspektiv, och därigenom vidga en fallstudies teoretiska bidrag (Ahrens och Chapman, 2006).

Medan jag i denna avhandling har använt mig av en komparativ fallstudieansats, har jag samtidigt strävat efter att inte endast beskriva fallen på ett ytligt plan utan göra fylliga beskrivningar av Banverkets och Vägverkets producerande respektive förvaltande delars arbete med kundorientering i relation till ekonomistyrningen. Motivet bakom valet av en komparativ ansats är att jag genom att inkludera flera fall ska kunna presentera en inne-

hållsrik och mångsidig beskrivning av arbetet med kundorientering i relation till ekonomistyrning i svensk statsförvaltning. Genom att förutsättningarna till viss del skiljer sig mellan de olika fallen, kan jag föra en diskussion och i vissa fall även länka skillnader mellan de olika fallen till specifika faktorer. Jag har även möjlighet att diskutera och analysera varför fallen i vissa sammanhang överensstämmer med varandra. I detta sammanhang kan mitt fokus på att följa utvecklingen av olika styrmodeller på en övergripande fält-nivå lyftas fram. Genom att det forskningsprojekt som ligger till grund för denna avhandling har vuxit fram inom ramen för ett större forskningsprogram, med representanter från olika delar av statsförvaltningen, har jag kontinuerligt haft möjlighet att följa diskussionen om styrningens utveckling.

Därtill har jag under arbetet med denna avhandling medverkat i jämförande studier med andra fall, vilka har satts in i en fält-/makrokontext (se Modell et al., 2007; Modell och Wiesel, 2008, 2009). Kombinationen av en komparativ ansats och möjligheten att följa utvecklingen av statsförvaltningens styrning, möjliggör en djupare förståelse för bakgrunden till de mönster som kan urskiljas i fallen. Därtill understödjer en komparativ ansats avhandlingens ambition att bidra till en vidareutveckling av befintlig teori kring utvecklingen av en lateral styrning i offentliga organisationer (Eisenhardt, 1989).

Samtidigt understödjer min strävan att kunna analysera hur olika faktorer samspelar med varandra, vikten av att jag inte bara ytligt studerar respektive fall. Genom ett djupare engagemang har jag även möjlighet att ge rika och fylliga beskrivningar av de olika fallen, vilket jag uppfattar som viktigt. Det ger dels läsaren möjlighet att dra egna slutsatser från materialet, men stödjer även de mönster och resultat som kan ses i materialet (Dyer och Wilkins, 1991).

Avslutningsvis har också mitt val att kombinera en bred och djup fall-studieansats stöd i Kakkuri-Knuuttila et al. (2008) argument för att debatten om djup versus bredd delvis är baserad på olika paradigmatiska utgångspunkter, vars skillnader till viss del överdrivits i ekonomistyrningslitteraturen. Forskarna menar istället att ekonomistyrningsstudier tenderar att innehålla element av såväl djup som bredd, och att möjligheten att uppbringa förståelse för ett visst fenomen hänger samman med förmågan att förklara detsamma. Enligt Kakkuri-Knuuttila et al. (2008) är det just kombinationen av en beskrivande och förklarande ansats som kan resultera i teoriutveckling.

### 3.2.3 Urvalskriterier

En konsekvens av att den empiriska datan till denna avhandling har genererats genom ett treårigt forskningsprojekt, är att det har förelegat en begränsning i min frihet att påverka vilka organisationer som skulle utgöra grunden för avhandlingens datainsamling (Campbell, 1988). Forskningsprojektet genomfördes inom ramen för ett större forsknings-

program<sup>7</sup>, och urvalet av de två myndigheterna Banverket och Vägverket är kopplat till verksamheternas medlemskap i programmet. Därtill fanns en önskan och intention i myndigheterna att forskningsprojekt med fokus på den interna ekonomistyrningen skulle genomföras i verksamheterna.<sup>8</sup> Medan det således har förelegat naturliga begränsningar vad gäller mina möjligheter att påverka urvalet av de organisationer som skulle utgöra grunden för denna avhandlingens empiriska data, är sådana pragmatiska begränsningar vanliga i samband med genomförandet av fallstudier (se Campbell, 1988; Modell och Humphrey, 2008). Därtill innebar genomförandet av forskningsprojektet en möjlighet för mig att få tillträde till verksamheterna. Jag har också haft en frihet att själv besluta om urvalskriterierna för avhandlingens analysenheter, samt kunnat påverka forskningsprojektets inriktning mot Banverkets och Vägverkets arbete med kundorientering i relation till ekonomistyrningen.

Såväl Banverket som Vägverket utgör statliga myndigheter inom den svenska transportsektorn som inlett ett arbete med att kundorientera sina respektive verksamheter (se exempelvis Wiesel, 2006a). Medan båda myndigheterna har förvaltande delar vilka är anslagsfinansierade och verkar i monopol-situation, består myndigheterna även av producerande delar vilka är intäkts- eller avgiftsfinansierade. En del av de producerande delarna verkar dessutom i konkurrenssituation. Detta innebär att myndigheterna dels är verksamma i en sektor som kan beskrivas som reglerad och vari staten har en styrande roll (Modell, 2002), men också att Banverket och Vägverket är utsatta för marknadsfaktorer, genom att de har verksamheter vilka i olika grad verkar på en konkurrenssatt marknad. En sådan närvaro respektive frånvaro av ekonomiska faktorer i form av konkurrens och betalande kunder, har utgjort ett primärt urvalskriterium för denna avhandlingens fyra inbäddade fall; Banverkets respektive Vägverkets producerande och förvaltande delar.

Medan ekonomiska faktorer således har utgjort en central grund för urvalet av avhandlingens analysenheter, har en naturlig begränsning förelegat för att tillmäta institutionella faktorer betydelse i detta sammanhang. Detta är kopplat till att införandet av kundorientering i svensk statsförvaltning huvudsakligen har skett som en följd av en frivillig anpassning till institutionella normer (se t.ex. Modell et al., 2007; Modell och Wiesel, 2008). Detta innebär att jag saknat möjlighet att undersöka betydelsen av en variation av graden av tvingande isomorfism för införandet av kundorientering i förvaltningen. Däremot varierar graden av frivillig anpassning till institutionella normer i relation till införandet och arbetet med kundorientering i Banverket

---

<sup>7</sup> Akademin för ekonomistyrning i staten, vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

<sup>8</sup> Utöver det forskningsprojekt om kundorientering och ekonomistyrning som jag genomfört vid Banverket och Vägverket (2004-2006), genomfördes under samma tidsperiod ett forskningsprojekt om de två myndigheternas ekonomistyrning och arbete med att utveckla ett jämnt ställt transportsystem av doktorand Eva Wittbom, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

och Vägverket, vilket visade sig ha viktiga teoretiska implikationer för analysen av empiriska data (se kapitel sju och åtta).

Sammanfattningsvis innebär kriterierna för urvalet av analysenheter, en möjlighet för mig att studera betydelsen av en närvaro respektive frånvaro av betalande kunder och konkurrens, i relation till arbetet med kundorientering och utvecklingen av en lateral styrning i Banverket och Vägverket. Därtill gör det faktum att myndigheterna verkar i ett reglerat och institutionaliserat fält, det möjligt för mig att belysa betydelsen av institutionella faktorer. Genom avhandlingens urval möjliggörs således studiet av hur en utveckling av kundorientering påverkar offentliga organisationers ekonomistyrning, samt betydelsen av ekonomiska, tekniska och institutionella faktorer i detta sammanhang. Urvalet gör det också möjligt för mig att studera hur dessa faktorer samspekar. Detta är i enlighet med bl.a. Ahrens och Chapman (2006) och Yin (2003) som poängterar vikten av att en studies urvalskriterier är i enlighet med dess forskningsfråga och syfte.

Enligt Eisenhardt (1989) ska dessutom de fall som ingår i en fallstudie-ansats idealt vara konflikterande, för att få en större bredd i materialet och den teori som genereras. Genom att jag har utgått från ekonomiska faktorer vid urvalet av avhandlingens analysenheter, har fall som verkar utifrån olika institutionella logiker och förutsättningar genererats. Dessutom föreligger det skillnader vad gäller satsningen på kundorientering och utvecklingen av en lateral styrning i Banverkets och Vägverkets förvaltande delar, samt i verksamheternas förutsättningar för arbetet. Medan kunderna till Vägverkets förvaltande delar utgörs av samtliga de privatpersoner och företag som nyttjar det statliga gång-, cykel- och vägnätet, gör Banverkets förvaltande delar en distinktion mellan direkta och indirekta kunder (Wiesel, 2006a). De direkta kunderna består av järnvägsföretag, medan transportköpare och resenärer utgör Banverkets indirekta kunder, eller "kundens kund". Vägverket har dessutom tidsmässigt tenderat att implementera olika ekonomistyrningstekniker och metoder/verktyg för arbetet med kundorientering tidigare än Banverket (jfr. t.ex. tidpunkten för införandet av beställar-/utförarmodellen, det balanserade styrkortet, NKI och kundtjänst, se kapitel fem och sex).

### 3.3 Metoder för datainsamling

Vid tillämpning av fallstudier som forskningsansats kan ett flertal metoder för generering av data tillämpas (Eisenhardt, 1989; Yin, 2003). I denna avhandling har jag genomfört intervjuer, deltagande observationer och dokumentstudier, vilka samtliga utgör vanliga datakällor vid fallstudier som forskningsansats. Datainsamlingen pågick i huvudsak under perioden april 2004 till januari 2007.

### 3.3.1 Intervjuer

Enligt Yin (2003) utgör intervjuer den viktigaste källan för datainsamling vid genomförandet av fallstudier. Totalt har också 71 intervjuer genomförts inom Banverket (BV), Vägverket (VV), en konsult till Vägverket (Canea), Statens Kvalitets- och Kompetensråd (KKR)<sup>9</sup>, Statskontoret och Näringsdepartementet (ND) (se tabell 3 för fördelningen av intervjuer mellan de olika verksamheterna). Intervjuerna genomfördes i tre ”vågor” eller omgångar under 2004 till 2006.

Verksamhet	BV	VV	Canea	KKR	Statskontoret	ND
Antal intervjuer:						
- departementsnivå						2
- myndighetsledning/ stabsnivå	10	6				
- operativ nivå			1	1	1	
-förvaltande delar	13	25				
-producerande delar	6	6				
Totalt antal intervjuer	29	37	1	1	1	2

Tabell 3. Fördelning av intervjuer mellan olika verksamheter (2004 till 2006)

Medan de flesta av de genomförda intervjuerna i tabell 3 omfattar en intervjuperson, har ett antal av dessa intervjuer omfattat upp till 2-3 intervjupersoner.<sup>10</sup> Däremot har inga fokusgruppsintervjuer (se t.ex. Bryman och Bell, 2003) genomförts i myndigheterna.

#### 3.3.1.1 Urvalsgrunder och nyckelinformanter

Urvalet av intervjupersoner i Banverket och Vägverket baserades på personernas organisatoriska roller i verksamheterna. Det övergripande syftet var att säkerställa att såväl organisatoriska delar med liknande förutsättningar och uppgifter på samma nivå i verksamheterna, som delar med konkurrensutsatt verksamhet och resultatansvar skulle ingå i urvalet. Därvidlag har intervjuer genomförts inom Vägverkets samtliga producerande enheter, och

<sup>9</sup> Den 1 januari 2006 bildades myndigheten Verket för Förvaltningsutveckling (Verva), genom en sammanslagning av KKR, delar av Statskontoret och delar av Regeringskansliet. Verva avvecklades dock den 31 december 2008 varvid vissa delar av myndigheten flyttades till andra verksamheter i svensk statsförvaltning (bl.a. Statskontoret) medan andra delar avvecklades.

<sup>10</sup> 12 av intervjuerna omfattade två intervjupersoner och en intervju omfattade tre intervjupersoner.

inom sex av de sju producerande enheterna i Banverket, samt inom flera av myndigheternas regioner och på respektive huvudkontor. Genom en sådan komparativ ansats ville jag säkerställa en bredd i det empiriska materialet, och därigenom öka möjligheterna till teoretiska insikter (Eisenhardt, 1989).

Därtill kom vissa av intervjupersonerna i Banverket och Vägverket att utgöra viktiga informationsgivare eller nyckelinformanter (Yin, 2003) för forskningen, genom att upprepade intervjuer genomfördes med dessa personer i syfte att följa utvecklingen av arbetet med kundorientering under åren 2004 till 2006 i myndigheternas förvaltande delar. Totalt utgjorde nio av intervjupersonerna på regional och central nivå i Banverkets och Vägverkets förvaltande delar sådana nyckelinformanter.

Fyra av nyckelinformanterna var verksamma i myndigheternas regioner. Dessa personer intervjuades återkommande för att jag skulle kunna följa utvecklingen av arbetet med kundorientering i fyra utvalda regioner i myndigheterna; Banverket Västra banregionen, Banverket Östra banregionen, Vägverket väg- och trafikregion Stockholm och Vägverket Västra väg- och trafikregionen. En viktig urvalsgrund för valet av dessa regioner var att de omfattar geografiska områden med stora trafikflöden (Stockholm respektive Göteborg), vilket innebär att flertalet av Banverkets och Vägverkets kunder är verksamma i områdena och utgör kravställare gentemot regionerna. Därtill valdes Vägverket region Stockholm ut på basis av att regionen har satsat relativt mycket resurser på arbetet med kundorientering, och lyfts fram som ett föredöme för andra regioner i myndigheten i detta sammanhang. Vägverket Västra region valdes i sin tur ut mot bakgrund av att regionen initialt inte gav intryck av att satsa på arbetet med kundorientering, vilket dock kom att förändrats under intervjuprocessen.

Därtill genomfördes återkommande intervjuer med två nyckelinformanter på Banverkets och Vägverkets huvudkontor, vilka arbetade med myndigheternas ekonomistyrning. Syftet var att jag skulle kunna följa utvecklingen av arbetet med kundorientering i relation till ekonomistyrningens utformning i myndigheterna. Avslutningsvis genomfördes dessutom återkommande intervjuer med tre nyckelinformanter vilka var ansvariga för genomförandet av två projekt i Banverket och Vägverket. De två projekten utgjordes av projektet "Kundorienterad servicemyndighet" i Banverket, vilket genomfördes i syfte att öka graden av kundorientering i myndighetens förvaltande delar och projektet "Avvägda kundprogram" i Vägverket, vars syfte var att upprätta två avvägda kundprogram för Vägverkets kundkategorier medborgare och näringsliv. Urvalet av projekten baserades på möjligheten att identifiera praktiska implikationer för utformningen av nya metoder och strukturer för arbetet med kundorientering inom de två myndigheterna.

Förutom intervjuer i Banverket och Vägverket har även intervjuer genomförts med medarbetare i Canea, KKR, Statskontoret och på Näringsdepartementet. Urvalet av intervjupersoner i dessa verksamheter baserades på att personerna arbetade med frågeställningar som bedömdes som intressanta

med utgångspunkt från Banverkets respektive Vägverkets arbete med kundorientering. Syftet med intervjuerna var att kunna sätta myndigheternas arbete med att införa en lateral styrning i relation till olika skeenden i dessas omvärld, och därmed nå ytterligare insikter samt förståelse för bakgrunden till observerade mönster (Ahrens och Chapman, 2006).

### **3.3.1.2 Utformning och genomförande av intervjuer**

Ingen generell intervjuguide har använts i samband med intervjuerna utan frågor har ställts samman till en ny intervjuguide inför varje intervju. Många frågor har dock återkommit vid ett flertal tillfällen, då avhandlingens teoretiska referensram har utgjort utgångspunkten för formuleringen av intervjufrågor. Intervjuerna har samtidigt utgjorts av semistrukturerade intervjuer, vilket inneburit att mer detaljerade frågor av skiftande art har kunnat ställas under intervjuernas gång, beroende på personernas svar på de i förväg förberedda intervjufrågorna (Bryman och Bell, 2003).

Samtliga intervjuer har varit inriktade på öppna frågeställningar, den vanligaste formen av intervjufrågor vid fallstudier (Yin, 2003), och har pågått mellan 0,5 till 1,5 timmar. Variationen i intervjuernas längd kan bl.a. kopplas till vilka frågeställningar som skulle behandlas under intervjun. I vissa lägen har inte heller intervjupersonerna haft möjlighet att avsätta så mycket tid för en intervju, på grund av sin arbetssituation. I dessa fall har det förekommit att telefonintervjuer fått ersätta möten med intervjupersonerna, p.g.a. att detta uppfattats som mer tidseffektivt. Vid en majoritet av intervjuerna har jag dock personligen träffat intervjupersonerna på dessas respektive arbetsplatser. Jag har upplevt detta som fördelaktigt, då intervjupersonerna har kunnat avsätta mer tid till intervjuerna genom att ingen tid har gått bort för resor för deras del. Genom att vi träffats personligen har jag också övergått från att ha varit en anonym doktorand till en person, vilket kan ha inneburit en ökad öppenhet från intervjupersonernas sida i samband med intervjuerna. En sådan öppenhet har varit särskilt tydlig i samband med genomförandet av intervjuer med avhandlingens nyckelinformanter, där ett förtroende successivt utvecklats mellan mig och intervjupersonerna genom upprepade möten och intervjuer.

En majoritet av intervjuerna har också spelats in, endast tre intervjuer genomfördes utan inspelningsapparat varvid anteckningar togs för hand under dessa intervjuer. Medan Patton (1987) och Yin (2003) menar att användningen av inspelningsapparat vid intervjuer är att föredra då detta ger de bästa förutsättningarna för korrekta tolkningar, poängterar de vikten av att intervjupersonernas godkännande erhålls vid inspelningar. Vid genomförandet av intervjuer inom ramen för denna avhandling har också respektive intervjuperson innan intervjun inlets tillfrågats och godkänt inspelningen, i samtliga de fall som intervjuerna spelats in. Intervjupersonerna har även i vissa fall bett mig stänga av inspelningsutrustningen under delar av intervjun, eller bett mig att inte citera vissa saker som sagts under intervjun. Dessa

önsknings har efterlevts. På så sätt har risken kunnat minskas för att intervjupersonerna ska känna sig hämmade att ”prata fritt” p.g.a. inspelningsapparaturen (Bryman och Bell, 2003). De inspelade intervjuerna har sedan transkriberats i form av textdokument för att stödja möjligheten att gå tillbaka till intervjuerna, kunna strukturera och analysera datan, samt använda citat från intervjuerna.

Som nämnts ovan har intervjuerna genomförts i tre ”vågor” eller omgångar. Detta är kopplat till att intervjuerna genomförts inom ramen för ett treårigt forskningsprojekt, och därmed har utgjort grunden för författandet av tre forskningsrapporter (se Wiesel, 2004; 2005; 2006b).

### **3.3.1.3 Den första intervjuomgången**

Den första omgången intervjuer i Banverket och Vägverket genomfördes under perioden april till juli 2004. Syftet med dessa intervjuer var att få en övergripande bild av de förvaltande delarnas arbete med kundorientering; utifrån perspektiv som effektivitet, ekonomistyrning och definitionen av myndigheternas kunder.<sup>11</sup> Intervjuerna genomfördes av mig tillsammans med dåvarande doktorand Ulf Bengtsson (Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet). Urvalet av intervjupersoner skedde främst genom s.k. ”nätverksurval” (eng. ”network- eller snowballsampling”, Arber 2001; Patton, 1987), och förslag på intervjupersoner att starta med tillhandahölls av forskningsprojektets kontaktpersoner på Banverket och Vägverket. Intervjupersonerna fick sedan i sin tur nominera ytterligare personer på central och regional nivå i myndigheternas förvaltande delar, som de tyckte borde kontaktas och intervjuas. På detta sätt fortsatte urvalet av intervjupersoner under hela den första omgångens intervjuprocess i myndigheterna.

Under den första intervjuomgången genomfördes 8 intervjuer inom Banverkets förvaltande delar; på huvudkontoret, Banverket Östra regionen, Banverket Norra regionen och Banverket Västra regionen. Inom Vägverkets förvaltande delar genomfördes 12 intervjuer; på huvudkontoret, Vägverket region Mälardalen, Vägverket region Stockholm och Vägverket region Mitt. Därtill genomfördes en intervju med en konsult till Vägverket (anställd vid Canea) och med två medarbetare vid Statens Kvalitets- och Kompetensråd (KKR) under oktober 2004.

### **3.3.1.4 Den andra intervjuomgången**

Under perioden november 2004 till juli 2005 genomfördes intervjuer i Banverket, Vägverket och på Näringsdepartementet, vilka särskilt fokuserade utvecklingen av kundorientering i relation till ekonomistyrningen i myndigheterna. I jämförelse med de intervjuer som genomfördes under den första intervjuomgången, var denna andra intervjuomgång i större utsträckning vägledd av avhandlingens teoretiska referensram. Syftet med intervjuerna

---

<sup>11</sup> För exempel på intervjuguide (intervjuomgång 1 – de förvaltande delarna) se bilaga 1.



var att studera hur arbetet med kundorientering påverkade ekonomistyrningen i Banverket och Vägverket, samt vilka barriärer och drivkrafter som förelåg för utvecklingen av en lateral styrning inom de förvaltande och producerande delarna.<sup>12</sup> Intervjuerna genomfördes av mig.

Under denna andra intervjuomgång genomfördes 11 intervjuer inom Banverkets förvaltande delar; på huvudkontoret, Banverket Östra regionen, Banverket Västra regionen, Banverket Trafik och med medarbetare involverade i projektet ”Kundorienterad servicemyndighet”. Inom Banverkets producerande delar genomfördes en intervju med en av myndighetens resultatenheter. Inom Vägverket genomfördes i sin tur 10 intervjuer inom de förvaltande delarna; på huvudkontoret, Vägverket region Stockholm, Vägverket Västra regionen och med medarbetare i projektet ”Avvägda kundprogram”. Därtill intervjuades två personer på Näringsdepartementet.

### **3.3.1.5 Den tredje intervjuomgången**

Under perioden oktober 2005 till juni 2006 genomfördes intervjuer inom Banverkets och Vägverkets producerande delar, samt intervjuer av uppföljande karaktär inom myndigheternas förvaltande delar. Därtill utfördes intervjuer i Statskontoret och på Näringsdepartementet. På samma sätt som den andra intervjuomgången var också denna tredje intervjuomgång vägled av avhandlingens teoretiska referensram, vilken vidareutvecklats som ett resultat av tidigare genomförda intervjuer, inläsning av ytterligare teori, genomförda deltagande observationer och studier av interna dokument. Syftet med intervjuomgången var särskilt att studera om det förelåg skillnader i utvecklingen av en lateral styrning mellan de producerande och förvaltande delarna i Banverket och Vägverket, samt att följa utvecklingen av arbetet med kundorientering i relation till ekonomistyrningen på central och regional nivå inom Banverkets respektive Vägverkets förvaltande delar. Vid samtliga intervjuer i de förvaltande och producerande delarna av Banverket och Vägverket lades särskild vikt vid de faktorer som kan utgöra barriärer och drivkrafter för utvecklingen av en lateral styrning.<sup>13</sup>

Den sista intervjuomgången omfattade tre intervjuer inom Banverkets förvaltande delar; på huvudkontoret, Banverket Östra regionen och Banverket Västra regionen. Fem intervjuer inom de producerande delarna; Banverkets resultatenheter. Inom Vägverkets förvaltande delar genomfördes fyra intervjuer; på huvudkontoret, Vägverket region Stockholm och Vägverket Västra regionen. Dessutom intervjuades en person på Näringsdepartementet och två personer i Statskontoret.

---

<sup>12</sup> För exempel på intervjuguide (intervjuomgång 2 – de förvaltande respektive de producerande delarna) se bilaga 2 och 3.

<sup>13</sup> För exempel på intervjuguide (intervjuomgång 3 – de förvaltande respektive de producerande delarna) se bilaga 4 och 5.

Samtidigt som intervjuer anses utgöra den viktigaste formen av datakälla vid genomförandet av fallstudier, finns nackdelar med intervjumetoden (Yin, 2003). Det finns exempelvis en risk för "bias" vid genomförandet av intervjuer, att intervjuaren omedvetet påverkar intervjupersonen att svara på ett visst sätt på de frågor som ställs. Enligt Yin (2003) kan dock risken för att intervjuar-bias påverkar en studie minskas, genom att genomförandet av intervjuer kombineras med andra former av metoder för insamling av data. Medan jag i samband med genomförandet av intervjuerna har strävat efter att inte påverka intervjupersonerna att svara på ett visst sätt på de frågor som ställts, har jag också kombinerat genomförandet av intervjuer med deltagande observationer samt dokumentstudier.

### 3.3.2 Deltagande observationer

Totalt har jag deltagit vid 13 möten/seminarier inom Vägverket under perioden 2004 till 2006. Syftet med de deltagande observationerna var att studera verksamhetens arbete med att utveckla ett kundfokus i praktiken; det praktiska tillvägagångssättet för att få in kundernas behov i styrningen. Avhandlingens teoretiska referensram, vilken kontinuerligt utvecklats under forskningsprocessen som ett resultat av insamlingen av empiriska data och inläsningen av teori, utgjorde utgångspunkten för de deltagande observationerna.

<b>Deltagande observationer vid möten:</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Möte mellan kundansvariga - medborgarna - näringslivet	1	2 1	4
Remisseminarium "Avvägda kundprogram"		2	
Seminarium "Att mäta kundtillfredsställelse"		1	
Möte om strategisk plan			1
Presentation av forskningsprojekt om Vägverkets arbete med att uppnå ett jämställt transportsystem			1
<b>Totalt antal möten</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>6</b>

Tabell 4. Deltagande observationer vid interna möten/seminarier i Vägverket (2004 till 2006)

### 3.3.2.1 Urvalsgrunder och tillgänglighet

Grunden för urvalet av möten/seminarier för genomförande av deltagande observationer utgjordes av de frågor som skulle behandlas i samband med dessa. Samtliga möten/seminarier, förutom presentationen av ett forskningsprojekt om Vägverkets arbete med att uppnå ett jämställt transportsystem<sup>14</sup>, fokuserade Vägverkets arbete med kundorientering i relation till olika aspekter eller delar av myndighetens ekonomistyrning. Vid flertalet av mötena och seminarierna deltog kundansvariga på regional och central nivå i Vägverket. Ytterligare en urvalsgrund för de deltagande observationerna har varit möjligheten för mig att delta i olika interna möten. Medan sådana möjligheter uppenbarar sig inom Vägverket har situationen inte sett likadan ut i Banverket. Således har inga deltagande observationer vid interna möten inom den senare myndigheten genomförts.

Över hälften av de deltagande observationerna genomfördes i samband med möten mellan kundansvariga för medborgarna respektive näringslivet i Vägverket. För att motivera min närvaro vid dessa möten fick jag ofta i uppdrag att ansvara för de anteckningar som skulle tas under mötet, och sedan

<sup>14</sup> Bakgrunden till att deltagande skedde vid detta seminarium var att det forskningsprojekt som presenterades också genomförts inom Banverket och Vägverket, samt inom ramen för Akademin för ekonomistyrning i statens verksamhet. I samband med seminariet hjälpte jag en doktorandkollega och tillika presentatör vid seminariet att föra anteckningar.

skickas ut till övriga mötesdeltagare. Detta uppfattar jag ha underlättat för mig att få närvara vid mötena, då jag hade en uppgift att utföra (se även Bryman och Bell, 2003). Uppgiften innebar att jag relativt obesvärat kunde skriva upp det som jag hörde och såg samt mina egna reflektioner, utan att göra övriga deltagare oroliga eller nervösa över att jag tog anteckningar. Enligt Bryman och Bell (2003) kan annars detta utgöra ett problem vid deltagande observationer; att människor känner sig iakttagna eller observerade.

Medan jag initialt bad om att få komma med på ett möte mellan kundansvariga för medborgarna (hösten 2004), fick jag sedan kontinuerligt inbjudningar att delta i dessa möten. Övriga möten/seminarier fick jag tips om av anställda inom Vägverket, och efter förfrågan hos ansvariga för mötena/seminarierna fick jag möjlighet att delta i dessa.

### **3.3.2.2 Mötes- och seminariedeltagare**

Deltagare vid möten mellan kundansvariga för medborgarna och näringslivet utgjordes av kundansvariga på regional och central nivå i Vägverkets förvaltande delar. Även kundansvariga från två producerande enheter (två resultatenheter) medverkade vid dessa möten. Mötena genomfördes under en till två heldagar i Stockholm med omnejd. Deltagare vid remisseminarier för avvägda kundprogram var representanter från det som Vägverket kallar styrprocessen "Leda och styra", delprocesserna "Fånga kundbehov" och "Förbättra transportvillkor", samt kundansvariga inom den tidigare huvudprocessen "Stödja medborgarnas resor" på regional och central nivå inom myndighetens förvaltande delar. Seminarierna utgjordes av heldagsmöten och genomfördes i Stockholm.

Seminarieriet "Att mäta kundtillfredsställelse" anordnades av Vägverket. Flertalet av de föreläsare som deltog vid seminariet utgjordes emellertid av externa personer som bidragit i Vägverkets arbete med att ta fram mätinstrument inom ramen för arbetet med kundorientering. Seminariet pågick under en heldag i Stockholm. Mötet om strategisk plan genomfördes i sin tur i Nacka utanför Stockholm under två heldagar, jag hade dock endast möjlighet att delta vid den första av dessa två dagar.<sup>15</sup> Deltagare vid mötet var kundansvariga och tjänsteutvecklare på regional och central nivå inom Vägverkets förvaltande delar.

### **3.3.2.3 Anteckningar från de deltagande observationerna**

Under de deltagande observationerna tog jag kontinuerligt anteckningar rörande de olika frågor som togs upp, diskussionerna kring olika frågeställningar samt egna reflektioner från de olika tillfällena. Att anteckningar tas så snabbt som möjligt i anslutning till gjorda observationer är något som

---

<sup>15</sup> Genom att en doktorandkollega till mig deltog vid båda dagarna hade jag dock möjlighet att få tillgång till anteckningar även från dag två.

lyfts fram som viktigt av Bryman och Bell (2003). Risken är annars att forskaren glömmer bort det som observerats.

Anteckningarna renskrevs på dator samma dag, eller senast dagen efter genomförandet av de deltagande observationerna. Detta skedde för att inte riskera att kontexten för olika diskussioner eller liknande skulle glömmas bort, och därmed riskera att göra anteckningarna ofullständiga (Bryman och Bell, 2003). I de fall som anteckningarna skulle skickas ut till övriga deltagare togs också vissa anteckningar samt mina egna reflektioner från mötena bort i utskicksversionerna. Detta skedde för att anteckningarna skulle kunna fungera som ”generella” minnesanteckningar.

#### **3.3.2.4 Öppna deltagande observationer**

Vid en majoritet av de deltagande observationerna presenterade jag mig i inledningen av mötet/seminariet som doktorand från Stockholms universitet, Företagsekonomiska institutionen. Endast vid ett tillfälle, vid seminariet ”Att mäta kundtillfredsställelse” blev jag inte presenterad som en utomstående forskare. Vid detta seminarium deltog dock inte enbart anställda och chefer från Vägverket utan även andra externa forskare, samt representanter från privata företag. Jag hade dessutom vid denna tidpunkt träffat flertalet av de personer som deltog i seminariet från Vägverkets sida i olika intervjusituationer, samt genom tidigare genomförda deltagande observationer. I samtliga fall av de genomförda deltagande observationerna kan det alltså anses ha varit känt av övriga deltagare i mötet/seminariet att jag var en utomstående forskare, vilket kan betraktas som viktigt ur ett etiskt perspektiv (Bryman och Bell, 2003).

Vid genomförandet av samtliga deltagande observationer strävade jag efter att hålla mig i bakgrunden och inte ta en aktiv roll. I de situationer då jag hade som roll att föra anteckningar försökte jag hålla minnesanteckningarna så sakliga och objektiva som möjligt, för att inte min uppfattning om vad som var viktigt eller intressant under mötet skulle avspeglas i anteckningarna och riskera att påverka övriga deltagare i någon viss riktning. Medan jag således strävade efter att endast delta som observatör i mötena och seminarierna (Bryman och Bell, 2003), fick jag ofta i uppgift att delta i utförandet av ett eller flera grupparbeten vid dessa tillfällen. Även i dessa sammanhang försökte jag dock bibehålla en passiv roll, något som också accepterades av övriga gruppdeltagare. Jag kan således i mitt deltagande i samband med möten/seminarier i Vägverket främst betecknas ha varit endast forskare (eng. ”total researcher”), men i vissa fall även forskare i kombination med deltagare (eng. ”researcher-participant”, Gans (1968) kategorisering i Bryman och Bell, 2003).

Enligt Bryman och Bell (2003) och Yin (2003) kan det emellertid innebära en fördel att inte endast vara en passiv observatör i samband med genomförandet av deltagande observationer; genom att ta på sig en roll kan forskaren få tillträde till en specifik situation eller organisation. Samtidigt

innebär detta en risk, då forskaren i en aktiv observatörsroll omedvetet kan påverka olika skeenden. Enligt Yin (2003) behöver således fördelar och nackdelar med en passiv respektive en mer aktiv ansats i samband med deltagande observationer noga övervägas. En fördel med min roll som "sekreterare" i samband med möten mellan kundansvariga har varit att jag fått en "naturlig" plats vid dessa tillfällen, och att jag relativt obesvärat har kunnat föra anteckningar. Genom att inte öppet säga att jag inte velat delta i olika grupparbeten har jag inte heller riskerat att uppfattas som "krånglig", och därmed riskerat att påverka min tillgänglighet negativt (Bryman och Bell, 2003). Sammanfattningsvis har jag hela tiden strävat efter en passiv roll i samband med de deltagande observationerna, men samtidigt kunnat dra nytta av den tillgänglighet till interna möten och seminarier som en inte helt passiv observatörsroll inneburit.

### 3.3.3 Dokumentstudier

Medan såväl kvalitativa intervjuer som deltagande observationer kan leda till bias, är dokumentstudier en metod för generering av data som inte innefattar sådana risker (Yin, 2003). Inom ramen för denna avhandling har även myndighetsinterna dokument, publicerade dokument och material från regering och riksdag, samt dokument från andra myndigheter och organisationer studerats. I en begränsad utsträckning har också information från olika organisationers hemsidor, som exempelvis Institutet för Kvalitetsutveckling (SIQ) och Resenärsforum, utgjort en datakälla.

Tillgång till myndighetsinterna dokument har erhållits genom intervjupersonerna inom Banverket och Vägverket, samt forskningsprojektets kontaktpersoner. Vissa dokument har även varit tillgängliga via myndigheternas respektive hemsidor. Dokumenten beskriver olika aspekter av Banverkets och Vägverkets arbete med kundorientering, samt myndigheternas ekonomistyrning och utgörs bl.a. av verksamhetsplaner, strategiska planer, årsredovisningar, kundgruppsdokument och dokument med anledning av genomförandet av projekten "Kundorienterad servicemyndighet" i Banverket respektive "Avvägda kundprogram" i Vägverket. De dokument från regering och riksdag som studerats består i sin tur bl.a. av Banverkets och Vägverkets regleringsbrev, propositioner och lagtexter. Dokument från andra myndigheter och organisationer, som t.ex. Canea, Statskontoret och KKR har i sin tur erhållits från intervjupersonerna i dessa verksamheter.

## 3.4 Forskningsprocessen och analys av data

### 3.4.1 En iterativ forskningsprocess

Vid genomförandet av fallstudier är insamlingen av data och analys av data en iterativ process (Eisenhardt, 1989; Yin, 2003). Detta ger forskaren en frihet och möjlighet att anpassa metoderna för datainsamling samt lägga till ytterligare fall till en studie. Enligt Eisenhardt (1989) hjälper dessutom den iterativa processen forskaren att hantera den ofta stora mängd data som genereras i samband med genomförandet av fallstudier. För att en fallstudie ska kunna leda till teoriutveckling behöver den insamlade datan kontinuerligt ställas mot teori (Ahrens och Chapman, 2006). Problemställning, datainsamling och teori ska influera varandra under hela forskningsprocessen.

Denna avhandlingens forskningsprocess har inkluderat årliga sammanfattningar av forskningen i skriftliga forskningsrapporter innehållande problemställning, syfte, metodkapitel, teoretisk referensram, empiriska framställningar, analys och slutsatser (se Wiesel, 2004; 2005; 2006b). Detta har inneburit ett kontinuerligt överlapp mellan inläsning av teori, datainsamling, analys och presentation av data, vilket har fått konsekvenser för genomförandet av fallstudierna. I början av forskningsprocessen utgjordes exempelvis fallen av Banverkets och Vägverkets förvaltande delars arbete med kundorientering. Som ett resultat av den iterativa processen mellan datainsamling, analys och inläsning av teori kom dock ytterligare fall i form av myndigheternas producerande delars arbete med kundorientering i relation till ekonomistyrningen att läggas till.

Avhandlingens syfte, problemställning och teoretiska referensram har också kontinuerligt utvecklats som ett resultat av den parallella inläsningen av teori och insamlingen och analys av data. Medan de initiala intervjuer som genomfördes med Banverket och Vägverket i forskningsprojektet snarare fokuserade på att få en övergripande bild av arbetet med kundorientering, var den andra och tredje intervjuomgången mer tydligt vägleda av avhandlingens teoretiska referensram. Den teoretiska referensramen vidareutvecklades kontinuerligt under forskningsprocessen, utifrån vad som framkommit i samband med genomförandet av intervjuer, deltagande observationer, dokumentstudier och inläsning av teori. Sammanfattningsvis har således avhandlingens teoretiska ramverk utvecklats som en konsekvens av den empiriska kontexten, snarare än att en lämplig teori valts på förhand och sedan ”lagts på” den insamlade datan.

### 3.4.2 Analys av fallstudiedata

Enligt Yin (2003) är metoden för att analysera data vid genomförandet av fallstudier den minst utvecklade aspekten vid en sådan forskningsansats.

Valet av analysmetod vid fallstudier som ansats är istället avhängigt den enskilde forskaren. Samtidigt menar Yin (2003) att analysen av data bör vara kopplad till de teoretiska ställningstaganden som styr en studie, då den teoretiska orienteringen har påverkat vilka data som fokuserats respektive till viss del negligerats i en studie.

Bryman och Bell (2003) och Eisenhardt (1989) menar i sin tur att utformningen av koder för att strukturera insamlad data utgör ett vanligt första steg i samband med analysprocessen vid kvalitativa studier. Utformningen av koder bör starta på ett så tidigt stadium som möjligt i forskningsprocessen, för att sedan kontinuerligt revideras under genomförandet av en studie. På så sätt får forskaren en översikt över materialet, och möjligheten att göra kopplingar mellan data och relevant teori underlättas (Bryman och Bell, 2003).

När en fallstudie innehåller fler än ett fall bör enligt Eisenhardt (1989) respektive fall analyseras separat, innan jämförelse och analys sker mellan de respektive fallen. På så sätt kan de unika företeelserna i respektive fall utkristallisera sig, innan forskaren söker efter mönster i form av skillnader och likheter mellan dessa. Att forskaren blir intimt familjär med fallen, är dessutom något som krävs för att rika eller fylliga beskrivningar ska kunna genereras (Ahrens och Dent, 1998; Dyer och Wilkins, 1991).

I denna avhandling har den teoretiska referensram vilken presenterats i kapitel två (se tabell 2), utgjort utgångspunkten för utformningen av koder (Yin, 2003). Koderna har generats i syfte att strukturera och analysera den genom intervjuer, deltagande observationer och dokumentstudier insamlade datan. Medan arbetet med att utforma koder inleddes tidigt i forskningsprocessen, har dessa kontinuerligt reviderats och modifierats i förhållande till den data som genererats genom fallstudierna, utvecklingen av den teoretiska referensramen och avhandlingens syfte (Bryman och Bell, 2003). Under det att utformningen av koder utgått från teoretiska hänsyn, har det således samtidigt förelegat en öppenhet för att ytterligare koder skulle kunna utkristallisera sig genom det empiriska materialet – koder som inte sedan tidigare lyfts fram och belysts i vetenskapliga studier, och därmed inte ingår i denna avhandlings teoretiska referensram. Exempelvis utgör ”förmåga att prioritera” en faktor som inte sedan tidigare har diskuterats särskilt i litteraturen om kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor, men som visat sig viktig för relationen mellan lateral och vertikal styrning i Banverkets och Vägverkets fyra inbäddade fall. Samtidigt har viss sparsamhet iakttagits i utformandet av nya koder för barriärer eller drivkrafter i det fall empiriskt identifierade faktorer inte skiljer sig markant från existerande koder (Edmondson och McManus, 2007). Medan jag utifrån fallstudieobservationerna kunde urskilja betydelsen av en närhet till kunderna kom exempelvis inte en sådan närhet att betraktas utgöra en ny fristående faktor i relation till avhandlingens analysmodell. Detta är kopplat till att en närhet till verksamhetens kunder samverkar med tekniska faktorer, och minskar betydelsen av brister i detta sammanhang för utvecklingen av en lateral styrning.



Utifrån de framtagna koderna har sedan respektive fallstudie i Banverket och Vägverket analyserats separat (Eisenhardt, 1989). Som hjälpmedel vid analysen av intervjumaterialet och anteckningarna från de deltagande observationerna har matriser utformats, med koder på den ena axeln och data från respektive intervju och deltagande observation på den andra. I respektive fallstudiematris har informationen från intervjuerna och de deltagande observationerna sorterats utifrån koderna.

Utifrån den kodade och strukturerade datan har därefter fallbeskrivningar författats för Banverkets och Vägverkets producerande respektive förvaltande delar. Dessa fallbeskrivningar har skrivits om ett flertal gånger under forskningsprocessen, bl.a. som en konsekvens av de årliga forskningsrapporterna till Banverket och Vägverket. Genom att skriva samman och arbeta om fallbeskrivningarna vid ett flertal tillfällen har jag fått en god känedom om respektive fall (Ahrens och Dent, 1998; Dyer och Wilkins, 1991), och kunnat göra korsvisa jämförelser mellan dessa för att se mönster i form av skillnader och likheter (Eisenhardt, 1989).

Medan litteraturen lyfter fram kodning som en viktig del i analysen av data i samband med kvalitativa studier har kritik riktats mot användningen av denna teknik. Enligt Bryman och Bell (2003) anses exempelvis användningen av koder riskera att leda till att datan blir fragmenterad, och att kontexten av vad som sagts i intervjuer eller observerats i en studie går förlorad. Genom att jag som ett resultat av de flertaliga omskrivningarna av denna avhandlingens fallbeskrivningar har gått igenom materialet i många omgångar har jag dock fått en ökad känsla och förståelse för helheten i respektive fall. Jag har också i samband med fallbeskrivningarna strävat efter att ”levandegöra” respektive fall genom att beskriva kontexten för dessa och använda mig av citat från intervjuer och deltagande observationer. Avhandlingens diskussion om hur olika faktorer samverkar med varandra och på så sätt påverkar utvecklingen av lateral styrning i Banverket och Vägverket, kan dessutom anses motverka risken för att läsaren ska uppfatta den presenterade datan som fragmenterad. Avslutningsvis har det faktum att avhandlingens analys är av tematisk snarare än longitudinell karaktär, möjliggjort för mig att bygga vidare på de kategorier som genererats via tidigare forskning om kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor vilket är i linje med avhandlingens teoriutvecklande syfte (Keating, 1995).

### 3.5 Forskningsetiska övervägningar

Som diskuterats tidigare i detta kapitel har jag genererat den empiriska data som utgör underlag för denna avhandling genom ett treårigt forskningsprojekt vid Banverket och Vägverket. I utbyte mot att projektet genererade en skriftlig forskningsrapport per år, samt att jag genomförde årliga muntliga avstämningar av arbetet inom Banverket och Vägverket erhöLL Akademien för

ekonomistyrning i staten vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, finansiella medel från myndigheterna.<sup>16</sup> Medan detta innebar att forskningsprojektet kunde genomföras kan det samtidigt uppfattas som potentiellt problematiskt. Den frågeställning som uppenbarar sig är hur ”fri” forskning kan vara då den finansieras genom medel från de verksamheter som studeras. Detta är också något som har diskuterats i samband med genomförandet av forskningsprojektet; fördelar och nackdelar med den finansiella situationen har noga övervägts.

En negativ aspekt med det finansiella upplägget för forskningsprojektet är att det kan leda till att den forskning som genomförts ifrågasätts, på basis av finansieringssituationen. I syfte att minska risken för detta har jag varit noga med att beskriva bakgrunden för urval av intervjupersoner, möten/seminarier för genomförandet av deltagande observationer, relationen med Banverket och Vägverket och forskningsprojektets kontaktpersoner samt hur analysen av den insamlade datan genomförts (se ovan). Samtliga intervjuer, intervju guider, anteckningar från deltagande observationer, forskningsrapporter m.m. finns också sparade elektroniskt och är lätt tillgängliga. Medan vissa av de interna dokumenten från myndigheterna finns sparade elektroniskt, finns andra endast i utskrivna versioner, beroende på hur dessa har erhållits.

Samtidigt kan finansieringssituationen ha inneburit ett ökat engagemang bland myndigheternas medarbetare att avsätta tid för intervjuer, låta mig delta i interna möten och få tillgång till olika dokument, genom att finansieringssituationen signalerade att projektet var prioriterat av Banverket och Vägverket. Det kan även tilläggas att Banverket och Vägverket under hela forskningsprojektet har varit noga med att skilja på det arbete som genomfördes inom ramen för projektet från ”vanliga” konsultprojekt. Man har inte ställt krav på resultat, förutom genereringen av en årlig forskningsrapport och muntliga avstämningar. Istället har man gett mig frihet i arbetet med projektet, så länge detta inte bytt fokus utan fortsatt att behandla frågor om kundorientering och styrning. En aspekt som dock kan uppfattas ha haft en negativ inverkan på bredden i insamlingen av data, är projektets fokus på Banverkets och Vägverkets förvaltande delar. Denna potentiella begränsning diskuteras mer ingående i detta kapitel:s sista avsnitt.

Projektets kontaktpersoner vid Banverket och Vägverket har i sin tur öppnat dörrar och gett mig tillgång till myndigheterna. Medan kontaktpersonerna initialt i projektet gav förslag på intervjupersoner att starta med, har de inte senare haft några synpunkter på vilka personer som borde intervjuas eller vilka möten/seminarier som borde studeras. Kontaktpersonerna har inte heller haft synpunkter på teorier eller metodval i arbetet, eller opponerat sig

---

<sup>16</sup> Den ersättning som Akademin för ekonomistyrning i staten erhöll från Banverket och Vägverket inkluderade också genomförandet av ytterligare ett forskningsprojekt vid myndigheterna, vilket fokuserade Banverkets och Vägverkets ekonomistyrning och utvecklingen av ett jämställt transportsystem (se Wittbom, 2004; 2005; 2006).

mot den kritik som riktats mot verksamheterna i de årliga forskningsrapporterna. Sammanfattningsvis kan således fördelarna med det finansiella upplägget i denna situation anses överväga nackdelarna med detsamma.

### 3.6 Validitet och trovärdighet vid fallstudier

Enligt Ahrens och Chapman (2006) kan inte begreppen validitet och reliabilitet användas på samma sätt vid utvärdering av kvalitativa fallstudier, som vid en evaluering av kvantitativa studier. Medan det är av vikt att fallstudieforskaren dokumenterar samtliga steg i forskningsprocessen anses det exempelvis inte möjligt att replicera en kvalitativ studies resultat, vilket är något som ofta eftersträvas vid kvantitativt inriktad forskning. Samtidigt menar Ahrens och Chapman (2006) att man bör ställa sig frågan om en kvalitativ studie "...säger valida och reliabla saker om fältet" (s. 833) – om studien är trovärdig?

Problemet att direkt översätta metoder för utvärdering av kvantitativa studier till kvalitativa studier, har dock inte lett till att kriterier för validitet eller trovärdighet fått en underordnad betydelse inom kvalitativ forskning. Istället har en mängd kriterier för utvärdering av sådana studier publicerats under senare år, något som i sin tur lett till något av en "validitetskris" inom den kvalitativa forskningen (Smith och Deemer, 2000). Det stora antalet existerande utvärderingskriterier innebär en försvårande faktor för evaluering av genomförda studier, då det saknas en enhetlig uppfattning kring vilka kriterier som faktiskt innebär en höjning av en kvalitativ studies trovärdighet eller validitet (se även Smith och Hodkinson, 2005).

Bland de metoder som lyfts fram för att öka trovärdigheten eller validiteten vid genomförandet av fallstudier återfinns bl.a. respondentvalidering. Enligt Bloor (1978) kan exempelvis en fallstudies validitet ökas genom att studiens intervjupersoner ges möjlighet att ta del av fallbeskrivningarna, och kommentera riktigheten i forskarens tolkningar av genomförda intervjuer. I detta sammanhang poängterar också Yin (2003) värdet av att viktiga informationsgivare eller nyckelinformanter (eng. "key informants") ges möjlighet att läsa och kommentera de genomförda fallbeskrivningarna. Därtill menar han att validiteten i en studie kan ökas genom en användning av flera olika metoder för datainsamling, då detta innebär en minskad risk för att den data som samlats in är färgad av/har vinklats genom den specifika datainsamlingsmetoden (jfr. t.ex. intervjuar-bias,) (se även Patton, 1987). Även en inkludering av flera fall i fallstudieansatsen uppges kunna öka en studies validitet, genom att slutsatserna understöds av flera observationer och resultaten från de olika fallen kan jämföras med varandra (Campbell, 1988; Yin, 2003). Detta ger bl.a. en ökad trovärdighet vid en teoriutvecklande ansats.

Samtidigt kan inte generaliseringar av forskningsresultat genomföras på samma sätt vid kvalitativ som kvantitativ forskning. Ett alternativ till den

kvantitativa forskningens generaliseringar utifrån statistiskt baserade slutsatser, är istället analytisk eller teoretisk generalisering (Eisenhardt, 1989; Modell, 2005b; Yin, 2003). Analytisk eller teoretisk generalisering innebär att den kvalitativa forskningen tar sin utgångspunkt i befintlig teori, men att det under forskningsprocessen föreligger ett nära samspel mellan den teori som växer fram genom den empiriska datan och befintlig teori. Genom att den ur empirin framväxande teorin hela tiden jämförs med existerande teori, ökar forskningsresultatens validitet och möjligheten att forskningsresultaten är giltiga för ett större antal fall än endast de som ingått i den specifika studien.

Utifrån den ovanstående diskussionen har jag valt ett antal metoder för validering av avhandlingens resultat. I syfte att öka trovärdigheten för den teoriutveckling som genomförs inom ramen för avhandlingen har bl.a. flera metoder använts för datainsamling. Detta har gjorts med avsikt att minimera risken för att den data som utgjort underlag för avhandlingens resultat färgats av vald datainsamlingsmetod. För att säkerställa att jag genomfört korrekta tolkningar av genomförda intervjuer, observationer och interna dokument har jag även genomfört olika former av respondentvalidering. Vid genomförandet av deltagande observationer var jag exempelvis ofta ansvarig för att ta mötesanteckningar, vilka sedan skickades ut till övriga mötesdeltagare. Deltagarna hade därmed möjlighet att uppmärksamma om de ansåg att jag uppfattat en diskussion under möter felaktigt eller om förtydliganden behövde göras i de generella minnesanteckningarna. I samband med författandet av de årliga forskningsrapporterna gavs dessutom intervjupersonerna möjlighet att kommentera och ge synpunkter på fallbeskrivningarna. Därtill har jag två gånger per år haft formella avstämningar av materialet med forskningsprojektets kontaktpersoner.

Under 2006 har dessutom tre seminarier genomförts i Banverket och Vägverket där resultaten från det treåriga forskningsprojektet presenterats. I seminarierna har anställda inom myndigheterna på såväl regional som central nivå inbjudits att delta. I samband med dessa seminarier har seminariedeltagarna tillfrågats om ”korrektheten” i beskrivningarna av fallen, samt den analys som genomförts av datamaterialet. Vid samtliga seminarier har deltagarna uttryckt att dessa stämmer överens med hur de upplever sina respektive verksamheter, och arbetet med kundorientering i relation till ekonomistyrningen. Detta kan bl.a. kopplas till de återkommande avstämningarna med intervjupersonerna och kontaktpersonerna på Banverket och Vägverket under forskningsprocessen.

Avslutningsvis har jag också genomfört teoretisk eller analytisk generalisering av avhandlingens resultat. Medan jag har utgått från befintlig teori vid insamlingen av data, har jag samtidigt haft en öppenhet för att ytterligare kategorier skulle kunna utkristallisera sig ur det empiriska materialet. Under forskningsprocessens gång har jag hela tiden utvecklat den teoretiska referensramen utifrån empirin; under det att kategorier tagits bort då dessa inte

bedömts kunna bidra till ett ökat förklaringsvärde av datan, har andra teoretiskt och empiriskt genererade kategorier lagts till. Genom att ställa den insamlade datan mot resultat från tidigare genomförda studier, har jag således kunnat vidareutveckla befintlig teori på området. Den interaktiva processen mellan empiri och teori ger stöd för att mer generella slutsatser kan dras från avhandlingens fyra inbäddade fall, varvid den vidareutvecklade teorin kan utgöra grund för genomförandet av ytterligare studier av utvecklingen av lateral styrning i offentliga organisationer. Dessutom görs i slutsatskapitlet vissa analytiska generaliseringar genom en jämförelse mellan Banverket och Vägverket och ett antal andra statliga myndigheter som genomförts parallellt med denna studie (se Modell, 2009; Modell et al., 2007; Modell och Wiesel, 2008, 2009). Medan detta ger ytterligare stöd för de hypoteser som utvecklas diskuteras även de begränsningar som förknippas med generaliseringar utanför detta organisatoriska fält (se kapitel åtta).

### 3.7 Begränsningar

Utöver de begränsningar i avhandlingen som berörts tidigare i detta kapitel, utgörs ytterligare en potentiell begränsning av att inte lika stort fokus i datainsamlingen har kunnat läggas vid samtliga fyra inbäddade fall. Istället har exempelvis genomförandet av intervjuer främst skett i Banverkets och Vägverkets förvaltande delar, och deltagande observationer har i sin tur endast genomförts i Vägverkets förvaltande delar. Detta innebär att de fallbeskrivningar som genomförts av Banverkets och Vägverkets förvaltande delar underbyggs av en större kvantitet data än fallbeskrivningarna av de producerande delarna av myndigheterna. Denna ”snedvridning” i datainsamlingen kan kopplas till begränsade resurser. Formulering av intervjufrågor, inbokning och genomförande av intervjuer samt transkribering av intervjuer tar ansenliga resurser i anspråk i form av tid (Bryman och Bell, 2003). Jag har därför fått prioritera vilka delar av myndigheterna jag ska fokusera, och genomföra återkommande intervjuer inom.

Medan mängden data som underbygger de olika fallbeskrivningar skiljer sig, är ändå min uppfattning att jag har fått en tillräcklig kunskap om såväl de producerande som de förvaltande delarna för att kunna uttala mig om deras arbete med kundorientering i relation till ekonomistyrningen. Detta kan jag bl.a. tillskriva det faktum att intervjuerna med de producerande delarna främst skedde under den senare halvan av forskningsprojektet. Jag hade vid denna tidpunkt fått en ökad kunskap om Banverket och Vägverkets verksamheter, vilket underlättade för mig att förstå de producerande delarna av myndigheterna. De aspekter i arbetet med utvecklingen av en lateral styrning som framkom i intervjuer med de producerande delarna var också i mycket överensstämmande, både inom och över myndighetsgränserna, vilket innebar

att jag relativt snabbt nådde teoretisk mättnad (Eisenhardt, 1989). Medan detta motiverade en mindre omfattande datainsamling i dessa delar av myndigheterna, bör det påpekas att intervjuer genomförts inom samtliga affärs- och resultatenheter inom Vägverket och inom sex av Banverkets sju resultatenheter.

Ytterligare en viktig aspekt är att avhandlingens teoretiska referensram utvecklades parallellt med insamlingen och analysen av data. När intervjuerna med de producerande delarna genomfördes hade stommen till avhandlingens teoretiska referensram och avhandlingens forskningsfråga utvecklats. Jag visste således vilka aspekter som var intressanta ur bl.a. ett teoretiskt perspektiv, vilket hjälpte mig att fokusera intervjuerna. Medan det finns en risk för att detta lett till en viss blindhet inför nya induktivt genererade aspekter, har jag i samtliga intervjuer strävat efter att bibehålla en öppenhet för att andra aspekter än de som lyfts fram i teorin skulle kunna utkristallisera sig som betydelsefulla för utvecklingen av en lateral styrning.

En annan potentiell begränsning utgörs av att jag inte endast studerat Banverkets och Vägverkets arbete med kundorientering i realtid, utan även retrospektivt sökt utröna bakgrunden till införandet av kundorientering och hur arbetet utvecklats i de producerande och förvaltande delarna innan studien startade. Detta har inneburit att frågor har ställts till intervjupersonerna kring olika skeenden som utspelat sig längre tillbaka i tiden, varvid det finns en risk för att intervjupersonernas minnesbilder av olika händelser inte är helt i linje med det som faktiskt utspelat sig (se t.ex. Bryman och Bell, 2003). Jag har dock sökt minska risken för en sådan bias genom att inte endast ställa frågor kring exempelvis bakgrunden till införandet av kundorientering i myndigheterna till ett fåtal intervjupersoner, utan diskuterat sådana retrospektiva aspekter med flera intervjupersoner på olika nivåer och i olika delar av verksamheterna. Därmed har jag kunnat få en mer sammanvägd bild av en händelse som skett längre tillbaka i tiden, och en större säkerhet vad gäller "korrektheten" i intervjupersonernas minnesbilder.

Avslutningsvis utgör lateral styrning ingen institutionaliserad styrform i Banverkets och Vägverkets förvaltande delar, utan arbetet med att inlemma kundernas behov i ekonomistyrningen kan snarare betraktas utgöra förstadiet i en institutionaliseringsprocess (Lawrence et al., 2002). Att jag studerat en pågående förändringsprocess kan utgöra en potentiell begränsning för avhandlingens slutsatser, i det att slutsatserna är färgade av att utvecklingen av kundorientering och lateral styrning inte är avslutad. I relation till om kundorientering och lateral styrning vore institutionaliserade delar i myndigheternas samtliga verksamheter, kan jag inte med samma säkerhet avgöra om de problem som observerats är av övergående karaktär eller ej. Situationen kan också utvecklas så att aspekter som i dagsläget inte utgör problem i myndigheterna, kommer att utvecklas till problem i och med att förändringsarbetet vad gäller kundorientering och lateral styrning fortskrider. Samtidigt kan denna potentiella osäkerhet minskas av att jag relaterar de empiriska

observationerna i myndigheternas förvaltande delar till tidigare genomförda studier om kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor (Lawrence et al., 2002).

## 4. Styrmodeller i svensk statsförvaltning

### 4.1 Inledning

Kapitlet fokuserar utvecklingen av styrmodeller i svensk statsförvaltning från slutet av 1980-talet fram till början av 2000-talet. I det första avsnittet diskuteras den mål- och resultatorienterade styrningen, vilken utgör den institutionaliserade styrformen i svensk statsförvaltning. Därefter förs en diskussion om utvecklingen och innebörden av kvalitets- och processorienterade styrmodeller. Sedan följer ett avsnitt om utvecklingen och innebörden av medborgar- och kundorientering i statsförvaltningen. Kapitlet avslutas med en presentation av regeringens styrning av Banverket och Vägverket och grunden för finansiering av myndigheternas olika delar.

### 4.2 Mål- och resultatstyrning

Sedan slutet av 1980-talet utgör mål- och resultatstyrning den övergripande styrmodellen i svensk statsförvaltning (Sundström, 2003).<sup>17</sup> Införandet av den mål- och resultatorienterade styrningen mynnade från en strävan från regeringen att förbättra statens styrning av statliga myndigheter, samt att öka graden av effektivitet och produktivitet i statsförvaltningen (Proposition (Prop.) 1987/88:150). Samtidigt ville regeringen minska graden av detaljstyrning och öka de statliga myndigheternas ansvar för och beslutsfattande inom ramen för den egna verksamheten.

Mål- och resultatstyrning som styrmodell bygger på att staten fastställer de övergripande målen för statliga myndigheters verksamheter, samt de ekonomiska ramar inom vilka verksamheterna ska bedrivas (Sundström, 2003). Såväl målen som de ekonomiska villkoren för verksamheten presenteras i myndigheternas årliga regleringsbrev. De politiskt satta målen bryts sedan ned i en vertikal kedja i den enskilda myndigheten. Graden av måluppfyllelse återspeglaras av myndigheten till staten genom bl.a. årsredovisningen.

Medan regeringen genom propositionen *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1987/88* (Prop. 1987/88:150) fastställde principerna för mål- och resultatstyrningen, utvecklades formerna och den praktiska tillämpningen av styrmodellen under 1990-talet. Det årliga reglerings-

---

<sup>17</sup> Mål- och resultatstyrning går också under begreppet "resultatstyrning" (jfr. Sundström, 2003).



brevet och årsredovisningen utvecklades exempelvis till att spela en central roll för tillämpningen av den mål- och resultatorienterade styrningen (Sundström, 2003). Enskilda myndigheter kom också själva att kunna medverka i den målformuleringsprocess för verksamheten som ägde rum i regeringskansliet (Modell, 2006a). Dyliga informella kontakter mellan myndigheter och regeringskansliet utvecklades även under 1990-talet till en viktig kommunikationskanal vid tillämpningen av mål- och resultatstyrning. Exempelvis har dessa kontakter kommit att utgöra ett komplement till den återrapportering av resultat som sker i myndigheternas årsredovisning (Modell, 2006a).

Medan införandet av mål- och resultatstyrning kantats av en rad problem, har inte staten varit villig att frångå modellen för styrning av statsförvaltningen (Holmblad Brunsson, 2002; Modell et al., 2007; Sundström, 2003). Kritik mot modellen har bl.a. baserats på att såväl myndigheternas regleringsbrev som årsredovisningar kommit att bli alltför detaljerade och omfattande, samt att det föreligger stora problem i regeringskansliet att formulera mål på en nivå som är i enlighet med mål- och resultatstyrningen (Sundström, 2003). Innebörden av mål- och resultatstyrning anses dessutom otydlig.

Enligt Modell (2006a) har dock denna ovilja från staten att tydligt precisera och definiera vad mål- och resultatstyrning betyder fått som effekt att styrmodellen kunnat utvecklas och anpassas till de enskilda myndigheternas verksamheter. Denna flexibilitet i modellen anses ha bidragit till att mål- och resultatstyrningen under 1990-talet kom att institutionaliseras som den övergripande styrmodellen i svensk statsförvaltning. Medan införandet av mål- och resultatstyrning i statsförvaltningen utgör resultatet av tvingande isomorfism, innebär denna flexibilitet i modellen att det kan betraktas som en relativt svag form av tvång (Modell och Wiesel, 2008).

Även om den svenska staten inte varit villig att ifrågasätta mål- och resultatstyrningens existens så vill man dock fortsätta att utveckla styrmodellen. I den förvaltningspolitiska propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (Prop. 1997/98:136) poängterade regeringen att kvalitetsaspekter skulle vara ledstjärnan för den framtida svenska förvaltningspolitiken (Sundström, 2003). Man menade att det är för medborgarna statsförvaltningen finns och att det ingår i regeringens och förvaltningens uppdrag att föra dialog med medborgarna. Förvaltningen ska utvecklas ur ett medborgarperspektiv. Den förvaltningspolitiska propositionen (Prop. 1997/98:136) lyfter också fram vikten av att förvaltningen ger näringslivet goda förutsättningar för att bedriva sin verksamhet.

Under 2006 utsåg dessutom regeringen en särskild utredare, med uppdrag att utvärdera mål- och resultatstyrningen. Syftet med utredningen som redovisades under senhösten 2007, var att utredaren skulle "...lämna förslag till hur resultatstyrningen bör förändras och utvecklas i syfte att förbättra styrningen av myndigheterna samt ange vilka förutsättningar detta kräver och

vilka begränsningar som finns” (Direktiv 2006:30, s. 1). Utvärderingen resulterade bl.a. i förslag om en ökad långsiktighet i regeringens styrning av förvaltningen, varvid myndigheternas instruktioner föreslogs bli det centrala dokumentet i styrningen och att verksamhetsdelen i myndigheternas årliga regleringsbrev tas bort.

”Beslut om verksamheten med en tidshorisont på endast ett år bör vanligen kunna fattas av myndigheten själv inom de ramar som ges av lagar, instruktionen och andra förordningar.” (SOU 2007:75, s. 20)

### 4.3 Kvalitetsrörelsen

Parallellt med utvecklingen av mål- och styrning har också en styrning som utgår från kvalitativa snarare än ekonomiska aspekter utvecklats i den svenska statsförvaltningen (Modell, 2006a; Modell och Grönlund, 2007; Modell et al., 2007; Quist, 2003). Kvalitetsrörelsen och dess fokus på kundvärde och processorientering har utgjort inspiration för denna parallella utveckling. Två aktörer som varit delaktiga i utarbetandet av den laterala och kvalitetsorienterade styrningen utgörs av Institutet för Kvalitetsutveckling (SIQ) och Statens Kvalitets- och Kompetensråd (KKR). Medan KKR bildades som en konsekvens av den förvaltningspolitiska propositionen och med uppgift att stödja kvalitetsarbetet i svensk statsförvaltning (Modell, 2009; Modell et al., 2007), utgör SIQ en icke vinstdrivande stiftelse med den svenska staten och intressentföreningen Kvalitetsutveckling som huvudmän ([www.siq.se](http://www.siq.se), 070206).

År 1992 lanserades SIQ:s modell för kundorienterad verksamhetsutveckling, vilken marknadsfördes som tillämplig för såväl privata som offentliga/statliga organisationer (Quist, 2003; Quist et al., 2007). Modellen, som starkt inspirerats och influerats av Malcolm Baldrige Award i USA och EFQM Excellence Model (European Quality Award) i Europa, bygger på kund- och processorientering och en organisations förmåga att skapa kundvärde. SIQ:s modell för kundorienterad verksamhetsutveckling fick på frivillig väg en stark spridning i svensk statsförvaltning från mitten av 1990-talet, och utgör fortfarande idag en kvalitetsmodell i svensk statsförvaltning.

”1999 genomfördes en utvärdering inom KKR, om man skulle ha en speciell kvalitetsmodell för statlig förvaltning. Man bestämde sig för att inte lansera någon sådan bland annat på grund av den stora administration det skulle kräva. SIQ:s modell för kundorienterad verksamhet är alltså den kvalitetsmodell man använder sig av inom statlig förvaltning idag.”

(Intervju, KKR nr 1 041022).

KKR stöttade införandet av SIQ:s modell för kundorienterad verksamhetsutveckling i statsförvaltningen, och tryckte särskilt på tillämpningen av en ”processororienterad” mål- och resultatstyrning (Modell, 2009; Modell et al., 2007). Myndigheten efterfrågade ett övergripande processfokus i svensk statsförvaltning, och visade i ett antal skrifter på den praktiska tillämpningen av processororientering i förvaltningen (se t.ex. Statens Kvalitets- och Kompetensråd, 2003a; 2003b; 2004). Medan KKR inte såg någon motsatsställning mellan tillämpningen av processororientering och mål- och resultatstyrning i enskilda myndigheter, menade man dock att det fanns en konflikt mellan de två styrmodellerna vad gäller utvecklingen av myndighetsövergripande verksamheter och processer (Modell, 2006a). Den vertikala uppföljningen och utvärderingen inom ramen för mål- och resultatstyrningen fokuserar snarare på enskilda myndigheters verksamheter, än på effekter och den slutliga nyttan av verksamheterna för medborgarna eller kunderna. Även att resurstilldelningssystemet i statsförvaltningen baseras på utgifts- och politikområden ansågs försvåra utvecklingen av en övergripande processororientering i förvaltningen.

Flera myndigheter i den svenska statsförvaltningen uppger SIQ som en viktig spridare av metoder och idéer för processororienterat kvalitetsarbete (Modell, 2006a). I vissa fall uppges också externa konsulter varit inblandade i utvecklingen och införandet av processororientering, samt offentliga utredningar som övergått till krav på en myndighet att införa ett processororienterat kvalitetsarbete. Även ett internt förändringstryck inom myndigheter kan kopplas till utvecklingen och spridningen av den laterala styrmodellen i förvaltningen. Till skillnad från mål- och resultatstyrningen kan införandet av den laterala processororienterade styrningen i statliga myndigheter m.a.o. inte betraktas som resultatet av tvingande isomorfism, utan huvudsakligen som en följd av en frivillig anpassning till institutionella normer (Modell, 2006a; Modell et al., 2007).

#### 4.4 Medborgarorientering och kundorientering

Som nämnts tidigare poängteras vikten av medborgarorientering i den förvaltningspolitiska propositionen (Prop. 1997/98:136).

”Medborgaruppdraget förenar och håller samman statens vitt skilda verksamheter. Oavsett vilken verksamhet det handlar om är det uppdraget gentemot medborgaren som förpliktar. Det är för medborgaren förvaltningen finns och det är utifrån ett medborgarperspektiv förvaltningen bör vidareutvecklas. Ett uppdrag för regeringen och förvaltningen är att skapa former som möjliggör ett levande samtal mellan medborgare och den statliga förvaltningen.” (Prop. 1997/98:136, s. 14)

Den diskussion om medborgarorientering som förs i den förvaltningspolitiska propositionen kan dock inte betraktas som helt ny för statsförvaltningen. Istället har medborgarorientering varit en central förvaltningspolitisk fråga i Sverige sedan 1970-talet (Modell, 2006a). Uttrycket medborgarorientering ansågs likväl på ett bra sätt spegla det förhållningssätt som skulle genomsyra hela statsförvaltningen (Dåvarande biträdande finansministern, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), 040823a).

#### 4.4.1 24-timmarsmyndigheten

Även arbetet med den s.k. ”24-timmarsmyndigheten” innebar en strävan efter att öka graden av medborgarorientering i den svenska statsförvaltningen. Såväl som att öka medborgarnas elektroniska tillgänglighet till förvaltningen, skulle talet om 24-timmarsmyndigheten leda till en förändring i förvaltningens relation med medborgarna.

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

(Dåvarande biträdande finansministern, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), 040823b)

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

Visionen om 24-timmarsmyndigheten sågs stå som en symbol för en modern, effektiv och medborgarorienterad statsförvaltning, där medborgarorientering definierades som:

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

(Dåvarande biträdande finansministern, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), 040823a)

Det visade sig dock i praktiken vara svårt för statsförvaltningens verksamheter att hantera begreppet 24-timmarsmyndighet. Man visste inte vad det stod för, och någon enhetlig definition av vad det innebar att vara en 24-timmarsmyndighet saknades (Statskontoret, 2005:13). I Statskontorets uppföljning av statsförvaltningens arbete med 24-timmarsmyndigheten visade det sig också att man inom myndigheterna främst hade kommit att koppla samman begreppet med elektronisk tillgänglighet och tjänster, vilket reger-

ingen snarare såg som ett medel för att uppnå 24-timmarsmyndigheten än som målet med arbetet (Intervju, Statskontoret nr 1 051010).

#### 4.4.2 Statskontorets uppföljningsmodell

Statskontoret fick under 2004 i uppdrag av regeringen att ta fram en modell för uppföljning och utveckling av 24-timmarsmyndigheten. Uppdraget resulterade i rapporten *Service, öppenhet och effektivitet – en modell för att leda, utveckla och följa upp den moderna förvaltningen* (Statskontoret, 2005:13). I rapporten fastställer man att utvecklingsarbetet i myndigheterna alltid ska genomföras av två perspektiv, vilka är ”den sammanhållna förvaltningen” och ”kundorientering”. Kundbegreppet och kundorientering utgör också en viktig del av modellen.

”I den modell vi presenterar intar begreppet *kund* en central roll. Frågan som infinner sig då är om förvaltningen kan ha kunder eller om det är bättre att kalla dem brukare. Vi har valt att inte göra någon åtskillnad mellan de olika begreppen. Kunder, brukare, eller medborgare och företag är de personer, fysiska eller juridiska, som använder förvaltningens tjänster, frivilligt eller under tvång. Vi använder också begreppet kundorientering och då avser vi ett förhållningssätt, en attityd som resulterar i att man agerar gentemot kunder, brukare eller medborgare och företag på ett sätt som ger dessa värde eller nytta enligt kundens uppfattning.”

(Statskontoret, 2005:13, s. 20)

Modellen innehåller emellertid inte något myndighetsövergripande processperspektiv, vilket Statskontoret bl.a. fick kritik för av KKR (Intervju, Statskontoret nr 1 051010). Repliken från Statskontoret sida var att ett sådant myndighetsövergripande perspektiv strider mot den svenska förvaltningsmodellen med självstyrande myndigheter, och att ett processsynsätt inte passar för en uppföljningsmodell. KKR kritiserade också Statskontoret för att modellen snarare utgick från ett ”inifrån och ut” -perspektiv än ett ”utifrån och in” -perspektiv på statsförvaltningen.

Medan nio myndigheter deltog i Statskontoret arbete med att ta fram modellen, ställde sig statsförvaltningen generellt skeptiskt till att använda sig av modellen för uppföljning av verksamheten (Intervju, Statskontoret nr 1 051010). Myndigheterna menade att de inte ville lägga ytterligare ett raster av krav på verksamheterna, utöver de krav som redan ställdes på myndigheterna av regeringen, och genom de mål som finns inskrivna i regleringsbrev. Under 2006 fastställde emellertid regeringen att Statskontorets modell för uppföljning av den moderna förvaltningen skulle utgöra underlag för utvärdering av hur statsförvaltningen utvecklas, utifrån regeringens strategi för utveckling av den elektroniska förvaltningen (Finansdepartementet, 2006).

”Regeringen avser att årligen följa upp statsförvaltningens utveckling på detta område. Ett underlag kommer att vara Statskontorets förslag till uppföljningsmodell.” (Finansdepartementet, 2006, s. 10)

#### 4.4.3 En kundorienterad transportsektor

Inom det transportpolitiska området talar regeringen inte endast om en medborgar- och näringslivsorientering, utan också om kundorientering. Vikten av kundorientering i transportsektorn lyfts fram såväl i den tidigare transportpolitiska propositionen *Transportpolitik för en hållbar utveckling* (Prop. 1997/98:56) som i den nya propositionen; *Moderna Transporter* (Prop. 2005/06:160).

I den gamla transportpolitiska propositionen diskuteras dock kundorientering främst inom ramen för kollektivtrafiken, och med kunder åsyftas transportkunder (goods) och kollektivtrafikresenärer. I *Moderna Transporter* (Prop. 2005/06:160) går regeringen ett steg längre och påtalar vikten av ett kund- och resenärsperspektiv i den svenska transportsektorn generellt. Man menar att ett kundperspektiv och en kundorientering ska genomsyra såväl statens styrning av transportsektorn, som de enskilda transportmyndigheternas verksamheter.<sup>18</sup>

Medan det inte har skett någon förändring i formuleringen av det övergripande transportpolitiska målet mellan de två propositionerna, uttrycker regeringen i *Moderna Transporter* (Prop. 2005/06:160) en förändring i innebörden av detsamma. Man poängterar att det övergripande målet inte endast åsyftar skapandet av en kollektiv samhällsnytta, utan att även enskilda resenärers och godskunders intressen ska tillgodoses inom ramen för målet.

”Det övergripande målet för transportpolitiken skall vara att säkerställa en samhällsekonomisk effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet” (Prop. 2005/06:160, s. 26)

Enligt intervju med Näringsdepartementet är också hänsynstagande till enskilda individers, eller grupper av individers, intressen en av de större skillnaderna mellan den nya och gamla transportpolitiska propositionen. Genom att lyfta fram vikten av kundorientering och använda kundbegreppet i *Moderna Transporter* (Prop. 2005/06:160) vill regeringen poängtera vikten av att tillvarata de enskilda medborgarnas intressen i transportsektorn, snarare än att bara tala i termer av en kollektiv samhällsnytta (Intervju, Näringsdepartementet nr 3 060627). Det uppfattades också som viktigt hos den dåvarande näringsministern, att den nya transportpolitiska propositionen genomsyrades av ett kundperspektiv.

---

<sup>18</sup> Med transportmyndigheter åsyftas de statliga myndigheterna Banverket och Vägverket, samt de affärsdrivande statliga verken Sjöfartsverket och LFV (tidigare Luftfartsverket).

”Man måste svänga över och bli mer lyhörd för vad konsumenterna, resenärerna, kunderna tycker. Där ligger en del av det här kund- eller konsumentperspektivet... Staten måste också vara mer lyhörd och stå på fötterna för de man ska betjäna. Det är inte bara att sätta upp gränser och kräva av befolkningen att de ska bete sig korrekt, utan man måste själv serva också. Det är någon slag underström i hela samhället som har tagit sig i uttryck genom att vi lyft fram kundperspektivet (*i propositionen*).”

(Intervju, Näringsdepartementet nr 3 060627)

Medan delmålet om hög transportkvalitet också har samma formulering i den transportpolitiska propositionen *Transportpolitik för en hållbar utveckling* (Prop. 1997/98:56) som i *Moderna Transporter* (Prop. 2005/06:160), har man i den senare vidgat målgruppen för delmålet. Delmålet utgör också det samlande begreppet för kundnytta.

” I den tidigare transportpolitiska propositionen handlade transportkvalitet mer om näringslivets behov. Nu har vi vidgat det, nu det handlar lika mycket om resenären som det handlar om paket.”

(Intervju, Näringsdepartementet nr 3 060627)

Den kundorientering som man talar om i den nya transportpolitiska propositionen kopplas dessutom samman med talet om 24-timmarsmyndigheten, som uppfattas som ”...ett utskott eller en gren på samma blomma” (Intervju, Näringsdepartementet nr 3 060627). Begreppet anses utsöndra en serviceanda inom statsförvaltningen, och stödja det krav på kundorientering som uttrycks i propositionen. Den modell för uppföljning av den moderna förvaltningen (24-timmarsmyndigheten) som Statskontoret arbetat fram, uppges dock inte ha utgjort underlag eller indata till arbetet med den nya transportpolitiska propositionen (Intervju, Näringsdepartementet nr 3 060627).

Medan regeringen i *Moderna Transporter* (Prop. 2005/06:160) ålägger transportmyndigheterna att arbeta kundorienterat, innehåller propositionen inga direktiv eller upplysningar om hur myndigheterna ska gå tillväga för att kundorientera sina verksamheter. Innebörden av kundorienteringsbegreppet förklaras inte heller i propositionen, något som uppges vara resultatet av ett noga övervägt val från Näringsdepartementets sida (Intervju, Näringsdepartementet nr 3 060627). Kundorientering betraktas som ett aggregerat och lite ”diffust” begrepp, och istället för att sätta en nomenklatur för kundorientering vill man att de enskilda myndigheterna själva ska fylla begreppet med innehåll. Användningen av kundorienteringsbegreppet uppges utgöra ett uttryck från regeringens sida för att man vill att myndigheterna ska ha en viss inriktning på verksamheten.

”...det finns ingen nomenklatur så att säga att ’ni ska tillämpa kundorientering och det innebär det här’... man får tolka det själv.”

(Intervju, Näringsdepartementet nr 3 060627)

”...vi använder ju såna här politiska begrepp. Det här (*kundorientering*) är ju idag ett politiskt begrepp och lite hett och det kan stoppas in lite, och det får man ju leva med, det stoppas in lite av varje i detta... du får mer se det som en positionering, en tyngdpunkt mer än något definitivt avgränsat begrepp.”

(Intervju, Näringsdepartementet nr 3 060627)

Hur transportmyndigheternas arbete med kundorientering ska följas upp har inte heller fastställts av regeringen. Det är enligt Näringsdepartementet inte heller säkert att det går att hitta kvantitativa mått för kundorientering, utan man kan från myndigheternas sida behöva använda sig av kvalitativa beskrivningar eller indikatorer för att visa på utvecklingen på området. Samtidigt ser man framför sig att det kommer att ske en successiv förbättring av mätbarheten och utveckling av metoder för att mäta kundorientering, så att man från Näringsdepartementets och regeringens sida kan följa upp och se hur kundorienteringen utvecklas i transportmyndigheterna.

## 4.5 Regeringens styrning av Banverket och Vägverket

I instruktionerna för de statliga myndigheterna Banverket och Vägverket fastslås att verksamheterna ”...skall verka för att de transportpolitiska målen uppnås” (Svensk författningssamling (SFS) 1998:1392, 1§, 2 stycket; SFS 1997:652, 1§, 2 stycket). Målen som är giltiga för samtliga svenska transportmyndigheter, omfattar det övergripande transportpolitiska mål som diskuterats ovan samt sex transportpolitiska delmål. Delmålen fokuserar ett tillgängligt transportsystem, hög transportkvalitet, säker trafik, god miljö, regional utveckling och ett jämställt transportsystem.<sup>19</sup>

Målen för de två myndigheterna presenteras i respektive verksamhets årliga regleringsbrev. Därtill fastslås det i regleringsbreven att det är genom årsredovisningen som myndigheterna ska återrapportera graden av måluppfyllelse för respektive mål. ”Redovisningen ska omfatta tillstånd och utveckling inom området samt viktiga insatser och effekterna av dessa” (Näringsdepartementet, 2006a, s. 2, se även Näringsdepartementet, 2006b, s. 2). I Banverkets och Vägverkets regleringsbrev presenteras även myndigheternas sektorsansvar, vilket innebär att myndigheterna ska bistå och företräda regeringen i frågor gällande järnvägs- respektive vägtransportsystemet. Arbetet

---

<sup>19</sup> För en översikt över de sex transportpolitiska delmålen se bilaga 6.



inom ramen för sektorsansvaret ska myndigheterna i sin tur återrapportera till regeringen genom en årlig sektorsredovisning.

Det anslag som Banverket och Vägverket tilldelas av staten för att uppfylla sina sektorsansvar och de transportpolitiska målen, fastställs också genom de årliga regleringsbrev. Anslaget för respektive myndighet är indelat i tre ramanslag: ”Administration”, ”Banhållning och sektorsuppgifter”, samt ”Från EG-budgeten finansierade stöd till Transeuropeiska nätverk”. Regleringsbrevens indelning i olika anslagsposter är styrande för myndigheterna. Det står inte Banverket eller Vägverket fritt att flytta resurser mellan olika anslagsposter, eller att förfoga över medlen på annat sätt än regeringen föreskriver. Detta innebär en inskränkning i myndigheternas frihet att fördela medel utifrån andra fördelningsgrunder, exempelvis utifrån arbetet med kundorientering.

Medan Banverket och Vägverket erhåller anslag från regeringen för att uppfylla regleringsbrevens krav och mål, består de två myndigheterna även av verksamheter vilka är intäkts- eller avgiftsfinansierade. Dessa verksamheter utgörs av affärs- och resultatenheter och går under benämningen producerande delar. De anslagsfinansierade verksamheterna betecknas i sin tur som förvaltande delar. Medan de förvaltande delarna verkar i monopol-situation är de producerande delarna utsatta för olika grader av konkurrens.

Under 2007 tillsatte regeringen en utredning i syfte att undersöka förutsättningarna för att gå ett steg längre, och bolagisera vissa av Banverkets och Vägverkets producerande enheter. Bakom beslutet om att genomföra utredningen fanns en oro för att det i de fall en myndighet bedriver affärsverksamhet i konkurrens med privata aktörer kan uppkomma konkurrensproblem, bl.a. genom korssubventionering. Utredningen resulterade i ett förslag om bolagisering av en av Vägverkets producerande enheter (Vägverket Produktion) och en sambolagisering av en producerande enhet inom Banverket (Banverket Projektering) och en producerande enhet inom Vägverket (Vägverket Konsult) per den första januari 2009 (SOU 2007:78). Förslaget kopplas till att enheterna uppfyller regeringens kriterier för när en bolagisering är lämplig, samt att en bolagisering bedöms förbättra konkurrensen på de aktuella marknaderna. Därtill resulterade utredningen i ett förslag om bolagisering av ytterligare en av Banverkets producerande enheter (Banverket Produktion) per den första januari 2010.

## 4.6 Sammanfattning

Diskussionen i detta kapitel visar på en fragmenterad reformagenda i svensk statsförvaltning under 1990- och början av 2000-talet, där olika styrmodeller utvecklats parallellt med varandra, men utan tätare koordinering och utifrån skilda perspektiv. Medan mål- och resultatstyrningen tar sin utgångspunkt i en vertikal styrmodell, är de kvalitetsorienterade styrmodellerna inriktade på

utvecklingen av en lateral styrning och införandet av ett processororienterat kvalitetsarbete. De nyckelaktörer som initialt drev införandet av kundorientering, som SIQ och KKR, utgick från ett relativt renodlad modell för lateral styrning medan regeringen höll fast vid den vertikala styrningen. I så motto kan de olika styrmodellerna sägas böttna i olika institutionella logiker, även om regeringen i viss mån understödjer behovet av kundorientering. Därtill kan tillämpningen av mål- och resultatstyrning i statsförvaltningen endast betecknas utgöra en svag form av tvingande institutionellt tryck, varvid de statliga myndigheterna själva har haft möjlighet att anpassa och utforma styrmodellen utifrån sina egna verksamheter. Implementeringen av de laterala styrmodellerna med anknytning till kvalitetsrörelsen, kan i sin tur snarare betraktas som resultatet av en frivillig anpassning till institutionella normer.

Samtidigt visar diskussionen i kapitlet hur staten successivt börjat beskriva betydelsen av kvalitet i statsförvaltningen, samt vikten av en medborgar-, näringslivs- och kundorientering. Genom att i den nya transportpolitiska propositionen föreskriva en kundorientering av transportsektorn, sätter också staten tryck på transportmyndigheterna att anamma ett kundfokus och att tala i termer av medborgarna och näringslivet som kunder. Samtidigt ges myndigheterna stor frihet att själva fastställa t.ex. innebörden av kundorientering, varvid det institutionella trycket kan betraktas som relativt svagt och medge stort tolkningsutrymme.

## 5. Ekonomistyrning och kundorientering i Banverket

### 5.1 Inledning

Banverket är en central förvaltningsmyndighet med ansvar för det svenska järnvägstransportsystemet. Ansvaret inkluderar drift-, underhåll, om- och tillbyggnad av järnvägen samt kapacitets- och trafikledning (Banverket, 2006b). Inom ramen för sitt sektorsansvar ska också Banverket "...vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter" i järnvägstransportsystemet (SFS 1998:1392, 1§, 3 stycket). Därtill ingår ett ansvar för Sveriges tunnelbane- och spårvagnssystem. Banverkets vision formuleras som: "Järnvägen är en självklar del i person- och godstransporterna" (Banverket, 2006b, s. 8).

I detta kapitel belyses Banverkets producerande och förvaltande delars arbete med kundorientering i relation till ekonomistyrningen. Kapitlet inleds med ett avsnitt som behandlar Banverkets ekonomistyrning, och förutsättningar för ekonomistyrning. I avsnittet belyses också olika ekonomistyrningstekniker som tillämpas inom myndigheten, i form av det balanserade styrkortet, processorientering och kundorientering. Därefter diskuteras de producerande delarnas respektive de förvaltande delarnas arbete med kundorientering i relation till styrningen och de förutsättningar som finns för verksamheterna.

I syfte att åskådliggöra kronologin i fallbeskrivningen har en tabell (tabell 5) sammanställts, vilken innehåller de år och händelser som behandlas i kapitlet.

År	Händelser
1988	•Statens Järnvägar delas i två delar: Banverket (BV) och Statens Järnvägar (SJ) bildas
1995	•Avreglering av marknaden för godstransporter
1998	•BV inför beställar-/utförarmodellen •Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (Prop. 1997/98:136) •Nöjd-kund-index (NKI) genomförs i en av BV:s resultatenheter
2000	•Tågtrafikledningen blir en del av BV
2001	•Beslut om konkurrensutsättning av resultatenheterna: BV Projektering, BV Industridivisionen och BV Produktion •SJ omvandlas till statlig aktiebolag
2002	•BV påbörjar ett arbete med att öka graden av kundorientering i de förvaltande delarna
2003	•BV påbörjar ett arbete med att kartlägga processerna i de förvaltande delarna •Talet om 24-timmarsmyndigheten (dåvarande biträdande finansministern)
2004	•Järnvägslagen (2004:519) och Järnvägsförordningen (2004:526) •BV startar projektet "Kundorienterad servicemyndighet" i syfte att utveckla BV till en kundorienterad servicemyndighet
2005	•Styrkortsmodellen införs i BV:s verksamhet •BV tillsätter ett kundutskott •BV genomför kundundersökning för de förvaltande delarna
2006	•Moderna transporter (Prop. 2005/06:160)
2007	•Planerad omorganisation av BV:s förvaltande delar
2008	•Mål: certifierbarhet enl. ISO 9001 och ISO 14001 (i slutet av 2008)

Tabell 5. År och händelser som berörs i samband med beskrivningen av Banverket och diskussionen om utvecklingen av en lateral styrning

### 5.1.1 Banverkets organisation

Banverket leds av en styrelse och under styrelsen finns Internrevisionen och generaldirektören.<sup>20</sup> Med utgångspunkt från styrelsens direktiv och riktlinjer leder och ansvarar generaldirektören för den löpande verksamheten. (Banverket, 2003a).

Banverkets verksamhet är i sin tur indelad i producerande och förvaltande delar. De förvaltande delarna är anslagsfinansierade och bestod per den 31/12 2006 av myndighetens fem banregioner, Banverket (BV) Trafik och huvudkontoret.<sup>21</sup> Regionerna och huvudkontoret ansvarar för banorna och sektorsuppgifter, medan BV Trafik är ansvarigt för trafikledning, bandriftledning och trafikinformation. De förvaltande delarna upphandlar drift, underhåll, om- och tillbyggnad av järnvägen av interna och externa entreprenörer.

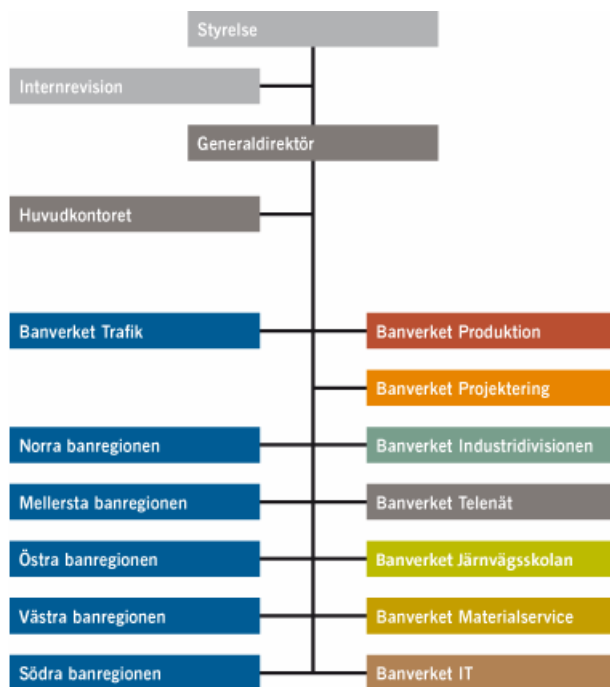
De producerande delarna utgörs av sju resultatenheter; BV Projektering, BV Industridivisionen, BV Produktion, BV Järnvägsskolan, BV Telenät<sup>22</sup>, BV Materialservice och BV IT. Resultatenheterna har betalande kunder och styrs enligt intervjuerna efter så företagsliknande former som möjligt, med bl.a. krav på avkastning. Medan samtliga resultatenheter är intäktfinansierade varierar graden av konkurrensutsättningen mellan enheterna.

---

<sup>20</sup> Banverket förvaltar också aktierna i bolaget Tunnelpersonalen i Malmö AB (100%) och i de statliga bolagen SVEDAB (50%, resterande 50% av aktierna förvaltas av Vägverket) och i A-Banan Projekt AB (50%, resterande 50% av aktierna förvaltas av LFV). Därtill är Banverket delägare i Skandfast Ett HB. (Banverket, 2006b)

<sup>21</sup> Till den första februari 2007 planerade Banverket en omorganisation av de förvaltande delarna.

<sup>22</sup> BV Telenät är både en förvaltande och producerande enhet (Banverket, 2006b).



Figur 1. Banverkets organisationsstruktur (Banverket, 2006b, s. 9)

### 5.1.2 Beställar-/utförarmodellen

En bakgrund till bildandet av resultatenheter i Banverket utgörs av införandet av beställar-/utförarmodellen, vilket skedde i slutet av 1990-talet. Modellen innebär att Banverkets verksamhet har delats in i två delar: en beställar- och en utförardel. Beställardelen utgörs av huvudkontoret, banregionerna och BV Trafik medan utförardelen består av Banverkets resultatenheter (Banverket, 2003a)

Enligt intervjuer i Banverket skedde införandet av beställar-/utförarmodellen i verksamheten på Banverkets eget initiativ, men mot bakgrund av att myndigheten annars trodde att den skulle bli tvingad att implementera modellen i verksamheten. Andra myndigheter, som t.ex. Vägverket, hade redan infört beställar-/utförarmodellen, och för att föregå regeringens krav på att modellen skulle tillämpas även i Banverket, valde myndigheten att själv ta initiativ till införandet. Enligt intervjuerna ansåg Banverket att man på så sätt skulle ha större möjlighet att själv påverka utformningen av modellen, så att den skulle passa den egna verksamheten.

Ytterligare en bakgrund till införandet av beställar-/utförarmodellen utgjordes enligt intervjuerna av en strävan hos Banverket att öka graden av effektivitet i verksamheten. I syfte att hantera Näringsdepartementets krav på

att Banverket skulle kunna visa på en kostnadseffektiv utveckling, beslutade också myndigheten att från 2001 konkurransutsätta delar av sin verksamhet.

”Att vi konkurransutsattes var ett sätt att visa att vi kunde bli effektivare – och det blev vi.” (Intervju, Banverket nr 29 051114)

Medan BV Projektering är helt konkurransutsatt och BV Industridivisionens verksamhet i stort sett är helt utsatt för konkurrens, sker en gradvis konkurransutsättning av BV Produktions verksamhet.<sup>23</sup> Även BV Järnvägsskolan och BV Telenät erhåller delar av sin omsättning från försäljning på en konkurransutsatt marknad.<sup>24</sup> Banverkets övriga, icke konkurransutsatta resultatenheter, utgörs av BV Materialservice och BV IT. Samtliga resultatenheter, utom BV IT, har såväl interna som externa kunder. Dessa utgörs av bl.a. banregionerna, BV Trafik, entreprenörer och järnvägsföretag. Enligt intervjuer med resultatenheter utgör emellertid försäljning internt i Banverket den största andelen av verksamhetsvolymen, såväl för de konkurransutsatta som de icke konkurransutsatta enheterna (se även Banverket, 2006b).

### 5.1.3 Banverkets ekonomistyrning

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

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

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

Mål skall vara uppföljningsbara” (Banverket, 2003a, s. 24)

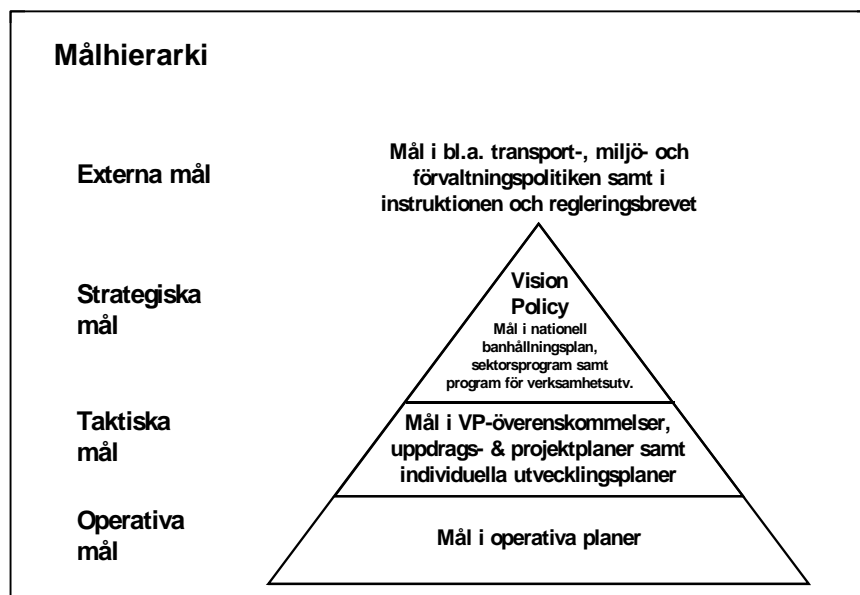
Banverket skiljer dock mellan olika typer av styrning inom ramen för sin ekonomistyrning; man talar om en strategisk, taktisk respektive operativ styrning. Den strategiska styrningen utgör den långsiktiga styrningen av Banverkets verksamhet och uttrycks bl.a. i myndighetens vision, policys och

<sup>23</sup> Under 2005 kunde ca 1% av BV Industridivisionens omsättning, ca 49% av BV Produktions omsättning respektive ingen del av BV Projekterings omsättning hänföras till interna ej konkurransutsatta uppdrag (Banverket, 2006b).

<sup>24</sup> Under 2005 kunde ca 61% av BV Telenäts omsättning hänföras till interna ej konkurransutsatta uppdrag. (Banverket, 2006b). Enligt intervju med BV Järnvägsskolan har enheten ingen monopolsituation på försäljning på den externa marknaden, vilket omfattar ca 45% av omsättningen.

värderingar för verksamheten. Inom ramen för den strategiska styrningen fastställs också Banverkets strategiska planer och strategiska mål. Den taktiska styrningen har i sin tur ett något kortare perspektiv på verksamheten, tre år. Styrningen på den taktiska nivån sker främst genom mål- och resultatstyrning och tar sig i uttryck i form av Banverkets årliga verksamhetsplaner, och överenskommelser mellan generaldirektören och linjeverksamhet om vad som ska fokuseras kommande verksamhetsår. Den operativa styrningen är den styrning som sker i den dagliga verksamheten, mellan exempelvis en chef och underställd i form av arbetsledning. (Banverket 2003a)

Medan mål fastställs inom samtliga tre nivåer av styrning, avgörs hierarkin mellan olika mål i Banverket av den nivå som ett mål formulerats på. Mål på den strategiska nivån är exempelvis överordnade mål på såväl den taktiska som den operativa nivån, medan mål på den operativa nivån är underordnade både strategiska och taktiska mål. Samtidigt är de mål som riksdag och regering har fastställt för Banverket utgångspunkten för formuleringen av mål på samtliga nivåer. Dessa externt formulerade mål innehar m.a.o. den högsta nivån i myndighetens målhierarki, vilket också illustreras i figur 2. (Banverket, 2003a)



Figur 2. Banverkets målhierarki (Banverket, 2003a, s. 31)

Banverket genomför dessutom kontinuerliga uppföljningar av verksamheten i förhållande till de formulerade målen, verksamhetens ekonomiska ramar och andra krav. Uppföljningen omfattar ordinarie verksamhetsuppföljningar,



vilka sker månads-, kvartals- och årsvis, samt delårsbokslut. En viktig utgångspunkt för verksamhetsuppföljningarna är de mål som formulerats i verksamhetsplanen, i samband med den taktiska styrningen. Därutöver omfattas även Banverkets uppföljning av de revisioner som genomförs av Internrevisionen, samt ledningens genomgång. Ledningens genomgång sker på olika nivåer i Banverket och innebär en genomgång av myndighetens system för ledning och styrning. Genomgången sker mot bakgrund av resultatet från verksamhetsuppföljningarna och interna och externa revisioner av verksamheten. Även synpunkter från kunderna utgör underlag för genomgången. Resultatet från ledningens genomgång utgör i sin tur underlag för Banverkets verksamhetsutveckling.

#### 5.1.4 Det balanserade styrkortet

Sedan verksamhetsåret 2005 tillämpar Banverket det balanserade styrkortet i sin interna styrning. Generaldirektörens beslut att implementera styrkortsmodellen fattades mot bakgrund av en strävan i myndigheten att tydliggöra och förbättra ekonomistyrningen och uppföljningen. Ambitionen var att användningen av styrkortet i den taktiska styrningen skulle minska antalet mål och förbättra Banverkets förmåga att prioritera i ekonomistyrningen. I samband med införandet av styrkortsmodellen genomförde också Banverket en förändring i utformningen av den strategiska planen för verksamheten. Det beslutades att den strategiska planen framöver skulle utgöra den samlade strategiska utgångspunkten för den årliga taktiska verksamhetsplaneringen, och därigenom ytterligare underlätta ledningens styrning av myndigheten. (Banverket, 2004a)

Som ett resultat av införandet av styrkortsmodellen tar Banverket årligen fram ett styrkort för myndigheten som helhet, för huvudkontoret, banregionerna respektive Banverket Trafik. Styrkortet anses med fördel kunna användas på alla nivåer i verksamheten, inklusive i Banverkets resultatenheter, men det utgör inget tvång. Enligt intervjuer med resultatenheterna tillämpar emellertid en majoritet av enheterna styrkortet i sin interna styrning.

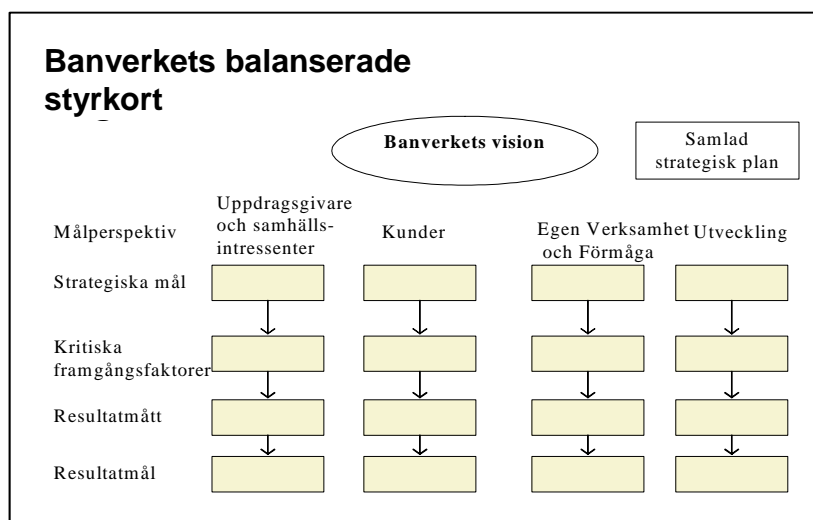
Banverkets balanserade styrkort består av fyra målperspektiv: uppdragsgivare och samhällsintressenter, kunder, egen verksamhet och förmåga samt utveckling (Banverket, 2004a). Uppdragsgivar- och samhällsintressentperspektivet utgörs av riksdagens och regeringens krav och riktlinjer för Banverket vilka bl.a. uttrycks i det årliga regleringsbrevet. Kundperspektivet består av de krav och behov som Banverkets interna och externa kunder ställer på myndigheten. Perspektivet egen verksamhet och förmåga omfattar Banverkets förmåga att utföra efterfrågad verksamhet, t.ex. finns intern effektivitet inom detta perspektiv. Avslutningsvis fokuserar utvecklingsperspektivet på förnyelse av verksamheten i form av t.ex. utveckling av nya produkter och tjänster.

Enligt intervjuer med Banverket utgår myndighetens balanserade styrkort från Kaplan och Nortons styrkortsmodell (se t.ex. Kaplan och Norton, 1996), men till skillnad från denna modell saknar Banverkets styrkort ett finansiellt målperspektiv. Inom Banverket menar man dock att det finansiella eller ekonomiska perspektivet ändå täcks in i ekonomistyrningen, genom att de finansiella förutsättningar utgör ramen för verksamheten.

”Det finansiella blir ju hela tiden en finansiell ram inom vilken den här ’målapparaten’ skall uppnås...Ekonomi följer vi ju alltid upp, om jag uttrycker mig så. Det skapar ett, man kan säga så här: i en privat organisation är det ekonomiska resultatet målet, medan i en offentlig verksamhet så är ekonomi en förutsättning för att nå målet. Det får liksom en annan placering...Vi har våra anslag. De mål vi sätter upp för en period måste självfallet lösas inom ramen för de ekonomiska förutsättningarna.”

(Intervju, Banverket nr 16 050201)

För varje målperspektiv i det balanserade styrkortet formuleras strategiska mål, vilka har ett långsiktigt perspektiv på verksamheten (upp till 10 år) (Banverket, 2004a). Utgångspunkten för formuleringen av de strategiska målen utgörs av de transportpolitiska delmålen. För respektive strategiskt mål utarbetas sedan ett antal kritiska framgångsfaktorer, resultatmått och resultatmål (se figur 3, vilken illustrerar Banverkets balanserade styrkort).



Figur 3. Banverkets balanserade styrkort – principskiss (Banverket, 2004a, s. 11)

För styrkortets resultatmått gäller att dessa böra vara objektiva, direkta, kvantitativa och jämförbara över tiden. Resultatmålen ska i sin tur uppfylla

de s.k. SMART-kriterierna, vilka generellt betonas inom statsförvaltningen (Banverket, 2004a, Sundström, 2003; Departementsserien (Ds) 2000:63) Tillämpningen av kriterierna innebär att målen ska vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta. Uppföljning av resultatmåten i förhållande till resultatmålen sker tre gånger per år, genom två tertialuppföljningar och en årsuppföljning. Graden av måluppfyllelse fastställs av generaldirektören och enhetschefen.

Ytterligare en aspekt med det balanserade styrkortet är att styrverktyget endast ska innehålla de aspekter som är kritiska för Banverket, att ett område eller fråga uppfattas som viktig i verksamheten räcker m.a.o. inte för att det ska placeras i styrkortet (Banverket, 2004a). Enligt intervjuer med Banverket finns det dock inget särskilt förfarande för att avgöra om en fråga är kritisk eller ej. Istället avgörs detta från fall till fall, vilket lett till problem att särskilja mellan kritiska och viktiga aspekter i styrningen.

”Den här distinktionen har inte varit alldeles lätt att förstå, en del har velat härleda att...att styrkortet ska ge uttryck för pengar, att ju mer jag får med i styrkortet, ju mer pengar får jag... det har varit svårt och jag är inte säker på att vi har landat fullständigt i det än, att föra en diskussion om distinktionen mellan vad som är kritiskt och vad som är viktigt.”

(Intervju, Banverket nr 16 050201)

”...styrkortet är till för att märka ut det som är kritiskt, alltså någonting som om vi inte styr på det så kan det gå åt pipan. I förra årets VP-diskussioner (*verksamhetsplaneringsdiskussioner*) kunde vi märka att man hade svårt med det. Så nu har vi försökt att tydliggöra att vi pratar om en VP-process som går till på det sättet att med utgångspunkt från den här samlade strategiska planen, som uttrycker alltså vad som är strategiskt viktigt, så ska alla enheter tala om utifrån deras roll vad som är viktigast under den här taktiska perioden på tre år, och sen talar man om vad som är särskilt kritiskt att styra på. Så att man får med både det som är viktigt och det som är kritiskt.” (Intervju, Banverket nr 23 050523)

Enligt intervjuer med Banverket har ytterligare en svårighet med tillämpningen av styrkortsmodellen varit att de organisatoriska enheterna förväntat sig att modellen skulle utgöra en helhetsbild över ekonomistyrningen. Då styrkortet emellertid bara innehåller det som är kritiskt för verksamheten, utformas inte enheternas budget utifrån styrkorts målen. De olika målen i modellen är inte prissatta, utan varje enhet får själv avgöra hur mycket resurser som behöver läggas för måluppfyllelse.

### 5.1.5 Kundorientering

Ytterligare en förändring i Banverkets verksamhet under senare år utgörs av myndighetens arbete med att kundorientera verksamheten. Banverket definierar sina kunder som "...mottagarna av Banverkets produkter och mottagarnas kunder" (Banverket, 2004b, s. 11), och målet med kundorienteringsarbetet förklaras som "...att uppnå en 'nöjd kund' i kombination med ökad affärsmässighet och effektivitet internt. Banden mellan kund och Banverket ska stärkas" (Banverket, 2004d, s. 2).

Arbetet med att öka kundorienteringen av myndighetens förvaltande delar startade under hösten 2002. I slutet av 2003 fattade myndighetens generaldirektör beslut om att huvudkontoret, regionerna och BV Trafik skulle avsätta resurser och delta i arbetet (Banverket, 2004d). Enligt intervjuer med Banverket kan emellertid verksamhetens intresse för kundorientering spåras längre tillbaka i tiden än så.

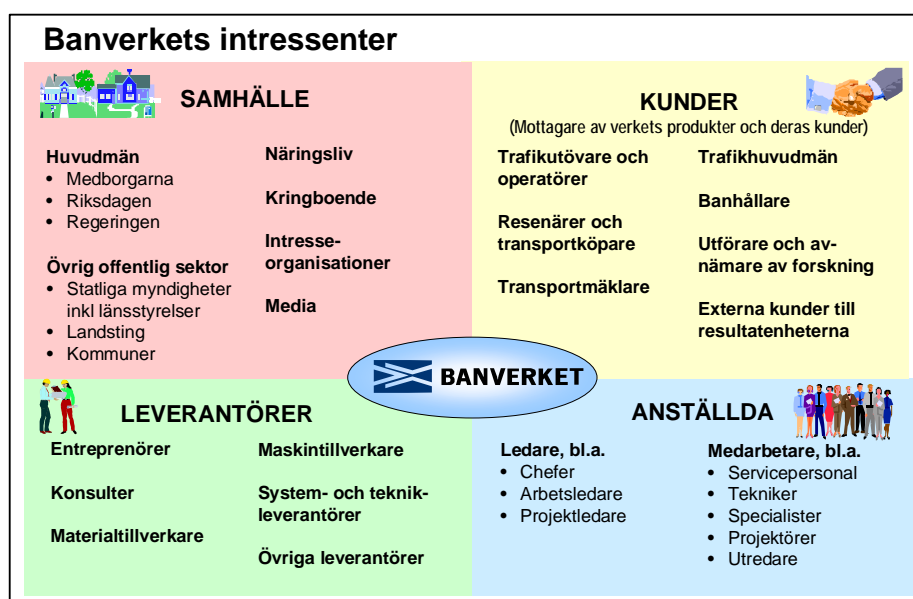
När Banverket bildades 1988 som ett resultat av delningen av Statens Järnvägar i två delar, Banverket och Statens Järnvägar (SJ), hade Banverket bara en direkt "kund". Kunden utgjordes av SJ, som i och med uppdelningen var satt att ansvara för tågtrafiken i Sverige. Banverket skulle i sin tur ansvara för det svenska bannätet ([www.banverket.se](http://www.banverket.se), 070212). Sedan denna uppdelning har emellertid marknaden för godstransporter öppnats upp för fri konkurrens (1995), och SJ har omvandlats till ett statligt aktiebolag (2001). Det har även förekommit diskussioner i statsförvaltningen om att öppna upp persontrafiken på järnväg för fri konkurrens (se exempelvis Prop. 2005/06:160). År 2000 blev också Tågtrafikledningen en del av Banverket, varvid Banverket fick ansvar för fördelningen av spårkapacitet mellan konkurrerande järnvägsföretag och upprättandet av tidtabellen.

Enligt intervjuer med Banverket utgör dessa förändringar i myndighetens förutsättningar en viktig bakgrund för dess intresse att kundorientera verksamheten. Från att endast ha haft SJ som "kund" stod Banverket inför en situation med mellan 20-30 affärsdrivande järnvägsföretag som konkurrerade med varandra om att genomföra godstransporter på järnvägsanläggningen. Detta innebar att kravbilderna på Banverket förändrades, från att ha varit ansvarigt för att bygga och underhålla järnväg skulle myndigheten också verka för att anläggningen trafikerades.

"Kulturen i Banverket är att bygga järnväg. Vad vi nu skall verka för är trafik. Banverket kan bygga fina spår, men där ligger de kalla och ödsliga... har vi gjort något bra då? Nej knappast, utan det är först den gången, när vi ser att folk verkligen trafikerar det här, att godset rullar på, då ser du effekten. Och det är så vi måste tänka, tänka trafik och inte tänka bana." (Intervju, Banverket nr 10 040507)

I intervjuerna med Banverket lyfts också ytterligare faktorer fram som bidragande till att myndigheten idag arbetar med kundorientering, t.ex. att det finns en vilja i regeringen och Näringsdepartementet om att Banverkets verksamhet ska vara service- och kundorienterad. Det ses också som en trend i statsförvaltningen att satsa på kundorientering. Som myndighet anses man dessutom vara tvungen att ta in omvärlden, prata med dem utanför organisationen, och ge någonting tillbaka till medborgarna för att kunna fortsätta verka som organisation. Medan även Banverkets generaldirektör lyfts fram som en faktor bakom Banverkets arbete med kundorientering, kopplas dennes intresse för kundorientering främst till just avregleringen av järnvägen (för godstransporter) och den därigenom förändrade kravbilderna på myndigheten. Arbetet med att öka graden av kundorientering lades i sin tur på myndighetens marknadschef. Enligt intervjuer med Banverket innebar detta att det var marknadsavdelningen som kom att definiera innebörden av kundorientering för Banverket och driva myndighetens kundorienteringsarbete. I samband med införandet av det balanserade styrkortet lades också ansvaret för kundperspektivet i det övergripande styrkortet på myndighetens marknadschef.

För att strukturera sina intressenter och kunder har Banverket tagit fram en intressentmodell. Som illustreras i figur 4, består modellen av kategorierna samhälle, kunder, leverantörer och anställda.



Figur 4. Banverkets intressentmodell (Banverket, 2003a, s. 12)

Samtidigt har emellertid intressentmodellens indelning av Banverkets kunder fått kritik. Enligt intervjuer med Banverket skiljer sig exempelvis behoven för resenärer och transportköpare åt på ett sådant sätt att dessa behöver behandlas som två separata kundgrupper, och inte som i intressentmodellen utgöra ett gemensamt kundsegment.

”...moster Agda när hon är ute och reser kontra en proffsuppköpare på Stora Enso som köper ett stort trafikupplägg, de är så olika och det betyder att målbilder, handlingsplaner och praktiskt arbetssätt är så olika att man nog bör dela på dem.” (Intervju, Banverket nr 35 060602)

Genom projektet ”Kundorienterad servicemyndighet”, som startades hösten 2004 i syfte att utveckla Banverket till en kundorienterad organisation, har också en alternativ kundgruppsindelning tagits fram. Enligt intervjuer med Banverket fick den alternativa kundgruppsindelningen effekt i verksamheten under 2006, trots att den ännu inte hade beslutats av Banverkets ledningsgrupp. Den föreslagna kundgruppsindelningen innehåller kundsegmenten:

- Järnvägsföretag
- Infrastrukturägare
- Auktoriserade sökande
- Transportköpare och transportmäklare
- Resenärer (Banverket, 2006a, s. 11)

Enligt intervjuer med Banverket gör man emellertid främst en annan distinktion i den operativa verksamheten vad gäller myndighetens kunder. Man talar om att myndigheten har två kundgrupper, vilka består av verksamhetens direkta och indirekta kunder. De direkta kunderna utgörs av de Banverket har en affärsmässig relation med, järnvägsföretagen, medan de indirekta kunderna utgörs av resenärerna och godstransportköparna, ”kundens kund”. Inom ramen för sitt ansvar för Banverkets arbete med kundorientering, har myndighetens marknadsavdelning särskilt prioriterat de kunder med vilka man har en affärsmässig relation.

Medan ett flertal definitioner av vem som utgör Banverkets kund florerar i verksamheten, råder enligt intervjuerna dock en enighet om relationen mellan kundorientering och transportpolitiken. Det är inom ramen för de transportpolitiska målen som myndigheten ska bedriva sitt kundarbete.

”Man får inte glömma att vi är en myndighet och att vi har regeringens uppdrag att göra vissa saker och jag ser egentligen kundperspektivet som ett komplement till allt det andra. Det är ändå så att vi kan inte ha ett enda kundmål som inte går att härleda från det uppdrag vi har från uppdragsgivaren.... Allt det vi tänker på när det gäller kunder, när vi tänker på vår förmåga, när vi tänker på verksamheten, skall i princip stötta och för-

bättra vår förmåga att göra det som vår uppdragsgivare vill att vi ska göra.”  
(Intervju, Banverket nr 10 040507)

Regionala och centrala kundansvariga finns även tillsatta i verksamheten för större godstransportköpare, trafikhuvudmän och järnvägsföretag. Enligt intervjuer med Banverket är den viktigaste uppgiften för de kundansvariga att samordna myndighetens kontakter med kunderna, så att dessa möter *ett* Banverk. Myndighetens regioner har även tillsatt kund- eller marknads-samordnare, och i vissa fall även kundteam, vilka ska stötta de kundansvariga med strukturer för arbetet med myndighetens olika kundsegment.

### 5.1.6 Processorientering

Under hösten 2003 startade Banverket ett arbete med att kartlägga processerna i den förvaltande delen av verksamheten. Enligt intervjuer med myndigheten förekom dock diskussioner i Banverkets ledningsgrupp om att införa processorientering redan under 2000/2001. Dessa diskussioner utgjorde resultatet av att man upplevde ett krav från politiskt håll att införa processorientering. Innan generaldirektören och ledningsgruppen beslutade att kartlägga verksamhetens processer anlätade man externa konsulter för att definiera innebörden av processorientering. Konsulterna hjälpte även Banverket att ta fram en processhandbok, i vilken myndighetens nuläge i förhållande till processorientering fastställdes och vilka steg som krävdes för att införa processorientering i verksamheten.

Den kartläggning av Banverkets processer som startade under hösten 2003 ledde till att huvudprocesser, stödprocesser och en lednings- och styrprocess definierades. Det skedde emellertid ingen omorganisation av verksamheten som ett resultat av arbetet utan myndigheten fortsatte att vara en funktionsorienterad linjeorganisation. Målet med processorienteringen var att etablera ett systematiskt och processorienterat arbetssätt inom myndigheten, och därigenom ”...öka verkets förmåga att nå sina mål” (Banverket, 2003a, s. 27). Arbetet med processorientering ansågs främst bidra till en ökning av Banverkets kundorientering och verksamhetens effektivitet, men enligt intervjuer syftade även processorienteringen till att Banverket skulle kunna uppnå certifierbarhet enligt ISO:s kvalitets- och miljöstandard.

Enligt intervjuer med Banverket saknade dock detta initiala arbete med processorientering stöd bland myndighetens chefer och i Banverkets styrelse. Då inte heller Banverkets generaldirektör enligt intervjuerna hade någon särskild entusiasm för frågan, fick arbetet med processorientering inget genomslag i den operativa verksamheten. Under 2004 och 2005 reviderades dock Banverkets framtagna processkarta, i syfte att utveckla ett än mer processorienterat arbetssätt i myndigheten. Man hade genom en nyrekrytering av chefer i Banverket fått ett större stöd i ledningsgruppen för detta arbete.

Medan även den reviderade processkartan består av huvudprocesser, stödprocesser och en lednings- och styrprocess, har en modifiering bl.a. skett av Banverkets huvudprocesser.<sup>25</sup> Man talar nu om fem huvudprocesser jämfört med den gamla processkartans tre. I den strategiska styrningen återfinns huvudprocesserna ”Främja och marknadsföra järnväg” samt ”Utforma transportlösningar”. På den taktiska nivån ligger huvudprocesserna ”Planera och optimera trafik” och ”Utveckla och underhålla anläggningen”. Inom ramen för uppföljning och korrigering av verksamheten och styrning finns huvudprocessen ”Leverera kapacitet och trafikinformation”. Varje huvudprocess består i sin tur av ett antal delprocesser.

Målen för processerna fastställs i Banverket styr- och ledningsprocess och indata till processerna ska utgöras av kundernas och intressenternas behov. Det är också Banverkets kunder och intressenter som processerna enligt myndighetens processkarta ska skapa värde för. Samtidigt har dock ingen förändring skett i Banverkets vertikala styrning utan processerna saknar resurser och styrningen av myndigheten genomförs fortfarande i linjen.

## 5.2 Banverkets producerande delar

### 5.2.1 Resultatenheternas styrning

Enligt intervjuer med Banverket har myndigheten utgått från hur förutsättningarna och kraven ser ut för aktiebolag, vid utformningen av styrningen av de konkurrensutsatta respektive de icke konkurrensutsatta resultatenheterna. Enheterna utformar affärsplaner med ett treårigt perspektiv för sina verksamheter samt verksamhetsplaner utifrån generaldirektörens anvisningar. Verksamhetsplanen fokuserar kommande verksamhetsår. Enheterna följs också upp på tertial- och årsbasis av Banverket utifrån resultatenheternas åiterrapportering av ett antal finansiella nyckeltal: rörelsemarginal, räntabilitet på sysselsatt kapital, räntabilitet på eget kapital och soliditet. Fyra av resultatenheterna utformar dessutom årligen en årsrapport för verksamheten. Enligt intervjuerna ska årsrapporten motsvara årsredovisningen i privata företag.

Resultatenheternas avkastning ska dessutom vara i jämförelse med marknaden. Medan det för vissa av resultatenheterna, t.ex. BV Projektering, inte uppges föreligga några problem att plocka fram relevanta referensvärden/fall från privat sektor är situationen mer komplicerad för andra. Enligt intervjuer med resultatenheterna saknas det exempelvis en organisatorisk motsvarighet i svensk privat sektor att jämföra BV Materialservices av-

---

<sup>25</sup> För en bild över Banverkets reviderade processkarta se bilaga 7.



kastning med. Det finns endast en organisation i England respektive Holland med snarlik verksamhet.

Banverkets resultatenheter styrs också genom lagar och förordningar, vilket enligt intervjuer med enheterna kan försvåra för verksamheterna att anpassa styrningen efter kundernas önskemål. Genom att resultatenheterna inte är privata bolag utan ingår som en del i myndighetens verksamhet, kan de exempelvis inte själva bestämma över hur de ska agera på marknaden eller hur de ska förvalta eventuella vinster från verksamheten. Vissa utbildningar som tillhandahålls är också hårt styrda av lagar och regler varför dessa inte kan skräddarsys utifrån kundernas önskemål, något som uppges vara svårt att förklara för Banverksexterna kunder.

”...sen finns det då utbildningar där lagar, regler och avtal är så hårt styrande att vi inte själva kan förändra dem, och här kan man se en liten barriär...därför att kunderna tror många gånger eller har den uppfattningen att det är vi på skolan som har bestämt att utbildningen ska se ut på ett visst sätt...och så vill de ha en diskussion med oss och kunna göra ändringar i den, och då säger vi att 'nej, det kan vi inte. Det är fastställt, och det ska vara så här därför att det finns lagar och förordningar som vi inte rör över'...och här kan man märka att kunderna blir missnöjda på oss.”

(Intervju, Banverket nr 32 051123).

Enligt intervjuerna är också regleringen kring vad man får och inte får göra på spåret mycket strikt, vilket riskerar att hämma kreativiteten och innovationen i utformningen av åtgärder i styrningen för att lösa kundernas problem.

”Sättet som du får agera på infrastrukturen är väldigt reglerat. Det är väldigt mycket säkerhetsföreskrifter. Det är väldigt mycket kring el, kring trafik, kring uppsyn, kring alla såna här delar så att det finns inte sådär oerhört mycket frihetsgrader.” (Intervju, Banverket nr 15 050124)

### 5.2.2 Frivilliga standarder

I Banverkets formella styrning av resultatenheterna ingår ävenå som krav att verksamheterna ska vara certifierbara enligt ISO 9001 och ISO 14001 (Banverket, 2003a). Enligt intervjuer med resultatenheterna kräver en sådan ISO-certifiering att man som verksamhet inför processorientering. Inom resultatenheterna kopplar man också samman en strävan efter ISO-certifiering med det initiala arbetet med processorientering,

”...de som var först med att börja med det var ju vi på X faktiskt med vår processkartläggning, och varför vi gjorde det var att vi ville bli ISO-certifierade, både för miljö och kvalitet vilket vi också är idag. Och för att bli

ISO-certifierade så måste man ju ha processtyrning och ledningssystem, så det var naturligt för oss att komma igång och göra det.”

(Intervju, Banverket nr 29 051114)

Enheternas arbete med att uppnå certifierbarhet enligt ISO, är dock inget som lyfts fram i relation till utformningen eller genomförandet av den interna styrningen i resultatenheterna. Intervjupersonerna talar inte heller om fördelar (eller nackdelar) med certifieringen. Att man ska vara certifierbar enligt ISO 9001 och ISO 14001 är inget som ifrågasätts, utan det tycks snarare vara något som tas för givet inom enheterna.

### 5.2.3 Relationen mellan resultatenheterna och myndigheten Banverket

Enligt intervjuer med resultatenheterna utgör relationen mellan enheterna och myndigheten Banverket en risk för förvirring bland de anställda. Man menar att det är en komplicerande faktor för verksamheten att samtidigt som man är en del av Banverket och styrs av myndigheten är Banverket också enhetens största kund, varvid man har ett kund-/leverantörsförhållande. Svårigheten att hålla isär dessa roller upplevs ha en negativ inverkan på möjligheten att få upp ett kundfokus i verksamheterna, i relation till andra icke statliga bolag där kunden ”bara” är kund.

”...den här styrmodellen, jag har fortfarande inte fattat hur man ska få ihop det här för att, alltså det stämmer inte. För att i vissa frågor så är det gemensamma saker och sen så när vi ska göra affärer då är vi kund-leverantör. Och det är inte så lätt att hålla isär det här. Jag menar jag kan ibland tycka att det är svårt att hålla isär det här och då förstår jag hur mina medarbetare, alltså vi tillhör ju samma organisation.... vi ska ha samma värderingar och såna saker, men herregud vi jobbar ju på samma ställe. Varför ska vi hålla på med såna här saker, idag är du min kund och imorgon sitter vi och har en utbildning tillsammans. Den där bilden är komplex. Den är jätte svår. Därför tror jag att det är mycket, mycket svårare att få upp ett kundfokus i den här typen av organisationer än i andra” (Intervju, Banverket nr 31 051122)

”.... det är egendomligt att en myndighet driver affären, alltså jag tror aldrig att man har tänkt att det skulle vara på det viset från början. Men det är klart att det här är hela tiden ifrågasatt, jag har ju personligen och det är ju kanske en politisk uppfattning, jag har ju väldigt svårt att se varför det inte ska vara ett fristående aktiebolag?” (Intervju, Banverket nr 29 051114)

Ytterligare en svårighet som lyfts fram i intervjuerna är att de krav som marknaden ställer på resultatenheterna i vissa avseenden skiljer sig från de krav som ägaren (myndigheten och staten) ställer. Resultatenheterna kan dock inte prioritera att uppfylla den ena nivåns behov före den andra i sin styrning, utan båda typerna av krav måste uppfyllas. Att enheten levererar det som kunderna har beställt, på rätt tid och till en låg kostnad räcker inte heller för att enheten ska ansetts ha uppfyllt sitt uppdrag, även om det är en aspekt. Det är utifrån de ekonomiska målen och de finansiella nyckeltalen som Banverkets vertikala styrning och uppföljning av enheterna sker.

Uppfattningen inom resultatenheterna är också att ju mer affärsmässig man blir desto större blir avståndet till myndigheten Banverket. Trots att man drivs av avkastningskrav och ska ”vara som vilken entreprenör som helst” styrs man av samma övergripande mål som de förvaltande delarna av myndigheten.

”...ju mer vi flyttar fram positionerna desto mer uppfattar våra medarbetare övriga Banverket som väldigt konstigt och ju mer unga vi tar in desto mer ökar avståndet...vi är så oerhört fokuserade vid kunden och affären, och mycket lite på såna här saker som diarieföring...alltså det finns inte, även om vi är skyldiga att göra det.” (Intervju, Banverket nr 29 051114)

Samtidigt upplever resultatenheterna inte tillhörigheten till Banverket som enbart problematisk. I intervjuer lyfter man exempelvis fram att man i många fall har en högre grad av kunskap om myndigheten och dess behov som kund än övriga leverantörer på marknaden, vilket kan innebära en konkurrensfördel.

#### 5.2.4 Konkurrens och betalande kunder

I enlighet med intentionen med införandet av konkurrens upplever såväl BV Projektering, BV Industridivisionen som BV Produktion att verksamheterna har blivit mer kostnadseffektiva sedan beslutet om konkurrensutsättning. I intervjuer med resultatenheterna framhåller man att de produkter och tjänster som enheterna erbjuder måste vara efterfrågade och värderade av kunderna, för att verksamheterna ska kunna vara lönsamma. Man menar att det är genom att ta in kundernas synpunkter i styrningen och hålla nere kostnaderna i produkt- och tjänsteleveransen, som man kan uppnå en sådan kundefterfrågan.

”...jag tror att..att vi skulle konkurrensutsättas det var ju ett sätt för oss att visa att vi skulle kunna bli effektiva. Och det har ju nu senare visat sig att vi har blivit det.” (Intervju, Banverket nr 29 051114)

”...vi jobbar ju hårt för att dra ner kostnaderna för att vi ska kunna offerera på ett bra sätt. Det blir väldigt tydligt om man, det var inte så särskilt effektivt förrän man började tappa de här första anbuden, när man förlorade en sträcka som man har vårdat i 100 år och nu kommer det plötsligt dit någon annan och sköter den, då märks det. Ett tag tror jag att de flest kände att det här kan inte hända här och vi är oövervinnliga och allt sånt där, men så är det inte, och då blir det väldigt, har man varit nära att förlora jobbet...då blir man väldigt medveten.” (Intervju, Banverket nr 15 050124)

”Det gäller inte vad vi kan utan vi måste lyssna på vad kunden vill ha.”  
(Intervju, Banverket nr 29 051114)

De övriga enheterna framhåller å sin sida kravet på avkastning som en stark drivkraft för kundorientering. Det anses ha fått som effekt att resultat-enheterna tänker i termer av intäkter snarare än kostnader. Man menar också att man har fått en förändrad inställning till resurser då man som resultat-enhet måste ”tjäna in sina pengar”, till skillnad från en anslagsfinansierad verksamhet som har som uppgift att förbruka en summa pengar som har erhållits via anslag. Detta har enligt intervjuerna bidragit till att det blivit viktigare med kundorientering och nöjda kunder inom enheterna.

”Vi måste ju tjäna in våra pengar, och vi måste hela tiden försöka vara ödmjuka och förstå hur får vi tillbaka några pengar och hur känner kunden någon nytta av det vi gör och hur får vi dem att bli villiga att betala för det här vi levererar.” (Intervju, Banverket nr 28 051102)

”Vi jobbar ju väldigt, vi jobbar kundorienterat – vi inte bara säger det utan det är ett måste. För vi ska ju som vilket producerande företag som helst sälja våra produkter varje dag och lyssnar man inte på kunderna så säljer man inga produkter.” (Intervju, Banverket nr 32 051123)

”...kunderna kommer inte av sig själva utan vi måste ha något attraktivt att erbjuda och vi måste hålla nere våra priser, och börja tänka i ekonomiska termer, det har man ju inte gjort i en gammal statlig myndighet. ’Vadå hålla nere kostnader, spricker budgeten så kallar vi på ministern så får vi lite mer’, men så är det inte längre. Så det har nog varit en ganska tuff resa här att få all personal att förstå att vi lever under vissa ekonomiska premisser, och utan kunden är vi ingenting.” (Intervju, Banverket nr 32 051123)

Medan såväl de konkurrensutsatta som de icke konkurrensutsatta enheterna menar att de känner krav på sig att vara effektiva och kundorienterade, lyfter dock en av de icke konkurrensutsatta enheterna fram en skillnad mellan att verka i en situation med hög efterfrågan eller monopol, jämfört med i en konkurrenssituation.

”...vi har gått från en tid då vi inte behövde bry oss om försäljning, efterfrågan var så stor att det skötte sig självt. Vad behövde vi bry oss om vad det var för kvalitet och hur vi levererade och så vidare, det spelade ju ingen roll, de köpte ju ändå. Men när vi kom i den här situationen att vi måste vårda kunden och se till att vi har rätt tjänsteutbud och det skruvas åt, då blir ju man ju mer kundorienterad. Det är ju helt enkelt en överlevnadsfråga.” (Intervju, Banverket nr 28 051102)

Samtidigt framhålls överlevnad eller ”hotet” om nedläggning som en drivkraft för att anpassa styrningen efter kundernas behov i intervjuer med de icke konkurrensutsatta enheterna. Om inte kunderna är nöjda kan ägaren (Banverket och staten) ifrågasätta verksamhetens existens och lägga ned den eller låta ansvaret för verksamheten övergå till någon annan.

”Levererar vi inte det kunden vill ha så åker vi ut...levererar inte vi ett mer värde då behövs inte vi och då försvinner vi. Då drar man ett streck över oss.” (Intervju, Banverket nr 30 051122)

På samma sätt som bakgrunden till konkurrensutsättningen av vissa av Banverkets resultatenheter utgjordes av uppfattningen att detta ”naturligt” skulle leda till en ökad kostnadseffektivitet, anses också kundorientering följa ”naturligt” av att man har blivit konkurrensutsatt. Utgångspunkten är att de konkurrensutsatta enheterna måste ta hänsyn till kundernas behov i styrningen av verksamheten och vara effektiva i sin hantering av resurser, annars kan kunderna välja en annan leverantör. Intervjuer i såväl Banverkets förvaltande som producerande delar visar även att man betraktar den kundorientering som finns inom Banverkets resultatenheter som skild från arbetet med kundorientering i de förvaltande delarna av myndigheten. Såväl vem som är kund, som orsaken till kundorientering anses skilja sig åt mellan verksamheterna. Skillnaden mellan de producerande och förvaltande delarna åskådliggörs bl.a. i nedanstående citat från en intervju i en av Banverkets regioner.

”...alltså i en försäljnings- och kundorganisation där är det oerhört mycket mer och tydligare styrt mot vad som ger resultat och så. På samma tydliga sätt är det ju inte i Banverket ännu. Det är ju naturligt för man lever ju inte på affären på det sättet.” (Intervju, Banverket nr 26 050707)

### 5.2.5 System för information/kommunikation och avhjälpande

Enligt intervjuer med Banverkets resultatenheter är det marknads- eller försäljningsavdelningen inom enheterna som har ansvaret för verksamheternas kundkontakter. Genom att marknads- eller försäljningschefen har en plats i enhetens ledningsgrupp, sprids sedan informationen om kunderna till andra

delar av verksamheten. En del av enheterna uppger även att de har särskilda system för att sprida kundernas synpunkter till de anställda, i form av exempelvis datoriserade system i vilka enhetens kundsupport och övervakningscentral registrerar inkomna ärenden. Samtliga anställda har tillgång till ärendehanteringssystemen.

Samtidigt kan också den enskilda medarbetare ha direkta kundkontakter. Enligt intervjuerna är det fallet vid exempelvis genomförande av projekt, kurser eller utbildningar och vid andra mer specifika kunduppdrag. I dessa fall kan således snarare den enskilda medarbetaren med sin närhet till kunden, än resultatenhetens marknads- eller försäljningsavdelning betraktas som ansvarig för kundkontakten.

Enligt intervjuerna har också en av enheterna (BV Projektering) tagit fram ett system vilket innefattar kontinuerliga uppföljningar under pågående projekt (systemet sattes i drift under 2006). Syftet med systemet är att de fortlöpande uppdragsuppföljningarna ska möjliggöra för verksamheten att hantera eventuellt missnöje hos en kund, direkt under genomförandet av projektet. Detta möjliggörs genom att svaren från uppdragsuppföljningarna styrs direkt till verksamhetens affärsansvarig; i de fall dessa visar att kunden är missnöjd eller vill bli kontaktad av enheten. Affärsansvarig kan i sin tur besluta att genomföra förändringar av den aktuella leveransen. Målet är dessutom att de kontinuerliga uppföljningarna ska generera signaler till enhetens marknadsavdelning, vilken ska kunna ta ställning till om mer generella förändringar behöver genomföras.

Medan resultaten från BV Projekterings kontinuerliga uppföljningar uppges utgöra underlag för utformningen av enhetens affärsplan, visar intervjuerna med resterande enheter inte på en sådan systematik. Det saknas en planmässighet för att inlemma de kundbehov som identifierats, genom systemen för information/kommunikation och avhjälpande, i olika styrande dokument. Underlag för affärs- och verksamhetsplaner utgörs istället främst av andra former av kundundersökningar och uppföljningar (se nedan).

### 5.2.6 Processorientering och produkt- och tjänsteutbud

Medan processorienteringen av Banverkets resultatenheter kopplas till kravet på certifierbarhet enligt ISO, uppmärksammas även fler andra aspekter i samband med införandet av processorientering. Exempelvis en strävan efter en ökad effektivitet i enheterna och ett vertikalt tryck från Banverket om ett införande av ett processorienterat arbetssätt.

”...det handlade om att få en bra styrning men också om att spara pengar – att bli effektiva.” (Intervju, Banverket nr 31 051122)

”...jag tror att det här härrörde från att man pratade väldigt mycket om processer i Banverket överhuvudtaget...det var ju väldigt mycket utredningar

och diskussioner om vad Banverkets huvudprocess var och hur man till den huvudprocessen kunde knyta de olika enheternas processer. Det var väldigt mycket processtänkande. Jag förmodar att det var i den vevan som man tvingades eller vad man ska säga börja med processtänkandet även hos oss.” (Intervju, Banverket nr 32 051123)

I intervjuer med resultatenheterna sammankopplas dessutom processorienteringen med resultatenheternas arbete med kundorientering. Process- och kundorientering ses som närbesläktade, genom att processerna utgår från kundbehov och ska resultera i kundnytta.

”...vår huvudprocess är ju naturligtvis väldigt hårt knuten till kundperspektivet. Den måste vara det för ser vi det som två helt skilda processer liksom – det skulle aldrig fungera.”

(Intervju, Banverket nr 32 051123)

Resultatenheternas utbud av produkter och tjänster varierar i sin tur mellan enheterna, beroende på enheternas uppdrag. Därtill föreligger enligt intervjuerna en skillnad i graden av standardisering mellan resultatenheterna. Vissa av enheterna har mer standardiserade produkter och tjänster, antingen i form av att man levererar samma typ av tjänst oavsett kund eller utgår från samma modell vid genomförandet av projekt eller dylikt. Andra enheter kombinerar i större utsträckning olika produkttyper beroende på kund, eller skapar nya produkter och tjänster inom sitt verksamhetsområde inför kunduppdragen.

Samtidigt uppges det vara det avtal/kontrakt som tecknats med kunden, antingen av enheten själv eller av Banverket, som styr utformningen och genomförande av produkt- och tjänsteleveransen. Enligt intervjuerna är det också utifrån avtalet/kontraktet som kunderna utvärderar genomförda projekt, uppdrag eller dylikt. Avtalet/kontraktet sätter kundernas förväntningar på leveransen. Att kunden och resultatenheten tolkar avtalet och vad som ska levereras på samma sätt uppges utgöra en avgörande faktor för nöjda kunder.

”...att få fram tydliga avtal. Vad är det man förväntar sig att vi ska göra. För det har inte alltid varit tydligt, ibland har de trott att vi ska göra mer och ibland mindre. Och beroende på vad de förväntat sig så blir de nöjda eller missnöjda.” (Intervju, Banverket nr 28 051102)

Samtidigt föreligger en viss frihet för resultatenheternas anställda att inom ramen för kundavtalet/-kontraktet, anpassa genomförandet av projektet eller liknande utifrån kundernas synpunkter.

”...om du sitter i pyramiden så tror du att du har kontroll över allting. Men lägger du ner det här i verkligheten, om du ser det som en orien-

teringstävling och så sitter någon i ett torn och skriker 'hoppla över bäcken'. Men hur vet den personen att alla står vid en bäck, det vet de ju inte. Utan besluten måste tas av den specifika personen som är i den specifika situationen." (Intervju, Banverket nr 31 051122)

Avslutningsvis lyfter intervjuerna fram ett antal mått som avgörs av de avtal/kontrakt som tecknas med kunderna och som följs upp vid genomförandet av olika projekt/uppdrag. Måtten utgörs av leveransprecision/leveranssäkerhet, servicegrad och reklamationer. Enligt en av intervjuerna är denna typ av mått också kopplade till det Nöjd-Kund-Index (NKI) som finns i enhetens styrkort.

"...du har ju Nöjd-Kund-Index och sen kan du ta ner det ytterligare och titta på vad har du för leveranssäkerhet och antal kundreklamationer och den typen av parametrar som du följer i varje projekt, i hela nedbrytningskedjan ändå ner till kunden och de operativa målen"

(Intervju, Banverket nr 31 051122)

### 5.2.7 Kundundersökningar och NKI

Samtliga av Banverkets resultatenheter genomför, eller planerar att genomföra kundmätningar. Vissa av enheterna har genomfört denna typ av mätningar sedan slutet av 1990-talet och början av 2000-talet, medan andra genomförde sin första mätning först 2005 respektive 2006. Mätningarna sker genom NKI eller kundenkäter respektive utvärderingar som sätts samman för olika kunduppdrag, exempelvis projekt eller kurser. NKI upplevs emellertid som historiskt fokuserat. Då undersökningen endast genomförs en gång per år anses den inte tillåta det mått av flexibilitet som efterfrågas av enheterna, för att dessa ska kunna anpassa verksamheten till kundernas önskemål. Att NKI ses som ett mätinstrument på längre sikt innebär också att man inte kan göra för mycket ändringar i instrumentet, det kan leda till att man missar förändringar i mätningen över tid.

"Men man kan inte heller gå in och ändra för mycket i den för då får man ingen historia att följa." (Intervju, Banverket nr 32 051123)

Vissa av enheterna genomför därför såväl NKI som andra typer av mätningar, i form av bl.a. uppdragsuppföljningar och kursutvärderingar. Medan NKI ger enheterna möjlighet att följa utvecklingen av kundnöjdhet över tiden, möjliggör genomförandet av mätningar i nära anslutning till ett utfört projekt, kurs eller liknande en snabbare förändring av verksamheten utifrån kundernas önskemål.



”Resultatet från NKI har ständigt ökat...Men frågan är om det är bra att bara mäta en gång om året, du får alltså inte den här direkt reaktion från kunden utan det blir mer, det blir en långsam...så nu har vi ändrat på det här så att vi kör fortsättningsvis även det här med mätning en gång om året men då riktar vi oss mot strategiska kunder. Alltså såna som kanske inte är dagligdags varande hos oss men som har betydelse, som ser verksamheten, som ser behoven långsiktigt, som jämför oss med andra i olika sammanhang.” (Intervju, Banverket nr 29 051114)

Det system för kontinuerliga uppföljningar under pågående projekt som implementerats i en av enheterna, används både som ett system för att kunna hantera kundmissnöje under pågående projekt och som underlag för återkoppling till ansvarig uppdragsledare efter avslutat projekt. Därtill utgör systemet tillsammans med genomförandet av ett årligt NKI med strategiska kunder underlag för formuleringen av enhetens affärsplan. Trots kritik om att NKI främst är ett historiskt inriktat instrument visar också intervjuerna med övriga resultatenheter inom Banverket att i de fall som NKI genomförs, används detta som ett underlag för arbetet med enheternas affärs- och verksamhetsplaner. Även kundsynpunkter som framkommit genom direkta kundkontakter, genomförda mätningar/uppföljningar av projekt eller liknande lyfts fram i detta sammanhang. Därutöver uppges affärsplanerna baseras på konkurrent-, marknads- och omvärldsanalyser som tas fram inom enheterna respektive köps in av enheterna från oberoende företag.

## 5.3 Banverkets förvaltande delar

### 5.3.1 Lagstiftande/reglerande instrument

Inom Banverkets förvaltande delar lyfter man fram olika lagar och förordningar i relation till arbetet med kundorientering och myndighetens ekonomistyrning. Enligt intervjuerna anses exempelvis Banverkets sektorsansvar vara kopplat till kundorientering, även om man samtidigt framhåller att sektorsansvaret ställer större krav på verksamheten än vad arbetet med kundorientering innebär.

”Men jag tycker ju inte att kundorientering räcker. Det räcker inte bara med kundorientering för att ta vårt sektorsansvar till exempel, utan där behövs det ytterligare åtgärder, som kanske inte alltid är efterfrågade av kunderna.”  
(Intervju, Banverket nr 1 040413)

*Järnvägslagen* (SFS 2004:519) lyfts också fram i intervjuer med Banverket. Man menar att lagen ställer krav på en ökad kundorientering och hänsyns-

tagande till kundbehov, genom att den fastställer att det är de sökandes (järnvägsföretagens) önskemål som ska utgöra utgångspunkten för tilldelning av tider i tågplanen. *Järnvägslagen* (SFS 2004:519) uttrycker också att järnvägsföretagen ska ges möjlighet att yttra sig om förslaget till tågplan innan den fastställs. Såväl *Järnvägslagen* (SFS 2004:519) som *Järnvägsförordningen* (SFS 2004:526) innehåller dessutom krav på att prioriteringskriterier ska utvecklas och användas i de fall då ansökningarna från järnvägsföretagen inte kan samordnas. Enligt intervjuer med Banverket har myndigheten som ett resultat av dessa krav i den vertikala styrningen, utvecklat produktkategorier för sortering och prioritering av olika järnvägsföretags ansökningar om tågägen. Produktkategorierna anses underlätta och strukturera kontakten med kunderna. Det faktum att den nya transportpolitiska propositionen (Prop. 2005/06:160) poängterar vikten av kundorientering, lyfts också fram som ett stöd för att arbetet med kundorientering ska få en effekt i myndigheten och dess ekonomistyrning.

”Jag tror ju att det faktum att man trycker på det (*kundorientering*) i proppen ger stöd, och det stödet känner ju GD. Vad jag förstår så ligger de här omorganisationstankarna i linje med propositionen, så han har ju fått mandatet nu att förändra organisationen. Ett av syftena med omorganisationen är just kundorientering, så det ligger ju helt i linje med propositionen.” (Intervju, Banverket nr 35 060602)

Samtidigt menar man att viss lagstiftning också kan utgöra en barriär för arbetet med kundorientering och utvecklingen av en lateral styrning i Banverket. Enligt intervjuerna kan exempelvis föreskrifterna kring vilka olika steg som planeringen av projekt ska innehålla innebära att planeringstiden för projekt blir onödigt lång. På samma gång anses det dock viktigt att genomföra samrådsmöten med de som berörs av ett investeringsprojekt, vilket ingår som ett steg i planeringen och genomförandet av ett projekt (SFS 1998:808; SFS 1995:1652), även om detta förlänger planeringstiden. Samrådsmötena uppges kunna ge Banverket viktig information om var de boende och andra intressenter anser att en anläggning/perrong ska byggas för att ge bästa tillgänglighet.

Enligt intervjuerna upplevs också Banverkets långsiktiga planer som en barriär i detta sammanhang. Kundernas behov kopplas till marknadssituation och efterfrågan, vilket kan vara svårt att fastställa i ett 10-15-årsperspektiv. Detta innebär att det kan vara svårt för myndighetens kunder att definiera sina (eller marknadens behov) så långt fram i tiden som de långsiktiga planerna kräver, varvid ett lateralt inflytande i utformningen av olika planer försvåras. Detta uppmärksammades exempelvis i samband med arbetet att ta fram dokumentet ”Framtidsplan för järnvägen”, som gäller mellan åren 2004 och 2015 (Banverket, 2004c).

”Om man skall vara ärlig så, i alla fall när det gäller investeringsprojekt så är det mycket svårt... idag är det så att det tar någonstans 10-15 år från att vi har en idé till att vi kan ha något klart, om det är av någon slags dignitet...för att få till den där framtidsplanen så har det ju varit mycket dialog utåt. Sedan så är det ju också mycket dialog med samhället eftersom 15 år framåt, det är inte alla kunder som kan tala om sådär väldigt väl vad man ska göra då.” (Intervju, Banverket nr 5 040419)

De långsiktiga planerna innebär också att myndighetens resurser är låsta över en lång tid, vilket anses negativt för att man mer flexibelt ska kunna styra efter kundernas behov. Enligt intervjuerna är det svårt att få loss resurser för att uppfylla de kundbehov som uppkommer successivt under en tidsperiod, då pengarna redan är öronmärkta för andra större projekt. Även budgetprocessen ses som ett problem, då den minskar graden av flexibilitet att uppfylla kundbehov under verksamhetsåret. Intervjupersonerna efterfrågar istället en mindre summa icke planlagda resurser, som ska kunna användas i syfte att uppfylla kundbehov ur ett kortare perspektiv.

”Nackdelen har också varit att vår budgetprocess har varit sådan att vi har fasta budgetar och projekten har legat där och kommer det då snabba kundönskemål då har man liksom inte, verksamhetsplanen står lite grand huggen i sten. Och då har många av oss hävdat att man måste vara mer flexibel, att man måste kunna ha mer av potter eller ofördelade (*resurser*) utan att det upplevs som att vi har en dålig planering, utan att det är just för att kunna svara upp mot en flexibilitet.” (Intervju, Banverket nr 35 060602)

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

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

Även i de fall de ovannämnda förutsättningarna inte har ändrats i så stor omfattning att regeringen ser behov av att inleda en ny planeringsomgång kan det finnas behov av att göra en förenklad revidering av långsikt-

planerna. Orsaken till detta är att den fysiska planeringen och bedömningar av miljökonsekvenserna för infrastrukturinvesteringar tar många år i anspråk och att det därför kan krävas en framförhållning så att planeringen kan inledas för framtida investeringsprojekt. Det kan då vara lämpligt att göra en mindre revidering av planerna, som kan bestå av att planperioden förlängs med ett eller flera år och att prioriterade projekt fylls på under dessa år.” (Prop. 2005/06:160, kap. 7, s. 60)

### 5.3.2 Frivilliga standarder

Under 2003 påbörjade Banverket ett arbete med att kartlägga processerna i de förvaltande delarna av verksamheten. I syfte att utveckla ett än mer processororienterat arbetssätt, reviderades dock den framtagna processkartan under 2004 och 2005. Medan detta arbete inte fått någon praktisk inverkan på myndighetens vertikala styrning uppges revideringen av processkartan utgöra grunden för att Banverket vid utgången av 2008 ska kunna ha ett gemensamt, processororienterat och certifierbart ledningssystem, i enlighet med kvalitetsstandarden ISO 9001 och miljöstandarden ISO 14001 (Banverket, 2006b). Enligt intervjuerna kopplas också det initiala arbetet med att identifiera myndighetens processer (under 2003) samman med en strävan mot certifierbarhet enligt ISO.

I intervjuer med Banverket lyfts dock inte målet att uppnå certifierbarhet enligt ISO fram i samband med arbetet med kundorientering. Inte heller möjligheterna att utveckla en lateral styrning, i form av att kundernas behov ska avspeglade sig i myndighetens ekonomistyrning, relateras till ISO:s standarder.

### 5.3.3 Institutionaliserade strukturer

Den interna styrningen i Banverket genomförs enligt en vertikal styrmodell, vilket får till följd att det är genom linjen som styrningen av verksamheten genomförs. Enligt intervjuer med myndigheten är det inte i sin funktion som kund- eller processansvarig, kundsamordnare eller liknande som den anställda kan påverka ekonomistyrningen utan i sin linjeroll. Banverkets tillsättning av olika funktioner utanför linjen i form av kund- och processansvariga, inrättandet av kundteam m.m. riskerar således att inte leda till någon praktisk förändring av myndighetens vertikala styrmodell. För ett lateralt inflytande i styrningen, i form av ett tillvaratagande av identifierade kundbehov eller utvecklingsbehov i processerna, behöver de kund- respektive processansvariga istället söka stöd i linjefunktionen. Enligt intervjuerna sammanfaller också i vissa fall process- och chefsansvaret i Banverket, vilket gör att de behov som den anställde identifierat i sin roll som processansvarig kan föras in i den vertikala styrningen genom dennes linjefunksroll.

Banverkets vertikala styrmodell innebär också att styrningen ”kommer uppifrån”, vilket i intervjuerna lyfts fram som ett problem för att få in ett

kundperspektiv i ekonomistyrningen. De som jobbar med styrningen på en central nivå anses ha andra prioriteringar än kundfokus, t.ex. i form av ekonomiska frågor. Det har även framkommit kritik om att målen i Banverkets övergripande styrkort snarare är internt formulerade, än att de går att härleda tillbaka till något som kunderna har sagt.

”Man skulle ju vilja ha en större stringens i det här kundperspektivet, så att man nästan dokumenterat kan påvisa att det man satte upp där verkligen går att härleda från vad kunderna själva har uttalat. Idag kan jag ju ha den uppfattningen att det är, till viss del i alla fall, Banverket som bedömer att kunden...Alltså, jag tror inte att du kan visa upp någon dokumentkedja som så tydligt härleder det, utan i viss mån handlar det om en bedömning.”

(Intervju, Banverket nr 16 050201)

”...kundmål finns, målstyrningen håller på att utvecklas, men...vi behöver förbättra arbetet betydligt med att ta fram målen gemensamt med våra kunder.” (Banverket, 2005b, s. 2)

Samtidigt menar intervjupersonerna att införandet av styrkortsmodellen har inneburit en stimulans för en ökad kundorientering i myndigheten. Genom att ett kundperspektiv ingår i det balanserade styrkortet anses kundorienteringen kunna få en påverkan på myndighetens ekonomistyrning; man menar att kundfrågorna genom styrkortets kundperspektiv kommer upp på ledningens agenda. Utöver ett mål i kundperspektivet vilket fokuserar nöjd kund, tenderar emellertid målen att ha ett tekniskt fokus. I tabell 6 presenteras resultatmålen och -mått i kundperspektivet i Banverkets styrkort, 2006.

<b>Resultatmått:</b>	<b>Resultatmål:</b>
Nettokm (gods) och personkm (person)	Transportarbetet ska öka
Tågkm	Volymen i tågkm ska öka inom gods- och persontrafik
Tågstörningar orsakade av banarbeten	Tågstörningar orsakade av banarbeten ska minska
Avgångspunktligghet och ankomstpunktligghet ska förbättras	Avgångspunktligghet och ankomstpunktligghet
Nöjd kund	Andelen nöjda kunder ska öka år 2007 jämfört med 2006

Tabell 6. Resultatmått och -mål i Banverkets styrkort, kundperspektivet (Banverket, 2005c)

I intervjuerna poängterar man också att man lokalt och regionalt är närmare kunderna än vad man är på central nivå, varför det betraktas som viktigt att det finns möjlighet att genomföra kundanpassade lösningar på de lägre nivåerna i Banverket.

”...det går ju att snacka i Borlänge (på huvudkontoret) och vara trevlig och bjuda på middagar, men det som det handlar om är ju att vi ska lösa en växel eller att vi ska lösa ett tågs...och då måste det här ju ut i kundteamen och i kundprojekt kanske...Kunden ska känna att det funkar och att han får en koppling till sitt problem, kanske att man löser det lokalt, att man löser det snyggt där. Och då blir kunden nöjd. Men han blir ju inte nöjd om han har en kontakt i Borlänge och så tar det tre månader. Då är han nog mer nöjd av att ha kontakten här och känna att det händer något.”

(Intervju, Banverket nr 24 050530)

En frustration uttrycks dessutom på lägre nivå i myndigheten över att man inte kan påverka tidsplaneringen för olika investeringar som är viktiga ur ett kundperspektiv.

”...vi hamnar lite konflikt också med, när man diskuterar investeringar på längre sikt så ligger vi så nära marknaden så att det blir lite konfrontation där genom att vi ser de problemen som finns idag, och sen tittar man på en investering som ligger 10 år framåt i tiden och säger att den löser inte vårt problem idag.” (Intervju, Banverket nr 14 050120)

Samtidigt efterfrågas emellertid en övergripande vertikal styrning och ett gemensamt arbetssätt i verksamheten för att möjliggöra en ökad grad av kundorientering i Banverket. Det är en kombinerad vertikal och lateral styrning som föredras inom myndigheten, där strukturer för kundarbetet tillhandahålls centralt men där man på en lokal och regional nivå har en frihet att anpassa verksamheten efter kundernas behov. Förhoppningar ställs också till att den planerade omstruktureringen av Banverket, med en ökad tydlighet mot kunderna och ett ökat fokus på daglig leverans, ska resultera i att de anställdas kundkontakter och kundansvaret kommer tydligare in i verksamheten än man menar att de gör i dagsläget.

#### 5.3.4 Projektet Kundorienterad servicemyndighet och kundutskottet

Under hösten 2004 startade Banverket projektet "Kundorienterad servicemyndighet", vilket var ett operativt projekt med fokus att öka graden av kundorientering i myndighetens förvaltande delar. Projektgruppen bestod av anställda från Banverkets regioner, medan dess styrgrupp utgjordes av personal från myndighetens huvudkontor och ledningsgrupp.

"Det övergripande och långsiktiga målet är att utveckla Banverket till en kundorienterad organisation vilket också framgår av avsiktsförklaringen "Spåren framåt". Projektet ska samordnas och beakta den befintliga verksamhetsutvecklingen och de processer den utförs inom.

Syftet är att skapa förutsättningar, stödja och samordna utvecklingen.

Målet med kundorienteringen är att uppnå en "nöjd kund" i kombination med ökad affärsmässighet och effektivitet internt. Banden mellan kund och Banverket ska stärkas." (Banverket, 2004d, s. 2 )

Projektet hade också som mål att ta fram ett Nöjd-Kund-Index (NKI) för Banverket.

"En NKI-enkät, som riktar sig mot de utpekade kundsegmenten och som är utformad så att resultatet kan följas upp för Banverket som helhet samt för respektive BR/TD, ska utvecklas och genomföras."

(Banverket, 2004d, s. 8)

Medan projektet bedömdes som viktigt "med utgångspunkt från Banverkets strategiska inriktning för verksamhetsutvecklingsarbetet" (Banverket, 2004e, s. 9), och även utgjorde ett av myndighetens prioriterade utvecklingsprojekt (Banverket, 2004d) fick det tidigt problem med resurser.

”...vårt huvudkontor som driver det här skulle minska sin budget med 20 miljoner och det innebar att alla på huvudkontoret fick tänka till, alla cheferna där fick tänka till. Och för X då som är projektsponsor, som det heter, för att inte hans verksamhet skulle drabbas på annat sätt så ströp han bara pengarna till detta. Jag tror inte att GD (*Banverkets generaldirektör*) riktigt förstod vad han sa ja till. Det var något som fallerade där.”

(Intervju, Banverket nr 22 050413)

Av Banverkets prioriterade projekt var det enligt intervjuerna enbart för projektet Kundorienterad servicemyndighet som huvudkontoret helt ”ströp” resurserna, vilket skedde efter bedömning av den chef i ledningsgruppen som stod som projektansvarig/-sponsor. Efter påtryckningar från projektet löste man dock den finansiella situationen genom att projektet istället för att ha en fast summa pengar, erhöll finansiella resurser för sin verksamhet utifrån de aktiviteter som man planerade att genomföra. Resurserna tilldelades på basis av att projektets styrgrupp godkände aktiviteterna.

Parallellt med genomförandet av projektet Kundorienterad servicemyndighet utformades också under 2005 ett ”kundutskott” på Banverkets huvudkontor, vilket bestod av chefer från myndighetens ledningsgrupp. Enligt intervjuer med Banverket var syftet med kundutskottet att detta skulle undersöka hur myndighet låg till i sitt arbete med kundorientering: hur övergripande strategier och mål för kundorienteringen brutits ned i organisationen. Det betecknades som ett ”granskningsuppdrag”.

”Vår uppgift var att titta på hur man strategiskt arbetar idag och också föreslå förbättringar och då skulle vi titta på strategisk styrning, måluppfyllelse alltså allt från mål till strategier hur nedbrutet det var i organisationen. Och naturligtvis också komma med ett antal synpunkter och förslag på hur man kan förbättra detta, och sen också försöka hämta upp var i organisationen olika arbeten utförs. Så att man får en samlad syn på Banverkets kundarbete.” (Intervju, Banverket nr 26 050707)

Initialt var dock gränssnittet mellan projektet kundorienterad servicemyndighet och kundutskottet inte helt tydligt och i intervjuer med Banverket uttrycktes en oro för att detta skulle leda till dubbelarbete i verksamheten.

”Man kan inte på det ena mötet i ledningsgruppen sitta och säga att nu prioriterar vi projekt kundorientering och sen så har vi ett utskott i ledningsgruppen som ska ha kund som fokus. Och så sitter de och arbetar på sitt håll och så arbetar vi på vårt håll.”...(Intervju, Banverket nr 22 050413)

Medan projektet Kundorienterad servicemyndighet egentligen var tänkt att slutrapporteras vid årsskiftet 2005/2006, fortsatte arbetet i projektet även under 2006. Att projektet skulle förlängas var något som man från projekt-



gruppens sida initialt hade förutspått – arbetet uppfattades som för stort för att färdigställas under drygt ett verksamhetsår. För kundutskottets del var i sin tur tanken att utskottet endast skulle vara verksamt under en kortare period, men även kundutskottets arbete kom att fortsätta under 2006.

Arbetet i projektet Kundorienterad servicemyndighet resulterade bl.a. i genomförandet av en kundundersökning för Banverket under 2005. Inom ramen för projektet togs också ett förslag på ny kundstruktur fram för myndigheten. Kundutskottets arbete resulterade bl.a. i en nulägesbeskrivning av Banverkets kundarbete i förhållande till aspekter som "...mål och strategier, det operativa kundarbetet, resurser och kundbehov" (Banverket, 2005b, s. 2).

De anställdas förväntningar på projektet Kundorienterad servicemyndighet och kundutskottet, var emellertid större än det resultat som kunde presenteras från arbetena. I intervjuer med Banverket menar man t.ex. att verksamheten inte har erhållit det stöd man efterfrågat av projektet eller utskottet rörande arbetssätt, metoder och strukturer för arbetet med kundorientering.

"... ja, glada tillrop har vi väl alltid fått från ledningen, men från det här kundorienteringsprojektet och kundutskottet har det inte riktigt kommit ut det stödet." (Intervju, Banverket nr 35 060602)

Förankringsarbetet inom projektet ifrågasätts också i intervjuer med Banverket. Exempelvis ses förslaget på en ny kundstruktur för Banverket snarare som framtaget ut projektets eget perspektiv än utifrån myndighetens situation.

### 5.3.5 Banverkets kundkontakter

Enligt intervjuer med Banverket har kundsegmentet "resenärer" en undanskynd roll i verksamheten.

"...kund för Banverket det är ju operatörerna (*järnvägsföretagen*), de som kör, alltså de som har avtal med Banverket. Trafikeringsavtal." (Intervju, Banverket nr 11 040608)

"- Resenärerna, har ni funderat något på hur ni ska arbeta med dem?  
- Men de tillhör ju de där försummade, nej jag ska inte säga försummade men..." (Intervju, Banverket nr 35 060602)

Det är istället de som myndigheten har en affärsmässig relation med, järnvägsföretagen, som lyfts fram som verksamhetens prioriterade kundsegment. Att resenärerna/medborgarna inte ingår i detta segment, upplevs underlätta arbetet med att identifiera kundernas behov, genom att antalet kunder blir mer begränsat.

”Skall man se det strikt så, vår affärsmässiga relation, om vi nu skall prata om en kund, den är mellan Banverket och trafikutövarna (*järnvägsföretagen*). Deras kunder är resenärerna, så att säga, men vår affärsmässiga relation är inte direkt mot resenären.”

(Intervju, Banverket nr 3 040415)

”Vi har det ju mycket lättare än Vägverket att veta vad våra kunder vill ha. Vi kan ju fråga våra kunder om det. Våra direkta kunder, de vi har en affärsmässig relation till.” (Intervju, Banverket nr 10 040507)

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

”...SJ har ju kunskap genom att de har jobbat med den här typen av frågor under långa tider och som jag sa tidigare så är ju resenärerna inte direkt, de är ju indirekta kunder till oss. De är någon slags slutkund till vår produkt men vi har ju inte någon direkt affärsrelation med dem. Och det kan ju vara lite känsligt att gå förbi SJ, om det nu är SJ eller någon annan operatör som vi pratar om, och fråga om kunderna. Så man får vara lite, man får tänka sig för hur man gör det där lite grand så att man inte uppfattas som någon som tränger in dem i ett hörn.” (Intervju, Banverket nr 1 040413)

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

### 5.3.6 System för information/kommunikation och avhjälpande

Rörande kommunikationen om kundernas behov inom Banverket har synpunkter framförts om att kontaktvägarna mellan kundansvariga på central nivå och kundansvariga på regionerna inte fungerar. Kundbehoven kan inte kanaliseras i verksamheten utan det ”tar stopp” i kontakten mellan kundansvariga på olika nivåer. Även mellan olika enheter finns det problem i kommunikationen av kundbehov, vilket enligt en intervjuperson försvårar arbetet med att planera och anpassa verksamheten utifrån kundernas behov.

”Det är en brist...men det kan bara bli bättre och bättre. Och det börjar bli bättre. Men vi jobbar ju väldigt fokuserat på den närmaste tiden, vi har ungefär ett års perspektiv, och förändringar som kommer kanske om två år eller så blir vi inte briefade om. Vi hör rykten ute på marknaden...och på vissa sätt så kan vi bekräfta dom och på vissa sätt så kan vi inte göra det. Det är de kundansvarigas roll att fånga upp alla de här sakerna som kommer att förändras och sen kommunicera det ut i verksamheten ’det här kommer att ske’ och ’det här vill man uppnå särskilt’, eller ’det här är inte så viktigt’ eller...’det här gör vi extra insats för’. Den informationen behöver vi, dels för att döda rykten som florerar, för det blir ju så när kommunikationen inte funkar, då kommer ryktena, och sen för att förstärka det som faktiskt kommer att ske.” (Intervju, Banverket nr 14 050120)

”Samtliga tillfrågade beskriver att samarbetet mellan Banverkets enheter behöver utvecklas.” (Banverket, 2005b, s. 2)

Det har också framkommit kritik om att det saknas kanaler för kundbehoven att nå in i Banverket, samt att det saknas en systematik i insamlingen och analysen av kundbehov. Enligt intervjuerna tenderar detta att leda till att mål och mått för kundperspektivet i Banverkets övergripande styrkort snarare formuleras utifrån ett internt perspektiv, än som resultatet av en lateral styrning i form av identifierade kundbehov.

”Samtliga beskriver att de träffar kunder och får då kunskap om deras behov. Få beskriver att en systematisk sammanställning görs av kundkontakterna. Därmed kommer inte kundbehoven naturligt med i arbetet med verksamhetsplaneringen.” (Banverket, 2005b, s. 2)

Under 2005 påbörjades samtidigt ett arbete med att samordna myndighetens kundkontakter och att skapa informationsvägar mellan centrala och regionala kundansvariga. Att myndighetens kontakter med kunderna är samordnade, så att kunderna möter ett Banverk, uppges också i intervjuerna vara en av de kundansvarigas viktigaste uppgifter.

Banverkets regioner har även tillsatt kund- eller marknadssamordnare vilka ska stötta de kundansvariga med strukturer för arbetet med myndighetens olika kundsegment. Det finns dessutom ett nätverk där kund- eller marknadssamordnarna (eller deras motsvarigheter) på regional nivå och representanter från marknadsavdelningen på central nivå, träffas och diskuterar olika frågeställningar som betraktas som viktiga ur ett kundperspektiv. I förlängningen anses också kund- eller marknadssamordnarna kunna få särskilt ansvar för att kanalisera kundernas behov i organisationen och i samband med verksamhetsplaneringsprocessen (VP-processen). Därtill arbetar Banverket med att inrätta en central driftledningsfunktion dit kunderna (i form av järnvägsföretagen) ska kunna vända sig dygnet runt vid problem.

### 5.3.7 Processorientering och produkt- och tjänsteutbud

Medan certifiering enligt ISO:s kvalitets- och miljöstandarder utgör en bakgrund för Banverkets arbete med att kartlägga verksamhetens processer, anses det också finnas ett samband mellan processorientering och kundorientering. Enligt intervjuer med Banverket kräver processorientering kundorientering, eller åtminstone att organisationen planerar att kundorientera verksamheten. Ett skäl till detta är processernas mål; ”nöjd kund” – vilket också uttrycks som Banverkets syfte med kundorientering. Banverkets processansvariga är också ansvariga för att utveckla processerna utifrån kundernas behov.

”...i det ansvaret, att förvalta processerna, ligger det ju självfallet också att utifrån processens kunders behov utveckla den process man (*ansvarar för*), eller ta initiativ till utveckling av den process man ansvarar för. Vilket också borde förstärka vår kundorientering.”

(Intervju, Banverket nr 16 050201)

Samtidigt sker styrningen av Banverket i linjen, varvid det är i sin linjefunktion de processansvariga kan påverka myndighetens ekonomistyrning.

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

Intervjupersonerna menar att man som ett resultat av *Järnvägslagen* (SFS 2004:519) behöver definiera sina tjänster, och fastställa vad man ska ta betalt för dessa. Enligt intervjuerna har dock också diskussioner förts rörande om tjänstebegreppet är för snävt för det som Banverket tillhandahåller; att man kanske snarare ska tala i termer av järnvägstransportlogistiska lösningar än tjänster.

*Järnvägslagen* (SFS 2004:519) reglerar dessutom Banverkets arbete med tidtabellläggningen, som nämnts tidigare är det bl.a. lagstadgat att myndigheten ska ha någon form av kriterier för hur spårkapaciteten fördelas mellan olika typer av järnvägstransporter. Det är enheten BV Trafik som ansvarar för tilldelning av spårkapacitet till järnvägsföretagen. Enligt intervju med enheten har man också som ett resultat av lagstiftningen börjat fördela järnvägsföretagens ansökningar om tåglägen i olika produktkategorier, med olika prioritet. Indelningen i olika kategorier baseras på en segmentering av de olika typer av transporter som går på järnväg. Produktkategorierna och prioriteringskriterierna är bl.a. utvecklade för att underlätta prioriteringar i tidtabellläggningen.

”Prioriteringskriterierna skall tillförsäkra ett effektivt nyttjande av banan. Banverkets prioriteringskriterier syftar till att avspegla samhällsnyttan från

ett kundperspektiv genom att klassificera tågägen utifrån transportuppgiften. Tågägen klassificeras utifrån transportuppgiften i tågägesprodukter.

Varje tågägesprodukt tillhör en av fyra olika prioritetsskasser A-D, varav A har högsta prioritet.” (Banverket, 2005a, s. 56)

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

### 5.3.8 Kundundersökningar och NKI

Under 2005 genomförde Banverket en första kundundersökning i syfte att undersöka bl.a. kundernas nöjdhet med järnvägen som transportmedel och Banverkets tjänster samt kundernas inställning till Banverket (Reagera Marknadsanalys, 2005). Undersökningen som genomfördes av en konsult till Banverket baserades på telefonintervjuer med existerande kunder från kategorierna järnvägsföretag, infrastrukturägare/förvaltare, transportmäklare, offentlig sektor och större godstransportköpare. Att undersöka resenärernas attityd gentemot Banverket och deras behov i järnvägstransportsystemet ingick dock inte i kundundersökningen. Enligt intervjuer med Banverket ska myndigheten istället få denna information genom att ta del av undersökningar som genomförs av de järnvägsföretag som tillhandahåller persontrafik på järnvägen.

Genom kundundersökningen, som enligt intervjuer ska genomföras vartannat år, kan Banverket mäta sin förändring vad gäller kundnöjdhet vilket uppfattas som viktigt.

”...inte riktigt ett NKI men en professionell omfråga till våra kunder som har en bra struktur och där vi verkligen får in rätt svar så att vi kan jobba med det här och utveckla det och mäta vår förändring. Om vi inte kan mäta det hur kan vi då veta om vi blir bättre?!”

(Intervju, Banverket nr 19 050321)

Enligt intervjuerna betraktas 2005:års kundundersökning som en ”noll-mätning”. Den ska utgöra en utgångspunkt för att se om nöjdheten hos myndighetens kunder utvecklas positivt eller ej. Resultatet av kundundersökningen kan delas upp per region, huvudkontoret, BV Trafik och för Banverket som helhet. Enligt intervjuer med Banverket har man dock inte kunnat se några tydliga skillnader i det nedbrutna resultatet i relation till resultatet för Banverket som helhet.

Medan genomförandet av kundundersökningen utgör resultatet av projektet Kundorienterad servicemyndighet, var projektets mål egentligen att ta

fram ett Nöjd-Kund-Index (NKI) för verksamheten (Banverket, 2004d). Att man valt att inte ta fram och genomföra någon NKI för att mäta kundernas nöjdhet med myndigheten och dess tjänster, uppges utgöra ett medvetet val från myndighetens sida. Enligt intervjuerna är orsaken att man betraktar det som svårt att påverka kundernas nöjdhet vid användningen av NKI. Genom att samtliga områden som fokuseras i ett NKI ingår i det resultat som man får vid mätningen skulle det innebära att förbättringar inom ett av områdena i NKI inte behöver avspeglade sig i det totala resultatet av mätningen, p.g.a. en försämring av kundernas nöjdhet inom andra områden. Enligt intervjuer med Banverket anses dock vikten av att formulera och ställa "rätt" frågor i syfte att mäta kundernas nöjdhet föreligga för såväl den kundundersökning som Banverket genomför, som vid genomförandet av NKI. Vid båda typerna av undersökningar måste också myndigheten göra en tolkning av kundernas svar för att identifiera vilka faktorer som bör hanteras i syfte att öka kundnöjdheten.

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

"...men egentligen att säga hur pass bra NKI är specifikt det beror nog väldigt mycket på vad vi har valt att fråga om också."

(Intervju, Banverket nr 34 060524)

"...jag är osäker på hur väl vi kommer lyckas, men tror fullt och fast att det är helt rätt väg i alla fall." (Intervju, Banverket nr 35 060602)

Medan resultatet från kundundersökningen således anses ha fått en praktisk betydelse i utformningen av Banverkets ekonomistyrning, har med undantag från ett mål med avseende på nöjd kund ingen förändring skett i den tekniska orienteringen av målen i styrkortets kundperspektiv.

### 5.3.9 Styrkortsmodellen

Som nämnts tidigare är intervjupersonernas inställning till Banverkets styrkort i relation till arbetet med kundorientering tveeggad. Medan man dels menar att kundperspektivet i styrkortet utgör en stimulans för kundorientering inom myndigheten, anser man samtidigt att det är svårt att for-

mulera mätbara mål för kundperspektivet och de kritiska framgångsfaktorer som tagits fram. Enligt intervjuerna blir målen lätt abstrakta och svår-mätbara.

”Det är väl snarare så...alltså lite osäkerhet att sätta de här målen och måte-talen och vi är ju ovana vid det så att säga.”

(Intervju, Banverket nr 22 050413)

”Det är ju tänkt så att den som är ansvarig för kundperspektivet...ska for-mulera mål som är mätbara. Och sen kan de här ju brytas ned så att regi-onerna formulerar egna mål, men det är ju inte så lätt alla gånger att få någonting mätbart.” (Intervju, Banverket nr 25 050610)

Medan kravet på mätbara mål i styrkortet (Banverket 2004a) uppges utgöra en barriär för utvecklingen av en lateral styrning, är dock förhoppningen bland intervjupersonerna att det ska bli lättare att formulera mätbara mål för kundperspektivet framöver. Detta kopplas till att man med tiden ska få en ökad kunskap om kundernas behov. Samtidigt finns det dock mål i kund-perspektiv för vilka det anses relativt lätt att fastställa grad av måluppfyllelse t.ex. ”avgångspunktlighet och ankomstpunktighet ska förbättras” samt ”an-delen nöjda kunder ska öka år 2007 jämfört med år 2006”. Dessa mål har som gemensamt att graden av måluppfyllelse fastställs genom kvantitativa mätningar.

Ytterligare en aspekt som har förts fram som ett problem med styrkorts-modellen är särskiljandet mellan vilka mål som ska läggas i kundperspek-tivet och vilka mål som ska läggas i uppdragsgivarperspektivet. Exempelvis utgör punktighet såväl ett resultat av den vertikala styrningen, i form av krav från regeringen, som ett resultat av en lateral styrning genom identifi-erade kundbehov. Det har som ett resultat av denna gränsdragningsproble-matik förekommit diskussioner om att slå ihop de två perspektiven. I dags-läget har man dock löst problemet genom att dela upp målen utifrån upp-komst. De mål som hämtats från regleringsbrevet läggs i uppdragsgivarper-spektivet, medan de mål som initierats av kunderna läggs i kundperspektivet.

”...problematiken när man pratar om målperspektiv...vilka mål är det egent-ligen som kunden har initierat och vilka har uppdragsgivaren initierat? Och vi har väl försökt hålla fast vid en linje som innebär att det vi handgripligen handleder från uppdragsgivarens mål, det är uppdragsgivarens mål. Kundernas mål ska vara mål liksom direkt initierade av kunderna, men det är ju, problemet är ju att de ibland överlappar för att det är ju självfallet så att regeringskansliet, regeringen lyssnar ju också på vad samhället vill ha, d.v.s. vad kunderna vill ha och tar upp det som mål. Där har det väl lik-som...vad är det ena och vad är det andra?”

(Intervju, Banverket nr 23 050523)

## 6. Ekonomistyrning och kundorientering i Vägverket

### 6.1 Inledning

Vägverket är en central förvaltningsmyndighet med ansvar för det svenska vägtransportsystemet. Ansvaret omfattar myndighetsutövning inom vägtransportsektorn samt planering, byggande, drift och underhåll av de statliga vägarna (Vägverket, 2006f). Vägverket har också ett sektorsansvar vilket innebär att myndigheten ska företräda staten i olika frågor gällande vägtransportsystemet och verka "...samlade, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter" i systemet (SFS 1997:652, 1§, 3 stycket). Vägverkets vision formuleras som "Vi gör den goda resan möjlig" (Vägverket, 2006f, s. 10).

I detta kapitel fokuseras Vägverkets förvaltande och producerande delars arbete med kundorientering i relation till ekonomistyrningen. Inledningsvis behandlas förutsättningarna för myndighetens ekonomistyrning och en beskrivning ges av styrningens utformning. Därefter belyses olika ekonomistyrningstekniker inom verksamheten i form av det balanserade styrkortet, kundorientering och processorientering. Sedan diskuteras arbetet med kundorientering i relation till ekonomistyrningen i de producerande respektive de förvaltande delarna.

I syfte att åskådliggöra kronologin i fallbeskrivningen har en tabell sammanställts (tabell 7), vilken innehåller de år och händelser som behandlas i kapitlet.



År	Händelser
1992	•Vägverket (VV) inför beställar-/utförarmodellen
1995	•VV genomför Trafikantbetyg
1997	•Nöjd-kund-index (NKI) genomförs i en av VV:s resultatenheter
1998	•Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (Prop. 1997/98:136) •VV börjar tillämpa SIQ:s modell för kundorienterad verksamhetsutveckling
1999	•VV genomför NKI för de förvaltande delarna
2000	•Styrkortsmodellen införs i VV:s verksamhet
2001	•Ingemar Skogö utses till VV:s generaldirektör
2003	•VV inför det kund- och processorienterade arbetssättet •Talet om 24-timmarsmyndigheten (dåvarande biträdande finansministern)
2004	•VV tar fram kundgruppsdokument för kundgrupperna medborgare och näringsliv •Inrättande av nationell kundtjänst och utveckling av kundärendesystem
2005	•VV genomför undersökning utifrån reviderat NKI med medborgare och transportföretag – utgångspunkt ”Den goda resan” •VV färdigställer kundprogram för medborgare och näringsliv •Moderna transporter (Prop. 2005/06:160)
2006	•Omorganisation av huvudkontoret (HK) och nedtoning av fokus på processer •Ledningssystemet ”Vårt sätt att arbeta” färdigställs, certifierbarhet enl. ISO 9001, ISO 14001 och AFS 2001
2007	•Mål: beslutad nationell strategisk plan

Tabell 7. År och händelser som berörs i samband med fallbeskrivningen av Vägverket och diskussionen om utvecklingen av en lateral styrning

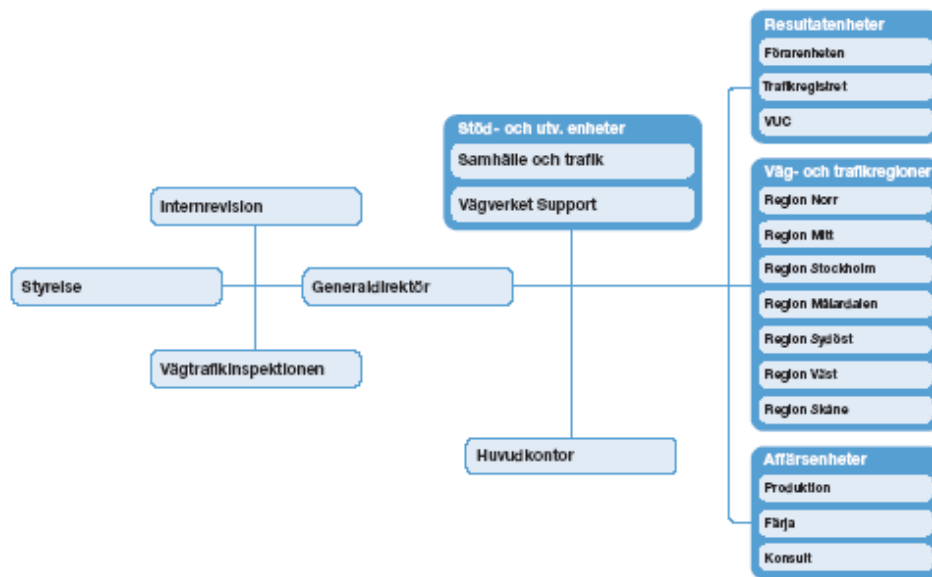
### 6.1.1 Vägverkets organisation

Vägverket leds av en styrelse och det är myndighetens generaldirektör som utifrån styrelsens direktiv och riktlinjer leder och ansvarar för den löpande verksamheten (Vägverket, 2006a). Under Vägverkets styrelse verkar också

Internrevisionen och Vägtrafikinspektionen.<sup>26</sup> Medan Vägtrafikinspektionen administrativt är kopplad till Vägverket är den i övrigt fristående från myndighetens organisation och dess anslag beslutas av regeringen.

De övriga delarna av Vägverkets verksamhet kan delas in i producerande och förvaltande delar (jfr. figur 5). De förvaltande delarna består av huvudkontoret, sju väg- och trafikregioner samt två stöd- och utvecklingsenheter. Regionerna ansvarar för väghållningen på de statliga vägarna och har ett sektorsansvar inom regionen. Huvudkontoret arbetar med styrning, prioritering och uppföljning av verksamheten, medan stöd- och utvecklingsenheterna genomför uppdrag på beställning och bidrar med kompetens inom olika områden. Huvudkontoret och regionerna är anslagsfinansierade, medan stöd- och utvecklingsenheterna genomför sin verksamhet mot intern fakturering i Vägverket.

Vägverkets producerande delar består av sex resultat- och affärsenheter. Resultatenheterna utgörs av Förarenheten, Trafikregistret och Vägsektorns utbildningscentrum (VUC). Enheterna har betalande kunder och resultatansvar för sina verksamheter. Medan Förarenheten och Trafikregistret verkar i monopolsituation är VUC delvis utsatt för konkurrens. Affärsenheterna består av Vägverket (VV) Produktion, VV Färjerederiet och VV Konsult. Dessa enheter verkar under bolagsliknande former och är vinstdrivande. Graden av konkurrensutsättningen varierar dock mellan de tre affärsenheterna.



Figur 5. Vägverkets organisationsstruktur (Vägverket, 2006f, s. 11)

<sup>26</sup> Vägverket förvaltar dessutom aktierna i de statliga bolagen SweRoad (100%) och SVED-AB (50%, resterande 50% av aktierna i SVEDAB förvaltas av Banverket) (Vägverket, 2006f).

### 6.1.2 Beställar-/utförarmodellen

Bildandet av affärs- och resultatenheter i Vägverket kopplas till implementeringen av den s.k. beställar-/utförarmodellen, vilken infördes i Vägverket i början av 1990-talet. Införandet av beställar-/utförarmodellen (eller "Uppdrag i samarbete" som modellen kallas i Vägverket, se t.ex. Vägverket, 2006c) innebar att Vägverkets verksamhet delades in i två delar: beställare och utförare. Medan de producerande enheterna (affärs- och resultatenheter) samt stöd- och utvecklingsenheterna ingår i myndighetens utförardel, är Vägverkets väg- och trafikregioner samt huvudkontoret beställare av verksamhet.

Implementeringen av beställar-/utförarmodellen skedde på Vägverkets eget initiativ mot bakgrund av en strävan efter att öka graden av effektivitet i verksamheten (Riksrevisionsverket, 1998:59; Vägverket, 2006c). Enligt intervjuer med Vägverket var det särskilt en ökad kostnadseffektivitet som eftersträvades genom införandet av modellen (se även Riksrevisionsverket, 1998:59). Uppfattningen i myndigheten är också att beställar-/utförarmodellen har lett till en ökad kostnadseffektivitet. Denna bedömning fick även till viss del stöd i den granskning av införandet av modellen som genomfördes av Riksrevisionsverket under slutet av 1990-talet. Enligt Riksrevisionsverket fanns det stöd för uppfattningen att kostnaderna i produktionen av drifttjänster minskat, men man kritiserade samtidigt Vägverket för att det saknades underlag för att avgöra om implementeringen resulterat i att de totala kostnaderna för driftverksamheten minskat eller ej (Riksrevisionsverket, 1998:59).

Därtill har ytterligare kritik riktats mot Vägverkets tillämpning av beställar-/utförarmodellen (se Vägverket 2005b; Vägverket, 2004f). I en konsultrapport som genomförts på uppdrag av Vägverket har bl.a. myndighetens huvudkontor kritiserats för att beställa "...uppdrag direkt av exempelvis regionerna, vilket strider mot modellen" (Vägverket, 2004f, s. 10). Ansvarsfördelningen mellan beställar- och utförardelen av Vägverket anses inte heller tillräckligt tydlig, vilket också indikeras i intervjuer med myndigheten.

"...vi har tre strategiska roller kan man säga: en är stabsrollen där vi nästan måste sitta i knät på beställaren och jobba ihop."

(Intervju, Vägverket nr 23 050201)

Bakgrunden till att endast tre av de sex producerande enheterna har beteckningen affärsenhet är att hänföra till skillnader i verksamheternas inriktningar. Det är endast de enheter för vilka Vägverket ansett att det finns

uppenbara fördelar av att arbetet bedrivs under bolagsliknande och vinstdrivande former som omvandlats till affärsenheter (Vägverket, 2003b).<sup>27</sup>

Konkurrensutsättningen av VV Konsult, VV Produktion och VV Färjerederiet har skett successivt sedan 1992. Medan VV Produktion är helt konkurrensutsatt, är VV Konsult i stort sett helt utsatt för konkurrens.<sup>28</sup> VV Färjerederiets verksamhet är emellertid endast konkurrensutsatt i en mindre utsträckning.<sup>29</sup> Principen för Vägverkets resultatenheter är i sin tur att dessa verksamheter inte ska vara konkurrensutsatta och att enheterna inte själva får prissätta sina produkter och tjänster. Trafikregistret och Förarenheten verkar också i monopolsituation, medan VUC utgör ett undantag i detta sammanhang, då verksamheten vinner 20% av uppdragen i konkurrens med andra organisationer. Enheten var också en affärsenhet fram till den första januari 2004, då Vägverkets styrelse beslutade att enheten skulle omvandlas till resultatenhet (Vägverket, 2003a). Enligt intervju med VUC skedde detta mot bakgrund av att Vägverkets generaldirektör ville att VUC skulle vara den samlande leverantören av utbildning internt i Vägverket, snarare än att varje enhet separat skulle tillhandahålla utbildning till sina medarbetare.

”...för att ta mer mark, för att liksom hämta hem till oss (VUC) så fann man att just det här förhållandet att vi skulle göra en vinst, det främjande inte en sån utveckling. Så när det gäller den interna verksamheten så kom vi fram till att där ska vi inte göra någon vinst utan där ska vi bara få täckning för våra kostnader. Men affärsmässigheten som man hade byggt upp på VUC innan den första januari 2004, den har ju vi, och framförallt jag, jobbat hårt för att behålla.” (Intervju, Vägverket nr 37 051026)

Samtliga affärs- och resultatenheter har både interna och externa kunder i form av regioner och andra enheter inom Vägverket, kommuner, privata väghållare, privatpersoner, privata organisationer m.fl.. För såväl VV Produktion, VV Konsult som VUC utgör dock försäljning internt inom Vägverket den största andelen av verksamhetsvolymen.

### 6.1.3 Vägverkets ekonomistyrning

Inom Vägverket utgör mål- och resultatstyrning utgångspunkten för ekonomistyrningen och styrformen anses internt vara den mest effektiva för myndighetens verksamhet (Vägverket, 2006c).

---

<sup>27</sup> Samtidigt utgör VUC ett undantag i detta sammanhang då enheten till viss del har konkurrensutsatt verksamhet men går under benämningen resultatenhet.

<sup>28</sup> VV Produktions konkurrensutsättningsgrad är 100% (Vägverket, 2006f), medan VV Konsults icke konkurrensutsatta uppdrag motsvarade 7% av omsättningen under 2005 (enligt informationsansvarig Vägverket Konsult, 061214).

<sup>29</sup> Under 2005 utgjordes 91% av VV Färjerederiets omsättning av ej konkurrensutsatta uppdrag åt Vägverket (Vägverket Färjerederiet, 2006).

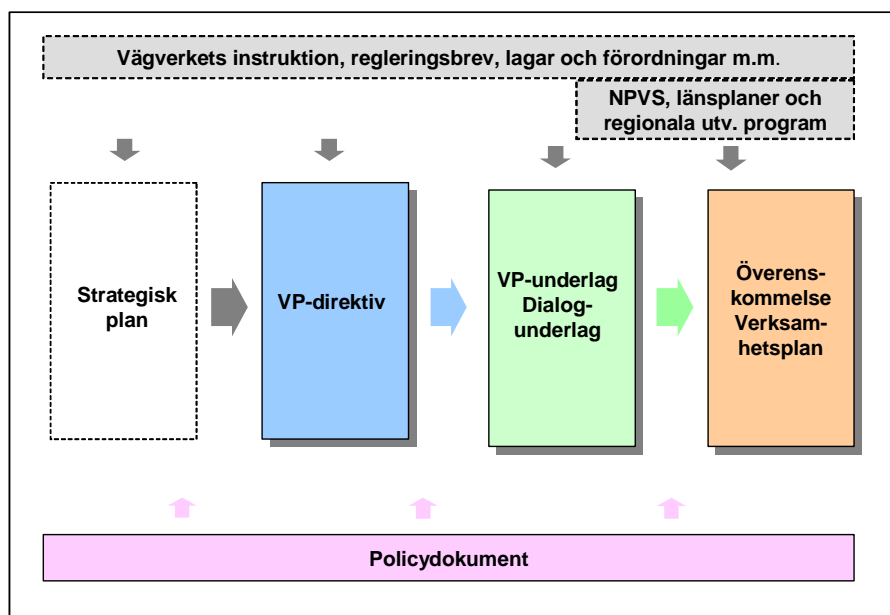
Målformuleringen i Vägverket delas i sin tur in i två delar; strategisk planering och verksamhetsplanering (Vägverket, 2006c). Den strategiska planeringen har ett längre perspektiv på verksamheten (3-15 år) och utgår från externa krav på myndigheten och interna förutsättningar inom verksamheten. Exempel på externa kravställare utgörs av regeringen (genom bl.a. regleringsbrevet) och Vägverkets kunder. Ytterligare underlag för den strategiska planeringen består av resultatet av den interna årliga uppföljningen och utvärderingen av Vägverkets verksamhet, omvärldsanalys, Nationell plan för vägtransportsystemet (NPVS), länsplaner, lagar och förordningar etc.

Den strategiska planeringen på nationell nivå genomförs kontinuerligt inom Vägverket, och resulterar i en nationell strategisk plan. Planen ska från 2007 också utgöra underlag för utvecklingen av enhetsvisa strategiska planer i myndigheten. Syftet är att den nationella planen på så sätt ska kunna anpassas efter respektive enhets specifika förhållanden. Inom Vägverkets affärsenheter och VUC upprättas i sin tur affärsplaner istället för strategiska planer.

Vägverkets nationella strategiska plan utgör också utgångspunkten för myndighetens årliga verksamhetsplanering vilken genomförs på såväl nationell nivå som på enhetsnivå. Det nationella verksamhetsplaneringsdirektivet (VP-direktivet) som skickas ut från huvudkontoret till enheterna inför arbetet med kommande års verksamhetsplan, är grunden för den verksamhetsplanering som sedan genomförs i samtliga organisatoriska enheter.<sup>30</sup> Medan Vägverkets verksamhetsplan fastställs genom en överenskommelse mellan generaldirektören och styrelsen, fastslås enheternas verksamhetsplaner i samband med den s.k. "GD-dialogen". GD-dialogen resulterar i en överenskommelse mellan generaldirektören och den specifika enheten om årets verksamhetsplan.

---

<sup>30</sup> Det övergripande VP-direktivet gäller för såväl de förvaltande som de producerande delarna av Vägverket. Enligt intervjuer med de producerande enheterna anpassar man direktivets innehåll till den egna verksamheten. I vissa fall uttrycks det dock särskilt att en viss del av direktivet exempelvis inte är tillämpligt för affärsenheternas verksamheter (jfr. Vägverket, 2006b).



Figur 6. Vägverkets verksamhetsplanering (Vägverket, 2006c, s. 14)

Varje enhet ska också genomföra två uppföljningsdialoger med generaldirektören under verksamhetsåret (underlag för dessa utgörs av tertialrapporteringar) och i slutet av året genomförs dessutom en årsuppföljning av enheterna. Nationellt sammanfattas Vägverkets verksamhet under året i en årsredovisning och en sektorsredovisning. Den genomförda årsuppföljningen och tertialrapporteringarna utgör också en viktig utgångspunkt för identifiering av förbättringsbehov och utvecklingsområden i verksamheten. Dessa lämnas vidare till den årliga "ledningens genomgång" i Vägverket.

#### 6.1.4 Det balanserade styrkortet

Vägverket arbetar sedan 2000 med styrkortsmodellen för planering och uppföljning av verksamheten. Bakgrunden till implementeringen av det balanserade styrkortet var en strävan efter att "...ytterligare föra över fokus från detaljstyrning och anslagstänkande till mål- och resultatstyrning samt för att på ett systematiskt sätt konkretisera Vägverkets vision och strategier till resultatmål för verksamheten" (Vägverket, 2004g, s. 3). Målet är också att tillämpningen av det balanserade styrkortet ska hjälpa Vägverket att ge den interna styrningen en strategisk inriktning, ge en balans mellan olika perspektiv i styrningen och bidra till lärande i verksamheten.

”Styrkortsmodellen skall främst användas för att systematiskt göra prioriteringar och ge förutsättningar för dialog i hela Vägverket om strategisk inriktning, mål och resultat” (Vägverket, 2006c, s. 18)

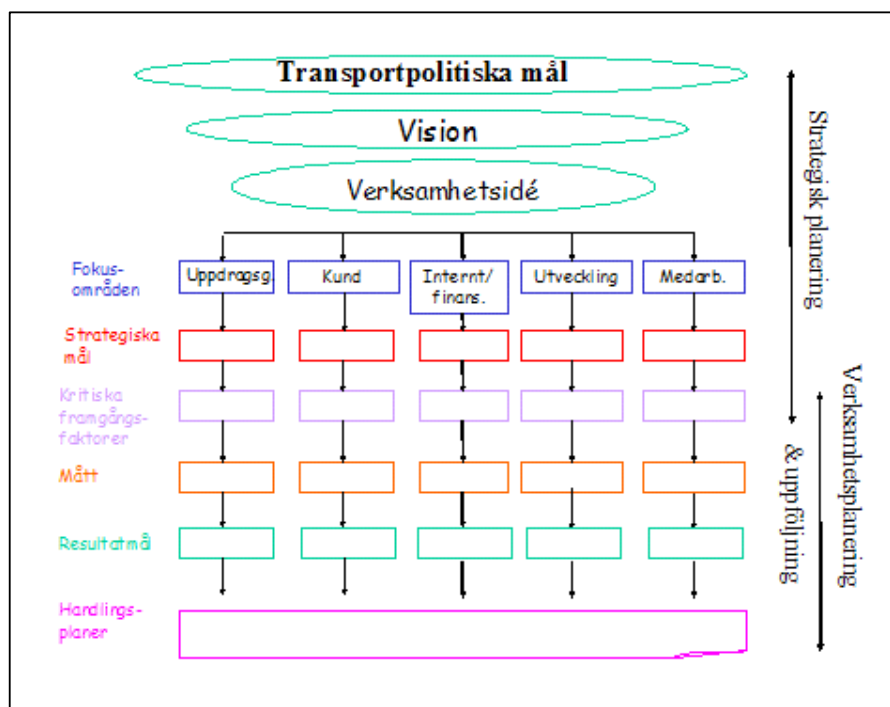
Ett balanserat styrkort tas årligen fram för Vägverkets verksamhet på nationell nivå. Detta övergripande styrkortet utgör grunden för det VP-direktiv som skickas till myndighetens enheter inför den årliga verksamhetsplaneringen. Med utgångspunkt från det övergripande styrkortet för Vägverket sammanställer myndighetens enheter enhetsvisa årliga styrkort för den egna verksamheten. Dessa ingår även i enheternas överenskommelse med generaldirektören, om verksamhetsplanen för kommande verksamhetsår. Styrkortet utgör dessutom utgångspunkten för den uppföljning som sker av verksamheten under året och för årsuppföljningen i slutet av året (Vägverket, 2004b).

Medan styrkortsmodellen anses tillämplig på alla nivåer i verksamheten, är den endast obligatoriskt ned på avdelningsnivå (Vägverket, 2004g). Det är också obligatoriskt för Vägverkets affärs- och resultatenheter att tillämpa styrkortet i sin ekonomistyrning.

Vägverkets styrkort utgår från Kaplan och Nortons styrkortsmodell (se t.ex. Kaplan och Norton, 1996) och består av ett uppdragsgivarfokus<sup>31</sup>, ett kundfokus, ett internt/finansiellt fokus, ett utvecklingsfokus och ett medarbetarfokus (Vägverket, 2004g) (för en illustration av Vägverkets styrkortsmodell se figur 7). Uppdragsgivarfokus utgörs av de krav som regeringen ställer på Vägverket genom bl.a. det årliga regleringsbrevet. Kundfokus består av de behov som Vägverkets interna och externa kunder har på verksamheten. Det interna/finansiella fokusområdet omfattar aspekter som kostnadseffektivitet och produktivitet i Vägverkets verksamhet. Utvecklingsfokus handlar om utveckling inom myndigheten, t.ex. utveckling av arbetsmetoder och utveckling av verksamheten för att kunna attrahera kompetenta medarbetare. Avslutningsvis innefattar styrkortets medarbetarfokus bl.a. frågeställningar om medarbetarnas engagemang, trivsel och arbetsplatsens attraktivitet. Principen för styrkortet är att de interna fokusområdena (internt/finansiellt-, medarbetar- och delar av utvecklingsfokus) ska bidra till att målen i de externa fokusområdena (uppdragsgivar- och kundfokus) uppfylls (Vägverket, 2004g).

---

<sup>31</sup> I affärsenheterna är styrkortets uppdragsgivarfokus ersatt av ett ägar-/finansfokus (Vägverket, 2004h).



Figur 7. Vägverkets styrkortmodell (Vägverket, 2004g, s. 4)

Utifrån de transportpolitiska målen, Vägverkets vision och verksamhetsidé utformas strategiska mål för styrkortets fem fokusområden. De strategiska målen har ett tidsperspektiv på 10 år, men ett fokus på de närmaste fem åren. Till de strategiska målen kopplas sedan kritiska framgångsfaktorer, vilka är utformade utifrån vad som bedöms som kritiskt för att Vägverket ska kunna nå de strategiska målen (Vägverket, 2004g). De kritiska framgångsfaktorerna målsätts i form av resultatmått och resultatmål arbetas fram för respektive mått. Resultatmålen har till skillnad från de strategiska målen ett mer kortsiktigt perspektiv på verksamheten, mellan ett och tre år. För en del av styrkortets fokusområden tas också handlingsplaner fram.

För såväl styrkortets strategiska mål som resultatmålen gäller att dessa ska var "...klara och tydliga" (Vägverket, 2005e, s. 12 respektive s. 15). De strategiska målen ska dessutom vara långsiktiga, generella, öppna och värdefokuserade (Vägverket, 2004g). Resultatmålen ska i sin tur uppfylla de s.k. SMART-kriterierna vilket innebär att målen ska vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta (Vägverket, 2004g, se även Sundström, 2003; Ds 2000:63).

Utgångspunkten för tillämpningen av styrkortmodellen är dessutom att endast det som är kritiskt för Vägverket ska läggas in i det balanserade styr-



kortet (jfr. de kritiska framgångsfaktorerna). Enligt intervjuer med Vägverket samt deltagande observationer i myndigheten har man emellertid alltsedan implementeringen av styrkortsmodellen haft problem att göra distinktionen mellan vad som ska betraktas som just kritiskt, respektive ”endast” viktigt för verksamheten.

”...’min verksamhet är ju jätte viktig men den står inte i styrkortet’ och så där, det har blivit bättre men i början så var det verkligen ”men innebär det att det inte är viktigt?!’ ’vi lägger så mycket pengar på det här men det finns inte ett ord om det i styrkortet’ och så vidare.”

(Intervju, Vägverket nr 43 060515)

”...sen är det ju så här att styrkortet ska ju spegla egentligen det som är kritiskt. Det kan finnas en hel del texter i direktivet som talar om det, för vi har lite svårt att skilja på kritiskt och viktigt.”

(Intervju, Vägverket nr 44 060524)

### 6.1.5 Kundorientering

Vägverket definierar sina kunder som ”de vi är till för” (Vägverket, 2006c, s. 5), och arbetet med kundorienteringen utgår från formulering att ”Vägverket är till för kunderna, d.v.s. medborgarna och näringslivet. Vägverket ska skapa största möjliga värde för medborgarna och näringsliv inom ramen för uppdragsgivarens krav och mål” (Vägverket, 2004e, s. 13).

Det kund- och processorienterade arbetssättet infördes i Vägverket den första januari 2003, men enligt intervjuer med Vägverket lades grunden för myndighetens arbete med kundorientering tidigare än så – i och med tillsättningen av en ny generaldirektör (2001). Denne kom till Vägverket från affärsverket Luftfartsverket (nuvarande LFV), där han i sin roll som generaldirektör (1992-2001) bl.a. hade arbetat med att införa ett ökat kundfokus. I intervju med generaldirektören uppger han att intresset för kundorientering funnits med honom under hela hans karriär i statsförvaltningen och att det följde med honom från hans år som generaldirektör i Luftfartsverket till Vägverket.

”...om jag utgår från mitt perspektiv så är det ju väldigt enkelt, jag har ju alltid jobbat med det perspektivet (*kundperspektivet*)... kundorientering hade jag med mig väldigt mycket från Luftfartsverket och tidigare.”

(Intervju med Vägverkets generaldirektör Ingemar Skogö, Vägverket nr 31 050303)

Med hjälp av externa och interna konsulter initierade generaldirektören under 2002 ett förändrings- och förbättringsarbete i Vägverket i syfte att

uppnå kundorientering, helhetssyn och effektivitet i verksamheten.<sup>32</sup> Medan man enligt intervjuerna också sökte inspiration från andra myndigheter för förändringsarbetet (Skatteverket, Tullverket och dåvarande Luftfartsverket), ansågs inte det arbete som genomförts i dessa organisationer direkt överförbart till Vägverkets verksamhet.

Samtidigt som såväl intervjuer med Vägverket som deltagande observationer lyfter fram kopplingen mellan myndighetens generaldirektör och arbetet med kundorientering i Vägverket, finns också en uppfattning i verksamheten om att kundorientering egentligen inte är något nytt för myndigheten.

”...om man går och frågar folk som jobbat här i fyrtio år så säger de att vi har varit kundorienterade hela tiden.” (Intervju, Vägverket nr 13 040507)

”Kundorientering för Vägverket är ju inget nytt... men däremot det här med att systematisera det och faktiskt samlas kring det i hela Vägverket, det är ju nytt.” (Intervju, Vägverket nr 5 040414)

”Alltså, frågar man folk som har jobbat i Vägverket länge säger dom ju att ’men vi har ju alltid varit kundorienterade’. Och jag tror... vi har ett problem i Vägverket och det gäller inte bara det här ordet, ’kundorientering’, utan det gäller ord generellt. Att vi lägger så olika betydelse i orden att vi ibland har svårt att kommunicera, veta vad vi pratar om när vi pratar med olika människor...Så är det också med begreppet kundorientering.”

(Intervju, Vägverket nr 4 040414)

Enligt intervjuer med Vägverket kan också ytterligare skäl till myndighetens fokus på kundorientering lyftas fram, utöver inflytandet från Vägverkets generaldirektör, som exempelvis den förvaltningspolitiska propositionens (Prop. 1997/98:136) fokus på medborgar- och näringslivsorientering och talet om 24-timmarsmyndigheten. Det politiska systemet uppfattas också vara moget att tala i termer av kundorientering på ett sätt som det inte var för 10 år sedan. Även en förhoppning om att ett fokus på kundorientering ska hjälpa Vägverket att styra sina resurser och lösa sina uppgifter på ett nytt och mer kostnadseffektivt sätt presenteras som ett skäl i detta sammanhang. Enligt intervjuerna botten förhoppningen i att kunderna ska kunna hjälpa Vägverket att satsa på de åtgärder i vägtransportsystemet som är efterfrågade, respektive informera om vilka åtgärder som myndigheten kan upphöra med. Man tror inte att Vägverkets anslag kommer att öka framöver, men om myndigheten fortsätter att lösa sina uppgifter på samma sätt som tidigare kommer verksamheten att behöva mer resurser.

---

<sup>32</sup> Begreppen utgör också generaldirektörens ledord för förändringsarbetet i Vägverket (Vägverket, 2006c).

SIQ:s modell för kundorienterad verksamhetsutveckling lyfts också fram i intervjuer med Vägverket. Myndigheten införde SIQ:s modell som ett verktyg för verksamhetsutveckling under 1998, och genomförde sedan under ett antal år en intern tävling i verksamheten, med utdelning av ”Utmärkelsen kvalitet i Vägverket” (Vägverket, 2006d, förord). Tävligen följde de riktlinjer och poängbedömningar som SIQ använder sig av för utvärdering av verksamhetsbeskrivningar i samband med ”Utmärkelsen kvalitet”. Därvidlag utgjordes 30 procent av det totala poängresultat som en enhet kunde erhålla för sin verksamhetsbeskrivning enligt SIQ:s modell av arbetet med kundorientering. Den interna tävlingen var också ett sätt för Vägverket att öka sin möjlighet att bli certifierbart enligt ISO:s standarder.

”Men det här som görs nu va, det är ju...med ett mål då att bli certifierad, kvalitetsmässigt då som organisation. Och där har vi ett mål då att till årsskiftet (2004/2005) klara certifieringen.”

(Intervju, Vägverket nr 3 040414)

I och med införandet av det process- och kundorienterade arbetssättet definierade Vägverket också sina kunder och man genomförde en kundgruppsindelning, varvid myndighetens kunder delades in i två kategorier: medborgare och näringsliv.<sup>33</sup> De två kundkategorierna delades i sin tur in i ett antal strategiska kundgrupper (se figur 8). Indelningen i de olika kundgrupperna skedde utifrån kundkategoriernas definierade behov, men även möjligheten för Vägverket att nå de transportpolitiska målen uppges ha varit viktigt vid definitionen av de olika kundgrupperna (Vägverket, 2004h).

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

Figur 8. Vägverkets kundgrupper (Vägverket, 2006d, s. 54)

<sup>33</sup> För Vägverkets affärsenheter innefattas såväl kunder (i form av beställare) som slutkunder av verksamheten (i form av medborgare och näringsliv) i enheternas kunder (Vägverket, 2006c).

Medan de 11 kundgrupperna inte är ömsesidigt uteslutande har kritik riktats mot kundgruppsindelningen på basis av att samtliga kunder inte omfattas av kundgrupperna. Vissa kundgrupper uppfattas samtidigt som för stora och svåra att nå, t.ex. kundgrupperna ungdomar och yrkesverksamma.

”Det kommer eventuellt att ske en revidering av kundgruppsindelningen, men det finns samtidigt ett motstånd mot att göra en sådan revidering i Vägverket. Istället kanske kunderna i kundgrupperna kan segmenteras, t.ex. kundgruppen yrkesverksamma...Det är svårt att komma fram till vilka som är yrkesverksamma, det finns inget register för dessa, men ett sätt kan vara att lokalisera dem genom en parameter som ålder.”

(Deltagande observation, möte kundansvariga medborgarna, 061122)

”Vi har skapat kundgrupperna bara för att det ska vara lätt att prata om kunderna”

(Deltagande observation, möte kundansvariga medborgarna, 061122)

Enligt deltagande observationer i Vägverket anses det därtill inte heller tillräckligt att myndigheten enbart fokuserar på sin roll i relationen med de elva kundgrupperna inom näringslivet och medborgarna. Istället anses även hur myndighetens entreprenörer uppträder mot kunderna vara av betydelse, då man menar att detta återspeglar sig på hur kunderna upplever Vägverket.

För Vägverkets kundgrupper finns kundansvariga utsedda i myndigheten på central och regional nivå. De kundansvariga medverkar bl.a. till att samla in information om kundernas behov samt att sammanställa och analysera dessa. Ytterligare en uppgift för de kundansvariga är att tillsammans med interna kundnätverk ta fram kundgruppsdokument för kundgrupperna.

”Kundgruppsdokumenten innehåller en beskrivning av hur kundgruppen ser ut, en samlad behovsbild för kundgruppen och analys med avseende på uppdragsgivarens krav. Kundgruppsdokumenten utgör ett viktigt underlag vid framtagandet av strategisk plan som konkretiserar Vägverkets långsiktiga inriktning.” (Vägverket, 2006d, s. 55)

Enligt deltagande observationer med Vägverket baseras kundgruppsdokumenten främst på genomförda Problem-Detection-Studies (PDS)<sup>34</sup>.

Insamlingen av information om kundernas behov sker genom Vägverksinitierade respektive kundinitierade kontakter (Vägverket, 2006d). Exempel

---

<sup>34</sup> Problem Detection Studies (PDS) innebär att frågor ställs till kunderna om deras problem, snarare än vilka förbättringar de skulle önska se i vägtransportssystemet. Enligt intervjuer i Vägverket har särskilt två verktyg använts i samband med genomförandet av PDS: genomförandet av djupintervjuer (då problemen identifieras inom ett antal områden) och genomförandet av en enkät (där en prioritering av de uppkomna problemen genomförs).

på Vägverksinitierade kontakter och undersökningar utgörs av externa kundnätverk, Nöjd-Kund-Index (NKI), Trafikantbetyg och PDS-metoden. Genom Vägverkets nationella kundtjänst kan i sin tur kunderna komma i kontakt med Vägverket och lämna synpunkter på verksamheten. Inkomna kundsynpunkter registreras sedan i Vägverkets kundärendesystem "Kundskap". Olika typer av kundundersökningar i form av NKI och djupintervjuer genomförs också i Vägverkets affärs- och resultatenheter.

Kritik har dock riktats mot det kundorienteringsarbete som hittills bedrivits inom Vägverket, bl.a. i samband med ett konsultprojekt som genomfördes under våren 2005 med syfte att följa upp Vägverkets utveckling av organisation och arbetssätt (ATK Arbetsliv, 2005). Medan fungerande kanaler för kommunikation med kunderna anses ha utvecklats och etablerats, kritiserar Vägverket för att utformningen av tjänster inte i tillräcklig utsträckning påverkas av ett kundperspektiv.

"Samtidigt återstår mycket att göra i tillämpningen av de olika instrumenten, inte minst att internt påverka utformningen av tjänster från ett kundperspektiv i de olika delprocesserna" (ATK Arbetsliv, 2005, s. 21)

Enligt intervjuer och deltagande observationer i Vägverket utgjorde också konsultprojektets slutrapport underlag för den omorganisation som Vägverket genomförde av sitt huvudkontor den första januari 2006. Omorganisationen innebar att huvudkontorets (HK:s) verksamhet delades in i två avdelningar; HK utvecklingsavdelningen och HK verksamhetsstyrningsavdelningen (Vägverket, 2005b).

HK utvecklingsavdelningen har två uppgifter; att samla in, analysera och föreslå förbättringar utifrån kundernas behov samt att utveckla nya/förändrade tjänster mot kund. HK verksamhetsstyrningsavdelningen har i sin tur tre uppgifter; inriktning av verksamheten, effektivisering och ständiga förbättringar av verksamheten samt genomförandet av rationell verksamhet. På de lägre nivåerna i myndigheten utförs dessa uppgifter av utvecklingsansvariga (tjänsteutvecklare) respektive i planeringsfunktionen. Enligt deltagande observationer var huvudsyftet med omorganisationen av Vägverkets huvudkontor att kundnyttan skulle öka.

"Det räcker inte bara att hämta in vad kunderna vill och har för behov, utan man måste också leverera de kundbehovsinitierade tjänsterna. För att sätta fokus på resultat genomfördes omorganisationen."

(Deltagande observation, möte kundansvariga medborgarna, 060119)

”Vägverket har inte hunnit eller kunnat omvandla kundernas behov till åtgärder. Kundorienteringen har inte gett resultat i form av en förändring i levererade åtgärder. Därför är kunderna inte nöjda med Vägverkets kundorienteringsarbete – de ser inga resultat.”

(Deltagande observation, möte kundansvariga medborgarna, 060119)

I och med omorganisationen tillsatte man även två kundcontrollers på HK verksamhetsstyrningsavdelningen. Detta gjordes för att ”...säkerställa avdelningens interna kundarbete”, då samtliga kundansvariga på nationell nivå placerats på HK utvecklingsavdelningen (Kundcontroller för näringslivets kundgrupper, 061129).

### 6.1.6 Processorientering

Utgångspunkten för Vägverkets beslut att införa det kund- och processorienterade arbetssättet under 2003, var att verksamheten genom processorientering skulle ”...öka fokuseringen på kundens behov samt på de delar av verksamheten som mest bidrar till att tillfredsställa kundbehovet” (Vägverket, 2002, s. 3). På samma sätt som arbetet med kundorientering, kopplas införandet av processorientering också till utnämningen av en ny generaldirektör för Vägverket under 2001 och det förändringsprojekt som initierades (se diskussionen ovan om projektet). Målet var att det processorienterade arbetssättet skulle utgöra ett verktyg för Vägverket att uppnå den nye generaldirektörens tre ledord för förändringsarbetet: kundorientering, helhetssyn och effektivitet (Vägverket, 2002).

Därtill ställer den certifierbarhet enligt ISO:s standarder som eftersträvas av Vägverket krav på processorientering, vilket enligt intervjuerna också utgjort en bakgrund för myndighetens arbete med processer. Medan processorientering även utgör en del i SIQ:s modell för kundorienterad verksamhetsutveckling ([www.siq.se](http://www.siq.se), 070206), har modellen inte omnämnts av intervjupersonerna i samband med diskussioner kring införandet av det processorienterade arbetssättet i Vägverket.

Genom införandet av det kund- och processorienterade arbetssättet övergick Vägverket från att ha varit en linjeorganisation till att bli en matrisorganisation. Verksamheten delades in i två huvudprocesser, ”Stödja medborgarnas resor” och ”Stödja näringslivets transporter”, samt ett antal del- och stödprocesser, däribland en lednings- och styrprocess (Vägverket, 2002). Man etablerade också olika nätverk för processansvariga, kundansvariga etc. i verksamheten, medan den interna styrningen i Vägverket fortfarande genomförs i linjen.

I samband med omorganisationen av Vägverkets huvudkontor under 2006 beslöt dock myndigheten att även tona ned sitt fokus på processer. Beslutet fattades mot bakgrund av den kritik som processorienteringen erhållit inom

myndigheten och genom det konsultprojekt som genomförts i syfte att följa upp utvecklingen av Vägverkets organisation och arbetssätt.

”Processorienteringen upplevs inte ha fått någon egentlig effekt så här långt. Många pekar på problem i form av bristande delaktighet och konkret arbete, processernas svaga position gentemot linjen samt brister i samspelet mellan huvud- och stödprocess liksom mellan delprocesserna.”

(ATK Arbetsliv, 2005, s. 7)

Medan processbeskrivningarna och processanalyser fortfarande anses utgöra viktiga verktyg i arbetet med ständiga förbättringar, beslutade Vägverkets ledning i samband med omorganisationen att processbeskrivningarna inte ska blandas samman med hur Vägverket organiserar verksamheten (Vägverket, 2005b). I syfte att tydliggöra skillnaderna mellan linje och process samt för att öka förståelsen för innebörden av en helhetssyn på verksamheten utsågs också Vägverkets generaldirektör till huvudprocessägare:

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

(Vägverket, 2005b, s. 4)

Medan Vägverket övergått till att bara ha en huvudprocess för verksamheten valde man samtidigt att behålla de två tidigare huvudprocessernas delprocesser; ”Fånga kundbehov”, ”Förbättra transportvillkor”, ”Erbjuda rese-möjligheter” och ”Stödja under resa”.<sup>35</sup>

Processerna används också fortfarande för att beskriva olika delar av verksamheten. Styrprocessen ”Leda och styra” och delprocessen ”Fånga kundbehov” anses dessutom konkretisera mål- och resultatstyrningen i Vägverket (Vägverket, 2006c). För samtliga processer finns processansvariga utsedda och myndigheten har nätverk för såväl processansvariga på olika nivåer i Vägverket, som kundansvariga och tjänsteutvecklare (Vägverket, 2006d).

---

<sup>35</sup> För en bild över Vägverkets processkarta se bilaga 8.

## 6.2 Vägverkets producerande delar

### 6.2.1 Resultatenheternas styrning

Vägverkets vertikala styrning av affärsenheterna utgår från att enheterna ska ha samma möjligheter att verka på marknaden som privata aktiebolag; de ska styras som om de vore dotterbolag i en koncern (Vägverket, 2003d). I enheternas styrkort uttrycker dessutom myndigheten krav på att enheterna ska ha en lönsamhet i nivå med branschgenomsnittet. Enligt intervjuer med affärsenheterna finns det också utpekade konkurrenter på den svenska marknaden, mot vilka ”benchmarking” kan genomföras av VV Konsults respektive VV Produktions verksamheter. För VV Färjerederiets verksamhet saknas emellertid dylika organisationer. Affärsenheten har inte några konkurrenter på det allmänna vägnätet utan endast på det kommunala vägnätet, på enskilda vägar samt i form av enskilda färjerederier. Samtidigt har inte möjligheten att hitta färjerederier att jämföra verksamhetens lönsamhet mot lyfts fram som ett problem i samband med intervjuer med enheten.

För den externa delen av resultatenheten VUC:s verksamhet (vilken är konkurrensutsatt) gäller i sin tur att styrningen ska ske utifrån marknadsmässiga villkor (Vägverket, 2003e). I övrigt ska resultatenheterna arbeta ”...efter affärsliknande former” (Vägverket, 2003c, s. 9) och principerna för styrningen utgörs av beställar-/utförarmodellen. Såväl affärs- som resultatenheterna följs kontinuerligt upp under verksamhetsåret av Vägverket via de årliga styrkortet samt finansiella indikatorer i form av rörelsemarginal och räntabilitet på sysselsatt kapital respektive eget kapital (Vägverket, 2006e). Även resultaträkningar, serviceåtaganden<sup>36</sup> och generella styrande dokument för Vägverket används i myndighetens vertikala styrning av de producerande delarna. I slutet av året ska också affärs- och resultatenheterna inkomma med årsrapporteringar till myndigheten.

Affärs- och resultatenheternas verksamheter styrs därtill av lagar och regler, vilket enligt intervjuer med enheterna kan utgöra en barriär för möjligheten att anpassa sig till olika marknadsfaktorer. Affärsenheterna kan t.ex. inte som sina konkurrenter utvidga verksamheten genom att köpa andra företag. De personalavtal man har anses också generellt dyrare än andra icke statliga bolags avtal. För resultatenheterna innebär lagstiftningen bl.a. en begränsning i det att man inte själva får prissätta sina tjänster. Det innebär enligt intervjuerna att krav på kostnadseffektivitet inte kan uppfyllas annat än genom interna effektiviseringar, något som riskerar att leda till att enheternas anställda pressas för hårt.

---

<sup>36</sup> ”Ett serviceåtagande är en förpliktelse till kunden att leverera produkter och tjänster av en viss kvalitet” (Vägverket, 2006d, s. 71).



”...det här är egentligen vårt största problem – att det är väldigt svårt att höja avgifterna. Vi får istället effektivisera, effektivisera och effektivisera. Det är ju bra men det är klart att till sist kanske man pressar personalen för hårt istället för att höja kostnaderna.” (Intervju, Vägverket nr 39 051104)

Politiska uppfattningar eller ställningstaganden uppges också kunna utgöra en barriär för utvecklingen av en lateral styrning, i form av en minskad möjlighet att utveckla tjänster utifrån ett kundperspektiv. Enligt intervjuerna kan exempelvis inte Förarenheten utveckla sitt tjänsteutbud utifrån kundernas önskemål och erbjuda prissatta tjänster, då det finns ett motstånd från politiskt håll att det ska bli dyrare att ta körkort.

### 6.2.2 Frivilliga standarder

Inom ramen för Vägverkets vertikala styrning av de producerande delarna, ska affärs- och resultatenheter också tillämpa SIQ:s modell för kundorienterad verksamhetsutveckling, samt vara certifierbara enligt ISO:s standarder för kvalitet (ISO 9001) och miljö (ISO 14001) (Vägverket, 2003d; se även Vägverket, 2006a). VV Färjerederiet ska även vara certifierbart enligt ISM, vars certifieringskrav är tillämpliga för rederier. En strävan efter certifierbarhet enligt ISO:s standarder är också något som uppges utgöra en bakgrund till införandet av processororientering inom de producerande delarna, men även Vägverkets fokus på processer uppges ha spelat en roll i detta sammanhang.

”- ...vi har en egen processorganisation.  
- Kom den i samband med Vägverkets...  
- Ja, den kom ju...ja, det gjorde den, men den kom ju mest...det krävs ju i och med det här med ISO standarden.” (Intervju, Vägverket nr 36 050531)

Medan arbetet för att uppnå certifierbarhet inte ifrågasätts inom enheterna, kan man enligt intervjuerna inte se att ISO-certifiering har lett till några tydliga resultat i verksamheten eller inneburit en konkurrensfördel. Certifiering är inte heller något som lyfts fram i relation till arbetet med kundorientering och utvecklingen av en lateral styrning.

”Det är så tveeggat, det kostar mycket och det är mycket byråkrati. Frågan är hur mycket certifikatet förbättrar kvalitetsarbetet egentligen, det är ju en fara i att jaga ett certifikat och sen tro att det är bra.... jag har pratat med en revisor och jag undrade om det var någon skillnad i resultatet av de revisioner som gjordes med certifierade och inte certifierade företag. 'Är det stor skillnad' frågade jag. 'Nej, tyvärr inte' sa han. Men jag menar det finns inget alternativ, vi måste ha ett styrande system.”

(Intervju, Vägverket nr 38 051102)

”I början trodde man väl att certifieringen var, men det visade sig att det inte verkar vara av någon större betydelse ur konkurrenssynpunkt.”

(Intervju, Vägverket nr 36 050531)

### 6.2.3 Relationen mellan affärs- och resultatenheterna och myndigheten Vägverket

Enligt intervjuer med Vägverkets producerande delar anses beställar-/utförarmodellen kunna utgöra en barriär för utvecklingen av en lateral styrning. Detta kopplas till att enheternas frihetsgrad begränsas genom modellen, i form av huvudkontorets detaljerade utformning av instruktioner kring förhållningssätt och principer för prissättning/kalkylering. Vägverkets vertikala styrning mot en ökad kundorientering ses också som problematisk. Förändringsarbetet anses utgå från situationen i de förvaltande delarna och inte i tillräcklig utsträckning ta hänsyn till skillnader i de producerande och de förvaltande delarnas förutsättningar.

”Alltså vi har stöd- och utvecklingsenheter. Vi har resultatenheter. Vi har myndighetsdelen med huvudkontoret. Vi har processer. Vi har regioner, och så har vi affärsenheterna. Att då på en generell front säga att ’nu ska vi bli kundorienterade och jobba på det här sättet’, det kan bli ett hinder utifrån våra förutsättningar eftersom att man har tagit en grund ur en annan organisationsform.” (Intervju, Vägverket nr 37 051026)

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

”...vi har lite svårt med identiteten. Alltså att berätta om vilka vi är, inte för Vägverket, med Vägverkskunder är det inga problem, men för kommunala kunder och privata kunder så är det lite svårare. Just att...det är svårt att säga att vi är Vägverket men vi är som vilken entreprenör som helst. Det är liksom lite svårt i marknadsföringen samtidigt som vi säkert har en stor nytta av det, för det är liksom lite tryggt också.”

(Intervju, Vägverket nr 36 050531)

#### 6.2.4 Konkurrens och betalande kunder

I enlighet med bakgrunden till bildandet av affärs- och resultatenheter i Vägverket upplever enheterna att de har blivit mer effektivitetsfokuserade sedan intäkterna började baseras på försäljning till kund respektive avgifter från kund snarare än anslag. Enligt intervjuer med de producerande delarna likställs effektivitet med kostnadseffektivitet, och en viktig drivkraft för utvecklingen av kundorientering uppges vara att enheterna ska vara vinstdrivande respektive täcka sina egna kostnader.

”Först och främst måste man visa en lönsamhet och man kan bara göra det genom att ha nöjda kunder. Då får vi till slut en lönsamhet som vi kan visa.” (Intervju, Vägverket nr 40 051115)

”...jag tror att det (*kundorientering*) är mer renodlat idag mot lönsamhetsbegreppet än tidigare. Och det arbetas mycket mer med effektivitet – att vi måste bli mer effektiva.” (Intervju, Vägverket nr 36 050531)

”...det är ganska intressant om du jämför myndighetens och vår situation, hos oss så syns det genast halvröda siffror medan en region som naturligtvis också får folk över, projektledare som inte har några investeringar, marklösenpersonal över, där syns ju inga röda siffror i resultaträkningen.”  
(Intervju, Vägverket nr 38 051102)

Även det faktum att det blivit synligt i verksamheten vad kunderna betalar för en tjänst genom införandet av avgifter i kombination med inställningen att kunderna inte ska behöva betala mer än nödvändigt för de tjänster de vill erhålla, anses enligt intervjuerna leda till ett ökat effektivitetsfokus i resultatenheterna.

Medan affärsenheterna framhåller att deras produkter och tjänster måste vara efterfrågade av kunderna för att verksamheterna ska få en lönsamhet och överleva, menar resultatenheterna i sin tur att även de har liknande krav på sig trots avsaknaden av konkurrens.

”...det är väldigt enkelt tycker jag därför att vi har inget anslag. Vi får liksom se till att vi har kunder som efterfrågar våra produkter, vi får se till att vi skaffar produkter som man kommer att efterfråga. För får vi inte någon efterfrågan på våra produkter då har vi inte täckning för våra kostnader. Så det är ett väldigt enkelt förhållande som gör att man kan hitta drivkraften och man tvingas fokusera på kunden...för oss är det en överlevnadsfråga att vara kundorienterade.” (Intervju, Vägverket nr 37 051026)

Om inte ägaren (Vägverket och staten) upplever att resultatenheten uppfyller sitt uppdrag på ett rationellt, kundorienterat och effektivt sätt, menar man dessutom att ansvaret för uppgiften snabbt kan övergå till någon annan.

”Sköter man det inte så att ägaren, staten eller departementet tycker att det är okej så helt plötsligt över en natt kan någon annan vara ansvarig för uppgiften. Så att man, det gäller ju att man upplevs effektiv, rationell, kundorienterad, i medborgarnas tjänst för att man ska kunna fortsätta existera.”

(Intervju, Vägverket nr 39 051104)

Även det upplevda ”hotet” om att utsättas för marknadsfaktorer i form av konkurrens ses som en viktig faktor för kundorientering och kostnads-effektivitet. Man kan inte med säkerhet avgöra vad som kommer att ske med verksamheten eller dess utformning i framtiden och därför är det viktigt att fokusera på skapandet av en kundorienterad och affärsmässig kultur. Inom ramen för begreppet affärsmässighet ligger enligt intervjuerna exempelvis arbetet med kundorientering, en strävan efter lönsamhet, lyhördhet och förståelse för kundens problem samt marknadsarbete.

”Idag så jobbar vi på en delvis konkurrensutsatt marknad och vi vet ju inte hur den här kommer att se ut om ett antal år, det har ju vi ingen aning om. Och därför tror jag att kundorientering...är det mest intressanta för oss...jag är inte speciellt rädd för konkurrensutsättningen, det handlar ju om att vara så bra så att ingen annan tar det. Och det kan man bara bli genom kundorientering och naturligtvis en ekonomi som visar det. Men det är steg nummer två egentligen för har vi inte kunderna så kan vi inte heller sälja några tjänster så det här hänger väldigt väl ihop.”

(Intervju, Vägverket nr 40 051115)

Uppfattningen i den förvaltande delarna av Vägverket är också att effektivitet kommer mer naturligt inom konkurrensutsatta verksamheter, som Vägverkets affärsenheter, än inom de icke marknadsutsatta delarna av myndigheten. Även verksamheter som verkar i monopolsituation men som är utsatta för marknadsfaktorer i form av betalande kunder anses naturligt ha ett högre fokus på effektivitet i verksamheten. När kunderna betalar för sina tjänster menar intervjupersonerna att effektivitet i form av ett fokus på kostnader och produktivitet samt en strävan efter att minska dubbelarbete i verksamheten blir något som ständigt finns på verksamhetens agenda.

”Du har ju inte marknads-och prismekanismer på samma sätt som är effektivitetskorrigerande...det blir svårare i en offentlig verksamhet.”

(Intervju, Vägverket nr 31 050303)

Ytterligare en skillnad mellan de förvaltande och producerande delarna av Vägverket ligger i hur man definierar sina kunder. Enligt intervjuerna anses exempelvis inte den kundgruppsindelning som utgör den underliggande strukturen för huvudkontorets och Vägverkets regioners arbete med kundorientering, som relevant för myndighetens affärs- och resultatenheter. För dem är det inte väsentligt och i vissa fall inte heller möjligt att dela in kunderna utifrån Vägverkets 11 kundgrupper. Enligt intervjuerna kan det däremot vara ”taktiskt” rätt att fokusera på slutkunden, genom att dennes nöjdhet utgör en viktig aspekt för ägaren i form av Vägverket.

“När Vägverket pratar kunder så pratar de ju om trafikanter, när vi pratar kunder så pratar vi om de som köper av oss. Men samtidigt så blir ju trafikanterna kundernas kund på något sätt...och det är klart att det har betydelse hur vi hanterar Vägverkets kunder. Och det är kanske än mer känsligt för vår del i och med att vi har samma ägare.”

(Intervju, Vägverket nr 36 050531)

Vissa av Vägverkets kundgrupper återfinns också inom resultatenheternas verksamheter, t.ex. kundgrupperna ”funktionshindrade” och ”äldre”. Två av resultatenheterna har dessutom utsett kundansvariga, vilka bl.a. ska representera kundkategorin medborgare i verksamheten och delta i de möten kring kundkategorin som anordnas av kundansvariga i Vägverkets förvaltande delar.

Avslutningsvis är det enligt deltagande observationer i Vägverket en skillnad mellan de producerande och förvaltande delarna vad gäller deras närhet till kunderna. Inom Vägverkets resultatenheter upplevs det exempelvis inte som särskilt relevant att genomföra kundpaneler eller liknande, då man till skillnad från de förvaltande delarna ”...möter kunderna väldigt mycket i den dagliga verksamheten” (Deltagande observation, möte kundansvariga medborgarna, 050421). I jämförelse med de förvaltande delarna har också de producerande delarna en större frihet att anpassa verksamheten efter kundernas behov, så länge en sådan anpassning ligger i linje med de vertikala kraven på lönsamhet och kostnadseffektivitet.

### 6.2.5 System för information/kommunikation och avhjälpande

Enligt intervjuer med Vägverkets producerande delar ser strukturen för kundansvar olika ut mellan affärs- och resultatenheterna. I affärsenheterna ansvarar främst marknadsavdelningen för enheternas kundkontakter och genom att enhetens marknadschef ingår i ledningsgruppen uppges kundernas behov och synpunkter förmedlas i verksamheten. Medan det också finns särskilda system för att sprida information om kunderna sägs inte dessa användas kontinuerligt, respektive endast vara tillgängliga för anställda på högre nivåer i verksamheten.

Inom två av resultatenheterna (Förarenheten och Trafikregistret) har särskilda kundansvariga utsetts, bl.a. för Vägverkets kundkategori medborgare.<sup>37</sup> De kundansvariga i Förarenheten och Trafikregistret har ett ansvar för enheternas kundkontakter i det att de är ansvariga för att samla in och analysera information om kundbehov. De har dock ingen roll i enheternas ledningsgrupp. Rutiner har inte heller utvecklats för att de kundansvariga ska kunna delta i enheternas vertikala styrning i form av arbetet med verksamhetsplaneringen och den strategiska planeringen, även om ett sådant syfte uttalades i och med deras tillsättning. För att sprida information om kundernas behov i verksamheten har samtliga resultatenheter tillgång till Vägverkets kundärendesystem "Kundskap". I intervjuer med enheterna har dock systemet kritiserats för att det utformats utifrån hur information ska läggas in i systemet och inte ur perspektivet att det ska kunna användas för att sprida information om kundbehov.

Såväl Vägverkets resultat- som affärsenheter uppger också att enskilda medarbetare kan ha egna kundkontakter och kundansvar inom ramen för den operativa verksamheten, exempelvis i samband med genomförandet av projekt samt vid utförande av uppdrag och kurser eller utbildningar. De anställda närmast kunderna har också frihet att genomföra mindre förändringar i verksamheten i enlighet med kundernas synpunkter och önskemål.

Förarenheten och Trafikregistret tar dagligen emot många samtal från kunderna. I de fall som kundernas frågor, synpunkter eller liknande inte kan besvaras omgående registreras dessa i kundärendehanteringssystemet. Förarenheten träffar dessutom sina kunder personligen vid två tillfällen i samband med att dessa tar sitt körkort (vid kunskaps- och körprov). Medan affärs- och resultatenheterna har egna telefonväxlar som kunderna kan nå via separata telefonnummer, utgör också Vägverkets nationella kundtjänst en gemensam ingång till verksamheterna.

Medan enheterna har tillgång till system för information/kommunikation och avhjälpande saknas en systematik i hanteringen och spridningen av den information om kunderna som inkommer till enheterna genom dessa. Det föreligger inte heller en systematik vad gäller införlivandet av den insamlade informationen i enheternas styrande dokument. Det är istället olika former av kundundersökningar och uppföljningar som i intervjuerna främst uppges utgöra underlag för laterala aspekter i styrningen, i form av ett kundperspektiv i enheternas affärs- och verksamhetsplaner.

---

<sup>37</sup> VUC har inga kundansvariga eller liknande, bl.a. med hänvisning till det mindre antalet anställda i enheten. Man menar att tillsättningen av kundansvariga inte är i överensstämmelse med enhetens verksamhet och att det inte heller efterfrågas av kunderna. Istället ska VUC generellt utgöra kundernas gemensamma ingång och alla anställda ska kunna ta emot en förfrågan.

## 6.2.6 Processorientering och produkt- och tjänsteutbud

Medan arbetet med processorientering inom affärs- och resultatenheterna kopplas samman med Vägverkets krav på certifierbarhet enligt ISO, menar man också i intervjuerna att processorienteringen kommit från en vilja i enheterna att tydliggöra verksamheten och att identifiera dess ”input” och ”output”. Därtill anses det föreligga ett samband mellan processorientering och det arbete med kundorientering som bedrivs inom enheterna.

”Processorienteringen och det processorienterade arbetssättet främjar och stärker ens förmåga till kundorientering och att fokusera på kundens behov.” (Intervju, Vägverket nr 37 051026)

Utöver att Vägverkets krav på certifierbarhet enligt ISO indirekt innebär ett krav på processorientering, kopplas inte införandet av processorientering i de producerande delarna till ett uttalat krav från myndighetens sida. Samtidigt menar intervjupersonerna att det i samband med implementeringen av processorientering (under slutet av 1990- och början av 2000-talet) fanns en vilja i myndigheten att affärs- och resultatenheterna skulle arbeta processorienterat. Sedan införandet av det kund- och processorienterade arbetssättet i Vägverkets förvaltande delar under 2003 finns det också uttalat att affärs- och resultatenheterna ska ”stödja” respektive ”aktivt medverka” i detta arbete (Vägverket, 2003b; Vägverket, 2003c). Processbeskrivningarna i Vägverkets producerande delar stämmer dock inte överens med hur Vägverkets förvaltande delar valt att definiera sina processer.

Enligt intervjuer med de producerande delarna är det lättare att i teorin tala i termer av processorientering än att i praktiken faktiskt införa arbetssättet. Man menar att processorientering riskerar att leda till att man går från att ha en till att ha två organisationer inom samma verksamhet.

”Teoretiskt är det bra med processorientering men i praktiken riskerar man att stå där med två olika organisationer...Alltså det är lätt, att så att säga, teoretiskt förstå att så här ska det fungera med processer men det är inte så jäkla lätt att praktiskt att leva efter det. Och helt plötsligt så står man där med två organisationer: en processorganisation och en linjeorganisation.”

(Intervju, Vägverket nr 36 050531)

Ansvarsdragningar och utformningen av rutiner för samarbete mellan olika processer anses också komplicerat att fastställa.

”...var kommer delprocesserna in i bilden?! Vi har inte riktigt förstått, eller vi har inte riktigt fått det här klart för oss: hur samarbetet mellan processcontrollers och delprocesserna ska fungera?”

(Intervju, Vägverket nr 28 050223)

Mellan Vägverkets affärs- och resultatenheter varierar i sin tur produkt- och tjänsteutbudet beroende på den verksamhet som enheterna bedriver. Vissa av enheterna levererar i större utsträckning samma produkt eller tjänst oavsett kund, medan andra enheter tydligare anpassar tjänst- eller produktmixen beroende på den specifika kundens behov. Graden av standardisering kan kopplas till den utsträckning som enhetens verksamhet är författningsstyrd. Exempelvis är Trafikregistrets och Förarenhetens verksamheter omgivna av regelverk, vilket enligt intervjuerna innebär att man har mindre möjlighet att flexibelt förändra sitt produkt- och tjänsteutbud. För affärsenheterna är det i sin tur kraven i upphandlingen som ytterst avgör enheternas leverans.

### 6.2.7 Kundundersökningar och NKI

Samtliga av Vägverkets affärs- och resultatenheter genomför Nöjd-Kund-Index (NKI) eller andra typer av kundmätningar, t.ex. djupintervjuer.<sup>38</sup> Enligt intervjuer med enheterna upplever dock de enheter i vilka urvalet för NKI bestäms genom slumpmässighet ett problem vid genomförandet av undersökningen. Man menar att det kan vara svårt att hitta ett slumpmässigt urval innehållande personer som faktiskt är intresserade av den specifika enhetens verksamhet och kan uttala sig om densamma. Detta påverkar också värdet av NKI-resultatet i relation till enheternas ekonomistyrning. Enligt intervjuerna kan undersökningen i detta fall behöva kombineras med andra former av kundundersökningar, exempelvis i seminarieform, för att kundernas nöjdhet ska kunna fastställas.

Andra enheter genomför i stället NKI utifrån ett på förhand bestämt urval. En bakgrund till genomförandet av NKI uppges vara att enheterna vill kunna identifiera utvecklingen av kundernas nöjdhet över tiden. Detta innebär att man inte kan genomföra för mycket förändringar i NKI, då risken är att möjligheten att jämföra resultatet med tidigare års mätningar försvinner.

“Alltså NKI, det består av ett antal, samma frågor som kommer tillbaka. Där står det hur vi uppfattas när det gäller teknisk kompetens, när det gäller vår uppdragsstyrning, när det gäller vårt marknadsarbete och vår marknadsföring, och så får vi delbetyg. Genom det kan vi se hur det här har utvecklats och hur organisationen har utvecklats.”

(Intervju, Vägverket nr 38 051102)

I samband med intervju med en av resultatenheterna (Förarenheten) framkom dock att man inom enheten även använder sig av NKI-resultatet som utgångspunkt för att formulera handlingsplaner i verksamheten. Intervjupersonen kopplar detta till att man har lättare än andra enheter att

---

<sup>38</sup> När i tiden man initierade genomförandet av kundmätningar varierar dock mellan åren 1997 och 2004 för enheterna.



översätta NKI-resultatet till operativa åtgärder, genom att man har ett tydligt mål för verksamheten – att kunderna ska ta sitt körkort. Det är också detta mål som NKI-resultatet ställs mot. Inom de andra enheterna lyfter man istället fram t.ex. genomförandet av kundundersökningar inför och efter genomförda uppdrag eller projekt för att identifiera kundbehov och åtgärder.

”Kundernas kommande efterfrågan fångas på en mängd olika sätt. Ibland kan man få tag på offentlig information om kommande projekt, men ofta är det att lägga pussel med fångad information från ett antal kundmöten. Kundensynpunkterna på oss inhämtar vi ju...via NKI och via våra slutmöten med kund efter färdigställda uppdrag.” (mail 060220, VV Konsult)

Exempel på parametrar för utvärdering av uppdrag som lyfts fram i intervjuerna är kostnad, tid, funktionalitet, positivt bemötande och flexibilitet.

Samtliga enheter har någon form av nöjd-kund mått i styrkortets kundfokus, varvid kundernas nöjdhet och utvecklingen av kundnöjdhet utgör en del av generaldirektörens uppföljning av verksamheterna. Medan genomförandet av NKI eller motsvarande således utgör ett del i Vägverkets vertikala styrning av enheterna och därmed en del i enheternas ekonomistyrning, är det emellertid inte NKI-resultatet som uppges utgöra underlag för formuleringen av mål utifrån ett kundperspektiv. Enligt intervjuerna formuleras istället sådana mål och åtgärder snarare utifrån andra typer av kundundersökningar och enkäter som genomförs av enheterna. En grund för vilka aspekter av dylika undersökningar som ska omhändertas i verksamhetsplaneringen utgörs av eventuella skillnader i kundernas synpunkter på verksamheten och fastslagna mål i enheternas affärsplaner. Även olika aspekter som lyfts fram i media eller från politiskt håll uppges utgöra underlag för utformningen av kundmål, exempelvis kömått och svarsfrekvens i telefon.

### 6.2.8 Styrkortsmodellen

Det är obligatoriskt för Vägverkets affärs- och resultatenheter att arbeta enligt Vägverkets styrkortsmodell (Vägverket, 2003d; Vägverket, 2006c). Enheternas styrkort fastställs i dialog med Vägverkets generaldirektör, och utgör också underlag för myndighetens uppföljning av verksamheterna.

Medan resultatenheternas styrkort innehåller samma fokusområden som myndigheten Vägverkets styrkort (uppdragsgivar-, medarbetar-, utvecklings-, internt/finans- och kundfokus), ska affärsenheterna använda en något annan terminologi för styrkortets fokusområden. Istället för ett uppdragsgivarfokus har exempelvis affärsenheterna ett ”ägar-/finansfokus”.

”Fokusområdena ska vara ägar-/finansfokus, kundfokus, internt fokus, medarbetarfokus och utvecklingsfokus.” (Vägverket, 2003d, s. 17)

I ägar-/finansfokus uttrycks bl.a. Vägverkets krav om att enheterna ska ha en avkastning i enlighet med marknaden. Medan Vägverkets övergripande styrkort utgör utgångspunkten för affärs- och resultatenheternas styrkort ska endast de mål som är relevanta för verksamheterna ingå i detsamma. Samtliga enheter har också som krav att ha med ett mått för Nöjd-medarbetar-index (NMI) och ett mått för kundnöjdhet i form av NKI eller motsvarande. I affärs- och resultatenheternas kundfokus förekommer i övrigt bl.a. mål om att kunderna ska uppleva enheten som mer kundorienterad, kundnöjdhet kring genomförda uppdrag/kurser, ökad kännedom om verksamheten inom ett visst kundsegment och infriade serviceåtaganden.

I samband med ett arbete inom Vägverket att utveckla myndighetens styrmodell av bl.a. resultatenheterna togs också en lista fram över indikatorer "...som är lämpliga att använda för de olika enheterna i syfte att stödja avsikt och strategiska mål som ägaren sätter upp" (Vägverket, 2003c, s. 4). Enligt intervjuer med resultatenheterna har listan också använts som underlag för formulering av mål för styrkortets fokusområden. Tabell 8 återger en lista över de indikatorer, vilka är avsedda för resultatenheterna Förarenheten, Trafikregistret och VUC.

<b>Indikator (enhet)</b>
Debiteringsgrad, trend och jmf. andra
Kostnad för enhetens indirekta verksamhet totalt <ul style="list-style-type: none"> <li>•Per årsarbetskraft</li> <li>•Per uppdragstimme</li> </ul>
Andel uppfyllda serviceåtaganden <ul style="list-style-type: none"> <li>•Internt</li> <li>•Externt</li> </ul>
Personalkostnad per årsarbetskraft
Andel externa uppdrag (uppdragens volym (värde) i förhållande till enhetens totala verksamhetsvolym)
NKI
Antal JO-anmälningar
Antal kundklagomål (när kundärendesystemet är i bruk)
Antal prov per förarprovare (FE)
Andel kunskapsprov utförda av assistenter (FE)
A-pris per transaktion (TR)

Tabell 8. Lista över indikatorer för Vägverkets resultatenheter (Vägverket, 2005a)

Medan styrkortet har en central roll i såväl affärs- och resultatenheterernas interna ekonomistyrning som Vägverkets vertikala styrning av enheterna, uppger intervjupersonerna att det ibland kan vara svårt att hitta relevanta nyckeltal och mål för styrkortets olika fokusområden. En av resultatenhetererna framhåller också att det finns en risk för att endast de mål som är mätbara läggs in i styrkortet samt att målen sätts ur ett för kortsiktigt perspektiv. Man menar att det är de frågor som uppmärksammas inom och utanför organisationen som tenderar att fokuseras i styrkortet, på bekostnad av mindre uppmärksammade frågeställningar.

”...det är inte helt lätt ännu att uppmana den riktiga geisten för styrkortet för det blir lätt så att man tar med såna saker som är mätbara och ibland lite populistiska saker och vi har ibland svårt att hitta nyckeltal och mäta det som är viktigt.” (Intervju, Vägverket nr 39 051104)

I Vägverkets övergripande styrkort för verksamhetsåret 2004 utgjorde också ”Max 3 veckors kötid till förarprov” ett mål i kundfokus. Målet är dock hämtat från Vägverkets regleringsbrev och bottnar i en offentlig kritik om för långa köer till förarprov.

## 6.3 Vägverkets förvaltande delar

### 6.3.1 Lagstiftande/reglerande instrument

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

”...vi har ingen flexibilitet. Alltså det är svårt att vara kundorienterad och säga att ’jag har hört vad du säger. Nu lägger vi in det i våran 12-åriga plan’. Och så går man ut och frågar ’hur nöjda är kunderna?’”

(Intervju, Vägverket nr 26 050218)

Intervjupersonerna menar också att de olika stegen i planeringsprocessen kan vara mycket resurskrävande. Exempelvis uppges de lagstadgade kraven på framtagande av konsekvensbeskrivningar och själva planeringen inför och genomförandet av samrådsmöten (SFS 1998:808; SFS 1971:948) i vissa fall kosta mer än utförandet av den specifika åtgärden.

”Handlingarna inför genomförandet av en aktivitet, utredningar kring en investering som ska göras t.ex. miljökrav från kommunerna, miljökonsekvensbeskrivningar, eller barnkonsekvensanalyser, kostar mer än att genomföra själva aktiviteten, exempelvis att bygga en busshållplats.”

(Deltagande observation, remisseminarium avvägda kundprogram 050420)

”...samråd kring mindre projekt kan ibland kosta mer än själva objektet.”

(Deltagande observation, remisseminarium avvägda kundprogram 050420)

Samtidigt poängterar intervjupersonerna vikten av att uppfylla kraven på genomförandet av samrådsmöten ur andra perspektiv än att det är lagstadgat att samrådsmöten ska genomföras i de fall då en väg ska byggas respektive en åtgärd genomföras som anses kunna leda till en betydande miljöpåverkan. Enligt intervjuerna ger samrådsmötena de boende i ett område och andra intressenter möjlighet att komma med synpunkter på hur en väg ska dras, en rondell ska byggas m.m. för att ge bästa möjliga tillgänglighet och säkerhet. I samband med samrådsmötena kan Vägverket också informera allmänheten om vad som kommer att ske under själva byggnationen av exempelvis en viss vägsträcka. Medan vikten av samrådsmöten lyfts fram inom Vägverket, ifrågasätts dock myndighetens interna intentioner med dessa möten: om man verkligen i praktiken är villig att genomföra förändringar i de planerade åtgärderna, eller om samrådsmötena snarare tenderar bli en form av informationsmöten för planerade projekt.

”I början på arbetet med att utveckla kundorientering inom Vägverket så fanns det de som sa att kundorientering egentligen inte var något nytt, kundorienterad hade man varit sedan lång tid tillbaka och detta kopplade man till att man genomfört och genomför samrådsmöten. Men på de här mötena talar vi bara om vad vi ska göra... vi informerar kunderna om vad vi planerar att göra. Vi var inte och är inte intresserade av att förändras utifrån de synpunkter som framkommer på samrådsmötena.”

(Deltagande observation, presentation av forskningsprojekt om Vägverkets arbete med att uppnå ett jämställt transportsystem, 060929)

Ett annat exempel som i intervjuer med Vägverket lyfts fram i samband med diskussioner om resurskrävande planeringsprocesser är *Nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015* (NPVS). Planen arbetades fram utifrån ett direktiv som Vägverket erhållit av regeringen under 2002 rörande att myndigheten skulle upprätta en nationell väghållningsplan där också sektorsuppgifterna skulle inkluderas (Vägverket, 2004a). Enligt intervjuer med Vägverket innebar arbetet med NPVS ett intensivt arbete för Vägverket och totalkostnaden för projektet uppskattas till mellan 100 och 200 miljoner svenska kronor. Under den mest intensiva fasen av projektet var ca 400 personer inom Vägverket på något sätt berörda av arbetet och över 300 remiss-

instanser yttrade sig över förslaget till planen. Bara några månader efter att planen fastställts (sommaren 2004) meddelade man emellertid från politiskt håll att det saknades finansiella resurser för att uppfylla planen.

”Vi har jobbat här i flera år med den här långsiktiga planen från 2004 till 2015, den fastställdes i somras...och sen skulle man beta av den men då visade det sig att man inte orkade skjuta till pengar i nivå med planen.”

(Intervju, Vägverket nr 31 050303)

Enligt intervjuer med Vägverket beslutade också regeringen efter påtryckningar från näringslivs lobbyister att under senhösten 2004 omdirigera resurser från de investeringsprojekt som var fastlagda i NPVS, till att förbättra vägnätet till och från SAAB:s fabrik i Trollhättan (det s.k. Trollhättepaketet). Investeringsdelen i NPVS blev m.a.o. relativt snabbt inaktuell och att regeringen valde att förbise de prioriteringar som genomförts av Vägverkets i samarbete med kunder och samarbetspartners uppfattades bl.a. som negativt ur ett kundperspektiv.

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

(Intervju, Vägverket nr 29 050228)

I arbetet med kundorientering betraktas också kraven på utformningen av långsiktiga planerna i form av NPVS och länstransportplaner som problematiska ur ytterligare ett perspektiv. Genom att de stora investeringsobjekten i planerna kräver ansevärd finansiella resurser riskerar de inverka negativt på möjligheten för Vägverket att uppfylla kundbehov ur ett kortare perspektiv. Resurserna är redan ”öronmärkta” för andra mer långsiktiga projekt, varför Vägverkets möjlighet till flexibilitet och att styra om verksamheten för att uppfylla krav från den laterala styrningen i form av kundbehov minskar.

”...det är ju en tröskel som vi måste över på något sätt för det är ju ett hinder för medarbetarna också att se ’hur ska vi kunna bli kundorienterade?’, för vi har ju de resurser vi har och de är planlagda för 10 år framöver och så vidare, ’så hur ska vi kunna göra någonting?’... Jag tycker att vi har kommit loss lite, att medarbetarna kan se ändå att man skulle kunna vara kundorienterad inom de resurser som vi har, men där har vi ju det största motståndet egentligen att ’vad spelar det där för roll?’, därför att våra resurser är ju redan planlagda och de är begränsade.”

(Intervju, Vägverket nr 16 040601)

”...det som ligger oss lite grand i fatet, om man ska säga så, det är att vi har våra långsiktiga planer, vår NPVS och våra länstransportplaner och dom gör ju att vi kan inte svänga om så oerhört snabbt.”

(Intervju, Vägverket nr 22 050117)

I intervjuer med Vägverket lyfts också just möjligheten till flexibilitet fram som viktigt för att kunderna ska uppleva att det faktiskt sker något i verksamheten som ett resultat av myndighetens arbete med kundorientering.

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

Den nya transportpolitiska propositionen anses också utgöra ett stöd för Vägverkets arbete med kundorientering, även om formuleringar som att transportmyndigheterna ska ha ett kundorienterat perspektiv och vara kundorienterade upplevs som ”luddiga”. Propositionen upplevs inte heller innehålla några direktiv för hur myndigheterna ska gå tillväga för att uppfylla den kundorientering som efterfrågas av regeringen.

Som ett svar på regeringens fokus på att förbättra den elektroniska tillgängligheten i statsförvaltningen har Vägverket i sin tur tillsatt ett råd (24-timmarsrådet) (Deltagande observation, möte om strategisk plan, 060828-060829). Rådets syfte är att utreda innebörden av 24-timmarsmyndigheten för verksamheten. I rådets uppgifter ingår även att undersöka hur Vägverket kan utvecklas till en 24-timmarsmyndighet. I direktiven för verksamhetsplaneringen 2007-2009 uttrycker myndigheten en strategi för en sådan utveckling.

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

(Vägverket, 2006b, s. 7)

Enligt intervjuer i Vägverket anses också talet om 24-timmarsmyndigheten vara en bakgrund till att myndigheten inrättade en nationell kundtjänst-

funktion under hösten 2004. Inrättandet av den nationella kundtjänsten har bl.a. inneburit att kunderna endast behöver ringa ett nummer för att komma i kontakt med Vägverket oavsett var i landet de befinner sig. Syftet med implementeringen var att utveckla dialogen med enskilda medborgare samt att förbättra Vägverkets tillgänglighet och öppenhet (Vägverket, 2005c).<sup>39</sup>

”Tydliga kanaler har skapats med bl.a. ett gemensamt telefonnummer för hela landet och med ingångar till verkets kundtjänst. Vägverket har också fått en digital röststyrd växel, 13 nya självbetjäningstjänster för webb, telefoni och sms där allmänheten kan ställa frågor, få svar eller bli hänvisade till mer information på hemsidan med hjälp av en digital assistent. Synpunkter och ärenden kan lämnas till Vägverket via hemsidan eller kundtjänsten, som även är verktyget för att effektivisera det interna ärendeflödet.” (Vägverket, 2005c, s. 10)

Medan intervjupersonerna menar att inrättandet av den nationella kundtjänsten uppfattats som positivt av myndighetens kunder, upplever man samtidigt praktiska problem att sprida den information om kundernas behov som inkommer till kundtjänsten till olika delar av verksamheten. Den nationella kundtjänstens roll i relation till utvecklingen av en lateral styrning i Vägverket kommer diskuteras mer ingående senare i detta kapitel.

### 6.3.2 Frivilliga standarder

Sedan slutet av 1998 arbetar Vägverket med SIQ:s modell för kundorienterad verksamhetsutveckling. Under 2006 utvärderades också Vägverkets förvaltande delar och de tre resultatenheterna av SIQ vilket resulterade i att myndigheten tilldelades ett ”Erkännande för framgångsrik verksamhetsutveckling”. Enligt SIQ utgör erkännandet en bekräftelse på att Vägverket har kommit långt i detta arbete.

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

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

Vägverket har också enligt intervjuer med myndigheten diskuterat att gå med i Svenskt kvalitetsindex (SKI) där olika organisationers (såväl offent-

---

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

liga som privata organisationers) kvalitetsindex jämförs offentligt.<sup>40</sup> Målet är att vara den organisation som har den största andelen nöjda kunder. Att gå med i SKI och få ett högt betyg uppges kunna utgöra ett etappmål för Vägverkets kundorienteringsarbete.

”...att vi någon gång ska kunna säga att ’nu är vi kundorienterade’ i någon slags absolut mening, och säga att nu har vi nått målet, dit kommer vi aldrig! Men det är klart att man kan sätta upp etappmål och om vi har en sån här svensk kvalitetsindex som säger att vi är de bästa i staten då har vi kommit långt, eller där vi är bäst i Sverige.”

(Intervju, Vägverket nr 31 050303)

Under 2006 färdigställde också Vägverket arbetet med utvecklingen av ett integrerat ledningssystem för myndighetens förvaltande delar ”Vårt sätt att arbeta” (Vägverket 2006a, s. 1). Systemet är certifierbart enligt ISO 9001, ISO 14001 och AFS 2001<sup>41</sup>. I intervjuer med Vägverket lyfts en sådan strävan efter certifierbarhet dessutom fram som en bakgrund för Vägverkets initiala intresse för processorientering. Däremot diskuteras inte certifiering enligt ISO:s standarder i relation till myndighetens arbete med kundorientering.

”Processorienteringen följer ju av att...vår förre generaldirektör tog beslutet att vi skulle bli certifieringsbara i Vägverket.”

(Intervju, Vägverket nr 14 040511)

### 6.3.3 Institutionaliserade strukturer

Ekonomistyrningen i Vägverket genomförs enligt en vertikal styrmodell, och myndighetens vision och verksamhetsidé är formulerade utifrån målen för transportpolitiken. Samtidigt poängterar Vägverket vikten av att ha en verksamhet med korta beslutsvägar och att ansvar och befogenheter är decentraliserade i myndigheten (Vägverket, 2006c). Enligt intervjuer med Vägverket är också myndighetens regioner relativt autonoma och man anser att det är en lång bit kvar innan man kan betecknas som *ett* Vägverk.<sup>42</sup> Detta uppges också utgöra en bakgrund till att Vägverkets nationella strategiska plan innehåller strategier för hur målen i planen ska uppfyllas. På en central nivå i myndigheten anser man annars att det föreligger en risk för att myndighetens enheter kommer att utveckla olika strategier och arbeta på olika sätt för att

<sup>40</sup> ”Svenskt Kvalitetsindex (SKI) är ett system för att samla in, analysera och sprida information om kunders förväntningar, upplevd kvalitet och värdering av varor och tjänster.” ([www.kvalitetsindex.se](http://www.kvalitetsindex.se), 061201).

<sup>41</sup> AFS står för Arbetsmiljöverkets författningssamlingar.

<sup>42</sup> Kundorientering, helhetssyn och effektivitet är GD:s ledord för förändringsarbetet i Vägverket.



nå måluppfyllelse. Likaså kopplas fokus på kund- och processorientering i Vägverket samman med myndighetens generaldirektör och det upplevs föreligga en stark vertikal styrning mot en ökad grad av kundorientering.

”GD:s mantra det är ju kundorientering. Kundorientering, effektivitet och helhetssyn. De orden styr faktiskt. GD kör de stenhårt.”

(Intervju, Vägverket nr 23 050201)

”Det här med kundorientering är oerhört viktigt för honom (*generaldirektören*), att bli uppfattad som en statlig myndig som lyssnar och tillgodoser önskemålen utanför. Att vi är inte till för oss själva utan att vi är till för något annat, det är en av hans starkare drivkrafter kan jag känna.”

(Intervju, Vägverket nr 43 060515)

Även om Vägverket är en linjestyrd organisation betonar vissa intervju-personer att det faktum att VP-direktiven poängterar kundorientering, utgör en av de starkaste drivkrafterna för utvecklingen av en lateral styrning i myndigheten.

”...den största drivkraften är väl tyvärr direktiven som vi får från huvudkontoret. Jag tycker inte att vi själva är så drivande utan det är mera att vi levererar det som efterfrågas och det som krävs av oss....det finns ingen sån där motvilja generellt utan det är mest att det inte finns någon som trycker på” (Intervju, Vägverket nr 42 060504)

Samtidigt innebär den vertikala styrningen, med resurser och befogenheter kopplade till linjefunktionen, att de olika nätverken i myndigheten för bl.a. kundansvariga och processansvariga inte har några egna mandat att fatta beslut. Detta får istället ske i de anställdas linjeroll.

”Det är ju linjen som sitter på pengarna och fattar besluten och gör överenskommelser med GD o.s.v. så nätverken har ju inga mandat att fatta beslut eller påverka verksamheten på det sättet, men det är ju ändå en, oftast är det samma människor som sitter i...och som sedan är chefer hemma på sina enheter och rapporterar i linjen.” (Intervju, Vägverket nr 42 060504)

Även om kundernas behov inte anses vara motstridiga uppdragsgivarens krav, uppfattas enligt intervjuerna kunderna och regeringen inte alltid ha samma prioriteringar. Det är inte säkert att kunderna alltid efterfrågar de politiskt satta målen. Ett exempel som ges i detta sammanhang är klimatfrågor, vilka inte är särskilt prioriterade bland kunderna när Vägverket frågar efter deras behov i vägtransportsystemet, men som utgör ett uppdragsgivar-krav. Nollvisionen med bl.a. hastighetsbegränsningar och hastighetskameror

som följd lyfts också fram som ett politiskt mål som vissa kunder kan ha svårt att ta till sig. För att minska den potentiella problematiken med att den vertikala och laterala styrningen ställer olika krav, har man inom Vägverket valt att betrakta dylika mål i regleringsbrevet som mer långsiktiga kundbehov.

Regleringsbrevets fördelning av myndighetens anslag i olika anslagsposter, i kombination med att Vägverket inte själv kan bestämma hur medlen ska fördelas för olika verksamheter betraktas däremot som ett problem. Enligt intervjuer med Vägverket anses anslagsfördelningen låsa verksamheten och minska möjligheten för myndigheten att utforma lösningar i förhållande till hur kundernas behov ser ut.

”...vi skulle ju vilja ha en pengafördelning som ger lite större flexibilitet att utforma lösningar i förhållande till hur kundernas problem ser ut. För nu läser ju anslagsstrukturen till vissa delar möjligheten att göra smarta lösningar.” (Intervju, Vägverket nr 31 050303)

Enligt intervjuer med Vägverket kan också situationen uppkomma att myndigheten i slutet av året saknar medel för åtgärder inom den verksamhet som är kopplad till en viss anslagspost, medan man har medel kvar som är öronmärkta till annan verksamhet. Detta leder till att åtgärder inte kan genomföras trots att Vägverket ”egentligen” har finansiella resurser kvar för verksamhetsåret.

”...när man sitter där i praktiken, i slutet av budgeten och det handlar om att det är slut på sektorsanslaget men det finns pengar på myndighets eller administration eller väghållning då blir man ju rätt frustrerad för då har man redan gjort en prioritering kring vad som är de viktigaste frågorna att lösa för den här gruppen, eller för det här området. Och så blir man styrd av ett anslag, det blir ju rätt patetiskt liksom i slutändan”

(Intervju, Vägverket nr 9 040504)

Vägverket hoppas dock att genom sitt arbete med kundorientering kunna få en ökad påverkansmöjlighet av transportpolitiken och på kraven i regleringsbrevet. I intervjuer med Vägverket framhålls arbetet med att utveckla en lateral styrning som ett komplement till den parlamentariska processen.

”...ett av många syften med kundorienteringen är ju att man också successivt ska få fram ett underlag som kan påverka uppdragsgivarens krav. Egentligen bidra till att förädla den transportpolitiska målbilden, regleringsbrevkrav och sådant.” (Intervju, Vägverket nr 21 041220)

”Kundorienteringen visar att det parlamentariska systemet behöver ett komplement för att företräda medborgarna och näringslivets behov. Att det inte räcker med ett val vart fjärde år för detta.”

(Deltagande observation, möte kundansvariga näringslivet, 050210)

En förhoppning om att arbetet med kundorientering skulle få en inverkan på den nya transportpolitiska propositionen (Prop. 2005/06:160) har också uttryckts i Vägverket. Enligt intervjuer med Näringsdepartementet har dock varken Banverkets eller Vägverkets arbete med kundorientering utgjort en inspirationskälla i detta sammanhang. Propositionen uttrycker emellertid ett stöd för det arbete med kundorientering som inletts inom de svenska transportmyndigheterna, samtidigt som den poängterar att detta arbete inte får gå utanför de transportpolitiska målen:

”Regeringen ser det som angeläget att den kundorientering som inletts bland transportmyndigheterna fortsätter och vidareutvecklas med beaktande av de transportpolitiska målen.” (Prop. 2005/06:160, kap. 5, s. 30)

Medan kundfokus i Vägverkets balanserade styrkortet dels uppfattas som en drivkraft för kundorientering, anses styrkortet också kunna utgöra en barriär för flexibilitet vad gäller genomförandet av kundefterfrågade åtgärder. Enligt intervjuerna riskerar flexibiliteten att hämmas genom att det är de mål som formulerats för styrkortet för ett visst verksamhetsår som ska uppfyllas, oavsett om det visar sig att kunderna efterfrågar andra typer av åtgärder. Även Vägverkets budgetprocess upplevs minska myndighetens möjlighet till flexibilitet.

...alltså vi borde kunna säga mycket oftare att 'nej, men vi skippar det här målet därför det var inte som vi trodde, vi gör så här istället'. Vi tenderar att göra revideringar på pengasidan men inte på målsidan...och ska du ha ett tydligt fokus på kundbehov så är vår egen budgetprocess bara i vägen. Den innebär i princip att vi bara kan snacka med kunderna en gång om året, därför att det är bara då det här fönstret är öppet, i övrigt är det stängt.”

(Intervju, Vägverket nr 6 040414)

Utformningen av det balanserade styrkortet ses också enligt intervjuerna som starkt kopplat till regeringens vertikala styrning av Vägverket, genom att det är målen i regleringsbrevet som utgör utgångspunkten för myndighetens övergripande styrkort. Enligt intervjuer och deltagande observationer är samtidigt principen att målen i styrkortets kundfokus ska härstamma från laterala styraspekter i form av identifierade kundbehov och inte från regeringens krav. Det förekommer dock undantag från denna princip. Enligt deltagande observationer i Vägverket kommer exempelvis målet ”Andelen barn som på egen hand kan utnyttja vägtransportssystemet ska fortlöpande öka” från myn-

dighetens regleringsbrev, men utgjorde under bl.a. verksamhetsåret 2006 ett mål i styrkortets kundfokus. I tabell 9 presenteras resultatmålen- och måtten i kundfokus i Vägverkets övergripande styrkort, för verksamhetsåret 2006.

<b>Resultatmått</b>	<b>Resultatmål</b>
Ajourhållning av väg- och trafikinformation på det statliga vägnätet i enl. med fastlagd specifikation (Ja/Nej)	Ajourhållning av väg och trafikinformation på 100% av det statliga vägnätet enligt fastlagd specifikation genomförd
Barn som på egen hand kan ta sig till närmaste skola med god säkerhet genom Vägverkets fysiska åtgärder, antal	Barn som på egen hand kan ta sig till närmaste skola med god säkerhet ska öka med minst 2000 genom Vägverkets fysiska åtgärder
Genomförd översyn av regelverk inkl. tillämpningar inom fordonsområdet (Ja/Nej)	Genomförd översyn av regelverk inkl. tillämpningar inom fordonsområdet
Hastighet i högttrafik i storstäder, ej minskad (Ja/Nej)	Genomsnittlig reshastighet i högttrafik i storstäder ska inte minska
Kommuner som har påbörjat ajourhållning av NVDB på minst FDI-nivå, andel (%) av de med avtal	Minst 95% av kommuner med avtal har påbörjat ajourhållning av NVDB på minst FDI-nivå, andel av de med avtal
Minskade bärighetsrestriktioner pga tjäle på utpekade viktiga näringslivsvägar (Ja/Nej)	Restriktioner på utpekade viktiga näringslivsvägar ska trendmässigt minska med $\geq 5\%$
NKI (Nöjd-Kund-Index) för medborgare, indexvärde (0-100)	NKI för kundgruppen medborgare ska $\geq 58$
Utpekade pendlingsstråk där standardhöjande åtgärder vidtagits, antal	Minst 5 utpekade pendlingsstråk har åtgärdats
Överlast, andel (%)	Andelen överlast ska vara $< 2004$

Tabell 9. Resultatmått och -mål i Vägverkets övergripande styrkort, kundfokus (Vägverket, 2005d)

Medan Vägverkets övergripande styrkort utgör utgångspunkten för utformningen av de regionala styrkorten, uppges regionerna ha en relativ frihet att formulera egna styrkorts-mål. Samtidigt förekommer det enligt intervjuerna situationer då Vägverkets huvudkontor och regionerna har olika upp-

fattningar om vad som är att betrakta som kritiskt för verksamheten. I dessa sammanhang menar man att det är huvudkontorets uppfattning som brukar få genomslag i styrningen, trots att huvudkontorets kundansvariga enligt intervjuerna saknar direkta kundkontakter.

”...att sätta in nya mål i styrkortet det har vi ju frihet att göra, men sen brukar ju HK (huvudkontoret) lägga sin syn på om det verkligen är kritiskt eller inte. Och de kommer ju med väldigt mycket utspel till oss på saker som de vill att vi ska ha med i styrkortet, det är inte alltid vi tycker att det är kritiskt, men numera har vi resignerat lite. Vi blir aldrig av med saker som, även om vi själva inte tycker att det är kritiskt så i de allra flesta fall så tycker HK ändå det och det är bättre att vi lägger krutet på något annat än försöker bli av med ett styrkortsmål som HK absolut inte vill att vi ska bli av med.” (Intervju, Vägverket nr 43 060515)

”Den gång jag träffar kunderna själv i min roll som kundansvarig det är ju om det är något projekt som jag intresserar mig för eller som jag själv har initierat och vill se hur det går, annars är det ju ingen personlig kontakt. Inte på huvudkontoret, det är det ju inte.”

(Intervju, Vägverket nr 9 040504)

Utöver den relativa friheten för regionerna att utforma styrkortsmål uppges de också ha möjlighet att välja hur de ska använda resurserna inom respektive anslagspost, så länge de kan motivera sin verksamhet och de med generaldirektören överenskomna styrkortsmålen uppnås.

”...alltså ville vi verkligen så har vi väl ganska stor frihet att välja inom respektive anslag...men vi måste ju naturligtvis kunna visa på varför vi vill göra eller inte göra vissa saker, och vi har ju som sagt styrkortsmålen. Vi måste ju säkerställa att vi når dem och sådär, och sen finns det ju också de politiska besluten om att vi ska bygga vissa vägar.”

(Intervju, Vägverket nr 42 060504)

Enligt intervjuerna är det dock en risk att det inte finns så mycket resurser kvar att använda för att genomföra verksamhet, efter att de finansiella medlen fördelats för de aktiviteter som måste genomföras som ett resultat av den vertikala styrmodellen.

Medan den vertikala styrformen i Vägverket i enlighet med diskussionen ovan i vissa fall upplevs kunna utgöra en barriär för utvecklingen av en lateral styrning i form av att kundernas behov ger avtryck i myndighetens styrning, uttrycker intervjuerna samtidigt en efterfrågan på en än högre grad av central styrning inom vissa delar av arbetet med kundorientering. Exempelvis efterfrågas ett gemensamt mål för kundorientering i myndig-

heten och att Vägverkets generaldirektör ytterligare poängterar varför det är viktigt att arbeta med kundorientering.

”...om man ska driva det (*kundorienteringen*) framåt behöver man någon sorts tydlighet i målbilden, var ska vi, hur nöjda ska de (*bli*), ska alla vara lika nöjda? Det är inte genomtänkt utan det är liksom bara ’vi ska bli kundorienterade’ eller ’vi ska öka kundnöjdheten’, men det blir för flummigt. Det går liksom inte. Utan man måste bryta ned det och man måste kvantifiera, någon sorts mål.” (Intervju, Vägverket nr 41 060502)

”...vi har haft en diskussion med Vägdirektören här och han säger att ’varför ska jag göra (*det*)’, det är lite grann så att om man ska man driva ett förändringsarbete, i skarpt läge, så är det klart att det är ju inte bara en dans på rosor utan det kostar ju....då säger han ’varför ska jag göra det för, vad har jag för det, då är det bättre att jag jobbar på som vanligt, det är ingen som tackar mig för att jag tar, gör det’. Då måste man ju från högsta ledningen verkligen driva det här, och peppa och skapa energi kring det här, så att det verkligen händer någonting. Och det tycker jag att man är rätt så dåliga på.” (Intervju, Vägverket nr 25 050218)

#### 6.3.4 Projekt Avvägda kundprogram <sup>43</sup>

Under hösten 2004 till sommaren 2005 genomfördes ett projekt inom Vägverket som kom att belysa verksamhetens problem att prioritera mellan olika kundbehov. Projektet gick under benämningen ”Avvägda kundprogram” och genomfördes av en av Vägverkets stöd- och utvecklingsenheter (Samhälle och Trafik). Därutöver ingick representanter från såväl huvudkontoret som regionerna i projektets projektgrupp. Enligt intervjuer med Vägverket var det delprocessansvariga för ”Fånga kundbehov” inom Vägverkets dåvarande två huvudprocesser ”Stödja medborgarnas resor” respektive ”Stödja näringslivets transporter” som var beställare av projektet. Projektets styrgrupp utgjordes av anställda på huvudkontoret, målombud, en delprocessägare och två regionala representanter. De avvägda kundprogrammets planerade roll i Vägverkets ekonomistyrning illustreras i figur 9.

Målet med projektet Avvägda kundprogram var att upprätta två avvägda kundprogram för kundkategorierna näringsliv och medborgare.

”De avvägda kundprogrammen skall ge en avvägd och prioriterad behovsbild dels utifrån de kundgruppsdokument som tas fram för respektive kundgrupp, dels utifrån uppdragsgivarens krav.” (Vägverket, 2004d, s. 2)

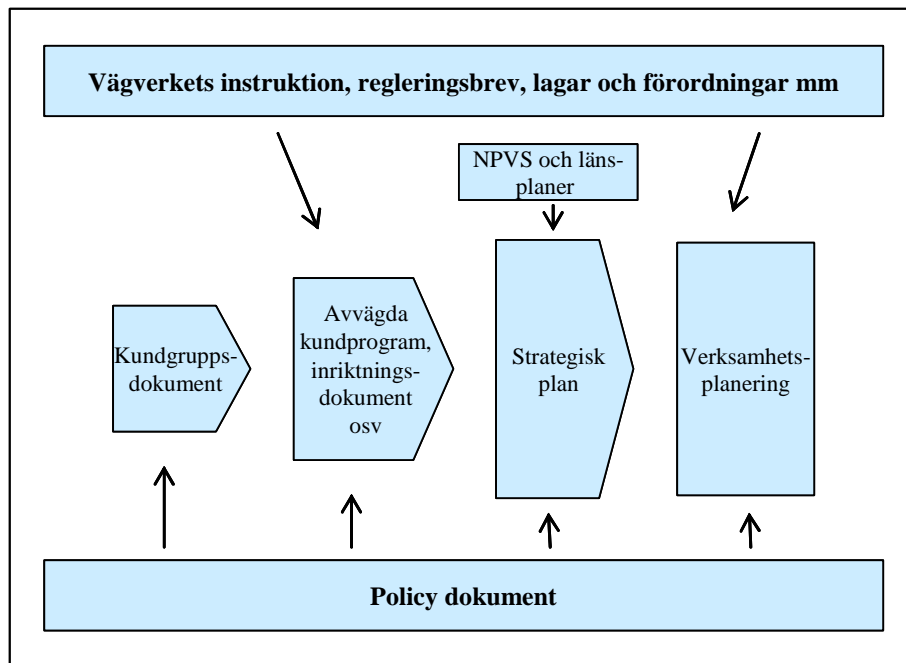
---

<sup>43</sup> En djupare analys av utvecklingen av detta projekt återfinns i Wiesel et al. (2008).

Initialt hade också projektet som mål att utgöra underlag för arbetet med Vägverkets strategiska plan under 2005.

”De ska användas som underlag för avväganden i strategisk plan. Detta innebära att de ska hålla en sådan kvalitet att de kan verifiera eller falsifiera den inriktning som strategisk plan fått under 2004, utveckla den strategiska planens innehåll och utgöra underlag för en resurssättning av strategisk plan under 2005.” (Vägverket, 2004c, s. 2)

I och med att Vägverket beslutade att endast genomföra en mindre justering av sin strategiska plan kom dock projektiden enligt intervjuerna att förlängas. Det bestämdes också att de avvägda kundprogrammen skulle utgöra ett underlag för såväl verksamhetsplaneringen under 2005 som för Vägverkets arbete med strategisk plan under 2006.



Figur 9. Samband mellan Vägverkets strategiska dokument (Deltagande observation, möte kundansvariga medborgarna, 050202-050203)

Utgångspunkten för projektets framtagande av avvägda kundprogram utgjordes i sin tur av Vägverkets 11 kundgruppsdokument, vilka främst är baserade på genomförda Problem Detection Studies (PDS). Man var dock tvungen att omarbeta kundgruppsdokumenten innan man kunde använda

dem i projektarbetet, då utformningen av dessa skilde sig åt och det inte var tydligt från vilka problem som kundbehoven härstammade.

”...vårt arbete har under hösten mycket gått ut på att, dessa elva kundgruppsdokument som har kommit fram har ju trots höga ambitioner om samordning kommit att gestalta sig väldigt olika och det gör att det har varit lite komplicerat att få en samlad överblick över vad det är för kundbehov som nu finns dokumenterade och vad det är för problem som dom behoven härrör ur.” (Intervju, Vägverket nr 21 041220)

Orsaken till att kundgruppsdokumenten inte kunde utgöra direkt indata till Vägverkets verksamhetsplanering var att man menade att avvägningen mellan olika kundgruppers behov behövde göras med en viss systematik. Detta upplevdes som svårt att göra utanför projektformatet.

”...det krävs ett underlag för den planering och den avvägning som ska göras. Den behöver ju ske med någon form av systematik, och den är väldigt svår att hantera sittande runt ett bord med 11 stycken företrädare (*nationella kundansvariga*).” (Intervju, Vägverket nr 21 041220)

Inom ramen för projektet förstod man dock snart att man inte skulle klara av att leverera det man först hade förutsatt. Enligt intervjuerna hade man exempelvis primärt som mål att kunna länka åtgärder till de olika kundbehov som uttrycktes för kundgrupperna i programmen, samt att också bedöma kostnaden och nyttan för dessa. Man hade även som mål att bedöma nyttan av uppdragsgivarens krav inför avvägningen mellan uppdragsgivarkravens krav och kundernas behov. Att de olika åtgärderna kunde svara mot flera problem och flera olika kundgruppers behov innebar dock att man från projektets sida bestämde sig för att inte försöka göra kopplingen mellan behov, åtgärder, nytta och kostnad. Man avstod också från att försöka bedöma nyttan av uppdragsgivarens krav. Detta fick till följd att inte heller någon avvägning mellan uppdragsgivarens krav och kundernas behov kunde göras i projektet.

”...det var lite för överambitiöst...den avvägningen får man nog göra sen i strategiska plan istället. Så att det kommer in i ett senare skede i den här kedjan... Det är bäst att säga så, som det ser ut nu så har vi släppt det lite.”  
(Intervju, Vägverket nr 27 050222)

Även om det inte genomfördes någon avvägning mellan kundbehoven och uppdragsgivarens krav i projektet<sup>44</sup>, genomfördes avvägningar mellan såväl olika kundgruppers behov inom respektive huvudprocess som mellan de

---

<sup>44</sup> Att ingen avvägning genomfördes i projektet mellan kundbehov och uppdragsgivarens krav resulterade i att de avvägda kundprogrammen bytte namn till enbart ”kundprogram”.



båda huvudprocesserna. Detta gjordes enligt intervjuer med Vägverket för att projektet skulle kunna prioritera mellan olika kundgruppers behov inom en huvudprocess och samtidigt undvika att de prioriterade kundbehoven resulterade i negativa konsekvenser för den andra huvudprocessens kunder. Avvägningen mellan olika kundbehov genomfördes genom ett seminarium med kundansvariga, delprocessägare, huvudprocessägare och målombud från Vägverkets huvudkontor. Enligt intervjuerna hade man dock inga uttalade principer att utgå från vid prioriteringsseminariet utan avvägningen utgjorde resultatet av diskussioner mellan seminariedeltagarna.

Genomförandet av möten och seminarier med anställda inom Vägverket utgjorde också i andra sammanhang en del i projektets arbete att ta fram de avvägda kundprogrammen. Inför fastställandet av programmen utfördes t.ex. ett antal remisseminarier vid vilka olika synpunkter på programmen framfördes bl.a. kring hur de olika kundbehov som prioriterats skulle finansieras, när inga frågor ställts till kunderna om vilka tidigare identifierade behov som de skulle kunna tänka sig att prioritera bort.<sup>45</sup>

”Det här påminner om 70-tals planering, att vi tror att det kommer bli bättre eller åtminstone kommer det inte att bli sämre...Vilka är kundernas bortprioriteringar? Vad kan vi ta bort för att kunna göra mer? Min uppfattning eller förhoppning var att vi skulle kunna hitta effektiviseringar genom kundorienteringen, att det vi gör för kunderna skulle kunna kosta mindre...det tickar kronor på flera av de här sakerna i programmen. Effektivitet för mig innebär att vi kan göra kunderna nöjda till en lägre kostnad än idag.”

(Deltagande observation, remisseminarium avvägda kundprogram, 050406)

Den prioritering som projektet gjort mellan olika kundbehov ansågs inte heller tillräcklig.

”Programmen saknar tydlighet. Det måste ske en hårdare prioritering, programmen är för generella. Det ska inte vara ’allt för alla’”

(Deltagande observation, remisseminarium avvägda kundprogram, 050420)

”Våga prioritera!”

(Deltagande observation, remisseminarium avvägda kundprogram, 050420)

Även synpunkter kring lämpligheten i att ha med uppdragsgivarens krav i programmen framställdes i samband med remisseminarierna, samt vikten av att det kan spåras tillbaka var de olika behoven i programmen kommer från: uppdragsgivaren eller kunderna. Därtill kritiserades kundprogrammen för att

---

<sup>45</sup> Att gå ut och fråga kunderna om deras behov m.m. ingick dock ej i projektet (Deltagande observation, remisseminarium avvägda kundprogram, 050406).

inte vara tillräckligt externt fokuserade. Detta kopplades till att prioriteringarna mellan olika kundbehov inte hade stämts av med kunderna utan gjorts internt i verksamheten.

Enligt intervjuer med Vägverket skulle en revidering av kundprogrammen för näringslivet och medborgarna troligen ske under 2006/2007. Man menade att det var för resurskrävande att genomföra arbetet oftare än vartannat år, men man ville också ge programmen tid att verka i organisationen.

”Och så är väl tanken att...man kör det här vartannat år verkar tongångarna gå nu då, vi får väl se hur det blir med det men man tror helt enkelt inte att man orkar köra det en gång till med start i höst... dokumenten måste ju få möjlighet att verka i verksamheten. Vi kan ju inte bara hålla på att ta fram dokument om vad vi ska göra, vi måste ju göra också.”

(Intervju, Vägverket nr 21 041220)

”...man sliter ut folk” (Intervju, Vägverket nr 20 041220)

”...det är ingen som orkar.” (Intervju, Vägverket nr 27 050222)

Medan kundprogrammen enligt intervjuer med Vägverket har haft en inverkan på verksamhetsplanen för verksamhetsåret 2006 och arbetet med strategisk plan, har man inom myndigheten beslutat att inte genomföra ytterligare revideringar av programmen. Istället ska en revidering av Vägverkets kundgruppsdokument ske under 2007, och tanken är att dessa kundgruppsdokument ska utgöra indata direkt till strategisk plan framöver. Avvägningen mellan olika kundgruppers behov och mellan dylika behov och uppdragsgivarens krav planeras också att genomföras inom ramen för arbetet med den strategiska planeringen.

### 6.3.5 System för information/kommunikation och avhjälpande

Medan Vägverkets nationella kundtjänst utgör en kanal in i verksamheten för myndighetens kunder, har kundärendesystemet ”Kundskap” inrättats för att de synpunkter, behov och klagomål som tas upp av kunderna som ringer in till kundtjänsten eller besöker Vägverkets hemsida ska kunna registreras. Enligt intervjuer med Vägverket ska sedan samtliga medarbetare inom Vägverket kunna ta del av kundernas synpunkter genom att de har tillgång till kundärendesystemet. I praktiken är det dock i princip endast de synpunkter eller frågor som kräver återkoppling som registreras i Kundskap; det som personalen i den nationella kundtjänsten kan svara på direkt registreras inte.

”Man har idag dispens i kundtjänst från att lägga in allt i systemet Kundskap, vilket inte är bra. De anställda i kundtjänsten kan inte skriva och prata samtidigt, det är en arbetsmiljöfråga.”

(Deltagande observation, möte kundansvariga medborgarna, 050421)

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

”...tyvärr så har det (*kundärendesystemet*) i princip bara blivit en lagringsplats för kundärenden. Det är väldigt svårt att plocka ut någonting ur det, och...det faller sig naturligt av att varje handläggare rubricerar sitt ärende utifrån vad han eller hon ser 'jamen, det här handlar om vinter. Jag sätter rubriken vinter' en annan person kanske skulle läsa samma ärende och säga att 'nej, det här handlar om önskemål. Jag sätter rubriken önskemål'.”  
(Intervju, Vägverket nr 42 060504)

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

”...jag tycker att den största bristen vi har eller det som sägs är ju att det finns mycket, det finns så mycket kunskap om hur kundbehoven ser ut 'så att väggarna bågna' som man uttrycker det men det är lite si och så med att få ut det i organisationen.” (Intervju, Vägverket nr 43 060515)

Medan ett flertal mätningar om kundernas behov har genomförts av olika delar av Vägverket så har dessa inte heller sammanställts, varför kunskapen om kundernas behov tenderar att vara spridd i myndigheten. Enligt deltagande observationer i Vägverket är också uppfattningen bland myndighetens anställda och generaldirektören att för mycket resurser läggs på att samla in information om kundernas behov. Detta anses utgöra en barriär för

utvecklingen av en lateral styrning. Analysen och utvecklingen av åtgärder och tjänster för att tillgodose kundbehov får stå tillbaka för själva informationsinsamlingen.

”Ett problem idag är att Vägverket lägger förhållandevis alldeles för mycket resurser på att genomföra mätningar och samla in mått av olika slag. Den tid som läggs på analys av måttresultaten samt genomförandet av åtgärder som en konsekvens av analysen är relativt sett för liten.”

(Deltagande observation, seminarium om att mäta kundtillfredsställelse, 051021)

”Ett stort antal mätningar genomförs i Vägverket idag – har vi verkligen kraft att analysera all den data som samlas in?! Måste vi verkligen genomföra alla dessa olika mätningar? Vägen från insamling av kundbehov till genomförandet av åtgärder ska vara fokus för Vägverket.”

(Vägverkets generaldirektör, deltagande observation, seminarium om att mäta kundtillfredsställelse, 051021)

I samband med en revidering av Vägverkets kundgruppsdokument som enligt deltagande observationer planeras ske under 2007, är också målet att resultaten från myndighetens olika mätningar ska sammanställas nationellt.

Samtidigt har man enligt de deltagande observationerna i Vägverket börjat etablera rutiner för de kundansvarigas deltagande i myndighetens centrala verksamhetsplanering och vid framtagandet av de regionala verksamhetsplanerna. Detsamma uppges gälla för förmedlingen av de kundbehov som anses viktiga att ta hänsyn till i Vägverkets vertikala ekonomistyrning. De kundansvariga gjorde också inspel till Vägverkets arbete med att ta fram en ny nationell strategisk plan under 2006 och ett seminarium har genomförts med de kundansvariga och tjänsteutvecklarna i myndigheten för prioritering av de mål med avseende på kund som ska ingå i den nationella strategiska planen 2007-2016. Samtidigt har kritik riktats mot oförmågan att prioritera mellan olika kundbehov i Vägverkets ekonomistyrning.

”Det sväller. Inget prioriteras bort, och allt inom befintlig ram.”

(Deltagande observation, presentation av forskningsprojekt om Vägverkets arbete med kundorientering i relation till ekonomistyrningen, 060925)

Utöver Vägverkets kundansvariga har också två nationella kundcontrollers tillsatts för näringslivet och medborgarna, vilket skedde i samband med omorganisationen av myndighetens huvudkontor under 2006. Den exakta rollen för Vägverkets kundcontrollers är inte fastställd, men bland deras ansvarsområden ingår att säkerställa kundarbetet inom HK verksamhetsstyrningsavdelningen och att förvalta Vägverkets serviceåtaganden.

På regional nivå i Vägverket har också olika initiativ tagits för att förbättra kommunikationen med kunderna i regionen. Sedan 2005 genomförs t.ex. "Trafikpanelen" i region Stockholm, vilket är ett web-baserat verktyg genom vilket kunderna kan uttala sig om Stockholmstrafiken. Trafikpanelen genomförs två gånger per år och deltagande i panelen sker på den enskilda kundens initiativ. Medan det initiala syftet med Trafikpanelen var att regionen aktivt skulle kunna gå ut och fråga kunderna om deras behov, har fokus ändrats till att skapa relationer med kunderna och att stärka Vägverkets varumärke. Bakgrunden till förändringen av Trafikpanelens fokus uppges utgöras av hur verktyget finansieras.

"...det är en sån fånig grej som finansiering, varifrån tar vi pengarna. Och i och med att de togs från informationsbiten, fick ju det större genomslag."

(Intervju, Vägverket nr 42 060504)

Enligt intervjuer med Vägverket har emellertid de kundansvariga på regionen möjlighet att vara med och påverka utformningen av frågor till Trafikpanelen och möjlighet finns för de kundansvariga att lägga in vissa frågor om de vill få något särskilt område belyst. Även om Trafikpanelen främst är en varumärkesskapande insats, upplevs också kundernas svar ge en fingervisning om vilka behov som finns i regionen. Medan det inte finns någon systematik för hur sådana behov ska inlemmas i regionens verksamhetsplanering, utgör de tillsammans med annan information om kundernas behov underlag i samband med de kundansvarigas deltagande i verksamhetsplaneringen.

Medan det upplevs som relativt enkelt att kommunicera med och ta reda på kundernas behov inom vissa kundgrupper som t.ex. kundgruppen äldre, upplevs det svårare att kommunicera med kundgrupperna yrkesverksamma och ungdomar. Dessa grupper anses dels stora men också svåra att nå och det finns inte heller någon utpekad organisation som företräder kundgruppernas intressen.

"...det är väldigt svårt att prata kundgrupp, typ ungdomar. För ungdomar är väldigt många och deras behov skiljer sig väldigt mycket åt beroende på vad de har för bakgrund, var de bor någonstans, vilken situation i livet de befinner sig i. Vi måste hitta något smartare sätt att segmentera de här kundgrupperna på" (Intervju, Vägverket nr 25 050218)

"Det är svårt att ha kundnätverk med ungdomar och yrkesverksamma. Vi behöver försöka hitta andra fångstmetoder för dessa grupper."

(Deltagande observation, möte om strategisk plan, 060828-060829)

Inom region Väst har man mot bakgrund av denna problematik gjort en segmentering av kunderna inom kundgrupperna yrkesverksamma och

ungdomar. Kundsegmentering baseras på genomförda intervjuer med kunderna och syftar till att regionen ska kunna rikta sin dialog på ett bättre sätt och förbättra kommunikationen med de två kundgrupperna.

”...utgångspunkten var ju den att vi tyckte, alltså våra kundgrupper är för stora. Det kan inte vara rimligt att alla yrkesverksamma ser likadana ut och har samma behov, utan här måste det finnas skillnader.”

(Intervju, Vägverket nr 41 060502)

Medan man enligt intervjuer med regionen har genomfört dialoger med de olika kundsegmenten och upprättat kunskapsbaser, har dock segmenteringsarbetet ännu inte gett avtryck i regionens ekonomistyrning. Detta kopplas bl.a. till att man i praktiken inte kunnat identifiera så stora skillnader mellan de olika segmentens behov och därigenom inte fått så stort gehör för arbetet i regionens ledningsgrupp.

### 6.3.6 Processorientering

Medan kartläggningen av Vägverkets processer och införandet av ett processorienterat arbetssätt kopplas samman med certifiering enligt ISO, uppfattas även ett samband finnas mellan processorientering och Vägverkets fokus på kundorientering. Enligt intervjuer med Vägverket anses såväl processerna som kundorienteringen utgå från kundernas behov och det gemensamma målet är en nöjd kund.

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

(Vägverket, 2006a, s. 4 )

I praktiken har dock organiseringen av Vägverket som matrisorganisation och arbetet med processorientering upplevts som problematiskt för Vägverkets anställda på såväl central som regional nivå. Enligt intervjuerna har det varit svårt för medarbetarna att veta när de arbetar i processerna och när de arbetar i linjen och för mycket kraft har lagts på att försöka förstå arbetsättet snarare än på att generera resultat av processorienteringen. Därtill uppges acceptansen bland Vägverkets medarbetare vara större för verksamhetens fokus på kundorientering än för dess fokus på processer.

”Jag är inte den som kan förklara det här på ett bra sätt. Samtidigt så är det ju i linjen man jobbar så man bevakar väl att processerna fungerar i linjen, ...personligen kan jag ju tycka att vi ska tona ner det här med processerna

lite grand och inte göra det så krångligt. Så att man inte ska behöva fundera över: 'gör jag det här i linjen nu eller gör jag det i processerna?'

(Intervju, Vägverket nr 35 050523)

”Det var aldrig någon som begrep processororienteringen, aldrig ska jag väl inte säga men det blev liksom aldrig någon, det blev liksom ingenting med det.” (Intervju, Vägverket nr 41 060502)

Enligt intervjuer med Vägverket utvecklades dessutom delprocesserna till lite av ”stuprör” i verksamheten, vilket var något som man initialt hade som mål att undvika genom införandet av det processororienterade arbetssättet. I den konsultrapport som utgjorde underlag för omorganisationen av Vägverkets huvudkontor under 2006 framkom dessutom ytterligare kritik mot Vägverkets processororientering (ATK Arbetsliv, 2005).

”Flertalet medarbetare upplever en otydlighet i ledning och styrning med oklarheter i tillämpningen av roller mellan linje och process, mellan olika processer liksom mellan kundansvariga och processer”

(ATK Arbetsliv, 2005, s. 7)

”Många känner sig inte delaktiga i arbetet med processororientering, känner inte att processororienteringen är ett bra stöd, tycker inte att den medfört större effektivitet och upplever inte att den har påverkat det egna arbetssättet.” (ATK Arbetsliv, 2005, s. 30)

Som nämnts ovan (se avsnitt 6.1.6) valde Vägverket som svar på kritiken att i samband med omorganisationen också tona ned sitt fokus på processer.

### 6.3.7 NKI och kundundersökningar

Vägverket genomförde sin första NKI för allmänheten och transportföretag under 1999. Enligt intervjuer med myndigheten ansågs dock den initiala utformningen av NKI fokusera för mycket på Vägverket som myndighet; undersökningen bedömdes inte vara i linje med och utgå från Vägverkets nya vision om ”Den goda resan”. Man arbetade därför om undersökningen under 2003 och 2004, så att den kom att omfatta hela transportsektorn.<sup>46</sup> Under 2005 genomförde Vägverket en undersökning av kundernas nöjdhet utifrån både sitt gamla och nya NKI. Undersökningen utgör ett årligt åter-

---

<sup>46</sup> Resultatet av NKI kan på en central nivå brytas ned i Vägverkets fem kundgrupper inom kundkategorin medborgare, men ej för de sex kundgrupperna inom kundkategorin näringsliv. Resultatet på den regionala nivån kan inte heller brytas ned per kundgrupp, utan resultatet är för medborgarna respektive transportföretag.

kommande mål i kundfokus i Vägverkets styrkort, varvid NKI som ett led i den vertikala styrningen måste genomföras varje år av myndigheten.

I intervjuer med Vägverket framställs ett antal problem med genomförandet och användningen av NKI i myndigheten. Exempelvis uppfattas det som svårt att hitta rätt underlag för att genomföra NKI, framförallt att säkerställa att det verkligen är de personer som har haft kontakt med Vägverket som ingår som underlag för undersökningen.<sup>47</sup>

”Det som är så svårt med NKI då när vi gör, vi gör oerhört mycket här i regionen men det är så svårt att träffa rätt på de där 450 som överhuvudtaget liksom har kommit i kontakt med oss. Det är liksom ett mätproblem på något sätt.” (Intervju, Vägverket nr 22 050117)

Enligt de deltagande observationerna har också vissa kunder inom näringslivet uppgivit att de ”taktiksvavar” på NKI frågorna, i syfte att mer resurser ska läggas på ett visst område säger man att situationen är värre än man egentligen upplever den.

”Vissa kunder inom näringslivet taktiksvavar på frågorna, genom att säga att man är missnöjd med ett område så markerar kunderna dels att frågan är viktig, för om området får ett lågt värde så borde det tilldelas mer resurser.”  
(Deltagande observation, presentation av forskningsprojekt om Vägverkets arbete med kundorientering i relation till ekonomistyrningen, 060925)

Ytterligare ett problem med NKI, som uppmärksammats i bl.a. deltagande observationer inom Vägverket, är att NKI-resultaten kan vara svåra att tolka och översätta till handlingar. Genom att NKI utgör ett mätinstrument på en strategisk nivå uppfattas det inte som möjligt att bryta ned till operativa åtgärder.

”...vi förstår inte hur vi ska använda NKI-resultaten. Det är för komplicerat att tolka resultaten och översätta dem till handling och åtgärder.”  
(Deltagande observation, seminarium om att mäta kundtillfredsställelse, 051021)

”NKI ska inte användas som ett mätinstrument för att göra operativa saker. Det går inte att bryta ned NKI till operativa åtgärder.”  
(Deltagande observation, möte kundansvariga medborgarna 060509)

---

<sup>47</sup> Urvalsramen för NKI består av SCB:s register över totalbefolkningen (Statistiska centralbyrån, 2005). För genomförande av Vägverkets nya NKI under våren 2005 drogs genom stratifierat urval 3 500 personer i åldrarna 18-84 år. Stratifieringen baserades på region och på ålder.



”Det strategiska NKI:et kan inte kopplas till operativa åtgärder.”

(Deltagande observation, möte kundansvariga medborgarna 061122)

Samtidigt är en förändring av de frågor som är kopplade till NKI något som man helst undviker, då detta kan påverka möjligheten att göra jämförelser av NKI-resultatet över tiden.

”NKI och frågorna i NKI vill man ändra så lite som möjligt, för att få en jämförelse över tiden.”

(Deltagande observation, möte kundansvariga medborgarna 060509)

En annan problematik med NKI är enligt de deltagande observationerna att resultatet från NKI inte överensstämmer med de PDS som genomförts och som ligger till grund för Vägverkets kundgruppsdokument. Man menar att det är olika frågor som lyfts fram som viktiga för kunderna i NKI jämfört med PDS. Samtidigt upplevs emellertid NKI som viktigt i syfte att kunna jämföra Vägverkets kundnöjdhet i förhållande till andra organisationer. Att kunna göra sådana jämförelser anses även utgöra det bakomliggande skälet till att Vägverkets generaldirektör vill ha med NKI i styrkortet.

”...det här är väl någonting som Ingemar (*Vägverkets generaldirektör*) vill ha i sitt styrkort.

- Vet du varför han vill det?

-Jag antar att det är ett sätt att kunna jämföra sig med andra myndigheter... jag inbillar mig att man lägger in det i sina styrkort för att kunna jämföra och visa andra myndigheter.” (Intervju, Vägverket nr 44 060524)

Genom att NKI utgör ett styrkortsmål för Vägverket är det också något som utgör en del i styrningen och tas på allvar i verksamheten, trots att det ifrågasätts.

”...det finns ju inget tydligt besked om hur vi ska använda NKI och det finns en väldigt stor skepsis mot det också. Alla ifrågasätter det alltid, men det är ju ändå ett (*styrkorts*)mål att vi ska höja NKI, så jag kan känna ibland att det bara är att köpa läget och försöka agera utifrån det.”

(Intervju, Vägverket nr 41 060502)

I intervjuer med Vägverket lyfts även den verksamhetsbeskrivning enligt SIQ:s modell för kundorienterad verksamhetsutveckling som Vägverket genomför fram som en orsak till att myndigheten inte är beredd att ompröva användningen av NKI. Enligt modellen ska verksamheten ha ett verktyg för att mäta och följa upp kundernas nöjdhet, vilket NKI trots dess brister anses utgöra ett bra verktyg för att göra.

Ytterligare sätt för Vägverket att ta reda på kundernas behov utgörs av Trafikantbetyget, vilket mäter kundernas uppfattning om vägstandarder.<sup>48</sup> Trafikantbetyget utgör varannat år en sommarmätning och varannat år en vintermätning. Ett problem som framkommit vid användningen av detta mätinstrument är emellertid att kunderna tenderar att blanda samman de statliga vägarna (vilka Vägverket är ansvariga för) och det kommunala vägnätet när de svarar på undersökningen.<sup>49</sup> I syfte att genomföra en förbättring av Trafikantbetyget, uppges det också föreligga behov av att anpassa mätinstrumentet så att det på ett bättre sätt ska kunna identifiera kundbehov.

Enligt intervjuer med Vägverket anses också problem finnas kopplade till utförandet av PDS i Vägverket. Det finns en oro inom myndigheten för att den information som ges och de frågor som används i samband med PDS styr kunderna att svara på ett visst sätt. Oron rör att kundbehov uppkommer som inte skulle ha uppkommit om inte en viss typ av frågor ställts, eller om inte Vägverket offentligt hade uttalat sig om att någonting särskilt behöver göras för att lösa ett visst problem.

...vi påverkar ju oerhört mycket vad dom svarar. Det påverkar vi och sen när det har svarat då säger vi att 'ja, men det har kunderna sagt!'...och jag kan tycka att det är lite skrämmande för vi bygger väldigt, väldigt mycket av kunskapen vi har om de olika kundgrupperna på den här typen av studier." (Intervju, Vägverket nr 26 050218)

Som nämnts tidigare ifrågasätter därtill Vägverkets generaldirektör den stora mängd mätningar som genomförs av myndigheten, på strategisk respektive operativ/verksamhetsnära nivå. Uppfattningen att Vägverket lägger för mycket resurser på genomförandet av mätningar, återfinns också i de intervjuer som genomförts i myndigheten. Den tid som läggs på analys av måttresultaten samt genomförandet av åtgärder är relativt sett för liten.

### 6.3.8 Styrkortsmodellen

Som nämnts tidigare uppfattas kundfokus i Vägverkets styrkort utgöra en drivkraft för kundorientering, även om styrkortet också kan innebära en minskad möjlighet till utvecklingen av en lateral styrning genom att flexibiliteten för Vägverket att uppfylla kundbehov minskas genom styrkortsmodellen. Ytterligare ett problem med användningen av modellen är att det har visat sig vara svårt att formulera tydliga och mätbara mål för styrkortets kundfokus. Användningen av styrkortet uppges också kunna leda till att kvantifierbara mål prioriteras före sådana mål som inte är mätbara, vilket an-

<sup>48</sup> Vägverket har genomfört Trafikantbetyget sedan 1995.

<sup>49</sup> Detta har också lyfts fram som ett problem i samband med genomförandet av NKI (Intervju, Vägverket nr22 050117).

ses utgöra ett problem då det inte är säkert att det går att sätta kvantitativa mål för alla utpekade kundbehov.

”Gör vi endast de saker som vi kan mäta?! Risken är att det är så.”

(Deltagande observation, Möte kundansvariga medborgarna 060509)

”Vi tenderar att lägga in endast de mätbara målen i styrkortet....Modellen kräver mätbarhet, det riskerar att leda till en marginalisering av kundgrupper.”

(Deltagande observation, presentation av forskningsprojekt om Vägverkets arbete med kundorientering i relation till ekonomistyrningen, 061122)

Medan utvecklingen av styrkortsmodellen och dess användning i relation till arbetet med kundorientering inte lyfts fram i samband med intervjuer eller deltagande observationer, menar dock intervjupersonerna att tillämpningen av styrkortet känns mer relevant sedan man började arbeta med kundorientering.

”....det känns lite kul på det viset att det här styrkortet har ju varit en sån där hybrid har man väl tyckt i många år, men plötsligt börjar det falla bättre på plats. I och med att, speciellt att kundfokus har fått större balans. Förut var det uppdragsgivarfokus, allting kunde stoppas in i uppdragsgivarfokus och så var det lite personal och lite ekonomi. Men kundfokus var ju alltid så 'åååh, vad ska vi skriva där?'. Nu plötsligt så får det mycket större tyngd och...jag tycker att det känns mycket mer relevant nu att jobba med det balanserade styrkortet, som organisationen och inriktningen är nu, än vad det var tidigare. Nu blir det mycket mer spänst i diskussionerna tycker jag.”

(Intervju, Vägverket nr 9 040504)

På samma sätt som inom Banverket har det även förekommit diskussioner inom Vägverket om att lägga samman styrkortets uppdragsgivarfokus med dess kundfokus. Bakgrunden till diskussionerna är uppfattningen att uppdragsgivarens krav teoretiskt borde sammanfalla med kundernas behov. Vägverkets generaldirektör har dock velat behålla styrkortets kundfokus för att visa att myndigheten fokuserar på sina kunder.

”Vi har haft en diskussion om vi ska slå samman uppdragsgivarfokus och kundfokus i styrkortet...För jag menar uppdragsgivarens synpunkter borde vara samma sak som kundernas. Det är ju samma behov i princip som vi tillgodoser, men Ingemar (*Vägverkets generaldirektör*) har velat ha kvar kundfokus för att visa att vi fokuserar på det.

(Intervju, Vägverket nr 35 050523)

Inom Vägverket har man således löst problematiken genom principen att kundbehoven fördelas mellan uppdragsgivar- och kundfokus beroende på om de initierats av uppdragsgivaren (regeringen) eller av kunderna.

## 7. Jämförande analys

### 7.1 Inledning

I detta kapitel görs en återkoppling till den analytiska referensram som utvecklades i kapitel två. Kapitlet inleds med en diskussion om reformkontexten i svensk statsförvaltning. Därefter följer två avsnitt vilka analyserar relationen mellan vertikal och lateral styrning inom Banverkets och Vägverkets producerande respektive förvaltande delar. I relation till resonemangen om lateral och vertikal styrning förs också en diskussion om de faktorer som kan utgöra barriärer och drivkrafter för lateral styrning. Förmågan att genomföra prioriteringar mellan kundbehov analyseras även i samband med diskussionen om de förvaltande delarna av myndigheterna. Kapitlet avslutas med en översiktlig jämförelse mellan de producerande och förvaltande delarnas arbete med kundorientering och utveckling av en lateral styrning.

### 7.2 Övergripande inflytande från den svenska reformkontexten

Regeringens styrning av den svenska statsförvaltningen utgår från en vertikal styrmodell och den institutionaliserade styrformen utgörs av mål- och resultatstyrning. Det är företrädesvis genom det årliga regleringsbrevet som regeringen utövar sin styrning av de svenska myndigheterna. Därtill uttrycker regeringen den önskade inriktningen för myndigheternas verksamheter genom propositioner och politiska texter. Även lagar och förordningar som beslutats av riksdagen respektive regeringen utgör viktiga verktyg i statsförvaltningens styrning. Medan regeringens vertikala styrning av de svenska myndigheterna karaktäriseras av en tvingande form av institutionellt tryck, är den svenska reformkontexten delvis unik sett ur ett internationellt perspektiv.

Mål- och resultatstyrningen presenterades exempelvis inte som en fördefinierad styrmodell färdig för enskilda myndigheter att implementera, när den lanserades i slutet av 1980-talet. Istället utvecklades modellen och dess innehåll successivt under 1990-talet, med medverkan från enskilda aktörer i statsförvaltningen. Denna flexibilitet i styrmodellens utveckling innebar att den kunde anpassas till myndigheternas respektive verksamheter och anses ha bidragit till att den kom att institutionaliseras (jfr. Modell, 2006a). Även i

andra sammanhang syns regeringens benägenhet att låta statsförvaltningen delta i styrningens utformning och utveckling.

Medan regeringen genom den förvaltningspolitiska propositionen (Prop. 1997/98:136) förespråkar en ökad medborgarorientering i statsförvaltningen, började SIQ:s modell för en kundorienterad verksamhetsutveckling få spridning i statsförvaltningen redan från mitten av 1990-talet. Samtidigt som den laterala och kvalitetsorienterade modellens spridning skedde på basis av en frivillig anpassning till institutionella normer, fick dess tillämpning stöd från andra aktörer med inflytande över utvecklingen av förvaltningens styrning, som exempelvis Statens Kvalitets- och Kompetensråd (KKR). Medan regeringen i sin transportpolitiska proposition från slutet av 1990-talet (Prop. 1997/98:56) också talar i termer av kunder och kundorientering vad gäller godstransporter och inom kollektivtrafiken, går man ett steg längre i sin följande proposition på området (Prop. 2005/06:160). Regeringen menar nu att transportmyndigheterna ska fortsätta det arbete med kundorientering som hittills påbörjats och påtalar generellt vikten av ett kund- och resenärsperspektiv i transportsektorn. Samtidigt medger dock inte projektledaren för den nya transportpolitiska propositionen att transportmyndigheterna Banverket och Vägverket, och deras arbete med kundorientering, har utgjort en inspirationskälla för propositionen. Istället uppges det vara en trend i statsförvaltningen att tala i termer av medborgaren som kund, vilket fått genomslag i propositionstexten.

Sammanfattningsvis utgår regeringens styrning av den svenska statsförvaltningen från en vertikal styrmodell, och styrningen är av tvingande natur. Samtidigt har regeringen i samband med reformer av statsförvaltningens styrning varit ovillig att genom en starkare form av tvingande institutionellt tryck definiera och precisera myndigheternas styrning. Istället har vertikala och laterala styrmodeller utvecklats parallellt, genom ett inflytande från lägre nivåer i förvaltningen. Den vertikala och laterala styrningen utgår emellertid från skilda institutionella logiker. De institutionella aktörer som förespråkat de olika styrmodellerna utgår i stor utsträckning från en relativt renodlad vertikal respektive lateral styrning, även om regeringen börjat uttala ett starkare stöd för kundorientering i delar av statsförvaltningen. Medan den laterala styrningen inbegriper ett fokus på processuella ansvarsområden och att verksamhetens mål formuleras utifrån ett kundperspektiv, inkluderar den vertikala styrmodellen en funktionsorienterad toppstyrning där begränsad vikt läggs vid horisontella processer.

Enligt Lounsbury (2007; 2008) riskerar närvaron av konflikterande institutionella logiker leda till en fragmentering av ett organisatoriskt fält. Mot bakgrund av avsaknaden av en tätare koordinering mellan de olika styrmodellernas utveckling har också statsförvaltningens myndigheter kommit att utsättas för varierande former och grader av institutionellt tryck att införa de konflikterande styrmodellerna. Därtill har spänningar uppkommit på den övergripande fältnivån vad gäller relationen och överensstämmelsen mellan

parallellt närvarande vertikalt och lateralt orienterade styrmodeller (jfr. t.ex. Modell, 2006a; Modell et al., 2007). Detta visade sig bl.a. i samband med Statskontorets arbete med att ta fram en modell för uppföljning och utveckling av 24-timmarsmyndigheten. Medan KKR kritiserade modellen för att inte innehålla ett övergripande processfokus, försvarade Statskontoret modellen med utgångspunkt i att ett sådant fokus inte är förenligt med den svenska förvaltningsmodellen. Dylka spänningar riskerar att även transplanteras ned i enskilda myndigheter. Samtidigt finns en flexibilitet i de institutionella logiker som underbygger respektive styrmodell, varvid modellerna kan ge upphov till skilda strukturer beroende på myndighets-specifika kontextuella faktorer (jfr. Leca och Naccache, 2006).

I sin roll som myndigheter i den svenska statsförvaltningen och aktörer i den svenska transportsektorn, har Banverket och Vägverket överensstämmande institutionella förutsättningar för sina verksamheter. De två myndigheterna är utsatta för samma förändringskrafter och trender från den övergripande fältnivån. Medan båda myndigheterna har anammat mål- och resultatstyrning och genomför sin interna ekonomistyrning utifrån en vertikal styrmodell, har verksamheterna dessutom påverkats av det institutionella trycket på kundorientering och en ökad lateral styrning. Samtidigt som det således föreligger flera likheter mellan Banverkets och Vägverkets förutsättningar och verksamheter, finns även tydliga skillnader mellan myndigheterna och inom myndigheterna. Dessa skillnader kommer att diskuteras mer ingående i kapitlets följande avsnitt.

## 7.3 Lateral och vertikal styrning i de producerande delarna

### 7.3.1 Grad av inbäddning

I de producerande delarna i såväl Banverket som Vägverket har flera laterala styraspekter över tiden kommit att inbäddas i myndigheternas dominerande vertikala styrmodell. En lateral styrning består enligt tidigare forskning av fyra komponenter, vilka fokuserar övergripande mål, uppföljning, ansvarsfördelning och organisatoriskt fokus (se kapitel ett). I enlighet med den laterala styrmodellen ska en verksamhets övergripande mål vara utformade utifrån ett kundperspektiv snarare än utifrån ett finansiellt fokus eller ett ägarperspektiv. Uppföljning av verksamheten ska ske med utgångspunkt från den egna gruppen och kundernas perspektiv. Därtill innefattar den laterala styrningen ett bemyndigande av de anställda att tillgodose kundbehov och ett fokus på organisatoriska processer snarare än funktioner.

Den vertikala styrningen i Banverkets och Vägverkets producerande delar har ett tydligt finansiellt fokus. Samtidigt har detta fokus inte resulterat i en lägre grad av inbäddning av laterala aspekter i verksamheternas styrning. För att kompensera för de tekniska mätproblem som är kopplade till enheternas tillämpning av Nöjd-Kund-Index (NKI) eller motsvarande, har de producerande delarna utvecklat kundnära mått i form av leveransprecision och servicegrad, vilka utgör en integrerad del av den vertikala styrningen. Den vertikala och finansiellt orienterade styrningens underliggande institutionella logiker har därmed sammansmält med de logiker vilka utgör grunden för de producerande delarnas kund- och marknadsfokus. Närvaron av ekonomiska faktorer har kommit att underbygga en hög grad av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen. Uppföljning av de producerande delarnas verksamheter sker samtidigt utifrån en vertikal styrmodell, varvid lägre nivåer följs upp av högre nivåer.

De producerande delarnas anställda har också en viss frihet att påverka utformningen av produkter och tjänster utifrån kundernas önskemål. Därtill föreligger möjligheter för kunderna att påverka utformningen av leveransen av produkter och tjänster i samband med upprättandet av kontrakt/avtal för genomförandet av projekt eller liknande. Däremot innebär den dominerande vertikala styrmodellen att de producerande delarna kvarhållit sitt fokus på funktioner snarare än att dela in verksamheten i processuella ansvarsområden. Den vertikala och laterala styrmodellens konflikterande logiker har därvidlag inte kommit att sammansmälta vad gäller de producerande delarnas styrning och arbete med processorientering. Därmed har inte heller enheternas processfokus utvecklats till en inbäddad del av den dominerande vertikala styrningen.

Sammanfattningsvis har närvaron av ekonomiska faktorer i Banverkets och Vägverkets producerande delarna delvis lett till en sammansmältning av den laterala och vertikala styrmodellen, och genererat en relativt hög grad av inbäddning av vissa laterala styraspekter i den vertikala styrningen. I följande avsnitt fördjupas analysen av hur inbäddningen av laterala aspekter i de producerande delarnas vertikala styrning kan kopplas till institutionella, ekonomiska respektive tekniska faktorer och samspelet mellan dessa.

### 7.3.2 Institutionella och ekonomiska begränsningar och förutsättningar

Fokus i Banverkets och Vägverkets styrning av de producerande delarna ligger på avkastning och kostnadseffektivitet. Detta kan kopplas till bakgrunden för enheternas tillkomst. Medan införandet av beställar-/utförarmodellen och bildandet av producerande enheter i Banverket och Vägverket baserades på frivillighet, hade ett missnöje uttryckts bland aktörerna på den övergripande fältnivån om en för låg grad av kostnadseffektivitet i dessa



verksamheter. Genom att utsätta vissa enheter för konkurrens och införa resultatkrav ville man från myndigheternas sida öka graden av kostnadseffektivitet. I samband med skapandet av producerande enheter inom Banverket uttrycktes också farhågor för att regeringen skulle komma att tvinga myndigheten att införa beställar-/utförarmodellen då Vägverket sedan tidigare infört densamma. Genom att förekomma regeringens krav fick myndigheten större frihet och flexibilitet att utforma modellen så att den passade den egna verksamheten.

Uppfattningen att ett införande av marknadsfaktorer i form av konkurrens och betalande kunder ”naturligt” leder till en ökad kostnadseffektivitet har också sedan införandet av beställar-/utförarmodellen institutionaliserats i Banverket och Vägverket. Ett sådant ”naturligt” fokus på kostnadseffektivitet uppges även utgöra en av de främsta skillnaderna mellan de producerande och de förvaltande delarna av myndigheterna.

Mot bakgrund av institutionella krav på en ökad kostnadseffektivitet i Banverkets och Vägverkets producerande delar, har myndigheternas vertikala styrning av såväl de konkurrensutsatta som de icke konkurrensutsatta enheterna fått ett tydligt finansiellt fokus. Genom att vikten av ett ekonomiskt perspektiv i enheternas styrning föregick införandet av kundorientering, har också arbetet med kundorienteringen kommit att kopplas till finansiella aspekter och kortsiktiga mål i form av avkastning och intäkter och inte till en ökning av kundernas nöjdhet med verksamheten. Det är främst i relation till resonemang om att de produkter och tjänster som enheterna tillhandahåller måste vara efterfrågade av kunderna, för att enheterna ska kunna täcka sina egna kostnader respektive gå med vinst, som betydelsen av ett lateralt inflytande i styrningen poängteras.

Samtidigt framhålls vikten av nöjda kunder och ett lateralt inflytande i den vertikala styrningen, mot bakgrund av just styrningens finansiella fokus. Om de producerande delarna inte klarar att uppfylla de kundnära mått i form av bl.a. leveransprecision och servicegrad vilka utvecklats till en inbäddad del av styrningen, minskar enheternas möjligheter att uppfylla den vertikala styrningens finansiella krav. Enheternas produkter och tjänster måste vara efterfrågade av kunderna för att verksamheterna ska kunna gå med vinst respektive täcka sina egna kostnader. Detta gäller för såväl de konkurrens- som de icke konkurrensutsatta enheterna, mot bakgrund av att det föreligger en osäkerhet i de icke konkurrensutsatta enheterna kring om regeringen och myndigheterna i framtiden kan komma att utsätta verksamheterna för konkurrens. ”Hotet” om konkurrens innebär att även de icke konkurrensutsatta enheterna betonar vikten av att verksamheternas produkter och tjänster är efterfrågade av kunderna. Detta samspel mellan ekonomiska faktorer och laterala aspekter har förstärkt inbäddningen av laterala styraspekter i såväl de konkurrens- som de icke konkurrensutsatta enheternas vertikala styrning.

Genom närvaron av ekonomiska faktorer och lagstiftande/reglerande instrument har således de producerande delarnas vertikala styrning kommit

att utgå från en marknadslogik, och ekonomiska faktorer har utvecklats till en inbäddad del av den vertikala styrningen (jfr. Fligstein, 1996; Granovetter, 1985). De producerande delarna har översatt arbetet med kundorientering till att omfatta ett fokus på lönsamhet och kostnadstäckning varvid även kundorienteringen blivit till en inbäddad del av den vertikala styrningen. Ett ömsesidigt beroende mellan vertikala och laterala styraspekter har utvecklats i det att myndigheternas vertikala styrning av de producerande delarna understödjer och driver på en lateral styrning, medan enheterna behöver ta hänsyn till laterala styraspekter i form av marknads- och kundkrav för att uppfylla den vertikala styrningens finansiella krav. Detta understödjer en hög grad av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen.

Samtidigt förekommer dock situationer då de tvingande kraven i myndigheternas vertikala styrmodell inte är i överrensstämmelse med de laterala styraspekter som härstammar från marknadens krav och kundernas behov. Mot bakgrund av de institutionaliserade vertikala strukturerna för styrningens genomförande kan inte de producerande enheterna prioritera de krav eller behov som härstammar från laterala influenser före myndigheternas krav. Istället måste de laterala och vertikala kraven balanseras i enheternas ekonomistyrning (jfr. Brignall och Modell, 2000). Medan en sådan balansering inte varit helt oproblematisk i de producerande delarna har det inte påverkat graden av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen. I motsats till ståndpunkten i tidigare forskning med nyinstitutionellt perspektiv (jfr. Brignall och Modell, 2000; Geiger och Ittner, 1996; Modell, 2002), har problem i relation till balanseringen av laterala och vertikala krav inte resulterat i en särkoppling av vertikala krav från de producerande delarnas operativa verksamheter. Vikten av att uppfylla myndigheternas krav är kopplat till att enheternas fortsatta existens är avhängig myndigheternas och regeringens nöjdhet med hur verksamheterna bedrivs och det resultat de genererar.

För att de producerande delarna ska kunna utveckla och leverera produkter och tjänster som efterfrågas av kunderna och därmed uppfylla den vertikala styrningens finansiella krav, måste enheterna samtidigt ha en viss frihet att anpassa utformningen av produkter och tjänster till kundernas behov. I relation till de förvaltande delarna föreligger en högre grad av frihet i de producerande delarna att genomföra dylika anpassningar. De konkurrensutsatta enheterna har också en viss frihet vad gäller prissättningen av sina produkter och tjänster. Mot bakgrund av avsaknaden av anslagsfinansiering och den vertikala styrningens krav på lönsamhet behöver man dock ha en prisbild som attraherar kunderna och är konkurrenskraftig. Därvidlag måste verksamheternas prissättning vara marknadsanpassad.

Samtidigt föreligger vissa institutionella begränsningar för Banverkets och Vägverkets producerande delar, vilka förstärker den vertikala styrningen. Begränsningarna påverkar möjligheterna för verksamheterna att uppfylla de krav som införandet av konkurrens och betalande kunder innebär, i

form av affärsmässighet och konkurrenskraft. Friheten för de konkurrensutsatta enheterna att agera som sina konkurrenter på marknaden inskränks exempelvis av lagstiftning, dyrare personalavtal, en detaljerad vertikal styrning av verksamheten och genom att man inte själv får bestämma över utvecklingen av densamma. Bland de icke konkurrensutsatta enheterna påtalar man begränsade möjligheter att utveckla kostnadsatta produkter och tjänster utifrån kundernas önskemål samt avsaknaden av självständig prissättning. Vissa verksamheter är också för politiskt och medialt intressanta för att avgifterna för olika produkter och tjänster ska kunna höjas. Det är istället kostnadsnedskärningar i den interna verksamheten som får genomgöras för att nollresultat ska kunna erhållas respektive bibehållas. Medan de institutionella begränsningarna för Banverkets och Vägverkets producerande delar således förstärker den vertikala styrningen, har detta inte gjort laterala aspekter mindre viktiga. Samtidigt som närvaron av institutionella begränsningar inte är helt oproblematiserad i de producerande delarna, är problemen mindre uttalade än i myndigheternas förvaltande delar. I relation till de förvaltande delarna har också de producerande delarna en större handlingsfrihet att agera utifrån kundernas behov.

Närvaron av ekonomiska faktorer har således resulterat i en mindre grad av spänningar mellan den vertikala och laterala styrmodellen i Banverkets och Vägverkets producerande delar än på den övergripande fältnivån. En sammansmältning har skett mellan laterala och vertikala styraspekter i enheterna, varvid vissa laterala aspekter i hög grad kommit att inbäddas i den vertikala styrningen. Det finns dock ett undantag i detta sammanhang, vilket bottnar i de producerande delarnas anpassning till frivilliga standarder och införande av processororientering.

I motsats till den tidigare litteraturen om kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor, saknas i stor utsträckning indikationer på att frivilliga standarder utgör en drivkraft för utvecklingen av en lateral styrning i Banverkets och Vägverkets producerande delar (jfr. t.ex. Dillard och Tinker, 1996; Modell, 2009). Exempelvis framhäver inte Vägverkets producerande enheter betydelsen av SIQ:s laterala och kvalitetsorienterade modell för kundorienterad verksamhetsutveckling i relation till utvecklingen av en lateral styrning. Inte heller arbetet med att uppnå certifierbarhet enligt ISO i Banverkets och Vägverkets producerande enheter diskuteras i detta sammanhang. Detta kan förklaras av närvaron av ekonomiska faktorer i verksamheterna och institutionella krav på avkastning och kostnadseffektivitet, varvid arbetet med kundorientering snarare har kommit att kopplas till de producerande delarnas möjlighet att uppfylla de ekonomiska krav som ställs på verksamheterna än en frivillig anpassning till institutionella normer. Kraven på certifierbarhet enligt ISO respektive tillämpningen av SIQ:s modell i myndigheternas vertikala styrning av enheterna ifrågasätts dock inte.

Samtidigt har den vertikala styrningens krav på ISO-certifiering medfört ett införande av processororientering i Banverkets och Vägverkets producer-

ande enheter, genom att detta utgör ett krav för att verksamheterna ska kunna uppnå certifierbarhet. Medan processororienteringens potentiellt positiva inverkan på kundorientering också utgör en vitt spridd uppfattning bland såväl myndigheternas producerande som förvaltande delar, ger bl.a. Vägverkets producerande delar uttryck för praktiska problem med det lateralt fokuserade arbetssättet. Istället för ett ökat samarbete mellan olika enheter riskerar exempelvis två olika organisationsformer att uppstå som ett resultat av processororienteringen: en vertikal linjeorganisation och en horisontell processorganisation. Gränsdragningen mellan olika ansvarsområden har dessutom skapat bekymmer för verksamheterna. Medan processororientering teoretiskt anses utgöra en delaspekt av lateral styrning (jfr. t.ex. Chenhall, 2008; Hackman och Wageman, 1995), saknas det indikationer på att införandet av processororientering i Banverkets och Vägverkets producerande delar har lett till reella förändringar i utformningen av enheternas styrning eller i en faktisk ökad lateral styrning.

Att processororienteringen inte inbäddats i styrningen är dock inte av avgörande betydelse för verksamheterna och arbetet med kundorientering, då trycket på de producerande delarna att anpassa sig till frivilliga standarder endast varit måttligt. Genom att införandet av kundorientering föregåtts av en ökande konkurrensutsättning, har arbetet med kundorientering kommit att kopplas till verksamheternas finansiella fokus snarare än frivilliga standarder.

### 7.3.3 Tekniska barriärer och drivkrafter

I Banverkets och Vägverkets producerande delar har olika tekniska faktorer en relativt begränsad påverkan på utvecklingen av en lateral styrning. Medan det förekommer brister i enheternas system för information/kommunikation och avhjälpande lyfts inte detta fram som ett problem i förhållande till utvecklingen av en lateral styrning. Detsamma gäller för förekomsten av konceptuella problem att definiera kundernas behov respektive tekniska mätproblem. Att graden av inbäddning inte påverkas negativt av brister i relation till tekniska faktorer i de producerande delarna, kan kopplas till närvaron av ekonomiska faktorer.

Införandet av ekonomiska faktorer i form av betalande kunder i Banverkets och Vägverkets producerande delar har resulterat i att det föreligger en ”naturlig” närhet till kunderna i den operativa verksamheten. Därvidlag behöver inte enheterna på samma sätt som myndigheternas förvaltande delar skapa arenor för att möta kunderna, utan en direkt kontakt med kunden uppstår i samband med upprättandet av nya avtal/kontrakt och vid genomförandet av olika projekt och utbildningar. Medan en ”närhet till kunden” inte specifikt lyfts fram i litteraturen om kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor, understödjer de empiriska observationerna i Banverket och Vägverket att en sådan faktor kan resultera i ökade möjligheter

för en organisation att direkt påverka den operativa verksamheten och styrningen utifrån kundernas synpunkter. Dyliga möjligheter är också i enlighet med de laterala krav som ställs på myndigheternas producerande delar. En anpassning av leveransen till kundernas önskemål kan exempelvis leda till en ökad kundnöjdhet och en minskning av antalet reklamationer.

Medan en närhet till kunden således kan anses utgöra ett stöd för en hög grad av inbäddning av laterala styraspekter i de producerande delarnas vertikala styrning, kan en sådan närhet inte bedömas utgöra en ny fristående faktor i relation till denna avhandlings analysmodell. Istället kan en närhet till kunden betecknas som en latent variabel, bakom de två tekniska faktorerna ”konceptuella problem att definiera kundernas behov” (jfr. Kelly, 2005; Pollitt, 1988) respektive ”tekniska mätproblem” (jfr. Pollitt, 1988). En större närhet till verksamhetens kunder kan minska uppkomsten av konceptuella problem att definiera kundernas behov och tekniska mätproblem, genom att insamlingen av information om kundbehov kan genomföras inom ramen för den operativa verksamheten. Dessutom kan risken för felaktiga tolkningar av exempelvis genomförda kundundersökningar minskas genom en möjlighet att direkt stämma av dessa med kunderna.

Därtill har närheten till de kunder med vilka de producerande delarna har en ekonomisk relation möjliggjort genomförandet av riktade kundundersökningar, och därmed utformningen av kundnära mått som en integrerad del av den vertikala styrningen. Detta har resulterat i ett minskat beroende av genomförandet av Nöjd-Kund-Index (NKI) eller motsvarande för utvecklingen av en lateral styrning. De tekniska mätproblem som enheterna lyfter fram i samband med genomförandet av NKI i form av bl.a. mätinstrumentets brist på flexibilitet, har inte kommit att påverka graden av inbäddning av laterala styraspekter i de producerande delarnas vertikala styrning.

Samtidigt genomför en majoritet av Banverkets och Vägverkets producerande enheter årliga NKI- eller kundundersökningar. Trots tekniska mätproblem i form av att frågorna vid genomförandet av NKI eller motsvarande inte kan förändras för mycket över tid då man riskerar att påverka kontinuiteten i mätningarna, och att mätinstrumentet främst ses som historiskt fokuserat då mätningen endast genomförs på årsbasis, tillmäts inte resultatet av dyliga undersökningar endast symbolisk betydelse. I Vägverkets producerande delar kan detta bl.a. kopplas till att en årlig mätning av kundernas nöjdhet utgör ett tvingande krav i Vägverkets vertikala styrning av verksamheterna. Därtill menar såväl Banverkets som Vägverkets producerande delar att det är av strategisk vikt att kunna visa på förändringar av kundnöjdheten över tid och att jämföra graden av kundnöjdhet i enheterna med andra organisationer.

Närvaron av ekonomiska faktorer och närheten till de producerande delarnas kunder har också inneburit att brister i relation till den tekniska faktorn ”system för information/kommunikation och avhjälpande”, inte lyfts fram som ett problem i förhållande till utvecklingen av en lateral styrning. Då de

producerande enheterna möter kunderna direkt i den operativa verksamheten är de inte i samma utsträckning som de förvaltande delarna beroende av särskilda system för att samla in information om kunderna och kommunicera med dessa. Det föreligger också ett minskat behov av fungerande system för spridning av kundbehov för att laterala aspekter ska tillmätas betydelse i verksamheten. Detta är kopplat till den direkta kontakten med kunderna och att det föreligger en viss frihet för de anställda att utifrån kundernas synpunkter genomföra förändringar direkt under genomförandet av ett projekt.

## 7.4 Lateral och vertikal styrning i de förvaltande delarna

### 7.4.1 Grad av inbäddning

I jämförelse med de producerande delarna, karaktäriseras styrningen av Banverkets och Vägverkets förvaltande delar av att laterala styraspekter i betydligt lägre grad blivit inbäddade i den vertikala styrningen. De fyra komponenter vilka i föregående avsnitt (se avsnitt 7.3) diskuterats i relation till utvecklingen av en lateral styrmodell, har således inte kommit att påverka utformningen av de förvaltande delarnas styrning i någon större utsträckning. Istället präglas utformningen av verksamheternas vertikala styrning av ett ägarperspektiv i form av regeringens krav snarare än kundernas behov. En sådan låg grad av inbäddning understöds också av att uppföljningen av de förvaltande delarna genomförs enligt en vertikal styrmodell och att det endast föreligger en lägre grad av bemyndigande av de anställda att anpassa den operativa verksamheten efter kundernas behov. Att den vertikala styrningen är dominerande i Banverkets och Vägverkets förvaltande delar har även resulterat i att verksamheternas organisationella struktur bygger på en funktions- snarare än en processindelning. De förvaltande delarnas arbete med processorientering har inte inbäddats i den vertikala styrningen.

Att laterala styraspekter endast i låg grad blivit inbäddade i de förvaltande delarnas vertikala styrning kan kopplas till den laterala och vertikala styrningens skilda logiker. Då det till skillnad från situationen i de producerande delarna saknas en närvaro av ekonomiska faktorer i de förvaltande delarna har inte de konflikterande styrlogikerna sammansmält i verksamheterna. De spänningar som uppkommit mellan den laterala och vertikala styrmodellen på en övergripande fältnivå, har istället transplanterats ned i de förvaltande delarna av Banverket och Vägverket och motverkar en sådan sammansmältning.

I följande avsnitt fördjupas analysen av hur den låga graden av inbäddning av laterala aspekter i de förvaltande delarnas vertikala styrning kan kopplas till institutionella respektive tekniska faktorer och samspelet mellan dessa.

### 7.4.2 Institutionella begränsningar och förutsättningar

Inom både Banverket och Vägverket anses regeringens institutionaliserade vertikala styrning utgöra såväl en barriär som en drivkraft för utvecklingen av en lateral styrning. Styrningens utformning och innehåll upplevs exempelvis hindra myndigheternas flexibilitet genom indelningen i olika anslagsposter, kravet på långsiktiga planer och olika typer av reglering av myndigheternas verksamheter. Dyliga institutionella krav anses också minska Banverkets och Vägverkets möjligheter att bemyndiga enskilda kunder och kundgrupper och att låta kundernas behov avspeglade sig i den vertikala styrningen. Samtidigt tolkas det i politiska uttalanden och propositionstexter formulerade stödet för kundorientering som en drivkraft för utvecklingen av en lateral styrning.

I Vägverket uttrycker man också en frustration över regeringens ovilja att definiera innebörden av kundorientering i den senaste transportpolitiska propositionen. Detta kan anses motsägelsefullt då myndigheten samtidigt efterfrågar en ökad frihet i relation till institutionella aktörer att själv bestämma över verksamhetens utveckling och innehåll. Ett mål med kundorienteringsarbetet är dessutom att Vägverket ska få en större möjlighet att påverka transportpolitikens utformning. Att mål- och resultatstyrning utgör den övergripande styrmodellen i svensk statsförvaltning är dock inget som ifrågasätts, varken inom Banverkets eller Vägverkets förvaltande delar. Det kan dessutom betraktas som institutionaliserat att målformuleringsprocesserna i de två myndigheterna ska ta sin utgångspunkt i de i regleringsbrevet formulerade målen för verksamheterna.

Medan stödet för kundorientering bland institutionella aktörer på en övergripande fältnivå således understödjer utvecklingen av laterala styraspekter, medger de institutionaliserade vertikala strukturerna för styrningens utformning endast en lägre grad av inbäddning av desamma. Medan detta har resulterat i spänningar i de förvaltande delarna, har skillnader i bakgrunden till Banverkets och Vägverkets införande av kundorientering och i satsningen på att utveckla en lateral styrning fått som effekt att dyliga spänningar hanterats på olika sätt i de två myndigheterna.

Inom Banverkets förvaltande delar har exempelvis inte konflikterna mellan den laterala och vertikala styrningens institutionella logiker fått ett uttalat genomslag i den operativa verksamheten. Detta kan kopplas till att de förvaltande delarnas arbete med kundorientering främst har sitt ursprung i externa faktorer i form av förändringar i Banverkets förutsättningar och omvärld. Dyliga förändringar utgörs av avregleringen av järnvägsmarknaden för godstransporter i kombination med att Banverket fick ansvar för fördelningen av spårkapacitet mellan flertalet konkurrerande och affärsdrivande verksamheter. Medan dessa förändringar kopplas till Banverkets arbete med kundorientering, upplevdes det även föreligga en vilja på den övergripande fältnivån om att myndigheten skulle arbeta service- och kundorienterat.

Kundorientering ansågs dessutom generellt utgöra en trend i statsförvaltningen.

Som ett resultat av förändringarna i Banverkets förutsättningar kom myndighetens verksamhet att ligga till grund för kundernas möjligheter att uppbygga konkurrenskraft och generera vinst. Därmed flyttades också fokus i myndigheten från ett ansvar att bygga och underhålla järnväg till att verka för att anläggningen trafikeras. Samtidigt har dessa externt uppkomna förändringar inte givit upphov till något reellt internt ifrågasättande av myndighetens traditionella produktionsorientering, eller institutionaliserade vertikala styrmodell. Istället har Banverket antagit en relativt pragmatisk inställning till utvecklingen av en lateral styrning, varvid arbetet med kundorientering kommit att betraktas som en del i myndighetens produktionsorientering. Då myndigheten besitter teknisk kompetens och producerar och underhåller järnvägen, understöds kundernas möjlighet att trafikera anläggningen och generera vinst. Genom att endast i lägre grad bädda in arbetet med kundorientering i den vertikala styrningen, har myndigheten undvikit uppkomsten av uttalade konflikter mellan den vertikala styrmodellen och dess fokus på tekniska aspekter och utvecklingen av kundorientering.

Inom Vägverkets förvaltande delar kan däremot inte arbetet med kundorientering och utvecklingen av en lateral styrning kopplas till motsvarande förändringar i myndighetens omvärld eller förutsättningar. Vägverkets arbete med att utveckla en lateral styrning kan snarare kopplas till en drivkraft i myndigheten att anpassa verksamheten till kvalitetsrörelsens och TQM:s värderingar och anses utgöra resultatet av en frivillig anpassning till institutionella normer. Vägverket började redan i slutet av 1990-talet att tillämpa SIQ:s modell för kundorienterad verksamhetsutveckling och utvärdera verksamheten utifrån ett kvalitetsorienterat perspektiv. Graden av kundorientering var grundläggande för resultatet av denna utvärdering. Därtill innebar regeringens utnämning av en ny generaldirektör i Vägverket att arbetet med kundorientering och utvecklingen av en lateral styrning intensifierades och systematiserades. Utöver en personlig uppfattning om vikten av kundorientering i statsförvaltningen, bottnade generaldirektörens fokus på kundorientering i de erfarenheter och värderingar som han erhållit genom sitt tidigare generaldirektörsuppdrag i affärsverket Luftfartsverket (nuvarande LFV).

I jämförelse med Banverket resulterade också arbetet med kundorientering i Vägverkets förvaltande delar tidigt i mer genomgripande förändringar av verksamheten. Med hjälp av externa konsulter genomfördes ett större förändringsarbete i myndigheten och processorientering infördes i syfte att stärka arbetet med kundorientering. Detta ledde i sin tur till en omorganisation, varvid myndigheten gick från att ha varit en linjeorganisation till att bli en matrisorganisation. Därtill inrättades bl.a. organisatoriska roller i form av kundansvariga för myndighetens 11 kundgrupper på central och regional nivå. Generaldirektörens stöd för och fokus



på kundorientering åskådliggörs i den vertikala styrningen av Vägverkets förvaltande delar. De centralt formulerade målen för kundorienteringsarbetet uppges också utgöra den starkaste drivkraften för utvecklingen av en lateral styrning på lägre nivåer i verksamheten.

Samtidigt har Vägverkets ovilja att frånga de etablerade principerna och rutinerna för styrningens utformning, i kombination med ett genomgripande förändringsarbete i syfte att utveckla en lateral styrning, inneburit att konflikter mellan de två styrmodellerna uppkommit i organisationen. Genom att Vägverkets vertikala styrning av de förvaltande delarna genomförs i linjen, saknas bl.a. naturliga ingångar för de kund- och processansvariga att påverka utformningen av myndighetens ekonomistyrning utifrån identifierade kundbehov. Detta motverkar en högre grad av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen.

Medan endast Vägverkets förvaltande delar lyfter fram frivilliga standarder i form av SIQ för utvecklingen av kundorientering, menar båda myndigheterna att arbetet med att uppnå ISO-certifiering utgör en bakgrund för införandet av en lateralt orienterad processororientering. Att Banverkets och Vägverkets införande av processororientering har sin bakgrund i en frivillig anpassning till institutionella normer understöds också av den inverkan som externa konsulter har haft på myndigheternas beslut att införa det laterala arbetssättet. Mot bakgrund av skillnader i de institutionella utgångspunkterna för lateral och vertikal styrning, har också en konflikt uppstått mellan arbetet med processororientering och myndigheternas institutionaliserade vertikala strukturer. Då den vertikala styrningen dominerar i Banverkets och Vägverkets förvaltande delar har arbetet med processororientering fått en nedtonad roll i båda myndigheternas verksamheter.

Samtidigt resulterade skillnader i organisatoriska faktorer och graden av anpassning till frivilliga standarder i olika angreppssätt från myndigheterna i det praktiska förändringsarbetet och införandet av processororientering. Medan det hos Vägverkets generaldirektör fanns ett starkt stöd för arbetet med processororientering, ställde sig Banverkets ledning skeptisk till dess införande. Avsaknaden av engagemang och stöd från bl.a. Banverkets generaldirektör resulterade i att processororienteringen inte fick något genomslag i verksamheten. Som ett resultat av nyrekryteringar på ledningsgruppsnivå i myndigheten ökade dock det centrala stödet för arbetssättet och man gjorde en nysatsning på området. Banverkets processer utvecklades dock inte till att bli en inbäddad del av den vertikala styrningen, utan kom endast att utgöra rena beskrivningar av verksamheten.

Inom Vägverket genomfördes mer genomgripande förändringar i verksamhetens utformning och organisering, i syfte att införa en processororientering som i enlighet med TQM:s och kvalitetsrörelsens värderingar skulle leda till en horisontell ansvarsfördelning. Detta var också i enlighet med myndighetens tillämpning av SIQ:s modell för kundorienterad verksamhetsutveckling. Generaldirektörens och ledningens satsning på process-

orientering kom emellertid att resultera i uppkomsten av gränsdragningsproblem mellan ansvaret för kund- och processansvariga, och mellan linjeverksamheten och de förvaltande delarnas identifierade processer. Arbetet med processororientering uppfattades som krångligt och mötte motstånd på lägre nivåer i verksamheten. Därtill fick de förvaltande delarnas fokus på processer som effekt att fokus flyttades från kunden och ett inlemmande av laterala aspekter i styrningen, till hur det processororienterade arbetet i praktiken skulle bedrivas. Processororienteringen fick också kritik av externa konsulter till Vägverket, varvid myndighetens ledningsgrupp och generaldirektör beslutade att processerna skulle övergå till att endast utgöra rena beskrivningar av verksamheten. På samma sätt som inom Banverket, kom således processororienteringen inte att utvecklas till en inbäddad del av den vertikala styrningen i Vägverkets förvaltande delar.

Inom såväl Banverkets som Vägverkets förvaltande delar uppges också de institutionaliserade vertikala strukturerna för styrningens utformning och genomförande minska verksamheternas flexibilitet i arbetet med att uppfylla kundernas behov och därvidlag ett bemyndigande av enskilda kunder respektive kundgrupper. I detta sammanhang kan bl.a. budgetprocessen och att utformningen av mål för styrkortens kundfokus/kundperspektiv genomförs på årsbasis lyftas fram. När ett mål väl utformats för verksamhetsåret är det detta mål man arbetar mot och som följs upp, oavsett om kundernas behov förändras. Inom både Banverket och Vägverket motverkar således de institutionaliserade vertikala strukturerna för styrningens utformning och genomförande en högre grad av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen. Samtidigt efterfrågas inte någon renodlad lateral styrning i vare sig Banverkets eller Vägverkets förvaltande delar. Man menar istället att det är kombinationen av en vertikal och lateral styrning som utgör det eftersträvarvärda i arbetet med kundorientering.

#### 7.4.3 Tekniska barriärer och drivkrafter

I Banverkets och Vägverkets förvaltande delar har också olika tekniska faktorer påverkat utvecklingen av en lateral styrning. Därvidlag har problem i relation till system för information/kommunikation och avhjälpande motverkat en högre grad av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen. Även konceptuella problem att definiera kundernas behov och tekniska mätproblem har bidragit till en låg grad av inbäddning.

I Banverkets förvaltande delar innebär brister i relation till system för information/kommunikation och avhjälpande att man saknar information om kundernas behov på högre nivåer i verksamheten. Därmed tenderar mål med avseende på kund i den vertikala styrningen att formuleras utifrån interna värderingar på central nivå. Medan detta understödjer tendensen i Banverkets förvaltande delar att endast i ringa utsträckning bädda in laterala aspekter i den vertikala styrningen, har även brister i Vägverkets system för

information/kommunikation och avhjälpande visat sig understödja en sådan låg grad av inbäddning. Samtidigt skiljer sig situationen i Vägverkets förvaltande delar från Banverket genom att myndighetens främsta problem uppges vara att man samlar på sig för mycket information om kunderna och deras behov, men att informationen inte sprids till olika delar av myndigheten. Medan Vägverket genomför flertalet kundundersökningar och -mätningar saknas det ett fokus på att omhänderta kundernas behov och omvandla behoven till åtgärder, vilket erhållit kritik från såväl myndighetens generaldirektör som externa konsulter. I relation till den befintliga kritiken kan det upplevas som motsägelsefullt att det samtidigt föreligger en oro i myndigheten för att man inte besitter tillräcklig information om samtliga kundgruppers behov.

I relation till de förvaltande delarnas arbete med att mäta kundernas nöjdhet, med mätinstrument i form av Nöjd-Kund-Index (NKI) eller motsvarande kundundersökningar, illustreras också existerande konceptuella problem att definiera kundernas behov och andra tekniska mätproblem. I Vägverket bottenar en del av dylika problem i verksamhetens strävan efter ett erkännande för sin förmåga att tillfredsställa kundernas behov på såväl en övergripande fältnivå som bland kunderna. Denna strävan återfinns också i generaldirektörens krav på genomförande av NKI i de förvaltande delarna. Medan verksamheten upplever svårigheter i att översätta resultatet från NKI till åtgärder och saknar kunskap om hur resultatet av NKI ska förbättras, utgör en höjning av resultatet ett återkommande krav i det balanserade styrkortets kundfokus. Ytterligare svårigheter i relation till tillämpningen av NKI består i att undersökningens resultat går emot andra kundundersökningar som genomförs av Vägverket. Att NKI trots kritiken utgör ett viktigt mål och mått i den vertikala styrningen kopplas till att Vägverkets generaldirektör vill kunna jämföra resultatet av verksamhetens NKI med andra myndigheter. Därtill ställer tillämpningen av SIQ:s modell för kundorienterad verksamhetsutveckling krav på att det finns ett mätinstrument som mäter och följer upp kundernas nöjdhet.

Inom Banverket utgör också en ökning av andelen nöjda kunder ett mål i det balanserade styrkortets kundperspektiv. Samtidigt menar man att en tillämpning av NKI tenderar att generera olika tekniska mätproblem, vilket försvårar möjligheten att påverka mätinstrumentets resultat. För att mäta kundernas nöjdhet genomför därför Banverkets förvaltande delar istället en kundundersökning med riktade frågor till existerande kunder. Vikten av att formulera bra frågor och förmågan att kunna tolka kundernas svar, anses dock påtaglig vid såväl genomförandet av NKI som andra kundundersökningar. Resultatet av myndighetens kundundersökning uppges därtill ha utgjort underlag för utformningen av mål för det balanserade styrkortets kundperspektiv. Med undantag för målet om en ökning av kundernas nöjdhet visar dock målen i styrkortets kundperspektiv på en starkt teknisk prägel, även efter den genomförda kundundersökningen. Till skillnad från

situationen i Vägverket, är emellertid denna produktionsorientering inget som ifrågasätts inom Banverkets förvaltande delar.

#### 7.4.4 Prioriteringar mellan kundbehov

Mot bakgrund av den låga graden av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen i Banverkets och Vägverkets förvaltande delar har problem uppstått i verksamheterna vad gäller förmågan att prioritera mellan olika kunder och kundgruppers behov. Några explicita prioriteringar mellan kundbehov framträder inte i den vertikala styrningen och kundansvariga har svårt att påverka beslut mot bakgrund av identifierade kundbehov. Därtill är NKI eller motsvarande främst av symbolisk betydelse i myndigheternas förvaltande delar och tillhandahåller inte användbar information som kan utgöra grund för genomförandet av prioriteringar. Inte heller är övriga system för insamling av information om kundbehov till någon större hjälp i detta sammanhang. Samtidigt ställer de institutionaliserade vertikala strukturerna för styrningens utformning krav på en förmåga att genomföra prioriteringar mellan olika intressenters och kunders krav. Medan dessa problem gäller för båda myndigheterna har de blivit särskilt uttalade i Vägverket. Detta kan kopplas till skillnader i Banverkets och Vägverkets satsning på kundorientering och mål med arbetet.

Medan Vägverkets arbete med kundorientering åtnjuter ett stort stöd hos myndighetens generaldirektör, har Banverkets generaldirektör haft en mer avvaktande inställning till arbetet. Kundorienteringen har inte lett till några förändringar i myndighetens kärnverksamhet, utan arbetet med kundorientering kopplas främst till den avreglering som skett av järnvägsmarknaden för godstransporter, varvid järnvägsföretagen kommit att betraktas som det prioriterade kundsegmentet. Prioriteringen av dessa kunder, med vilka man har en affärsmässig relation, framför verksamhetens övriga kunder har underlättats av att Banverket till skillnad från Vägverket inte har som mål att genom arbetet med kundorientering kunna företräda samtliga kundgruppers behov i relation till institutionella aktörer. Avsaknaden av ett internt tryck på utvecklingen av en lateral styrning från myndighetens generaldirektör och ledning har också inneburit att införandet av kundorientering inte genererat särskilda förväntningar på lägre nivåer i verksamheten. Det föreligger därvidlag endast ett begränsat inom-organisatoriskt tryck på att arbetet med kundorientering ska leda till att kundernas behov får ytterligare inverkan på myndighetens vertikala styrning än genom den traditionella produktionsorienteringen. Därvidlag har inte heller den låga graden av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen, och därmed svårigheter att genomföra prioriteringar mellan kundbehov, lett till ett utbrett ifrågasättande i Banverkets förvaltande delar.

I Vägverket är däremot kundorienteringens betydelse för extern legitimering tydligare. Strävan efter att arbetet med kundorientering ska utgöra

ett komplement till den parlamentariska processen och resultera i ökade möjligheter för myndigheten att påverka transportpolitikens utformning innebär att flertalet medborgares och transportföretags behov måste hanteras. Därvidlag har inte heller Vägverket valt att prioritera vissa kundgrupper före andra i sitt arbete med kundorientering, utan verksamhetens kunder består av i stort sett alla som använder sig av eller berörs av det svenska vägtransportsystemet (i form av exempelvis gångare, cyklister, bilister och transportföretag). Myndigheten behöver uppbygga ett förtroende på den övergripande fältnivån för att man genom sina åtgärder i vägtransportsystemet ska kunna generera nöjda kunder eller medborgare. Vägverket behöver också erhålla en legitimitet från kunderna, för att myndigheten ska kunna företräda deras intressen i transportsystemets och transportpolitikens utveckling och utformning. Denna strävan efter att utgöra det samlade språkröret för kundernas eller medborgarnas behov gentemot regeringen, i kombination med en låg grad av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen, har lett till uttalade svårigheter för Vägverket att prioritera bort identifierade kundbehov i den vertikala styrningen.

Medan den parallella närvaron av laterala och vertikala krav fordrar av båda myndigheterna att de kan balansera de olika typerna av perspektiv, är det också inom Vägverket som detta särskilt lyfts fram som ett problem. Problematiken åskådliggjordes bl.a. i samband med myndighetens försök att utforma "avvägda kundprogram", som underlag för ett lateralt perspektiv i utformningen av Vägverkets strategiska plan. Verksamheten klarade inte att genomföra den prioritering mellan kundbehov, som ursprungligen ingick som en del i arbetet. Samtidigt har generaldirektörens och ledningens engagemang, och de förändringar som genomförts i verksamheten som en följd av införandet av kundorientering, resulterat i förväntningar bland myndighetens anställda på att kundernas behov ska få en reell inverkan på myndighetens ekonomistyrning. Detta har lett till ett utbrett ifrågasättande i verksamheten vad gäller den låga graden av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen och därmed svårigheter att genomföra prioriteringar mellan kundbehov. Till skillnad från Banverket uttrycker också Vägverket en oro för att det balanserade styrkortets krav på mätbarhet ska leda till att vissa kunder eller kundgrupper marginaliseras (jfr. Dillard och Tinker, 1996).

I enlighet med den ovanstående diskussionen kan det delvis anses utgöra ett självständigt val huruvida en organisation vill vara kundorienterad för alla eller bara en del samt i vilken utsträckning kundorientering används för extern legitimering. Därvidlag understryks betydelsen av en organisations förmåga att genomföra prioriteringar mellan kundbehov. Samtidigt kan en sådan förmåga inte anses utgöra en drivkraft för lateral styrning, utan snarare betraktas som en konsekvens av inbäddningen av laterala styraspekter i den vertikala styrningen. Diskussionen visar också på skillnader vad gäller uppkomsten av spänningar mellan lateral och vertikal styrning, mot bakgrund av

om en organisation söker genomföra prioriteringar inom ramen för verksamhetens institutionella förutsättningar eller ej. I Vägverket har exempelvis den kraftfulla satsningen på kundorientering resulterat i att man sökt genomföra prioriteringar vilka utmanar de existerande förutsättningarna för verksamheten. Därvidlag har de spänningar som uppstått på en övergripande fält-nivå, mot bakgrund av att den vertikala och laterala styrmodellen utgår från konflikterande institutionella logiker, transplanterats ned i Vägverkets förvaltande delar.

## 7.5 Jämförelse mellan de producerande och förvaltande delarna

Sammanfattningsvis visar det empiriska materialet att införandet av kundorientering resulterat i att laterala styraspekter i varierande grad blivit inbäddade i Banverkets och Vägverkets vertikala styrning. Medan en relativt hög grad av inbäddning kan urskiljas i myndigheternas producerande delar, har detta visat sig mer problematiskt i de förvaltande delarna trots att försök gjorts att åstadkomma en sådan inbäddning (i synnerhet i Vägverket). Tabell 10 sammanfattar hur de olika drivkrafter och barriärer som återfinns i den analytiska referensramen har påverkat dessa skillnader i graden av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen.

	<b>Banverkets producer- ande delar</b>	<b>Banverkets förvaltande delar</b>	<b>Vägverkets producer- ande delar</b>	<b>Vägverkets förvaltande delar</b>
<b><i>Institutionella/politiska faktorer</i></b>				
Lagstiftande/ reglerande instrument	H	H	H	H
Frivilliga standarder	L	L	L	L
Institutionali- serade vertikala strukturer	H	L	H	L
<b><i>Ekonomiska faktorer</i></b>				
Konkurrens	H	N/A	H	N/A
Betalande kunder	H	N/A	H	N/A
<b><i>Tekniska faktorer</i></b>				
System för information/ kommunikation och avhjälpande	H – minskade problem p.g.a. närhet till kund	L	H – minskade problem p.g.a. närhet till kund	L
Konceptuella problem att definiera kundernas behov	H – minskade problem p.g.a. närhet till kund	L	H – minskade problem p.g.a. närhet till kund	L
Tekniska mätproblem	H – minskade problem p.g.a. närhet till kund	L	H – minskade problem p.g.a. närhet till kund	L

Tabell 10. Sammanfattande tabell över de faktorer som understödjer en hög (H) respektive låg (L) grad av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen i Banverkets och Vägverkets producerande och förvaltande delar

### 7.5.1 Hög respektive låg grad av inbäddning av laterala styraspekter

I Banverkets och Vägverkets producerande delar har arbetet med kundorientering anpassats till närvaron av ekonomiska faktorer och institutionella

krav på ett finansiellt perspektiv i verksamheterna. Mot bakgrund av att de producerande delarnas tillkomst bottnar i ett nära samspel mellan ekonomiska och institutionella faktorer, har dessutom ekonomiska faktorer kommit att bli till en inbäddad del i myndigheternas vertikala styrning av enheterna. Att den vertikala styrningen tar sin utgångspunkt i en marknadsorienterad logik är därvidlag i överensstämmelse med de krav som ställs på enheterna som ett resultat av förekomsten av olika ekonomiska faktorer. Medan den vertikala styrningen i stor utsträckning understödjer en lateral styrning i form av krav på en anpassning av verksamheterna till dylika faktorer, ställer även enheternas operativa verksamheter krav på en sådan anpassning; något som i sin tur understöds av den vertikala styrningens fokus på finansiella aspekter. Närvaron av ekonomiska faktorer i Banverkets och Vägverkets producerande delar har således resulterat i ett ömsesidigt beroende mellan den vertikala och laterala styrmodellen och lett till en hög grad av inbäddning av vissa laterala styraspekter i den vertikala styrningen. De spänningar som uppstått på den övergripande fältnivån mellan laterala och vertikala styrmodeller har därmed inte kommit att transplanteras ned i Banverkets och Vägverkets producerande delar i någon större utsträckning. Samtidigt utgör de producerande delarnas arbete med processororientering, vilket bottnar i myndigheternas anpassning till frivilliga standarder, ett undantag i detta sammanhang. Medan processororientering utgör en delaspekt av lateral styrning, har konflikter mellan de underliggande logikerna för processororientering och enheternas dominerande vertikala styrmodell resulterat i att det lateralt orienterade arbetssättet inte utvecklats till en inbäddad del av den vertikala styrningen. Trycket på de producerande delarna att anpassa sig till frivilliga standarder för processororientering har dock varit relativt måttligt, vilket bidragit till att minska spänningarna mellan olika logiker.

Genom närvaron av ekonomiska faktorer har också de producerande delarna fått en närhet till de kunder med vilka man har en ekonomisk relation, varvid insamlingen av information om kundbehov kan genomföras inom ramen för den operativa verksamheten. Därtill har denna närhet till kunderna resulterat i att problem i relation till tekniska faktorer endast fått en begränsad betydelse för inbäddningen av laterala styraspekter i den vertikala styrningen. Problem med avseende på system för information/kommunikation och avhjälpande, konceptuella problem att definiera kundernas behov och tekniska mätproblem har kompensrats genom att en närhet till kunderna möjliggör för enheterna att direkt påverka leveransen av projekt eller liknande utifrån kundernas synpunkter. Därtill har de producerande delarna tagit fram kundnära mått, vilka blivit till en integrerad del i den vertikala styrningen, för att kompensera för problem i relation till tekniska faktorer. Detta understödjer tendensen till hög grad av inbäddning av laterala aspekter i den vertikala styrningen.

De institutionella förutsättningarna för arbetet med kundorientering i Banverkets och Vägverkets förvaltande delar är till stor del överensstämmande.



Medan det finns ett generellt stöd för kundorientering på en övergripande fältnivå i form av lagstiftning/reglering, motverkar dock existerande vertikala strukturer en inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen i båda myndigheterna. Samtidigt föreligger emellertid tydliga skillnader i andra sammanhang, vad gäller arbetet med kundorientering i Banverkets och Vägverkets förvaltande delar.

I Banverkets förvaltande delar bottenar exempelvis arbetet med kundorientering främst i förändringar i myndighetens omvärld och förutsättningar, vilket kom att resultera i en förändring i de externa krav som riktas mot verksamheten. Medan nyttobetonade skäl således utgör en viktig bakgrund till införandet av ett kundfokus i Banverket, kan även införandet av kundorientering kopplas till en svagare form av tvingande isomorfism i form av lagstiftande/reglerande instrument. Även om frivilliga standarder inte heller har varit helt oviktiga i detta sammanhang, har Banverket till skillnad från Vägverket endast i mindre utsträckning påverkats av dylika normer. Myndighetens ledningsgrupp har ett distanserat förhållningssätt till arbetet med kundorientering, och det föreligger inget uttalat inom-organisatoriskt tryck i de förvaltande delarna för att laterala aspekter ska tillmätas betydelse i den vertikala styrningen. De normer eller värderingar som traditionellt sammankopplas med ett införande av kundorientering i offentlig sektor, har inte heller avspeglats sig i verksamheten i någon större utsträckning. Istället har arbetet med kundorientering endast i en lägre grad kommit att bäddas in i Banverkets vertikala styrning, och den genomgående uppfattningen är att ett kundfokus i verksamheten omhändertas inom ramen för myndighetens traditionella produktionsorientering.

I Vägverkets förvaltande delar kan däremot arbetet med kundorientering kopplas till en kraftfull, frivillig anpassning till institutionella normer och tillsättningen av en ny generaldirektör, vilket resulterade i ett intensifierat och systematiserat arbete med kundorientering. Till skillnad från situationen i Banverket föreligger det också en strävan i Vägverkets förvaltande delar att tätt koppla arbetet med kundorientering till den vertikala styrningen. Samtidigt har myndigheten inte varit beredd att ifrågasätta de institutionaliserade principerna för den vertikala styrningens utformning och inte heller i tillräcklig utsträckning att anpassa arbetet med kundorientering till verksamhetens förutsättningar vilket har resulterat i accentuerade spänningar mellan de två styrmodellerna. Olika försök och arbetssätt för att utveckla en lateral styrning har också övergivits som ett resultat av uppkomsten av dylika problem. Samtidigt har emellertid myndigheten bibehållit sitt fokus på att försöka åstadkomma en hög grad av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen. Denna satsning har dock inte givit resultat utan laterala styraspekter har endast kommit att inbäddas i styrningen i en lägre utsträckning.

Den låga graden av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen i Banverkets och Vägverkets förvaltande delar understöds också

av brister i relation till olika tekniska faktorer. Medan de förvaltande delarna inte på samma sätt som de producerande delarna möter kunderna direkt i den operativa verksamheten, är man i större utsträckning beroende av genomförandet av olika undersökningar för att definiera kundernas behov vilket innebär en ökad utsatthet för tekniska mätproblem. Därvidlag behöver man också i högre utsträckning fungerande system för att samla in information om kunderna och sprida kundernas behov i organisationen, för att laterala aspekter ska få en effekt på den vertikala styrningens utformning och genomförande. Avsaknaden av en närhet till kunden innebär dessutom att genomförda tolkningar av kundernas behov endast i mindre utsträckning kan stämmas av med kunderna. Därmed tenderar de brister i system för information/kommunikation och avhjälpande, konceptuella problem att definiera kundernas behov samt tekniska mätproblem som observerats i myndigheternas förvaltande delar att motverka en hög grad av inbäddning av laterala aspekter i den vertikala styrningen.

### 7.5.2 Prioriteringar mellan kundbehov

De empiriska observationerna har också resulterat i att ytterligare en faktor kopplad till utvecklingen av lateral styrning vuxit fram som viktig i relation till denna avhandlings analysmodell. Denna induktivt genererade faktor utgörs av en förmåga att genomföra prioriteringar mellan olika kundbehov och kan snarare betraktas som en konsekvens av inbäddningen av laterala aspekter i den vertikala styrningen än en drivkraft för lateral styrning. Medan förmågan att prioritera inte utgjorde en empiriskt tydlig aspekt i Banverkets och Vägverkets producerande delar respektive Banverkets förvaltande delar, framkom vikten av en sådan förmåga i samband med analysen av Vägverkets förvaltande delar. Inom dessa delar kom oförmågan att genomföra prioriteringar mellan olika kunder och kundbehov, i kombination med en större satsning på att utveckla en lateral styrning, att resultera i uttalade problem och ifrågasättande av myndighetens arbete med kundorientering.

Samtidigt behöver avsaknaden av en diskussion om förmågan eller oförmågan att prioritera i Banverkets förvaltande delar respektive myndigheternas producerande delar, inte innebära att genomförandet av prioriteringar är oproblematiskt. Inom Banverkets förvaltande delar kan istället det faktum att prioriteringar inte påtalats som ett problem kopplas till myndighetens avvaktande inställning till arbetet med kundorientering och avsaknaden av en strävan att göra laterala styraspekter till en i hög grad inbäddad del av den vertikala styrningen. De prioriteringar mellan kundbehov som genomförts är av en implicit karaktär, genom det sätt myndigheten valt att definiera sina kunder. Till skillnad från Vägverket aktualiseras därmed inte prioriteringsproblematiken i lika hög utsträckning i själva styrningen. Banverket lyfter inte heller fram arbetet med kundorientering i legitimerande syfte i lika hög grad som Vägverket. Därmed har det inte upparbetats ett

tryck på lägre nivåer i verksamheten för att arbetet med kundorientering ska resultera i en ökad lateral styrning. Genom Banverkets sammankoppling av kundorientering med myndighetens traditionella produktionsorientering, har genomförandet av prioriteringar mellan olika kundbehov kommit att utföras inom ramen för myndighetens institutionella förutsättningar.

I Banverkets och Vägverkets producerande delar kan istället närvaron av ekonomiska faktorer utgöra en förklaring till att genomförandet av prioriteringar mellan olika kunder och kundbehov inte kommit att utvecklas till ett problem. Mot bakgrund av inbäddningen av ekonomiska faktorer i den vertikala styrningen och att arbetet med kundorientering kommit att kopplas till möjligheten för enheterna att uppfylla den vertikala styrningens finansiella krav har verksamheterna en tydlig grund för genomförandet av prioriteringar i form av finansiella aspekter. Därtill har närvaron av ekonomiska faktorer minskat betydelsen av de institutionella begränsningar som råder för myndigheterna Banverket och Vägverket som helhet och gett enheterna större handlingsfrihet. Till skillnad från de förvaltande delarna har exempelvis de producerande delarna en större frihet att välja bort kunder mot bakgrund av avkastningskrav och krav på kostnadseffektivitet och det råder en ökad frihet vad gäller enheternas möjligheter att själva prissätta sina tjänster. Det föreligger även en viss frihet för anställda med kundansvar på lägre nivåer, att genomföra förändringar under utförandet av projekt utifrån kundernas önskemål. Då en sådan handlingsfrihet återspeglar inbäddningen av laterala styraspekter i den vertikala styrningen finns grund för slutsatsen att en sådan inbäddning underlättar prioriteringar mellan kundbehov.

## 8. Slutsatser

### 8.1 Inledning

I detta kapitel presenteras avhandlingens slutsatser. Inledningsvis förs en diskussion om relationen mellan vertikal och lateral styrning i Banverkets och Vägverkets förvaltande och producerande delar. Därefter följer ett avsnitt vilket fokuserar de bakomliggande orsakerna till den varierande graden av inbäddning av laterala styraspekter i vertikal styrning samt konsekvenserna av detta i form av förmågan att genomföra prioriteringar mellan olika kundgrupper och kundbehov. I samband med denna diskussion utvecklas fyra hypoteser som sammanfattar avhandlingens centrala slutsatser. Kapitlet avslutas med en diskussion kring avhandlingens övergripande bidrag och implikationer för fortsatt forskning.

### 8.2 Relationen mellan vertikal och lateral styrning

Att den vertikala och laterala styrningen tar sin utgångspunkt i skilda logiker tydliggörs vid en jämförelse av de två styrmodellerna med avseende på utgångspunkten för formuleringen av organisatoriska mål, uppföljning av verksamheten, ansvarsfördelning och organisatoriskt fokus (jfr. Chenhall, 2008; Cäker, 2007; Hackman och Wageman, 1995; Modell, 2009; Mouritsen, 1999; Munro och Hatherly, 1993). Medan den vertikala styrningen omfattar ett centralt fastställande av organisationens mål utifrån ägarkrav respektive finansiella krav, har den laterala styrningen ett kvalitetsorienterat perspektiv och tar sin utgångspunkt i identifierade kundbehov. Vid lateral styrning utgår även uppföljningen av verksamheten från ett horisontellt och decentraliserat perspektiv, till skillnad från situationen vid en vertikal styrning där de lägre nivåernas prestationer följs upp av högre nivåer i organisationen. Inom ramen för den laterala styrningen har också de anställda större frihet att agera utifrån identifierade kundbehov. Medan den vertikala styrningen sammankopplas med en funktionsorientering av verksamheten, inbegriper avslutningsvis den laterala styrningen en processorienterad organisation med processuella ansvarsområden och ett bemyndigande av anställda på lägre nivåer i verksamheten.

De två logikerna som skisserats ovan har också manifesterats på en övergripande fältnivå i den svenska statsförvaltningen. En vertikal styrning finns inbäddad i mål- och resultatstyrningen, vilken sedan 1990-talet utgör den institutionaliserade styrmodellen i förvaltningen (jfr. Sundström, 2003).

Samtidigt har dock flera institutionella aktörer, som exempelvis KKR och SIQ, förespråkat införandet av en mer lateral styrning, inspirerad av Total Quality Management (TQM) och kvalitetsrörelsen (Modell, 2009; Modell et al., 2007). Dessa aktörer utgick från relativt renodlade laterala styrmodeller, vilka institutionaliserats i andra organisatoriska fält (se Quist, 2003; Westphal et al., 1997). Det finns därmed fog för att betrakta de laterala och vertikala styrmodeller som utvecklats i svensk statsförvaltning som utgående från olika institutionella logiker (jfr. Lounsbury, 2007; 2008). Samtidigt innebar utvecklingen av den vertikala mål- och resultatstyrningen ett visst mått av flexibilitet. Enskilda myndigheter har haft möjlighet att anpassa modellen till den egna verksamheten.

De två styrmodellerna har också tenderat att spridas på olika sätt i den svenska statsförvaltningen. Medan laterala styrmodeller främst spritts mot bakgrund av en frivillig anpassning till institutionella normer, har den vertikala styrmodellen snarare implementerats i svenska statliga myndigheter som ett resultat av tvingande isomorfism. Samtidigt visar de empiriska observationerna i denna avhandlings fyra inbäddade fall att de spänningar som uppkommit på en övergripande fältnivå mot bakgrund av de två styrmodellernas skilda logiker, även kan påverka enskilda verksamheter i den svenska statsförvaltningen. I det följande diskuteras under vilka förutsättningar dylika spänningar tenderar att transplanteras ned i statliga myndigheters verksamheter, respektive under vilka förutsättningar de två styrmodellerna istället tenderar att sammansmälta med varandra.

I såväl Banverkets som Vägverkets producerande och förvaltande delar utgör den vertikala styrningen den dominerande och sedan länge institutionaliserade styrmodellen. Den vertikala styrmodellens toppstyrning återfinns i samtliga av denna avhandlings fyra inbäddade fall. Medan de förvaltande och producerande delarnas vertikala styrning utgår från ägarens krav, har samtidigt bakgrunden till de producerande delarnas tillkomst resulterat i att ägarkraven i dessa verksamheter har ett tydligt finansiellt fokus. För att enheterna ska kunna generera en ökad kostnadseffektivitet genomförs den vertikala styrningen utifrån ett finansiellt perspektiv. Medan en sammansmältning således har skett mellan institutionella och ekonomiska faktorer i de producerande delarnas styrning, har också de producerande delarna översatt arbetet med kundorientering till att omfatta ett ekonomiskt perspektiv. Därmed har arbetet med att utveckla en lateral styrning kommit att förstärka den vertikala styrningen och underbygga dess fokus på finansiella aspekter. Verksamheternas arbete med kundorientering har kopplats till möjligheten att uppfylla den vertikala styrningens krav på avkastning respektive kostnadstäckning och vissa laterala styraspekter har i hög grad inbäddats i den vertikala styrningen. Kundorienterade mål och prestationsmått utgör en integrerad, om än kanske underordnad, del av den vertikala styrningen.

Banverkets och Vägverkets producerande delar har också i flera fall ett större mått av handlingsfrihet att anpassa verksamheten efter kundbehov än

de förvaltande delarna, även om institutionella faktorer (t.ex. i form av en till viss del reglerad prissättning) i viss utsträckning begränsar denna frihet. Medan den vertikala och laterala styrmodellens underliggande logiker således i stor utsträckning har kommit att sammansmälta i de producerande delarna, utgör verksamheternas arbete med processororientering ett undantag i detta sammanhang. Processororienteringens fokus på en indelning av verksamheten i processuella ansvarsområden har inneburit en utmaning av de producerande delarnas institutionaliserade vertikala strukturer och traditionella funktionsorientering. Kombinationen av att den vertikala styrmodellen utgör den dominerande styrmodellen i de producerande delarna och att det endast föreligger en lägre grad av tryck på enheterna att anpassa sig till frivilliga standarder, har fått som effekt att arbetet med processororientering inte blivit till en inbäddad del av den vertikala styrningen. Mot bakgrund av att de producerande delarnas finansiella fokus föregått införandet av kundorientering, har detta dock inte påverkat den i övrigt höga graden av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen. Istället för att kopplas till frivilliga standarder har enheternas arbete med kundorientering översatts till att omfatta ett ekonomiskt perspektiv.

I Banverkets och Vägverkets förvaltande delar saknas däremot en närvaro av ekonomiska faktorer som kan agera som en katalysator för en sammansmältning av den vertikala och laterala styrmodellens underliggande logiker. De spänningar som uppkommit mellan laterala och vertikala styrmodeller på en övergripande fältnivå har snarare transplanterats ner i verksamheterna. Det faktum att den vertikala styrningen utgår från ett ägarperspektiv och att uppföljningen av verksamheterna sker enligt en vertikal modell, där lägre nivåer följs upp av högre nivåer, har resulterat i en låg grad av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen. Kundorienterade mål och prestationsmått (t.ex. Nöjd-Kund-Index) spelar huvudsakligen en symbolisk roll och har visat sig svåra att använda för operativt beslutsfattande. Likaså har strävandena efter processororientering fått ett begränsat genomslag och/eller nedtonats. Införandet av kundorientering har inte heller lett till någon märkbar ökning i de anställdas befogenheter att anpassa verksamheten efter kundernas behov.

Medan graden av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen således är låg i såväl Banverkets som Vägverkets förvaltande delar, har spänningarna mellan den vertikala och laterala styrmodellen blivit olika uttalade i verksamheterna. Samtidigt som en frivillig anpassning till institutionella normer utgör en bakgrund för införandet av kundorientering i såväl Banverket som Vägverket, har betydelsen av en sådan anpassning varit mer genomgripande i Vägverket. Frivilliga standarder i form av SIQ:s normer har spelat en betydande roll för Vägverkets arbete med att utveckla en lateral styrning. Därtill har Vägverkets ledning genomfört en kraftfull satsning på arbetet med kundorientering i de förvaltande delarna till skillnad från Banverkets ledning, vilken istället intagit ett avvaktande förhållningssätt till ar-

betet. Kombinationen av en kraftfull satsning på att införa en kundorientering i enlighet med SIQ:s och kvalitetsrörelsens värderingar, och en ovilja att frångå verksamhetens institutionaliserade vertikala strukturer för styrningens genomförande, har lett till att de konflikterande logikerna mellan laterala och vertikala styraspekter blivit mer uttalade i Vägverkets förvaltande delar än i Banverket. Detta mönster återspeglas också i relation till Vägverkets satsning på processororientering.

Mot bakgrund av att Vägverket till skillnad från Banverket sökte införa en processororientering i enlighet med TQM och kvalitetsrörelsens värderingar, kom konflikten mellan processororienteringens underliggande logik och den vertikala styrmodellen att bli mer uttalad. Medan processororientering i enlighet med den tidigare litteraturen utgör en del av begreppet lateral styrning, visar de empiriska observationerna i Vägverkets förvaltande delar hur en parallell närvaro av kund- och processororientering kan resultera i ett konflikterande organisatoriskt fokus. Detta är kopplat till uppkomsten av praktiska problem i Vägverket att anpassa verksamheten till det processororienterade arbetssättet, vilket resulterade i att fokus flyttades från arbetet med kundorientering och utvecklingen av en lateral styrning till hur man i praktiken skulle arbeta i enlighet med ett processororienterat perspektiv. Samtidigt som införandet av processororientering således resulterade i mer uttalade konflikter i Vägverket än i Banverket, kom slutresultatet av införandet av det lateralt orienterade arbetssättet att bli detsamma i de två myndigheterna. I varken Banverkets eller Vägverkets förvaltande delar kom processororienteringen att utvecklas till en inbäddad del av den vertikala styrningen.

Sammanfattningsvis visar avhandlingens fyra inbäddade fall hur förekomsten av konflikterande institutionella logiker kan ge upphov till tydliga variationer i ekonomistyrningspraxis (jfr. Lounsbury, 2007; 2008). Mot bakgrund av skillnader i institutionella förutsättningar och handlingsmönster, har de institutionella inkonsistenser mellan laterala och vertikala styrmodeller som manifesterats på en övergripande fältnivå resulterat i olika grader av inbäddning av laterala styraspekter i de förvaltande respektive producerande delarnas vertikala styrning (jfr. Leca och Naccache, 2006). En sådan inbäddning har också möjliggjorts mot bakgrund av en viss flexibilitet i modellernas utformning och tillämpning.

Att vertikala och laterala styraspekter under vissa förutsättningar kan sammansmälta med varandra går dock emot det normativa synsätt som presenterats i tidigare ekonomistyrningsorienterad litteratur (se t.ex. Johnson, 1992; 1994). Här förespråkas istället en relativt renodlad lateral styrning i samband med införandet och utvecklingen av ett kundfokus. Andra studier har dock ett mer nyanserat förhållningssätt till kundorientering och innehåller problematiserande diskussioner kring relationen mellan laterala och vertikala styraspekter i samband med införandet av ett kundfokus i en organisation (jfr. Hackman och Wageman, 1995; Munro och Hatherly, 1993). Medan Mouritsens (1997) empiriska studie visar hur vertikala styr-

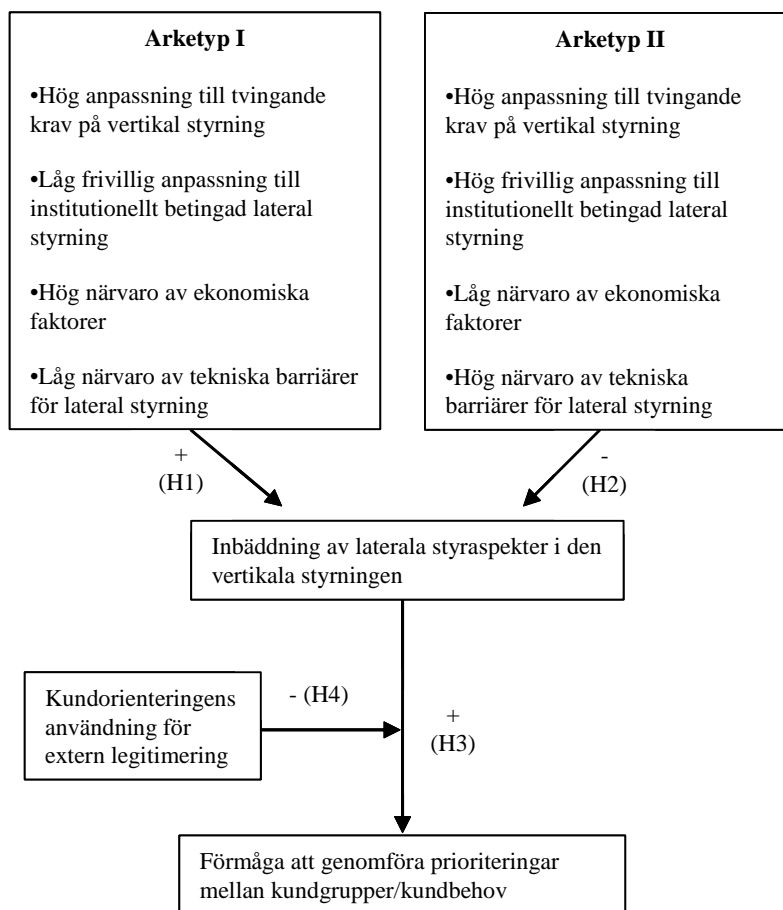
aspekter kan leda till en marginalisering av kundernas behov, lyfter Cäker (2007) och Vaivio (1999) fram betydelsen av ett samspel mellan vertikal och lateral styrning för en organisations arbete med kundorientering.

Observationerna i denna avhandlingens fyra inbäddade fall understödjer uppfattningen att den tidigare normativt inriktade litteraturen har ett alltför förenklat förhållningssätt vad gäller relationen mellan lateral och vertikal styrning och ett införande av kundorientering. Ett mer nyanserat förhållningssätt kring relationen mellan lateral och vertikal styrning är istället i linje med observationerna i Banverkets och Vägverkets producerande och förvaltande delar. Samtidigt har avhandlingens systematiska komparativa ansats möjliggjort en mer explicit konceptualisering av relationen mellan lateral och vertikal styrning som utgående från skilda institutionella logiker. Genom en sådan ansats har jag kunnat kartlägga under vilka förutsättningar dylika logiker i olika utsträckning kan sammansmälta med varandra, vilket inte visats i tidigare studier (jfr. dock Modell och Wiesel, 2008). Ytterligare ett bidrag till den befintliga forskningen på området är att jag utöver att illustrera hur konflikterande institutionella logiker kan generera variationer i ett organisatoriskt fält, också visar hur detta kan ge upphov till variationer inom enskilda organisationer. I det nedanstående utvecklas ett teoretiskt ramverk med hypoteser som grund för vidare forskning kring detta tema.

### 8.3 Ett teoretiskt ramverk för fortsatt forskning

Mot bakgrund av skillnader i graden av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen i denna avhandlingens fyra inbäddade fall, kan två arketyper urskiljas och ett antal hypoteser formuleras. Att de empiriskt grundade slutsatserna presenteras i form av två arketyper bottnar i att skillnaderna i graden av inbäddning av laterala aspekter i styrningen inte kan förklaras genom enkla och mer linjära samband mellan enskilda variabler (jfr. Greenwood och Hinings, 1988). Istället visar observationerna att graden av inbäddning bottnar i komplexa samspel och mönster mellan flera samverkande faktorer som växt fram över tid i Banverkets och Vägverkets producerande respektive förvaltande delar. Genom en utformning av arketyper möjliggörs en illustration av dessa samband. Samtidigt som slutsatskapitlets två arketyper relativt tydligt motsvarar situationen i de producerande respektive förvaltande delarna, är det viktigt att hålla i minne att de två arketyperna utgörs av två extrempunkter. Mellanformer mellan dessa arketyper kan förekomma. Exempel på detta ges också i diskussionen nedan. Figur 10 ger en övergripande bild av de två arketyperna och hur dessa hänger samman med de fyra hypoteser som utvecklas i det nedanstående.





Figur 10. Översiktlig bild av sambandet mellan avhandlingens två arketyper och fyra hypoteser

### 8.3.1 Två arketyper

Vid en jämförelse mellan Banverkets och Vägverkets producerande och förvaltande delar framträder två arketyper relativt tydligt. Den första arketyper (arketyper I) motsvaras i stor utsträckning av situationen inom de producerande delarna, medan situationen i de förvaltande delarna avspeglas i den andra arketyper (arketyper II).

En grundförutsättning för flertalet offentliga organisationer är tvingande institutionella krav på tillämpningen av en vertikal styrmodell. Detta gäller i den svenska statsförvaltningen såväl som i andra organisatoriska fält, trots rörelsen mot en ökad kundorientering (jfr. Modell, 2005a; Modell et al., 2007; Watkins och Arrington, 2007; Østergren, 2006). Denna förutsättning gäller också för både arketyper I och II. Inom ramen för arketyper I har dock de

tvingande institutionella kraven på avkastning respektive kostnadstäckning, fått som resultat att de ekonomiska faktorer som accentuerats genom konkurrensutsättning och förekomsten av betalande kunder gradvis kommit att inbäddas i den vertikala styrningen. Utvecklingen av laterala styraspekter har varit nära förknippad med denna utveckling, vilket medfört att flera av dessa gradvis också inbäddats i den dominerande vertikala styrningen. Härigenom har behovet av en frivillig anpassning till institutionellt betingade krav som en förutsättning för lateral styrning minskat. Närvaron av ekonomiska faktorer i arketyper I har också fått som effekt att en närhet till kunderna har utvecklats. Därigenom har tekniska barriärer för utvecklingen av en lateral styrning fått en minskad betydelse, även om dylika barriärer i vissa fall föreligger. Sammantaget leder detta till avhandlingens första hypotes:

*Hypotes 1*

*En hög grad av inbäddning av laterala styraspekter i vertikal styrning understöds av en samtidig förekomst av:*

- 1(a) hög grad av anpassning till tvingande krav på vertikal styrning,*
- 1(b) låg grad av frivillig anpassning till institutionellt betingad lateral styrning,*
- 1(c) hög närvaro av ekonomiska faktorer (konkurrens, betalande kunder) samt*
- 1(d) låg närvaro av tekniska barriärer för lateral styrning (brister i system för information/kommunikation och avhjälpande, konceptuella problem att definiera kundernas behov, tekniska mätproblem).*

Inom arketyper II har istället den parallella närvaron av tvingande institutionella krav på vertikal styrning och en högre grad av frivillig anpassning till institutionellt betingade krav på lateral styrning resulterat i en mer uttalad konflikt mellan de två styrformernas underliggande logiker. Även om dessa spänningar är något tydligare i Vägverkets förvaltande delar än i Banverket, återfinns samma tendens till bristande sammansmältning mellan de två styrformerna i båda myndigheternas förvaltande delar. Därtill saknas ekonomiska faktorer liknande de som förekommer i de producerande delarna, vilka kan fungera som en katalysator för att lösa upp konflikterna mellan de två styrmodellerna i Banverkets och Vägverkets förvaltande delar. Avsaknaden av ekonomiska faktorer inom arketyper II innebär även ett avstånd till kunderna, vilket förstärker betydelsen av tekniska barriärer för utvecklingen av en lateral styrning. Detta leder sammanlagt till en andra hypotes:

## *Hypotes 2*

*En låg grad av inbäddning av laterala styraspekter i vertikal styrning är ett resultat av en samtidig förekomst av:*

- 2(a) hög grad av anpassning till tvingande krav på vertikal styrning,*
- 2(b) hög grad av frivillig anpassning till institutionellt betingad lateral styrning,*
- 2(c) låg närvaro av ekonomiska faktorer (konkurrens, betalande kunder) samt*
- 2(d) hög närvaro av tekniska barriärer för lateral styrning (brister i system för information/kommunikation och avhjälpande, konceptuella problem att definiera kundernas behov, tekniska mätproblem).*

Ytterligare stöd för hypotes 1 och 2 fås från en jämförelse med andra myndigheter inom den svenska statsförvaltningen. I närliggande studier inom två andra statliga myndigheter, i form av Centrala Studiestödsnämnden (CSN) och Skatteverket, har likartade om än inte lika renodlade mönster framträtt (jfr. Modell, 2009; Modell et al., 2007; Modell och Wiesel, 2008). En jämförelse med dessa fall motiveras av att det kan råda stora skillnader mellan olika organisatoriska fält, och att viss försiktighet bör iaktas i samband med analytisk generalisering mellan sådana fält (DiMaggio och Powell, 1983). Genom en djupare jämförelse mellan avhandlingens fyra inbäddade fall och andra svenska statliga myndigheter föreligger en bättre grund för genomförandet av en sådan generalisering.

CSN utgör ett mellanting mellan de två arketyper som presenterats ovan i det att verksamheten delvis har betalande kunder, men i stor utsträckning är utsatt för tvingande krav och reglering, samt inte verkar i konkurrenssituation (jfr. Modell och Wiesel, 2008; Modell, 2009). Därtill har CSN:s arbete med kundorientering präglats av en hög anpassning till frivilliga normer och tekniska barriärer i form av mätproblem, vilket initialt ledde till en låg grad av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen. Medan CSN ställts inför problem vad gäller mätningen av kundernas nöjdhet med verksamheten, lägger man dock stor vikt vid kundnära mått som ledtider och svarstider och dessa mått har gradvis kommit att kopplas till myndighetens genomförande av Nöjd-Kund-Index (NKI). Dessutom minskade gradvis betydelsen av frivilliga normer för utvecklingen av en lateral styrning genom att mer verksamhetsanpassade och bättre förankrade förändringsprojekt vad gäller arbetet med kundorientering initierades. Detta ledde till en ökande inbäddning av vissa laterala styraspekter, som NKI, i den vertikala styrningen (jfr. Modell, 2009). Vi ser här exempel på hur en rörelse i riktning mot arketyper I understödjer en inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen.

En liknande utveckling kan skönjas i Skatteverket, även om den gradvisa övergången från arketyper II till arketyper I inte är lika uttalad i denna myndighet som i CSN.

Skatteverket verkar i monopolsituation och är utsatt för en starkt tvingande reglering. Betydelsen av tekniska barriärer har dock haft en mindre inverkan på utvecklingen av en lateral styrning (jfr. Modell et al., 2007). Samtidigt var även Skatteverkets arbete med att utveckla en lateral styrning initialt starkt kopplad till frivilliga normer i form av en anpassning till kvalitetsrörelsens värderingar (se även Quist, 2003; Quist et al., 2007). Betydelsen av dylika normer har emellertid successivt minskat över tiden. Sammantaget har detta resulterat i att laterala styraspekter, som exempelvis resultatmått som avspeglar skattebetalarnas attityder, beteenden och skilda behov, har börjat sammansmälta med regeringens vertikala styrning av myndigheten (jfr. Modell et al., 2007).

I jämförelse med CSN och Skatteverket är situationen i Banverket och Vägverket mer renodlad, genom att situationen i de producerande respektive förvaltande delarna i stor utsträckning återspeglas i de båda arketyperna. Samtidigt understödjer en jämförelse mellan de mönster som kan urskiljas i myndigheterna uppfattningen att arketyper I och II utgör två extremer. Skillnaden mellan arketyper I och arketyper II vad gäller graden av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen kan i sin tur främst kopplas till närvaron av ekonomiska faktorer. Att en inbäddning av ekonomiska aspekter i institutionella faktorer har en kraftig påverkan på utformningen av olika ekonomistyrningstekniker i en organisation är också i linje med tidigare studier inom andra organisatoriska fält (jfr. Covaleski et al., 2003; Hopper och Major, 2007; Tsamenyi et al., 2006).

Samtidigt grundas arketyper I i situationer med konkurrensutsatt såväl som icke konkurrensutsatt verksamhet. Betydelsen av ekonomiska faktorer för utvecklingen av en lateral styrning har dock inte tenderat att påverkas av om verksamheterna är formellt konkurrensutsatta eller ej. Detta är i linje med Tsamenyi et al. (2006) som menar att såväl reella ekonomiska faktorer i form av formell konkurrensutsättning som närvaron av ett ”hot” om konkurrens kan samspela med institutionella faktorer (se även Almqvist, 2004). Att ekonomiska faktorer i form av betalande kunder kan resultera i ett nära samspel och ömsesidigt beroende mellan institutionella och ekonomiska faktorer och en hög grad av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen understöds också av Ogden (1997).

Inom ramen för arketyper II innebär istället avsaknaden av sådana ekonomiska faktorer att den laterala och vertikala styrningens underliggande och konflikterande logiker genererat accentuerande spänningar mellan laterala och vertikala styraspekter. Dessa spänningar och förekomsten av tvingande krav på tillämpningen av en vertikal styrmodell leder till att laterala styraspekter endast i en mindre utsträckning inbäddas i den vertikala styrningen. Detta är i linje med Modells (2005a) och Østergrens (2006) empiriska stu-

dier, vilka illustrerar hur spänningar mellan laterala och vertikala krav leder till att de förstnämnda får en relativt undanskymd roll. I båda dessa studier bottnade detta delvis i en bristande samordning mellan lateral och vertikal styrning i miljöer där inslaget av konkurrens och betalande kunder var begränsat.

Även om en försiktighet bör iakttas vid generalisering mellan organisatoriska fält ger ovanstående observationer från studier med ett likartat fokus stöd för de mönster som återspeglas i hypotes 1 och 2. I följande avsnitt fokuseras konsekvenserna av de två hypoteserna.

### 8.3.2 Prioriteringar och extern legitimering

Medan en förmåga att genomföra prioriteringar mellan olika kunder och kundbehov inte lyfts fram som en faktor i relation till utvecklingen av lateral styrning i den tidigare litteraturen om kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor, har en sådan förmåga vuxit fram som viktig under denna avhandlings forskningsprocess. Betydelsen av en förmåga att genomföra prioriteringar i relation till graden av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen har observerats inom ramen för arketyper I och II. Medan konflikter mellan kundorienterade aspekter och prioriteringar i resursallokeringsammanhang har påtalats i tidigare litteratur (jfr. Brignall och Modell, 2000; Fountain, 2001) utgör detta ett underutforskat område. Detta understödjer vikten av den induktivt genererade faktorn ”förmåga att genomföra prioriteringar” för vidareutveckling av befintlig teori.

Medan arketyper I omfattar såväl tvingande krav på vertikal styrning som en närvaro av ekonomiska faktorer, utgör ett nära samspel mellan dessa faktorer en bakgrund till utformningen av de producerande delarna i Banverket och Vägverket. Därigenom har den dominerande vertikala styrningen i dessa verksamheter kommit att fokusera ekonomiska krav, vilket ställer krav på att de kunduppdrag som enheterna genomför omfattar ett finansiellt perspektiv. Den inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen som detta resulterat i innebär att enheterna har en viss frihet att själva påverka pris-sättningen av olika produkter och tjänster samt en ökad flexibilitet att anpassa den operativa verksamheten och styrningen efter kundernas synpunkter och behov. Närheten till kunderna underlättar även genomförandet av direkta avstämningar av prioriteringar med dem. En hög grad av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen kan således förklara varför genomförandet av prioriteringar mellan olika kundgrupper och kundbehov inte har lyfts fram som ett problem inom ramen för arketyper I.

Ett motsatt mönster framträder som en konsekvens av en lägre grad av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen. Även om arketyper II också omfattar institutionella krav på kostnadseffektivitet, innebär verksamheternas institutionella förutsättningar en barriär för genomförandet av prioriteringar mellan olika kundgrupper och kundbehov. Kombinationen

av en avsaknad av ekonomiska faktorer i form av konkurrens och betalande kunder och att Banverket och Vägverket utgör statliga myndigheter med ansvar för den svenska transportsektorn, innebär att myndigheternas förvaltande delar inte har samma frihet som de producerande delarna att prioritera mellan olika kunder utifrån ekonomiska kriterier. De behöver istället i större utsträckning ta hänsyn till aspekter som samhällsansvar och politiska ställningstaganden på den övergripande fältnivån. Därtill innebär den låga graden av inbäddning av laterala styraspekter i de förvaltande delarnas vertikala styrning, att explicita prioriteringar inte genomförs mellan olika kundbehov i samband med utformningen av verksamheternas styrning. De kundansvariga har exempelvis inte någon naturlig roll i styrningens utformning och har svårt att påverka denna utifrån identifierade kundbehov. Dessa problem förstärks av olika tekniska barriärer.

De skillnader mellan arketyper I och II som framträder ovan understöds av en jämförelse av situationen i Banverket och Vägverket med tre andra myndigheter i den svenska statsförvaltningen som verkar under varierande grader av konkurrens (Modell och Wiesel, 2009). Generellt befanns inbäddningen av laterala styraspekter i den vertikala styrningen vara mest problematisk i samband med budgetering och resursallokering i samtliga av dessa myndigheter. Förekomsten av ekonomiska faktorer som konkurrens och betalande kunder reducerade dock dessa problem något genom att större hänsyn togs till prioriteringar mellan olika kundbehov som en integrerad del av styrningen. Detta leder sammantaget till en tredje hypotes:

### *Hypotes 3*

*Förmågan att genomföra prioriteringar mellan kundgrupper/kundbehov förstärks av en hög grad av inbäddning av laterala styraspekter i vertikal styrning.*

Verksamheterna inom ramen för arketyper II uppvisar liknande institutionella begränsningar vad gäller möjligheten att genomföra prioriteringar mellan olika kundgrupper och kundbehov. Samtidigt innebär skillnader i graden av satsning på kundorientering och utvecklingen av en lateral styrning att problem i relation till genomförandet av prioriteringar blivit olika uttalade i Banverkets och Vägverkets förvaltande delar.

Till skillnad från Banverket har Vägverket genomfört en kraftfull satsning på utvecklingen av en lateral styrning i de förvaltande delarna och inte prioriterat mellan olika kundgrupper i arbetet med kundorientering. Detta kan kopplas till Vägverkets strävan efter att arbetet med kundorientering ska resultera i ökade möjligheter för myndigheten att påverka utformningen av den svenska transportpolitiken. För detta syfte behöver myndigheten legitimitet från såväl institutionella aktörer som olika kundgrupper vad gäller verksamhetens förmåga att representera kundernas behov på en övergripande fältnivå. Därvidlag ökar vikten av att inte olika kundgrupper och kundbehov

marginaliseras i styrningen. Medan denna strävan efter extern legitimering således motverkar möjligheten att genomföra prioriteringar mellan olika kundgrupper och kundbehov, innebär även den låga graden av inbäddning av laterala styraspekter i den vertikala styrningen en barriär i detta sammanhang. Genom att laterala styraspekter endast i mindre utsträckning har bäddats in i den vertikala styrningen, saknas etablerade rutiner och principer för genomförandet av prioriteringar mellan olika kundbehov.

Som nämnts ovan omfattar samtidigt arketyp II institutionella krav på kostnadseffektivitet och begränsade resurser, vilket ställer krav på att sådana prioriteringar genomförs. I likhet med utvecklingen av medborgar- och kundorientering som reformprojekt i andra länder har dock arbetet med att utveckla en lateral styrning i svensk statsförvaltning och Banverkets och Vägverkets förvaltande delar, tenderat att utvecklas relativt frikopplat från mer finansiellt inriktad styrning (jfr. Fountain, 2001; McGuire, 2002; Modell, 2006a; Modell et al., 2007; Modell och Wiesel, 2008). Kombinationen av krav på genomförandet av prioriteringar och en oförmåga i Vägverkets förvaltande delar att uppfylla dylika krav, har resulterat i accentuerade spänningar mellan den vertikala och laterala styrningen. Detta skiljer sig från situationen i Banverket där problem i samband med genomförandet av prioriteringar inte är lika uttalade. Detta kan kopplas till den avaktande inställningen till utvecklingen av en lateral styrning i myndighetens ledningsgrupp och att Banverket till skillnad från Vägverket inte lyfter fram arbetet med kundorientering i externt legitimerande syfte. Genom myndighetens sammankoppling av arbetet med kundorientering med den traditionella produktionsorienteringen, har genomförandet av prioriteringar mellan olika kunder och kundbehov kommit att genomföras inom ramen för myndighetens institutionella förutsättningar.

Att en mer utbredd användning av kundorientering för extern legitimering försvårar genomförandet av prioriteringar understöds också av Modells och Wiesels (2009) jämförelse av Banverket och Vägverket med tre andra statliga myndigheter. I likhet med situationen i Vägverket begränsades exempelvis förmågan till prioriteringar mellan kundbehov i samband med resursallokering av risken för negativa politiska reaktioner på elimineringen av vissa tjänster i en av dessa myndigheter (Statistiska Centralbyrån). Detta ger ytterligare stöd för att prioriteringsproblem kopplade till en låg grad av inbäddning av laterala styraspekter i vertikal styrning förstärks av externa legitimeringsbehov. Sammantaget leder detta till avhandlingens fjärde och sista hypotes:

#### *Hypotes 4*

*Begränsningar av förmågan att genomföra prioriteringar mellan kundgrupper/kundbehov som en följd av en låg inbäddning av laterala styraspekter i vertikal styrning förstärks av användningen av kundorientering för extern legitimering.*

## 8.4 Övergripande bidrag och implikationer för fortsatt forskning

I det nedanstående presenteras avhandlingens övergripande bidrag och dess slutsatser relateras till aktuella tendenser inom den nyinstitutionella forskningen. Därtill ges förslag på hur avhandlingens hypoteser kan hanteras inom ramen för fortsatt forskning på området för kundorientering och ekonomistyrning i offentliga organisationer.

### 8.4.1 Kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor

Medan en organisations ekonomistyrning består av fler aspekter än enbart prestationsmätning, har den tidigare litteraturen om kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor tenderat att ha ett snävt fokus på just utvecklingen av kundorienterade prestationsmått. I denna avhandling har jag dock sökt studera hur ett införande av kundorientering påverkar en organisations ekonomistyrning i ett bredare perspektiv. Detta har möjliggjorts genom utvecklingen av ett relativt holistiskt ramverk, baserat på en sammanhållen teoretisk bas i form av nyinstitutionell teori. En sådan enhetlig bas är viktig mot bakgrund av det fragmenterade kunskapsläget inom forskningen om kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor och bristen på djupare studier inom enskilda offentliga organisationer.

Samtidigt innebär avhandlingens fokus på svensk statsförvaltning vissa empiriska begränsningar, vilka bör belysas mer i den fortsatta forskningen på området. Två frågeställningar för den framtida forskningen är:

1. Hur påverkas en organisations ekonomistyrning av samspelet mellan ett införande av kundorientering som bottnar i en hög grad av anpassning till frivilliga institutionella normer och en närvaro av ekonomiska faktorer?
2. Hur påverkar en implementering av kundorientering genom ett starkare inslag av tvång en organisations ekonomistyrning?

Dessa frågeställningar har inte kunnat hanteras inom ramen för min analys, mot bakgrund av att frivilliga standarder endast spelat en begränsad roll för införandet av kundorientering i de fall som är utsatta för ekonomiska faktorer som konkurrens och betalande kunder. Samtidigt bottnar införandet av kundorientering i de fall som inte är utsatta för sådana ekonomiska faktorer främst i en frivillig anpassning till institutionella normer. Det senare gäller också generellt för svensk statsförvaltning, varvid det förmodligen är svårt att hitta fall i detta organisatoriska fält där införandet av kundorientering snarare kan kopplas till tvingande isomorfism.

Genom avhandlingens fyra inbäddade fall och en öppenhet mot den empiriska datan har samtidigt en induktivt genererad faktor i form av en varier-



ande förmåga att genomföra prioriteringar mellan olika kunder/kundbehov utkristalliserat sig. Medan en närvaro av ekonomiska faktorer visat sig underlätta genomförandet av dylika prioriteringar, innebär en organisations behov av extern legitimering en barriär i detta sammanhang. Det är rimligt att anta att spänningen mellan prioriteringsbehov och användningen av kundorientering för extern legitimering förstärks, då införandet av en kundorientering i bred skala sammanfaller med krympande resurser i offentlig sektor. Denna spänning har dock endast belysts i begränsad utsträckning i tidigare empiriska studier (Modell och Wiesel, 2009).

Den tidigare forskning som genomförts kring ekonomistyrning och prioriteringar i offentlig sektor har till skillnad från denna avhandling inte speciellt fokuserat utvecklingen av kundorientering. Istället har fokus legat på ett införande av relativt renodlade marknadslösningar som exempelvis kvasimarknader (jfr. t.ex. Harrison och Moran, 2000; Preston et al., 1997; Samuel et al., 2005). Därtill har de sektorer som inkluderats i den tidigare forskningen, som exempelvis offentlig sjukvård, haft väletablerade rutiner för genomförandet av prioriteringar i samband med resursallokering. Detta skiljer sig från situationen i denna avhandlings fyra inbäddade fall. Medan dylika rutiner saknas i Banverkets och Vägverkets förvaltande delar, finns rutiner för prioriteringar mellan kundbehov delvis etablerade i de producerande delarna.

Samtidigt har den tidigare forskningen kring ekonomistyrning och prioriteringar inte baserats på djupgående empiriska studier i enskilda organisationer, utan har snarare grundats på sekundär data och fokuserat relationen mellan ekonomistyrning och genomförandet av prioriteringar på en mer övergripande nivå. Slutsatserna i denna avhandling visar dock på vikten av en mer djupgående ansats för att förstå de organisatoriska processer som förknippas med den potentiella konflikten mellan prioriteringar mellan kundbehov och resursallokering i en situation med begränsade resurser. Därtill understöds vikten av att den fortsatta forskningen på området fördjupar analysen av hur en sådan prioriteringsproblematik samspelar med en organisations ekonomistyrning under olika förutsättningar, i form av exempelvis olika konkurrensvillkor och behov av extern legitimitet.

#### 8.4.2 Nyinstitutionell teori och ekonomistyrning

Slutsatserna i denna avhandling ger också viktiga bidrag till ekonomistyrningsforskning utgående från ett nyinstitutionellt perspektiv. De hypoteser som utvecklats är exempelvis i linje med den kritik som riktats mot tendensen i tidigare ekonomistyrnings- och redovisningsorienterad litteratur att lyfta fram särkoppling som ett organisatoriskt svar på konflikterande krav (jfr. Lounsbury, 2008; Modell och Wiesel, 2008). Istället understöds vikten av att studera styrmodeller som inbäddade i olika institutionella logiker. Genom avhandlingens systematiska komparativa ansats har jag också kunnat

visa under vilka förutsättningar som olika institutionella logiker kan sammansmälta och ge upphov till variationer i ekonomistyrningspraxis. Möjligheten att visa på dylika variationer bottnar även i att jag i högre grad än tidigare nyinstitutionell forskning framhåller olikheter i graden av inbäddning av ekonomiska faktorer i institutionella strukturer. Detta är i enlighet med Lounsbury (2008) och Scotts (2009) kritik gentemot den tidigare litteraturens benägenhet att fokusera homogeniseringsprocesser bland organisationer i samma fält i samband med spridningen av institutionella strukturer, snarare än variationer i organisatoriska handlingsmönster. Det är också viktigt mot bakgrund av att vissa nyinstitutionella teoretiker menar att spelet mellan institutionella och ekonomiska faktorer fortfarande är ett underutforskat område (Davis och Marquis, 2005).

Inom ramen för fortsatt forskning på området för kundorientering och ekonomistyrning i offentliga organisationer kan denna avhandlings hypoteser testas i bredare upplagda kvantitativa studier. Mot bakgrund av att stora skillnader kan föreligga mellan olika organisatoriska fält (jfr. DiMaggio och Powell, 1983) bör dock genomförandet av dylika studier i första hand begränsas till svensk statsförvaltning eller likartade organisatoriska fält. I de fall avhandlingens hypoteser testas i andra organisatoriska fält behöver genomförandet av kvantitativa studier kompletteras av kvalitativa studier, vilka belyser dessa fälts unika egenskaper. Ett exempel på en faktor som delvis är unik i svensk statsförvaltning, och därför behöver ges särskild hänsyn i detta sammanhang, är den relativt stora frihet som föreligger för statliga myndigheter att delta i genomförandet av reformer. Införandet av kundorientering i svensk statsförvaltning har främst skett genom en frivillig anpassning till institutionella normer och inte på grundval av tvingande isomorfism. Sammantaget understödjer detta tillämpningen av såväl kvalitativ som kvantitativ metod i samband med testning av avhandlingens hypoteser och genomförandet av vidare analytisk generalisering (jfr. Lounsbury, 2008; Modell, 2005b).

## 9. Referenser

### **Departementsserien**

Ds (2000:63), *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens*, Stockholm: Finansdepartementet

### **Förordningar, lagar och propositioner**

SFS (1971:948), *Väglag*, Stockholm: Riksdagen

SFS (1995:1652), *Förordning om byggande av järnväg*, Stockholm: Riksdagen

SFS (1997:652), *Förordning med instruktion för Vägverket*, Stockholm: Riksdagen

SFS (1998:808), *Miljöbalk*, Stockholm: Riksdagen

SFS (1998:1392), *Förordning med instruktion för Banverket*, Stockholm: Riksdagen

SFS (2004:519), *Järnvägslag*, Stockholm: Riksdagen

SFS (2004:526), *Järnvägsförordning*, Stockholm: Riksdagen

Proposition (1997/98:56), *Transportpolitik för en hållbar utveckling*, Stockholm: Riksdagen

Proposition (1997/98:136), *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, Stockholm: Riksdagen

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

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

### **Kommittédirektiv**

Direktiv (2006:30), *Utvärdering av resultatstyrningen*, beslut vid regeringssammanträde den 8 juni 2006, Stockholm: Regeringen

### **Offentliga utredningar**

SOU (2007:75), *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, Stockholm: Finansdepartementet

SOU (2007:78), *Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket*, Stockholm: Näringsdepartementet

### **Protokoll regeringssammanträden**

Finansdepartementet (2006), *Bättre service för varje skattekrona – Strategi för fortsatt utveckling av elektronisk förvaltning*, bilaga till protokoll vid regeringssammanträde 20060621, nr 21, Stockholm

### **Rapporter och dokument från Banverket**

- Banverket (2003a), *Vårt gemensamma arbetssätt: Banverkets ledningshandbok*, E03-1029/OR20, Borlänge
- Banverket (2004a), *Anvisningar för tillämpning av "Det balanserade styrkortet" i Banverkets vidareutvecklade styrmodell*, E04-2358/EK00, Borlänge
- Banverket (2004b), *Banverkets samlade strategiska plan*, E04 2087/EK00, Borlänge
- Banverket (2004c), *Framtidsplan för järnvägen 2004-2015*, del 1-3, Borlänge
- Banverket (2004d), *Projektspecifikation: Kundorientering av Banverket*, version 0.222 fastställd, Borlänge
- Banverket (2004e), *Verksamhetsplan 2005-2007*, E04-1431/EK10, Borlänge
- Banverket (2005a), *Järnvägsnätsbeskrivning, 2006-06-28-2007-01-07 (T06.1), Network Statement*, Borlänge
- Banverket (2005b), *Rapport: Nulägesbeskrivning av Banverkets kundarbete - ett uppdrag från Banverkets kundutskott*, Göteborg
- Banverket (2005c), *Verksamhetsplan 2006-2008*, E05-1601/EK10, Borlänge
- Banverket (2006a), *Det kundorienterade Banverket – Styrgruppsmötet 18 April 2006*, Borlänge
- Banverket (2006b), *Årsredovisning 2005*, Borlänge

### **Rapporter och dokument från Vägverket**

- Vägverket (2002), *Styrformer 2004:Vägverkets processer, bilaga 1. Kund- och Processororienterat arbetssätt*, EKO 10A 2001:261 79, Borlänge
- Vägverket (2003a), *Beslut med anledning av förslag till "Styrmodell för affärsenheterna"*, generaldirektör Ingemar Skogö, Borlänge
- Vägverket (2003b), *Delrapport 1: Mål, strategier och värderingar för affärsenheterna*, EKO 10A 2003: 29331, Borlänge
- Vägverket (2003c), *Delrapport 1: Vägverkets strategiska avsikter och mål för resultatenheterna och stöd- och utvecklingsenheterna*, AL10A 2004:21839, Borlänge
- Vägverket (2003d), *Delrapport 2: Arbetsordning, spelregler m.m. för affärsenheterna*, EKO 10A 2003: 29331, Borlänge
- Vägverket (2003e), *Delrapport 4: Styrmodell för resultatenheten VUC*, EKO 10A 2003: 29331, Borlänge
- Vägverket (2004a), *Den goda resan – Nationell plan för vägtransport-systemet, 2004-2015*, Publikation 2004:93, Borlänge
- Vägverket (2004b), *Från vision till resultat – Vägverkets styrhandbok*, AL10A 2004:13825, Borlänge
- Vägverket (2004c), *Projektdirektiv – Avvägda kundprogram för medborgarna och näringslivet*, Borlänge
- Vägverket (2004d), *Projektspecifikation för Avvägda kundprogram för medborgarna och näringslivet*, Borlänge

- Vägverket (2004e), *Strategisk plan för Vägverket 2005-2014*, Publikation 2004:137, Borlänge
- Vägverket (2004f), *Undersökning av certifierbarheten; ISO 9001:2000, ISO 14001:1996, AFS 2001:1, AL60A 2004:8077* (undersökning genomförd av "Canea Consulting Group", på uppdrag av Vägverket), Borlänge
- Vägverket (2004g), *Vägverkets styrkortsmodell*, AL10A 2004:18012, Borlänge
- Vägverket, (2004h), *Årsredovisning 2003*, Borlänge
- Vägverket (2005a), *Delrapport 2, bilaga 1: Projekt Utveckling av styrmodell för resultatenheter samt stöd- och utvecklingsenheter*, Borlänge
- Vägverket (2005b), *Projektrapport: Uppgift och roll för avdelningarna för utveckling och verksamhetsstyrning*, AL10A 2005:8446, Borlänge
- Vägverket (2005c), *Årsredovisning 2004*, Borlänge
- Vägverket (2005d), *Övergripande styrkort 2006*, Borlänge
- Vägverket (2005e), *Översyn av Vägverkets styrande dokument – med särskilt beaktande av samspelet mellan strategisk plan och övriga styrande dokument*, AL 10A 2005:23769, Borlänge
- Vägverket (2006a), *Beskrivning av Vårt sätt att arbeta – Vägverkets ledningssystem*, AL 10A 2006:13356, Borlänge
- Vägverket (2006b), *Gemensamt direktiv för planering av verksamheten, 2007-2009*, EK 10A 2006:9789, Borlänge
- Vägverket (2006c), *Mål- och resultatstyrning i Vägverket*, AL 10A 2006:13355, Borlänge
- Vägverket (2006d), *Verksamhetsbeskrivning enligt SIQ:s modell för kundorienterad verksamhetsutveckling 2006*, Publikation 2006:90, Borlänge
- Vägverket (2006e), *Vägverkets tertialrapport – för perioden januari-augusti 2006*, Borlänge
- Vägverket (2006f), *Årsredovisning 2005*, Borlänge
- Vägverket Färjerederiet (2006), *Årsrapport 2005*, Vaxholm

#### **Rapporter och dokument från andra myndigheter**

- Riksrevisionsverket (1998:59), *Sex år med beställar-/utförarmodellen – en granskning av konkurrensutsättningen av Vägverkets drifttjänster*, Stockholm
- Statens Kvalitets- och Kompetensråd (2003a), *Processer och processororientering i 10 myndigheter*, Stockholm
- Statens Kvalitets- och Kompetensråd (2003b), *Processororientering i staten – en studie av hur statliga myndigheter arbetar med processororientering av verksamheten*, Stockholm
- Statens Kvalitets- och Kompetensråd (2004), *Processororienterad verksamhetsstyrning i staten – från ärende till medborgare*, Stockholm
- Statistiska Centralbyrån (2005), *SCB:s analysmodell med Nöjd-Kund-Index. NKI – medborgarnas resor. Allmänhetens svar. Postenkät, våren 2005*, Stockholm

Statskontoret (2005:13), *Service, öppenhet och effektivitet. En modell för att leda, utveckla och följa upp den moderna förvaltningen*, Stockholm

### **Regleringsbrev**

Näringsdepartementet (2006a), *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Banverket m.m. inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*, Rskr. 2006/07:35, Stockholm: Regeringen

Näringsdepartementet (2006b), *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Vägverket m.m. inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*, Rskr. 2006/07:35, Stockholm: Regeringen

### **Övrig litteratur**

Ahrens, T. och Chapman, C. S. (2006), Doing qualitative field research in management accounting: positioning data to contribute to theory, *Accounting, Organizations and Society*, 31, 819-841

Ahrens, T. och Dent, J. F. (1998), Accounting and organizations: realizing the richness of field research, *Journal of Management Accounting Research*, 10, 1-39

Alam, M. (1997), Budgetary process in uncertain contexts: a study of state-owned enterprises in Bangladesh, *Management Accounting Research*, 8, 147-167

Alford, J. (1998), A public management road less traveled: clients as co-producers of public services, *Australian Journal of Public Administration*, 57, 128-137

Alford, J. (2002), Defining the client in the public sector: a social exchange perspective, *Public Administration Review*, 62, 337-346

Alford, J. och Speed, R. (2006), Client focus in regulatory agencies – oxymoron or opportunity?, *Public Management Review*, 8, 313-331

Almqvist, R. (2004), *Icons of New Public Management – four studies on competition, contracts and control*, akademisk avhandling, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, Edsbruk, Akademityck

Arber, S. (2001), Designing samples, i Gilbert N. (red.), *Researching Social life*, andra upplagan, London, SAGE Publications

Ansari, S. och Euske, K. J. (1987), Rational, rationalizing, and reifying uses of accounting data in organizations, *Accounting, Organizations and Society*, 12, 549-570

Anthony, R. N. (1965), *Planning and control systems: a framework for analysis*, Division of research, Harvard Business School, Boston

ATK Arbetsliv (2005), *På god väg? Uppföljning av Vägverkets utveckling av organisation och arbetsätt*, preliminär version, Stockholm

Barnes, M. och Prior, D. (1995), Spoilt for choice? How consumerism can disempower public service users, *Public Money and Management*, July-September, 53-58

- Bennington, L. och Cummane, J. (1997), The road to privatization: TQM and business planning, *International Journal of Public Sector Management*, 10, 364-376
- Beckert, J. (1996), What is sociological about economic sociology? Uncertainty and embeddedness of economic action, *Theory and Society*, 25, 803-840
- Beckert, J. (2003), Economic sociology and embeddedness: how shall we conceptualize economic action?, *Journal of Economic Issues*, 37, 769-787
- Bloor, M. (1978), On the analysis of observational data: a discussion of the worth and uses of inductive techniques and respondent validation, *Sociology*, 12, 545-552
- Brignall, S. och Modell, S. (2000), An Institutional Perspective on Performance Measurement and Management in the "New Public Sector", *Management Accounting Research*, 11, 281-306
- Brown, T. (2007), Coercion versus choice: citizen evaluation of public service quality across methods of consumption, *Public Administration Review*, 67, 559-572
- Brunsson, N. (1994), Politicians and 'company-ization' – on institutional affiliation and confusion in the organizational world, *Management Accounting Research*, 5, 323-335
- Bryman, A. och Bell, E. (2003), *Business research methods*, New York, Oxford University Press
- Burns, J. och Baldvinsdottir, G. (2005), An institutional perspective of accountants "new" roles – the interplay of contradictions and praxis, *European Accounting Review*, 14, 725-757
- Burns, J. och Scapens, R. W. (2000), Conceptualizing management accounting change: an institutional framework, *Management Accounting Research*, 11, 3-25
- Burns, J. och Vaivio, J. (2001), Management accounting change, *Management Accounting Research*, 12, 389-402
- Campbell, D. (1988), "Degrees of freedom" and the case study (1975), i Overman, E. S. (red.), *Methodology and epistemology for social science. Selected papers – Donald T. Campbell*, Chicago, The University of Chicago Press
- Carpenter, V. L. och Feroz, E. H. (2001), Institutional theory and accounting rule choice: an analysis of four US state governments' decisions to adopt generally accepted accounting principles, *Accounting, Organizations and Society*, 26, 565-596
- Cavaluzzo, K. S. och Ittner, C. D. (2004), Implementing performance measurement innovations: evidence from government, *Accounting, Organizations and Society*, 29, 243-267
- Chenhall, R. H. (2008), Accounting for the horizontal organization: a review essay, *Accounting, Organizations and Society*, 33, 517-550

- Christensen, M. (2005), The “third hand”: private sector consultants in public sector accounting change, *The European Accounting Review*, 14, 447-474
- Clemens, E. S. och Cook, J. M. (1999), Politics and institutionalism: explaining durability and change, *Annual Review of Sociology*, 25, 441-466
- Collier, P. M. (2001), The power of accounting: a field study of local financial management in a police force, *Management Accounting Research*, 12, 465-486
- Covaleski, M. A. och Dirsmith, M. W. (1983), Budgeting as a means for control and loose coupling, *Accounting, Organizations and Society*, 8, 323-340
- Covaleski, M. A., Dirsmith, M. W. och Samuel, S. (2003), Changes in the institutional environment and the institutions of governance: extending the contributions of transaction cost economics within the management control literature, *Accounting, Organizations and Society*, 28, 417-441
- Cäker, M. (2007), Customer focus – an accountability dilemma, *European Accounting Review*, 16, 143-171
- D’Aunno, T., Succi, M. och Alexander, J. A. (2000), The role of institutional and market forces in divergent organizational change, *Administrative Science Quarterly*, 45, 679- 703
- Dacin, T. M., Ventresca, M. J. och Beal, B. D. (1999), The embeddedness of organizations: dialogue and directions, *Journal of Management*, 25, 317-356
- Dambrin, C., Lambert, C. och Sponem, S. (2007), Control and change – analysing the process of institutionalisation, *Management Accounting Research*, 18, 172-208
- Davis, G. F. och Marquis, C. (2005), Prospects of organization theory in the early twenty-first century: institutional fields and mechanisms, *Organization Science*, 16, 332-343
- Dean, J. och Bowen, D. (1994), Management theory and total quality: improving research and practice through theory development, *Academy of Management Review*, 19, 392-418
- Dequech, D. (2003), Cognitive and cultural embeddedness: combining institutional economics and economic sociology, *Journal of Economic Issues*, 37, 461-470
- Dillard, J. F., Rigsby, J. T. och Goodman, C. (2004), The making and remaking of organization context, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 17, 506-542
- Dillard, J. F. och Tinker, T. (1996), Commodifying business and accounting education: the implications of accreditation, *Critical Perspectives on Accounting*, 7, 215-225
- DiMaggio, P. J. och Powell, W. W. (1983), The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, 48, 147-160



- Dyer, G. W. och Wilkins, A. L. (1991), Better stories, not better constructs, to generate better theory: a rejoinder to Eisenhardt, *Academy of Management Review*, 16, 613-619
- Edmondson, A. C. och McManus, S. E. (2007), Methodological fit in management field research, *Academy of Management Review*, 32, 1155-1179
- Eisenhardt, K. M. (1989), Building theories from case study research, *Academy of Management Review*, 14, 532-550
- Entwistle, T. och Martin, S. (2005), From competition to collaboration in public service delivery: a new agenda for research, *Public Administration*, 83, 233-242
- Euske, K. J. och Riccaboni, A. (1999), Stability to profitability: managing interdependencies to meet a new environment, *Accounting, Organizations and Society*, 24, 463-481
- Ewing, M. T. och Caruana, A. (1999), An international marketing approach to public sector management: the marketing and human resources interface, *The International Journal of Public Sector Management*, 12, 17-26
- Fligstein, N. (1996), Markets as politics: a political-cultural approach to market institutions, *American Sociological Review*, 61, 656-673
- Folger, R och Turillo, C. J. (1999), Theorizing as the thickness of thin abstraction, *Academy of Management Review*, 24, 742-758
- Fountain, J. E. (2001), Paradoxes of public sector customer service, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 14, 55-73
- Frumkin, P. och Galaskiewicz, J. (2004), Institutional isomorphism and public sector organizations, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, 283-307
- Gans, H. J. (1968), The participant-observer as human being: observations on the personal aspects of field work, i Becker, H. S. (red.), *Institutions and the person: papers presented to Everett C. Hughes*, Chicago, Aldine
- Geiger, D. R. and Ittner, C. D (1996), The influence of funding source and legislative requirements on government cost accounting practices, *Accounting, Organizations and Society*, 21, 549-567
- Granlund, M. (2001), Towards explaining stability in and around management accounting systems, *Management Accounting Research*, 12, 141-166
- Granlund, M. och Lukka, K. (1998), It's a small world of management accounting practices, *Journal of Management Accounting Research*, 10, 153-179
- Granlund, M. och Modell, S. (2005), Nordic contributions to the management accounting change literature, i Jönsson, S. och Mouritsen, J. (red.), *Accounting in Scandinavia – the Northern Lights*, Malmö, Liber och Copenhagen Business School Press
- Greener, I. (2008), Markets in the public sector: when do they work, and what do we do when they don't?, *Policy and Politics*, 36, 93-108

- Granovetter, M. (1985), Economic action and social structure: the problem of embeddedness, *American Journal of Sociology*, 91, 485-510
- Greenwood, R. och Hinings, C. R. (1988), Design archetypes, tracks and the dynamics of strategic change, *Organizations Studies*, 9, 293-316
- Greenwood, R. och Hinings, C. R. (1996), Understanding radical organizational change: bringing together the old and new institutionalism, *Academy of Management Review*, 21, 1022-1054
- Hackman, R. J. och Wageman, R. (1995), Total quality management: empirical, conceptual, and practical issues, *Administrative Science Quarterly*, 40, 309-342
- Hambleton, R. (1988), Consumerism, decentralization and local democracy, *Public Administration*, 66, 125-147
- Hambleton, R. (1992), Decentralization and democracy in UK Local Government, *Public Money and Management*, July-September, 9-20
- Harrison, S och Moran, M. (2000), Resources and rationing: managing supply and demand in health care, i Albrecht, G. L. (red.), *Handbook of Social Studies in Health and Medicine*, Sage, New York
- Hood, C. (1991), A public management for all seasons?, *Public Administration*, 69, 3-19
- Hood, C. (1995), The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme, Accounting, *Organizations and Society*, 20, 93-109
- Holmblad Brunsson, K. (2002), Management or politics – or both? How management by objectives may be managed: a Swedish example, *Financial Accountability and Management*, 18, 189-209
- Hopper, T. och Major, M (2007), Extending institutional analysis through theoretical triangulation: regulation and activity-based costing in Portuguese telecommunications, *European Accounting Review*, 16, 59-97
- Hoque, Z. and Hopper, T. (1997), Political and industrial relations turbulence, competition and budgeting in the nationalised jute mills of Bangladesh, *Accounting and Business Research*, 27, 125-143
- Hung, S-C. (2005), The plurality of institutional embeddedness as a source of organizational attention differences, *Journal of Business Research*, 58, 1543-1551
- Hussain, M. Md. och Hoque, Z. (2002), Understanding non-financial performance measurement practices in Japanese banks – a new institutional sociology perspective, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 15, 162-183
- Irvin, R. A. och Stansbury, J. (2004), Citizen participation in decision making: is it worth the effort?, *Public Administration Review*, 64, 55-65
- Johansson, R. (2002), *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen: en skolbildnings uppkomst, spridning och utveckling*, Lund, Studentlitteratur
- Johnson, H. T. (1992), *Relevance regained: from top-down control to bottom-up empowerment*, New York: The Free Press

- Johnson, T. H. (1994), Relevance regained: total quality management and the role of management accounting, *Critical Perspectives on Accounting*, 5, 259-267
- Johnson, H. T. och Kaplan, R. S. (1987), *Relevance Lost: The Rise and Fall of Management Accounting*, Cambridge, Harvard Business School Press
- Jones, C. S. (1999), Hierarchies, networks and management accounting in NHS hospitals, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 12, 164-187
- Jones, P. R. och Cullis, J. G. (1996), Decision making in quasi-markets: a pedagogic analysis, *Journal of Health Economics*, 15, 187-208
- Jones, G. och Needham, C. (2008), New development: consumerism in public services – for and against, *Public Money and Management*, 28, 70-76
- Josefsson, U. och Ranerup, A. (2003), Consumerism revisited: the emergent roles of new electronic intermediaries between citizens and the public sector, *Information Polity*, 8, 167-180
- Kakkuri-Knuuttila, M-L., Lukka, K. och Kuorikoski, J. (2008), Straddling between paradigms: a naturalistic philosophical case study on interpretive research in management accounting, *Accounting, Organizations and Society*, 33, 267-291
- Kaplan, R. S. och Norton, D. P. (1996), *The balanced scorecard – translating strategy into action*, Boston, Harvard Business School Press
- Kastberg, G (2005), *Kundvalsmodeller – en studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*, akademisk avhandling, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, Kompendiet, Göteborg
- Keating, P. J. (1995), A framework for classifying and evaluating the theoretical contributions of case research in management accounting, *Journal of Management Accounting Research*, 7, 66-86
- Kelly, J. M. (2005), “The dilemma of the unsatisfied customer in a market of public administration”, *Public Administration Review*, 65, 76-84
- King, C. S., Feltey, K. M. och O’Neill Susel, B. (1998), The question of participation: toward authentic public participation in public administration, *Public Administration Review*, 58, 317-326
- Kraatz, M. S. och Zajac, E. J. (1996), Exploring the limits of the new institutionalism: the causes and consequences of illegitimate organizational change, *American Sociological Review*, 61, 812-836
- Lapsley, I. och Pallott, J. (2000), Accounting, management and organizational change: a comparative study of local government, *Management Accounting Research*, 11, 213-229
- Lawrence, T. B., Hardy, C. och Phillips, N. (2002), Institutional effects of interorganizational collaboration: the emergence of proto-institutions, *Academy of Management Journal*, 45, 281-290
- Lawrence, S. och Sharma, U. (2002), Commodification of education and academic labour - using the balanced scorecard in a university setting, *Critical Perspectives on Accounting*, 13, 661-677

- Leca, B. och Naccache, P. (2006), A critical realist approach to institutional entrepreneurship, *Organization*, 13, 627-651
- Lindkvist, L. (1996), Performance based compensation in health care – a Swedish experience, *Financial Accountability and Management*, 12, 89-105
- Lowery, D. (1998), Consumer sovereignty and quasi-market failure, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 137-172
- Lounsbury, M. (2007), A tale of two cities: competing logics and practice variation in the professionalizing of mutual funds, *Academy of Management Journal*, 50, 289-307
- Lounsbury, M. (2008), Institutional rationality and practice variation: new directions in the institutional analysis of practice, *Accounting, Organizations and Society*, 33, 349-361
- Lounsbury, M. och Crumley, E. T (2007), New practice creation: an institutional perspective on innovation, *Organization Studies*, 28, 993-1012
- Lukka, K. (2005), Approaches to case research in management accounting: the nature of empirical intervention and theory linkage, i Jönsson, S. och Mouritsen, J. (red.), *Accounting in Scandinavia – the Northern lights*, Malmö, Liber och Copenhagen Business School Press
- Lukka, K. (2007), Management accounting change and stability: loosely coupled rules and routines in action, *Management Accounting Research*, 18, 76-101
- Malmi, T. (1999), Activity-based costing diffusion across organizations: an exploratory empirical analysis of Finnish firms, *Accounting, Organizations and Society*, 24, 649-672
- McGuire, L. (2002), Service charters – global convergence or national divergence? A comparison of initiatives in Australia, the United Kingdom and the United States, *Public Management Review*, 4, 493-524
- Meyer, J. W. och Rowan, B. (1977), Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony, *The American Journal of Sociology*, 83, 340-363
- Mizruchi, M. S. och Fein, L. C. (1999), The social construction of organizational knowledge: a study of the uses of coercive, mimetic and normative isomorphism, *Administrative Science Quarterly*, 44, 653-683
- Modell, S. (2001), Performance measurement and institutional processes: a study of managerial responses to public sector reform, *Management Accounting Research*, 12, 437-464
- Modell, S. (2002), Institutional perspectives on cost allocations: integration and extension, *The European Accounting Review*, 11, 653-679
- Modell, S. (2005a), Students as consumers? An institutional field level analysis of the construction of performance measurements practices, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 18, 537-563

- Modell, S. (2005b), Triangulation between case study and survey methods in management accounting research: an assessment of validity implications, *Management Accounting Research*, 16, 231-254
- Modell, S. (2006a), Den statliga myndighetssektorn som organisatoriskt fält, i Modell, S. och Grönlund, A. (red.), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*, Lund, Studentlitteratur
- Modell, S. (2006b), Institutional and negotiated order perspectives on cost allocations: the case of the Swedish university sector, *European Accounting Review*, 15, 219-251
- Modell, S. (2007), Managing accounting change, i Hopper, T., Northcott, D. och Scapens, R. W. (red.), *Issues in Management Accounting*, tredje upplagan, London, Pearson
- Modell, S. (2009), Bundling management control innovations: a field study of organizational experimenting with total quality management and the balanced scorecard, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, under utgivning
- Modell, S. och Grönlund, A. (2007), Outcome-based performance management : experiences from Swedish central government, *Public Performance and Management Review*, 31, 275-288
- Modell, S. och Humphrey, C. (2008), Balancing acts in qualitative accounting research, *Qualitative Research in Accounting and Management*, 5, 92-100.
- Modell, S., Jacobs, K. och Wiesel, F. (2007), A process (re)turn? Path dependencies, institutions and performance management in Swedish central government, *Management Accounting Research*, 18, 453-475
- Modell, S. och Wiesel, F. (2008), Marketization and performance measurement in Swedish central government: a comparative institutionalist study, *Abacus*, 44, 251-283
- Modell, S. och Wiesel, F. (2009), Consumerism and control: evidence from Swedish central Government agencies, *Public Money and Management*, under utgivning
- Mouritsen, J. (1997), Marginalizing the customer: customer orientation, quality and accounting performance, *Scandinavian Journal of Management*, 13, 5-18
- Mouritsen, J. (1999), The flexible firm: strategies for a subcontractor's management control, *Accounting, Organizations and Society*, 24, 31-55
- Munro, R. J. B. och Hatherly, D. J. (1993), Accountability and the new commercial agenda, *Critical Perspectives on Accounting*, 4, 369-395
- Norén, L. (2003), *Valfrihet till varje pris – om design av kundvalsmarknader inom skola och omsorg*, Göteborg, Bokförlaget BAS
- Nor-Aziah, A. K. och Scapens, R. W. (2007), Corporatisation and accounting change. The role of accounting and accountants in a Malaysian public utility, *Management Accounting Research*, 18, 209-247

- Ogden, S. G. (1997), Accounting for organizational performance: the construction of the customer in the privatized water industry, *Accounting, Organizations and Society*, 22, 529-556
- Ogden, S. G. och Anderson, F. (1995), Representing customers' interests: the case of the privatized water industry in England and Wales, *Public Administration*, 73, 535-559
- Oliver, C. (1991), Strategic responses to institutional processes, *Academy of Management Review*, 16, 145-179
- Oliver, C. (1992), The antecedents of deinstitutionalization, *Organization Studies*, 13, 563-588
- Otley, D. (1999), Performance management: a framework for management control systems research, *Management Accounting Research*, 10, 363-382
- Otley, D. T. och Berry, A. J. (1980), Control, organisation and accounting, *Accounting, Organizations and Society*, 5, 231-244
- Otley, D. T. och Berry, A. J. (1994), Case study research in management accounting and control, *Management Accounting Research*, 5, 45-65
- Patton, M. Q. (1987), *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*, andra upplagan, Newbury Park, Sage Publications
- Pettersen, I. J. (1995), Budgetary control of hospitals – ritual rhetorics and rationalized myths?, *Financial Accountability and Management*, 11, 207-221
- Pollitt, C. (1988), Bringing consumers into performance measurement: concepts, consequences and constraints, *Policy and Politics*, 16, 77-87
- Potter, J. (1988), Consumerism and the public sector: how well does the coat fit?, *Public Administration*, 66, 149-164
- Powell, W. W. (1991), Expanding the scope of institutional analysis, i Powell W. W. och DiMaggio P. J. (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press
- Preston, A. M., Chua, W-F och Neu, D. (1997), The diagnosis-related group-prospective payment system and the problem of the Government of rationing health care to the elderly, *Accounting, Organizations and Society*, 22, 147-164
- Quist, J. (2003), *Att översätta TQM – en longitudinell studie kring reflekterande aktörer*, akademisk avhandling, Karlstad University Studies, Karlstad University, Karlstad, Karlstad University Press
- Quist, J., Skålen, P. och Clegg, S. R. (2007), The power of quality models: the example of the SIQ model for performance excellence, *Scandinavian Journal of Management*, 23, 445-462
- Reagera Marknadsanalys (2005), *Presentation Attitydundersökning*, maj 2005 (Banverket), Borlänge
- Samuel, S., Dirsmith, M.W. och McElroy, B. (2005), Monetized medicine: from the physical to the fiscal, *Accounting, Organizations and Society*, 30, 249-278

- Sanderson, I. (1996), Evaluation, learning and the effectiveness of public services, *International Journal of Public Sector Management*, 9, 90-108
- Sanderson, I. (2001), Performance management, evaluation and learning in "modern" local government, *Public Administration*, 79, 297-313
- Scapens, R. W. (1984), Management accounting: a survey, i Scapens, R. W., Otley, D. T. och Lister, R. J. (red.), *Management accounting, organizational theory and capital budgeting: three surveys*, London, Macmillan
- Scapens, R. W. (1994), Never mind the gap: towards an institutional perspective on management accounting practice, *Management Accounting Research*, 5, 301-321
- Scott, R. W. (1991), Unpacking institutional arguments, i Powell W. W. och DiMaggio P. J. (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press
- Scott, R. W. (2001), *Institutions and organizations*, andra upplagan, Thousand Oaks, Sage Publications
- Scott, R. W. (2009), Approaching adulthood: the maturing of institutional theory, *Theory and Society*, under utgivning
- Scott, R. W. och Meyer, R. W. (1983), The organization of societal sectors, i Meyer, R. W. och Scott, R. W. (red.), *Organizational Environments: Ritual and Rationality*, Beverly Hills, Sage Publications
- Seo, M-G. och Creed, W. E. D. (2002), Institutional contradictions, praxis, and institutional change: a dialectical perspective, *Academy of Management Review*, 27, 222-247
- Singh, G. (2002), Educational consumers or educational partners: a critical theory analysis, *Critical Perspectives on Accounting*, 13, 681-700
- Siti-Nabiha, A. K. och Scapens, R. W (2005), Stability and change: an institutionalist study of management accounting change, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 18, 44-73
- Siverbo, S. (2004), The purchaser-provider split in principle and practice: experiences from Sweden, *Financial Accountability and Management*, 20, 1-20
- Smith, J. K. och Deemer, D. K. (2000), The problem of criteria in the age of relativism, i Denzin, N. K. och Lincoln, Y. S. (red.), *Handbook of Qualitative Research*, andra upplagan, Thousand Oaks, Sage Publications
- Smith, J. K och Hodkinson, P. (2005), Relativism, criteria, and politics, i Denzin, N. K. och Lincoln, Y. S. (red.), *The Sage handbook of qualitative research*, tredje upplagan, Thousand Oaks, Sage Publications
- Sundström, G. (2003), *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historiskt-institutionellt perspektiv*, akademisk avhandling, Stockholm studies in politics, Stockholm University, Stockholm, Departement of Political Science

- Tsamenyi, M., Cullen, J. och González, J. M. G. (2006), Changes in accounting and financial information system in a Spanish electricity company: a new institutional theory analysis, *Management Accounting Research*, 17, 409-432
- Vaivio, J. (1999), Examining "the quantified customer", *Accounting, Organizations and Society*, 24, 689-715
- Van Helden, J. G. (2005), Researching public sector transformation: the role of management accounting, *Financial Accountability and Management*, 21, 99-133
- Walsh, K. (1991), Citizens and consumers: marketing and public sector management, *Public Money and Management*, summer, 9-16
- Walsh, K. (1994), Marketing and Public Sector Management, *European Journal of Marketing*, 28, 63-71
- Watkins, A. L. och Arrington, C. E. (2007), Accounting, new public management and American politics: theoretical insights into the national performance review, *Critical Perspectives on Accounting*, 18, 33-58
- Westphal, J. D., Gulati, R. och Shortell, S. M. (1997), Customization or conformity? An institutional and network perspective on the content and consequences of TQM adoption, *Administrative Science Quarterly*, 42, 366-394
- Wiesel, F. (2004), *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, Kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket. Delrapport 1. Akadimirapport 2004:4*, Akademin för ekonomistyrning i staten, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, Stockholm
- Wiesel, F. (2005), *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, Kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket. Delrapport 2. Akadimirapport 2005:2*, Akademin för ekonomistyrning i staten, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, Stockholm
- Wiesel, F. (2006a), Kundorienterad effektivitetsmätning i Banverket och Vägverket, i Modell, S. och Grönlund, A. (red.), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*, Lund, Studentlitteratur
- Wiesel, F. (2006b), *Kundorientering och verksamhetsstyrning i staten – fallstudier inom Banverket och Vägverket. Akadimirapport 2006:1*, Akademin för ekonomistyrning i staten, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, Stockholm
- Wiesel, F., Modell, S. och Moll, J. (2008) *Customer orientation and resource allocation in the public sector: a garbage can analysis*, artikel presenterad vid 5th International Conference on Accounting, Auditing and Management in Public Sector Reforms, Amsterdam
- Williams, K., Haslam, C., Cutler, T, Johal, S. och Willis, R. (1994), Johnson 2: Knowledge goes to Hollywood, *Critical Perspectives on Accounting*, 5, 281-293



- Wittbom, E. (2004), *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, Ett jämställt transportsystem. Första delrapporten. Akadimirapport 2004:5*, Akademin för ekonomistyrning i staten, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, Stockholm
- Wittbom, E. (2005), *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, Ett jämställt transportsystem. Andra delrapporten. Akadimirapport 2005:3*, Akademin för ekonomistyrning i staten, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, Stockholm
- Wittbom, E. (2006), *Att styra mot jämställdhetsmål – fallstudier inom Banverket och Vägverket. Akadimirapport 2006:2*, Akademin för ekonomistyrning i staten, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, Stockholm
- Yin, R. K. (2003), *Case study research – design and methods*, tredje upplagan, Thousand Oaks, SAGE Publications
- Younis, T. (1997), Customers' expectations of public sector services: Does quality have its limits?, *Total Quality Management*, 8, 115-129
- Yuthas, K och Tinker, T. (1994), Paradise regained? Myth, Milton and management accounting, *Critical perspectives on accounting*, 5, 295-310
- Østergren, K. (2006), The institutional construction of consumerism: a study of implementing quality indicators, *Financial Accountability and Management*, 22, 179-205

### **Icke tryckta källor**

#### *Deltagande observation vid Vägverket*

##### Citerade

- Deltagande observation, möte kundansvariga medborgarna, 050202-050203
- Deltagande observation, möte kundansvariga medborgarna, 050421
- Deltagande observation, möte kundansvariga medborgarna, 060119
- Deltagande observation, möte kundansvariga medborgarna, 060509
- Deltagande observation, möte kundansvariga medborgarna, 061122
- Deltagande observation, möte kundansvariga näringslivet, 050210
- Deltagande observation, möte strategisk plan, kundansvariga för medborgarna och näringslivet, samt tjänsteutvecklare, 060828-060829
- Deltagande observation, remisseminarium avvägda kundprogram, ”Styra och leda” samt ”Fånga kundbehov”, 050406
- Deltagande observation, remisseminarium avvägda kundprogram, kundansvariga inom den tidigare huvudprocessen ”Stödja medborgarnas resor” och ”Förbättra transportvillkor”, 050420
- Deltagande observation, seminarium om att mäta kundtillfredsställelse, 051021
- Deltagande observation, presentation av forskningsprojekt om Vägverkets arbete med kundorientering i relation till ekonomistyrningen, 060925

Deltagande observation, presentation av forskningsprojekt om Vägverkets arbete med att uppnå ett jämställt transportsystem, 060929

Deltagande observation, presentation av forskningsprojekt om Vägverkets arbete med kundorientering i relation till ekonomistyrningen, 061122

*Intervjuer*

Banverket (citerade)

Banverket, nr 1 040413

Banverket, nr 3 040415

Banverket, nr 5 040419

Banverket, nr 10 040507

Banverket, nr 11 040608

Banverket, nr 14 050120

Banverket, nr 15 050124

Banverket, nr 16 050201

Banverket, nr 19 050321

Banverket, nr 22 050413

Banverket, nr 23 050523

Banverket, nr 24 050530

Banverket, nr 25 050610

Banverket, nr 26 050707

Banverket, nr 28 051102

Banverket, nr 29 051114

Banverket, nr 30 051122

Banverket, nr 31 051122

Banverket, nr 32 051123

Banverket, nr 34 060524

Banverket, nr 35 060602

Näringsdepartementet (citerade)

Näringsdepartementet, nr 3 060627

Statens Kvalitets- och Kompetensråd (citerade)

KKR, nr 1 041022

Statskontoret (citerade)

Statskontoret, nr 1 051010

Vägverket (citerade)

Vägverket, nr 3 040414

Vägverket, nr 4 040414

Vägverket, nr 5 040414

Vägverket, nr 6 040414

Vägverket, nr 9 040504

Vägverket, nr 13 040507  
Vägverket, nr 14 040511  
Vägverket, nr 16 040601  
Vägverket, nr 20 041220  
Vägverket, nr 21 041220  
Vägverket, nr 22 050117  
Vägverket, nr 23 050201  
Vägverket, nr 25 050218  
Vägverket, nr 26 050218  
Vägverket, nr 27 050222  
Vägverket, nr 28 050223  
Vägverket, nr 29 050228  
Vägverket, nr 31 050303  
Vägverket, nr 35 050523  
Vägverket, nr 36 050531  
Vägverket, nr 37 051026  
Vägverket, nr 38 051102  
Vägverket, nr 39 051104  
Vägverket, nr 40 051115  
Vägverket, nr 41 060502  
Vägverket, nr 42 060504  
Vägverket, nr 43 060515  
Vägverket, nr 44 060524

Förfrågningar via telefon/mail (Vägverket)

Informationsansvarig Vägverket Konsult, 061214

Kundcontroller för näringslivets kundgrupper, 061129

Mail 060220, Vägverket Konsult, uppföljning från genomförd intervju

Internet

[www.banverket.se](http://www.banverket.se), 070212

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

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

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

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

[www.siq.se](http://www.siq.se), 070206

## 10. Appendix

### Bilaga 1 – Exempel intervjuguide, de förvaltande delarna i Banverket och Vägverket, intervjuomgång 1

Berätta vad du heter och din roll i organisationen

Vad omfattas av begreppet kundorientering? Vilka delar ingår i detta?

Vad vill ni veta om medborgarna? Vilken information letar ni efter?

Hur använder ni er av informationen om medborgarna?

Hur kommer medborgaren in din vardag? Är det lätt för medborgarna att komma i kontakt med myndigheten?

Finns det strukturer för och processer som tar hand om medborgarnas klagomål?

Vet medborgarna var de ska vända sig med sina klagomål?

Speciellt Banverket: Vems ansvar är det att hålla resenärerna nöjda – Banverkets eller järnvägsföretagens (trafikoperatörernas/trafikutövarnas)? Var slutar Banverkets ansvar och var börjar järnvägsföretagens ansvar?

Vad finns det för strukturer för kommunikation internt om medborgarnas behov?

Vad finns det för processer för att kommunicera medborgarnas behov internt?

Beskriv medborgarnas behov i relation till ekonomistyrningen/verksamhetsstyrningen (t.ex. balanserade styrkort)

Anpassas ekonomistyrningen/verksamhetsstyrningen till medborgarnas behov? Om ja, hur då?

Hur pass beroende är styrsystemet av information från medborgarna?

Hur påverkar kundorienteringen fördelningen av resurser? Vet medborgarna på vilka grunder som resursfördelning sker?

Ger medborgarna er feedback (återkoppling) på hur bra ni uppfyller er verksamhet? Mäter ni er kundorientering?

## Bilaga 2 – Exempel intervjuguide, de förvaltande delarna i Banverket och Vägverket, intervjuomgång 2

- Berätta vad du heter och din roll i organisationen
- Varför har myndigheten valt att kundorientera sin verksamhet?
- Vad är visionen att kundorienteringen av myndigheten ska leda till?
- Hur kommer kunderna in i den strategiska planeringen och verksamhetsplaneringen (Styra och leda processen)?
- Vem representerar kunderna i den strategiska planeringen och verksamhetsplaneringen (Styra och leda processen)?
- Talar ni i termer av olika kundgrupper i samband med den strategiska planeringen och verksamhetsplaneringen (Styra och leda processen)?
- Skiljer sig den interna styrningen mellan olika kundgrupper, eller använder ni er av samma modell, en standardmodell, för den interna styrningen inom myndigheten oavsett kundgrupp?
- Hur har kundorienteringen av Banverket påverkat den strategiska planeringen, verksamhetsplaneringen respektive det balanserade styrkortet för verksamhetsåret 2005?
- Har er uppfattning om vad som utgör effektivitet påverkats av kundorienteringen? Om ja, på vilket sätt?
- Hur gör Banverket för att styra verksamheten mot en ökad kundorientering?
- Hur tar sig kontrollen eller styrningen av Banverket mot ökad kundorientering sig i uttryck?
- Finns det mekanismer som styr/kontrollerar medarbetarna i organisationen att verka för ökad kundorientering?
- På vilka grunder utvärderas om verksamheten blivit/blir mer kundorienterad?
- Är det samma typ av tjänster som Banverket levererar till kunderna/kundgrupperna i de olika regionerna eller enheterna, respektive över tiden?
- Finns det barriärer att överkomma för att kundorienteringen ska kunna få inverkan på styrningen? Om ja, vilka? Har man diskuterat hur dessa kan hanteras?
- Är det någon ur din synvinkel viktig aspekt rörande förhållandet mellan kundorientering och ekonomistyrningen/verksamhetsstyrningen som jag har missat att prata med dig om?

## Bilaga 3 – Exempel intervjuguide, de producerande delarna i Banverket och Vägverket, intervjuomgång 2

För protokollet, kan du berätta vad du heter och din roll i organisationen

Vad innebär det att X är en resultatenhet?

Hur ser relationen ut mellan enheten och Vägverket?

Hur ser arbetet med kundorientering ut på er enhet? Vilka kundgrupper av de av Vägverket identifierade kundgrupperna arbetar ni med? Arbetar ni med några fler kunder eller kundgrupper?

Är ni styrda av den strategiska planen och verksamhetsplanen som tas fram på HK?

Kan du definiera begreppet kund, vem är er kund?

Har det skett någon avstämning från HK:s sida rörande hur ni arbetar med kundorientering, jfr. benchmarking.

Var ifrån har ni fått influenser/hjälp rörande arbetet med kundorientering? Varför har ni kundorienterat er verksamhet?

Har ni någon egen strategisk planering?

Hur kommer kunderna in i verksamhetsplaneringen (och ev. den strategiska planeringen om enheten har en sådan)?

Vem representerar kunderna i den strategiska planeringen och verksamhetsplaneringen?

Skiljer sig den interna styrningen mellan olika kundgrupper, eller använder ni er av samma modell, en standardmodell, för den interna styrningen inom er enhet oavsett kundgrupp?

Hur har kundorienteringen av myndigheten Banverket/Vägverket påverkat den strategiska planeringen, verksamhetsplaneringen respektive det balanserade styrkortet för verksamhetsåret 2005 i er enhet?

Har er uppfattning om vad som utgör effektivitet påverkats av kundorienteringen? Om ja, på vilket sätt?

Hur gör myndigheten Banverket/Vägverket för att styra er enhet mot en ökad kundorientering? Hur gör er enhet för att styra sina anställda mot en ökad kundorientering?

Hur tar sig kontrollen eller styrningen av X mot en ökad kundorientering sig i uttryck?

Finns det mekanismer som styr/kontrollerar medarbetarna i organisationen, att verka för en ökad kundorientering?

På vilka grunder utvärderas om verksamheten blivit/blir mer kundorienterad?

Är det samma typ av tjänster som er enhet levererar till kunderna/kundgrupperna i de olika regionerna eller enheterna, respektive över tiden?

Har det uppkommit några problem i samband med implementeringsprocessen av kundorientering, i relation till den interna styrningen?

Finns det barriärer att överkomma för att kundorienteringen ska kunna få inverkan på styrningen? Om ja, vilka? Har man diskuterat hur dessa kan hanteras?

Är det någon ur din synvinkel viktig aspekt rörande förhållandet mellan kundorientering och ekonomistyrningen/verksamhetsstyrningen som jag har missat att prata med dig om?

## Bilaga 4 – Exempel intervjuguide, de förvaltande delarna i Banverket, intervjuomgång 3

För protokollet, kan du berätta vad du heter och vad din roll i organisationen är

I samband med vår förra intervju sa du att BV:s medarbetare efterfrågade en ökad måtydlighet (och att det var konflikter mellan det stora antalet styrande dokument i BV samt att hierarkin mellan olika dokument inte var tydlig). Har det hänt något på detta område sedan vi träffades sist? Vilken roll/hierarkisk position har kundorienteringen?

Du tog också upp att de interna planeringsprocesserna är för långa, att det tar för lång tid från det att BV får in ett kundbehov till det att BV kan säga att man ska genomföra/uppfylla kundbehovet. Hur ser det ut idag?

Hur har projektet ”Kundorienterad servicemyndighet” påverkat regionens verksamhetsplanering? Dina reflektioner kring resultatet från arbetet med projektet, utifrån ett övergripande Banverksperspektiv?

Marknadsavdelningen har ju i uppgift att styra kundorienteringsarbetet men avdelningen fick tidigare kritik för att inte lyfta fram kundorientering i tillräcklig utsträckning på sin agenda. Hur ser det ut idag?

Vad innebär det för kundorienteringen att ni får en ny GD? Vad tror du om organisationen kommer få för betydelse? Vet du varför den görs?

Finns det några mål i det balanserade styrkortet på regionen som har sitt ursprung i identifierade kundbehov? Var kommer dessa kundbehov från?

Finns det barriärer eller drivkrafter på en övergripande fältnivå för att kundorienteringen ska få en påverkan på Banverkets ekonomistyrning/verksamhetsstyrning – utifrån den kontext/värld som Banverket verkar i? Om ja, gäller dessa även för regionerna?

Finns det barriärer eller drivkrafter i Banverkets organisation och verksamhet för att kundorienteringen ska få en påverkan på ekonomistyrningen/verksamhetsstyrningen?

Finns det barriärer eller drivkrafter i Banverkets organisation och verksamhet för att kundorienteringen ska få en påverkan på inriktningsdiskussionen, regionens verksamhetsplanering och styrkort?

På vilka grunder utvärderas om verksamheten blivit/blir mer kundorienterad?

Hur upplever du den nya transportpolitiska propositionen?

Hur följer ni upp arbetet med kundorientering på regionen?

Vad innebär det att vara effektiv ur ett kundperspektiv? Hur mäter man det?

Hur gör Banverket för att styra verksamheten mot en ökad kundorientering?

Hur ser er frihet i relation till HK ut rörande arbetet med kundorientering och uppfyllnad av identifierade kundbehov?

Är det någon ur din synvinkel viktig aspekt rörande förhållandet mellan kundorientering och ekonomistyrningen/verksamhetsstyrningen som jag har missat att prata med dig om?



## Bilaga 5 – Exempel intervjuguide, de producerande delarna i Vägverket, intervjuomgång 3

För protokollet, kan du berätta vad du heter och din roll i organisationen

Vad är er enhets uppgifter?

Ni är en resultatenhet, vad innebär det? När och varför blev ni en resultatenhet?

Hur ser relationen ut mellan enheten och HK?

Kan du definiera begreppet kund, vem är enhets kund?

Pratar ni om kundorientering i er verksamhet? Sen när då (i tiden)?

Om ni är kundorienterade, varför har ni kundorienterat er verksamhet?

Vad omfattas av begreppet kundorientering? Vilka delar ingår i detta?

Har ni upplevt några barriärer för implementering av kundorientering i er verksamhet? Finns det några drivkrafter?

Finns det olika kundgrupper i er verksamhet, är dessa samma som för VV i stort?

Hur följer ni upp er kundorientering? Har ni nyckeltal för er kundorientering? Kan du ge exempel på detta? Vilken typ av information fokuserar ni i kundundersökningar?

Hur kommer kundernas synpunkter in i er verksamhetsplanering?

Har ni kundansvariga eller vem företräder kunderna i er ekonomistyrning/verksamhetsstyrning?

Har ni upplevt några barriärer för att kundorienteringen ska få en påverkan på er ekonomistyrning/verksamhetsstyrning? Finns det några drivkrafter?

Hur påverkas er verksamhet av de kundundersökningar ni genomför, de nyckeltal ni har för kundorientering?

Vad är effektivitet för er verksamhet? Vad har ni för nyckeltal för effektivitet?

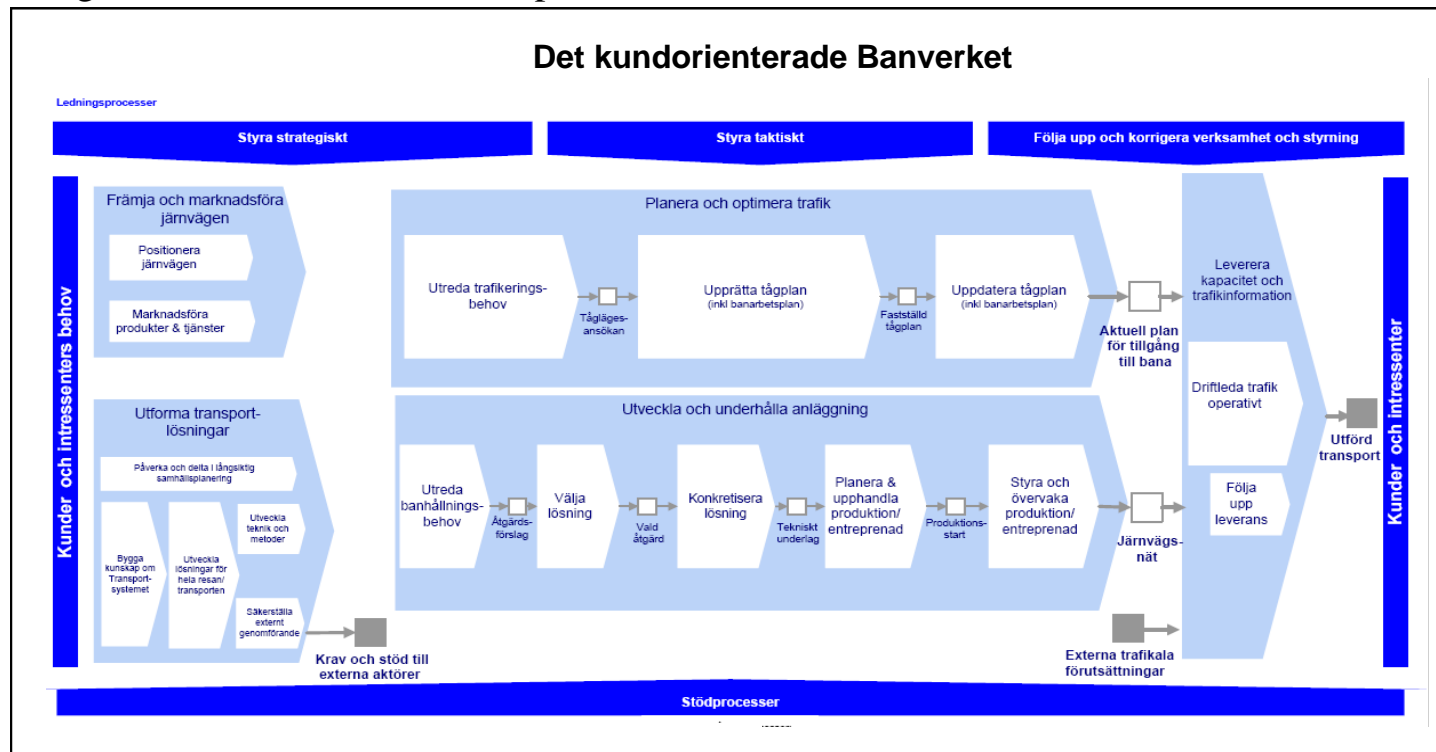
Har er uppfattning om vad som utgör effektivitet påverkats av kundorienteringen? Om ja, på vilket sätt? Har er uppfattning och arbete med effektivitet påverkats av konkurrensutsättningen av er verksamhet, att ni blev en resultatenhet?

Finns det mekanismer som styr/kontrollerar medarbetarna i organisationen, att verka för en ökad kundorientering?

## Bilaga 6 – De transportpolitiska delmålen (Prop. 2005/06:160)

1. Transportsystemet skall utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.
2. Transportsystemets utformning och funktion skall medge en hög transportkvalitet för medborgarna och näringslivet.
3. Det långsiktiga målet för trafiksäkerheten skall vara att ingen dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till de krav som följer av detta.
4. Transportsystemets utformning och funktion skall bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås.
5. Transportsystemets utformning och funktion skall bidra till att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken samt motverka nackdelar av långa transportavstånd.
6. Målet skall vara ett jämställt transportsystem, där transportsystemet 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.

## Bilaga 7 – Bild över Banverkets processer (Banverket, 2006a, s. 19)



Bilaga 8 – Vägverkets processkarta (Vägverket, 2006d, s. 6)

