



Stockholms  
universitet

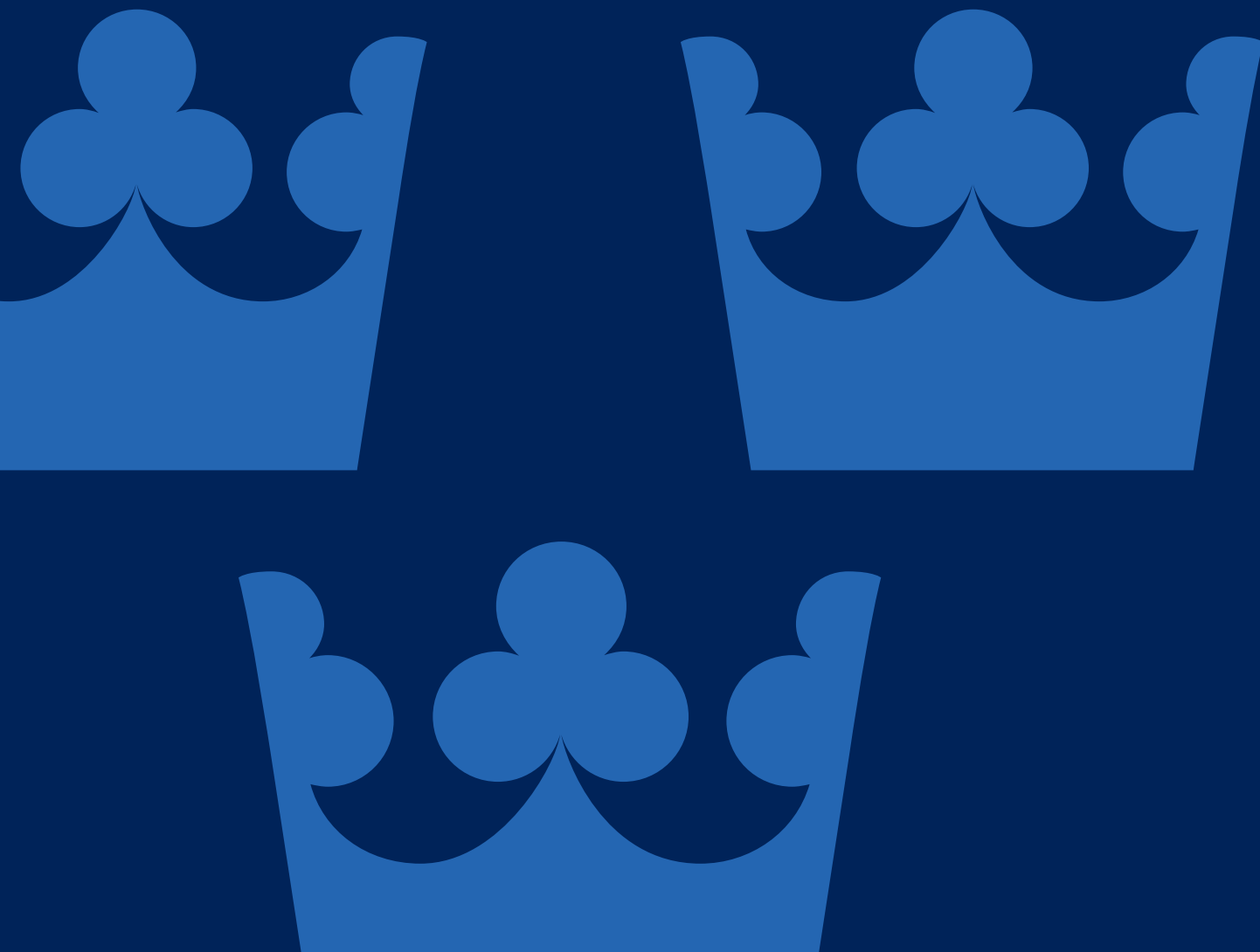
Företagsekonomiska institutionen

Akademien för ekonomistyrning i staten  
Rapport 2018:3

# Styrning i fokus

— en studie hos Transportstyrelsens avdelning Väg och järnväg

Eva Wittbom



AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN 2018:3

Styrning i fokus — en studie hos Transportstyrelsens avdelning Väg och järnväg

Eva Wittbom





# Styrning i fokus

— en studie hos Transportstyrelsens avdelning Väg och järnväg

Eva Wittbom



## FÖRORD

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

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

AES riktar ett stort tack till Transportstyrelsen som genom ekonomiskt stöd gjort denna studie möjlig. Vi tackar alla de personer som medverkat i studien och riktar ett speciellt tack till våra kontaktpersoner inom Transportstyrelsens avdelning Väg och järnväg, Lina Andersson och Sofia Lundgren.

Stockholm i mars 2018

God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Maria Mårtensson, professor

Eva Wittbom, ekon.dr



## SAMMANFATTNING

Hur kan Transportstyrelsens avdelning Väg och järnväg följa upp och utvärdera sin verksamhets påverkan på de transportpolitiska målen? Frågan behandlas i denna forskningsrapport. En kvalitativ fallstudie resulterar i en konceptuell styrmodell utformad med syfte att underlätta den fortsatta utvecklingen av myndighetens verksamhetsstyrning. Intervjuer, dokument och en workshop utgör empiri som tolkas med teorier om hur det går att styra mot önskade samhällseffekter. Myndighetens styrning har både sakpolitiska och förvaltningspolitiska mål att förhålla sig till, vilket bland annat innebär att verksamheten ska genomsyras av demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.

Effektivitet diskuteras med hjälp av en utvecklad input-output-modell i form av den så kallade resursomvandlingskedjan med de fyra elementen resurser, aktiviteter, prestationer och effekter. Resurser används för att genomföra aktiviteter. Resultaten av verksamhetens aktiviteter och processer ses som prestationer, vilka i sin tur leder till effekter. Resursomvandlingskedjan innebär ett inifrån-och-ut-perspektiv som visar hur givna resurser används för att försöka uppnå uppställda mål. De politiska målen pekar på önskvärda effekter vilket betyder att denna resursomvandlingskedja inte ger tillräckligt stöd för styrningen. Att utgå från effekterna och ett utifrån-och-in-perspektiv ger bättre underlag för att kunna styra effektivt. Genom att söka efter värdeskapande aktiviteter och prestationer går det att åstadkomma effekter som skapar värde för pengarna. Resursbehovet behöver hela tiden uppdateras, inte minst när det gäller kompetens. Diskussionen visar att båda perspektiven – utifrån och inifrån – är relevanta för att kunna styra mot önskade samhällseffekter på ett kostnadseffektivt sätt.

Det är svårt att bedöma vilka effekter den egna verksamheten leder till. Tydliga orsak-verkansamband går sällan att fastställa och samhällseffekter uppnås tillsammans med en mängd andra aktörer. Transportstyrelsens uppdrag är att påverka andra aktörer med regelsättning, tillståndsgivning och tillsyn i transportsektorn. Dessa aktörer kan vara andra myndigheter som också styrs av regeringens transportpolitiska mål, men även andra organisationer som styrs av andra mål.

Studien visar hur avdelningen Väg och järnväg strävar efter att utveckla organisatoriskt lärande med hjälp av ett systemsynsätt där utifrån-och-in-perspektiv ska leda till bättre kunskap om vilka effekter verksamheten både bör leda till och i praktiken leder till. En ny controllerfunktion verkar för att stödja kärnverksamheten att finna former för att förstå mer om effekter. Den konceptuella styrmodellen lyfter in de omvandlingskedjor som finns hos varje aktör i transportsektorn – oavsett om de verkar utifrån-och-in eller inifrån-och-ut. Att förstå hur dessa olika aktörer förhåller sig till sina resurser, aktiviteter, prestationer och effekter kan ge bättre precision i styrningen mot de transportpolitiska målen.



## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>Inledning</b> .....	1
Bakgrund .....	1
Syfte .....	3
Ansats och genomförande .....	3
Disposition .....	4
<b>Teoretisk referensram</b> .....	5
Resursomvandlingskedjan .....	5
Styrning mot tydligare samhällsvärde .....	10
<b>Styrning av och i Transportstyrelsen</b> .....	13
Statens styrning av sina myndigheter .....	13
Regeringens styrning av Transportstyrelsen .....	13
Transportstyrelsens styrning .....	14
<b>Styrning inom avdelningen Väg och järnväg</b> .....	21
Strategisk planering inom Väg och järnväg .....	21
Utvecklingsarbete på gång .....	23
Att styra mot effekter .....	23
Att styra prestationer .....	28
Att styra aktiviteter och processer .....	30
Att styra resurser .....	35
<b>Att styra mot de transportpolitiska målen</b> ..	39
... med uppföljning för lärande ..	39
... i samverkan med andra .....	41
Förslag till en konceptuell styrmodell .....	42
<b>Referenser</b> .....	44
<b>Bilagor</b> .....	48
Bilaga 1 De transportpolitiska målen .....	48
Bilaga 2 Grupparbete – en karta att utgå från .....	50
Bilaga 3 Väg och järnväg 2.0 visioner .....	51
<b>Figurer</b>	
Figur 1 Resursomvandlingskedjan och dess fyra element .....	5
Figur 2 Effektivitetsbegrepp ur ett resursomvandlingsperspektiv .....	6
Figur 3 Styrmodellens fokus i resursomvandlingskedjan .....	8
Figur 4 En värdekedja .....	9
Figur 5 Effektivitet genom resursomvandling eller värdeskapande .....	11
Figur 6 Myndighetens ledningssystem .....	18
Figur 7 Den strategiska planens roll i Väg och järnvägs styrning .....	22
Figur 8 Omvandlingskedjor i samverkan .....	43

## Inledning

### Bakgrund

Regeringens transportpolitiska mål är styrande för alla myndigheter som verkar inom transportsektorn:

**Transportpolitikens övergripande mål** är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. (Prop. 2008/09:93)

Till detta övergripande mål finns ett funktionsmål som handlar om tillgänglighet och ett hänsynsmål som omfattar säkerhet, miljö och hälsa. Dessa två mål har i sin tur flera preciseringar (Bilaga 1).

För tio år sedan valde regeringen att omstrukturera de myndigheter som har ansvar för att uppnå dessa transportpolitiska mål (Prop. 2008/09:35). Ett syfte med omstruktureringen av transportmyndigheterna var att tydligare skilja mellan myndighetsrollen och förvaltarrollen. I myndighetsrollen ligger exempelvis tillsynsverksamhet inom transportsektorn medan förvaltarrollen handlar om att ansvara för byggande, drift och underhåll av transportsystemet. Ett annat syfte var att få trafikslagsövergripande myndigheter som kan ta ansvar för en bättre helhetsyn på transportsystemet och därmed bättre kunna tillgodose medborgarnas och näringslivets behov av resor och transporter. Regeringen betonade även betydelsen av en ökad effektivisering för att få ut mer resultat, måluppfyllelse och samhällsnytta för skattebetalarna.

Transportstyrelsens uppgift är att utforma regler, pröva och ge tillstånd samt att utöva tillsyn inom transportsektorn. Transportstyrelsen startade sin verksamhet den 1 januari 2009 och bildades genom en sammanslagning av flera olika myndigheter:

Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen, Vägtrafikinspektionen samt delar av Länsstyrelsen och av Vägverket. Idag har Transportstyrelsen cirka 2 000 medarbetare på 13 orter i landet. Huvudkontoret finns i Norrköping och den största delen av verksamheten bedrivs där samt i Borlänge och i Örebro.

([www.transportstyrelsen.se/sv/Om-transportstyrelsen/](http://www.transportstyrelsen.se/sv/Om-transportstyrelsen/))

Andra transportmyndigheter är Trafikverket (som bildades 2010 samtidigt som Banverket och Vägverket lades ner), Sjöfartsverket och Luftfartsverket. Där finns också myndigheten Trafikanalys som ska bistå regeringen med underlag och rekommendationer för åtgärder i linje med de transportpolitiska målen. Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), Vinnova och Energimyndigheten är ytterligare tre myndigheter som genom forskning bidrar till att öka kunskaperna om transportsektorn.

Statskontoret (2015) har följt upp Transportstyrelsens och Trafikverkets verksamheter mot bakgrund av den omstrukturering som genomförts från 2009. Statskontorets analys visar att det är mycket som fungerar väl inom Transportstyrelsen utifrån givna uppdrag. Bland de förbättringsområden som förs fram finns dialogen med transportbranschen; Statskontoret bedömer att det finns en outnyttjad potential i att kommunicera med branschens aktörer. En annan punkt gäller relationerna till de andra transportmyndigheterna som Transportstyrelsen har att granska för att kunna genomföra sin tillsyn. Statskontoret lyfter fram de intentioner som regeringen hade med omorganisationen när det gäller att få till stånd en effektiv och tillförlitlig tillsyn av alla trafikslag. Tillförlitligheten bygger bland annat på att en oberoende ställning kan etableras myndigheterna emellan. Det gäller i första hand Transportstyrelsens relationer till Trafikverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket.

Trafikanalys är en myndighet vars uppgift att utvärdera, analysera och redovisa effekterna av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet samt att årligen redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen (SFS 2010:186). Trafikanalys har på regeringens uppdrag gjort en översyn av de transportpolitiska preciseringarna och uppföljningen av de transportpolitiska målen (Trafikanalys 2017b). I uppdraget ingick också att lämna förslag till förändringar avseende styrning och uppföljning (Näringsdepartementet 2016).

I Trafikanalys arbete med det uppdraget ingår bland annat en workshop med deltagare från Transportstyrelsen. I redovisningen framkommer att de transportpolitiska målen i Transportstyrelsens instruktion upplevs som otydliga. Det framgår också att man ibland har svårigheter med att kunna koppla vissa delar av verksamheten direkt till de transportpolitiska målen, särskilt de som är lagstyrda. Följande resonemang visar hur det går att tolka verksamheten på olika sätt:

Det upplevs till exempel lättare att vara följsam mot styrning och uppföljning i verksamheter som inte är detaljstyrda av lagar. Exempel på verksamheter som är svårare att koppla till de transportpolitiska målen är registerhållning, där deltagarna upplever den direkta kopplingen till de transportpolitiska målen som svag, även om den finns. Anledningen till att register och till exempel körkort finns är ju tydligt kopplad till målen – det gäller bara att se kopplingen. *Deltagarna menar att just förståelsen för kopplingen till målen ibland saknas i organisationen.* Målen finns till exempel med i Transportstyrelsens mall för konsekvensbeskrivningar, men om du arbetar med körkortstillstånd ”så funderar du nog inte så mycket på målen”. Det är således inte alltid enkelt att se hur samspelet mellan olika styrformer (i detta fall lagstiftning och målstyrning) fungerar och det finns ett behov av lokal översättning av de övergripande målen. (Trafikanalys 2017b, s. 28, min kursivering)

Citatet ovan visar bland annat att Transportstyrelsens medarbetare har vissa svårigheter att koppla sitt arbete direkt till de transportpolitiska målen.

Inom Transportstyrelsen pågår ett utvecklingsarbete av den interna styrningen. Utvecklingen sker dels på central nivå, dels på avdelningsnivå. En av Transportstyrelsens nio avdelningar är Väg och järnväg som med nästan en femtedel av samtliga anställda (ca 380 medarbetare), på elva orter i Sverige, arbetar med att utforma regler, pröva och ge tillstånd samt att utöva tillsyn. Dessutom ingår arbete med information om olyckor och tillbud inom väg- och järnvägsområdet.

Mot bakgrund av att de transportpolitiska målen är regeringens syn på vad transportmyndigheternas verksamhet ska resultera i har Transportstyrelsens avdelning Väg och järnväg försökt fånga hur de kan avgöra att deras verksamhet bidrar till dessa mål. Problembilden tydliggörs också av de analyser som Statskontoret och Trafikanalys har gjort. Den fråga som ställs i denna studie är: *Hur kan Transportstyrelsens avdelning Väg och järnväg följa upp och utvärdera sin verksamhets påverkan på de transportpolitiska målen?*

## Syfte

Syftet med denna forskningsrapport är att beskriva hur Transportstyrelsens avdelning Väg och järnväg arbetar med att utveckla sin verksamhetsstyrning samt att med hjälp av teorier, främst från det vetenskapliga området ekonomi- och verksamhetsstyrning, analysera och diskutera hur styrningen och uppföljningen fungerar för att uppnå de transportpolitiska målen. Syftet är också att ge förslag till en konceptuell modell som bidrar till Transportstyrelsens utveckling av sin styrning.

## Ansats och genomförande

Forskningsprojektet har genomförts som en kvalitativ fallstudie under perioden september 2016 till och med december 2017 där intervjuer, dokument och en workshop har gett empiriskt underlag som tolkats med en teoretisk referensram.

Nio intervjuer har genomförts inom Transportstyrelsens avdelning Väg och järnväg. Det är med chefer på olika nivåer, vilka antingen har ansvar för kärnverksamhet eller för stödfunktioner, och med medarbetare som har särskilt ansvar för de transportpolitiska målen eller som arbetar med verksamhetsutveckling. Intervjuerna omfattar ca en timme vardera och har skett på plats i Borlänge. En intervju genomfördes via telefon. Samtliga intervjuer spelades in och har transkriberats i sin helhet. Citaten från intervjuerna är varsamt omformulerade till ett skriftspråk som bibehåller betydelsen av uttalandet.

Dokumentstudien omfattar dels sådana dokument som finns tillgängliga via webben, dels Transportstyrelsens interna dokument som intervjupersonerna har bidragit med. Respondenterna har även mejlat vissa skärmdumpningar från intranätet.

Under en eftermiddag i maj 2017 deltog 15 personer från Transportstyrelsens avdelning Väg och järnväg i en workshop på kontoret i Borlänge. Deltagarna var controllers och andra nyckelpersoner som är involverade i det arbete som krävs för att kunna göra uppföljning av verksamhetens resultat. Agendan bestod av två olika pass: först styrning och uppföljning, därefter controllerrollen.

Passet om styrning och uppföljning inleddes med att forskaren gav en teoretisk genomgång och utmynnade i ett grupparbete med fokus på möjligheter att kunna bedöma måluppfyllelse av de transportpolitiska målen. Tre grupper fick arbeta med varsin del av de aktiviteter som behövs för att kunna fånga relevanta data, strukturerat analysera insamlade data samt rapportera och återkoppla analysresultaten (Bilaga 2).

Workshop-passet som handlade om controllerrollen inleddes med ett inspel med teorier om controllerrollen som kamrer, pedagog, analytiker och coach. Alla deltagare fick sedan, på egen hand, tyst reflektera över sin egen syn på hur controllerarbetet organiseras och fungerar inom avdelningen Väg och järnväg. Arbetsuppgiften var ”Hur ser din bild ut nu?” och ”Rita och berätta på en A3”. Därefter berättade alla om sina bilder vilket ledde till ett initierat samtal om både hur controllerrollen fungerar och hur den skulle kunna fungera. De avslutande diskussionerna på workshopen spelades in och har transkriberats i sin helhet.

## Disposition

Efter detta inledande kapitel presenteras den teoretiska referensram som sedan används för att tolka den styrning som håller på att utvecklas inom Transportstyrelsens avdelning Väg och järnväg. Empirin presenteras som nedslag i den pågående förändringsprocessen. Analysen leder avslutningsvis fram till en konceptuell modell som kan användas för att utveckla myndighetens styrning.

## Teoretisk referensram

I denna studie används ett teoretiskt ramverk som sedan kommer att bilda underlag för att analysera den styrning som håller på att utvecklas inom Transportstyrelsens avdelning Väg och järnväg med fokus på måluppfyllelse av de politiskt satta målen för hela transportsektorn.

De tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet ska genomsyra all verksamhet i offentlig sektor. Det innebär en mer komplex utgångspunkt för styrningsfrågor jämfört med privat sektor då målkonflikterna kan vara svårare att hantera. En rättssäker hantering av varje ärende där alla medborgare behandlas likvärdigt gör att enkla och smidiga, ibland ad hoc-artade, lösningar inte fungerar i offentlig sektor. Det krävs ofta väl genomtänkta processer för att både demokrati och rättssäkerhet ska råda vilket kan betyda att verksamheterna blir relativt kostnadskrävande. Tidsperspektivet är en väsentlig faktor när det gäller att bedöma effektivitet. Att ”göra rätt” till en högre kostnad på kort sikt kan vara kostnadseffektivt jämfört med att det blir fel vid en ogenomtänkt hantering som kan innebära dyra konsekvenser på längre sikt. Det finns därför anledning att fördjupa den teoretiska diskussionen om effektivitet. Här görs det med hjälp av en resursomvandlingskedja.

## Resursomvandlingskedjan

Resursomvandlingskedjan kommer från den klassiska nationalekonomiska input-output-modellen. Med hjälp av företagsekonomiska teorier kan vi öppna den ”svarta låda” som i ursprungsmodellen ligger mellan resurser (input) och resultat (output). Genom att studera vilka aktiviteter som genomförs synliggörs hur input, de tillgängliga resurserna, används. Genom att dessutom dela upp output i två olika typer av resultat blir styrmodellerna mer nyanserade. Det första resultatet är de prestationer som verksamhetens aktiviteter leder till. Det andra, och vidare resultatbegreppet är de effekter som prestationerna leder till. Effekterna kan sägas avgöra vilken kvalitet prestationerna har.



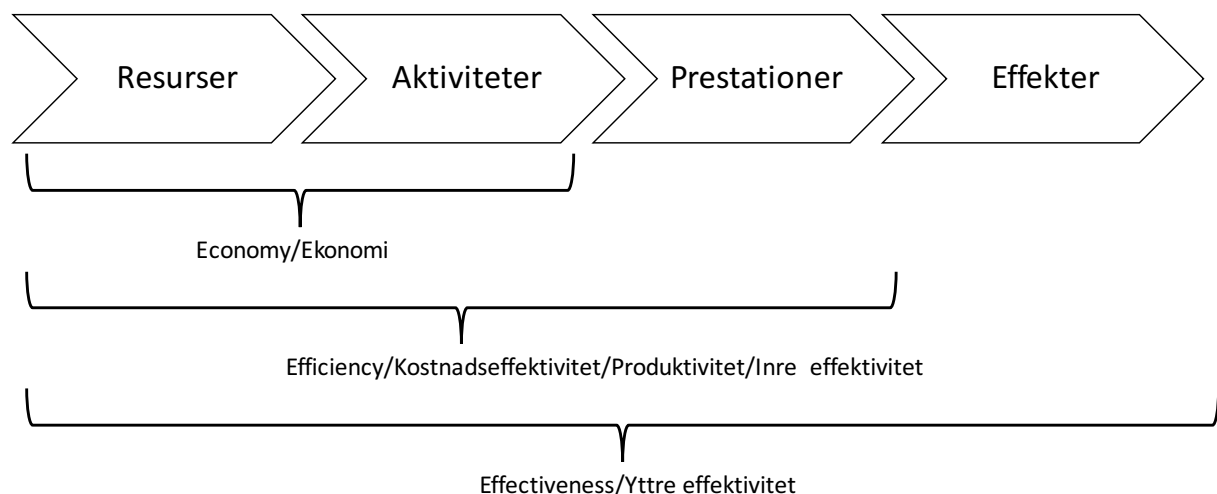
Figur 1 *Resursomvandlingskedjan och dess fyra element.*

Hur resursomvandlingskedjans fyra element fungerar är en väsentlig styrningsfråga, inte minst i strävan efter effektivitet. Effektivitetsbegreppet är flitigt använt i verksamhetsstyrningssammanhang. Men effektivitet kan ha många betydelser. För att

benäma upp begreppet tillämpas resursomvandlingskedjan och låta den tolkas med det engelska konceptet 3E som skiljer på tre olika typer av effektivitet: economy, efficiency och effectiveness.

*Economy* avser de resurser som förs in i en verksamhet för att klara verksamhetens aktiviteter, den ekonomi man har att arbeta med. *Efficiency* visar hur effektivt resurserna används, hur mycket prestationer som verksamhetens aktiviteter levererar med givna resurser. Styrningen handlar här om att optimera verksamheten så att det blir så mycket prestationer som möjligt till lägsta möjliga resursåtgång. När prestationerna ställs i relation till resursåtgången kan kostnadseffektiviteten och produktiviteten mätas. Kostnadseffektivitet och produktivitet brukar också definieras som inre effektivitet och att göra saker på rätt sätt.

Det går att se *effectiveness* som en typ av yttre effektivitet vilken enbart relaterar till externa intressenters mål, dvs. som endast omfattar effekterna, det sista ledet i resursomvandlingskedjan (Modell & Grönlund 2006, s. 15–16). Det handlar då om att göra rätt saker i förhållande till vad olika intressentgrupper och samhället i stort värderar som nytta. Men med tanke på att budgetlagen föreskriver hög effektivitet och god hushållning i staten (SFS 2011:203, 1 kap. 3§) behöver hela resursomvandlingskedjan inkluderas så att yttre effektivitet handlar om att göra rätt saker på rätt sätt. Övergripande mål ska nås på ett kostnadseffektivt sätt.



Figur 2 Effektivitetsbegrepp ur ett resursomvandlingsperspektiv (Bearbetad från Modell & Grönlund 2006, s. 15).

I ekonomistyrning fokuserad mot offentlig sektor läggs ett fjärde E till i form av *equity*: rättvisa (Bovaird m.fl. 1988; Sharp 2003). Men rättvisa kan inte förstås enligt samma logik som de andra tre E:na. Rättvisa är tänkt att genomsyra hela kedjan, dvs.

resurstilldelningen, aktiviteterna, prestationerna och effekterna. I de fall en tydlig målbild av de önskvärda effekterna saknas eller om orsak-verkan-sambanden inte kan säkerställas, blir arbetssättet avgörande. Det blir väsentligt att sköta processerna, med alla aktiviteter, på ett demokratiskt, rättssäkert och därmed rättvist sätt vilket ställer krav på att det finns resurser i form av kunskap och värderingar som kan vägleda i arbetsprocesserna (Wittbom 2009).

För att kunna uppnå bästa möjliga effektivitet har styrformerna utvecklats från budget- och handlingsstyrning till mål- och resultat- samt processtyrning. Budgetstyrningen fastställer ekonomiska ramar för verksamheten. I den tidiga budgetstyrningen angavs detaljerat vad pengarna fick användas till. När mål- och resultatstyrningen infördes minskade detaljeringsgraden eftersom styrningens fokus då övergick från input till output. När styrformer här definieras i relation till resursomvandlingskedjan är det inte endast pengar som är input. Att ha rätt kompetens för uppdraget är en väsentlig resurs. Värdegrundsarbete har också införts som ett sätt att styra i riktning mot en önskad organisationskultur. Numera kan en sådan inputorienterad styrning definieras som resursstyrning i vilken kunskap och värderingar ingår som väsentliga resurser utöver pengar.

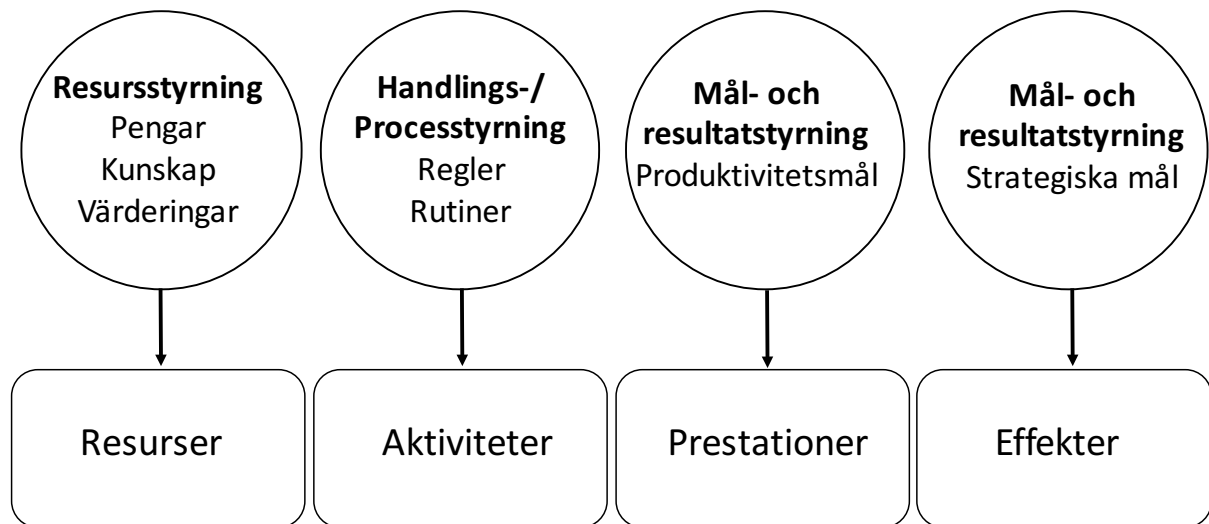
När det gäller aktiviteter finns det en historisk handlingsstyrning som präglades av industrialismens genombrott. Med Frederick Taylors Scientific Management var den bärande idén att finna det rätta sättet att utföra arbetet på med ett produktionsorienterat perspektiv. Ibland kallas det också för regelstyrning då det är lagar och regler som definierar hur arbetet måste genomföras. Handlingsstyrningen återkommer dock även i moderna varianter av processtyrning. Det är en styrform där värdeskapande processer identifieras och förfinas ur ett kundorienterat perspektiv, något som vi återkommer till längre fram.

Mål- och resultatstyrningen, som har präglat verksamhetsstyrningen i såväl offentlig som privat sektor under de senaste decennierna, är tänkt att styra på effekter. I privat sektor handlar det främst om att företagets leveranser ska generera ekonomisk vinst. I offentlig sektor gestaltas önskvärda effekter av politiska beslutsfattares målformuleringar. Medan ekonomisk lönsamhet är ett tydligt effektivitetsmått i privat sektor går det inte att använda på samma sätt i offentlig sektor. Pengar är inte något mål i sig, pengar är endast ett medel för att kunna verkställa politiska beslut.

Effekterna är mycket mer komplicerade att mäta än vad resurser, aktiviteter och prestationer är. Redovisningens tidshorisont är ofta för kort för att kunna fånga effekterna av levererade prestationer. Det finns många mått som visar hur produktiv och kostnadseffektiv en verksamhet är, men för att kunna bedöma uppfyllelsen av



långsiktiga, strategiska mål krävs ofta analyser och utvärderingar som tar hänsyn till samhällsförändringar (se exempelvis Premfors 2015). Mål- och resultatstyrningen har i praktiken ofta visat sig begränsas till att styra på prestationer och produktivetsmål, inte minst på grund av de mätbarhetskrav som den styrformen ställer. I figur 3 illustreras de olika styrmodellernas fokus i resursomvandlingskedjan och därför återfinns mål- och resultatstyrning både vid prestationer och vid effekter.



Figur 3 Styrmodellens fokus i resursomvandlingskedjan.

Det har visat sig att olika styrformer används samtidigt i många moderna organisationer (se exempelvis Holmgren Caicedo m.fl. 2014). Men de kan ha varierande styrka i olika delar av organisationen, alternativt i olika faser av verksamheten.

Resursomvandlingskedjan gestaltas med pilar som utgår från tillgängliga resurser. Logiken blir att följa hur tillgängliga resurser används i olika aktiviteter vilka skapar vissa prestationer som leder till effekter. Denna logik skapar ett inifrån-och-ut-perspektiv.

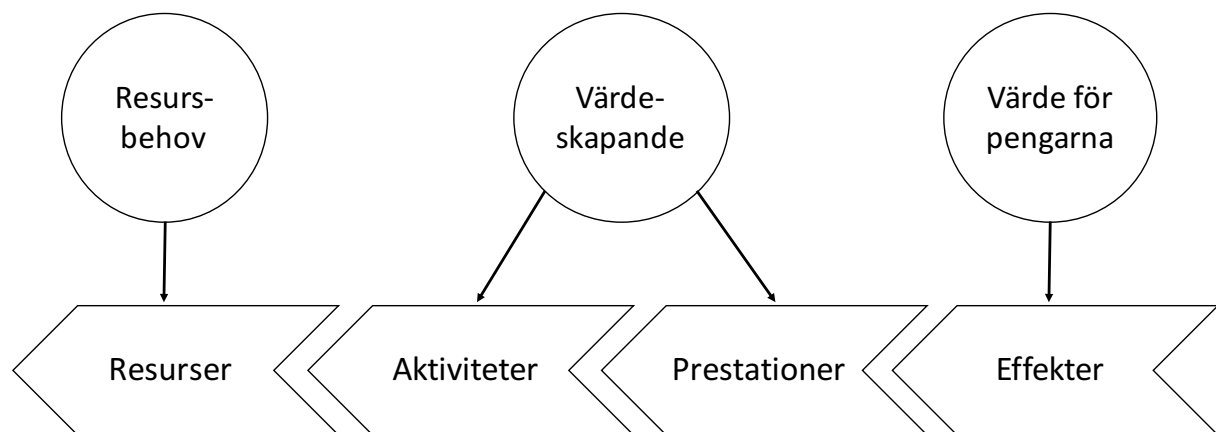
Mot bakgrund av att samhällseffekter utgör det huvudsakliga målet i offentlig sektor finns det intresse av att istället utgå från resursomvandlingskedjans sista led, de önskade effekterna, och vända på kedjan till ett utifrån-och-in-perspektiv. Med yttre effektivitet blir då konceptet ”värde för pengarna” relevant.

Konceptet ”värde för pengarna” utvecklades inom revisionsfältet i offentlig sektor och handlade om att granska huruvida verksamheten hade genomfört sina tilldelade uppgifter och om de hade använt resurserna på ett ekonomiskt, produktivt och effektivt sätt (se exempelvis Jacobs 1998). Värde för pengarna sågs som en lösning på

problemet med de växande offentliga budgetarna och ett svar på behovet av att kunna reducera kostnader på ett sätt som uppfattas som trovärdigt. Konceptet värde för pengarna används även i analyser av projekt i offentlig-privat samverkan (Kweun m.fl. 2018). Konceptet används då främst för att avgöra om det är anbudet med lägsta priset som kan leverera den önskade prestandan.

Ur ett ledningsperspektiv kan värde för pengarna breddas från att handla om revision och utvärdering av anbud i upphandlingar till att verka som ett styrkoncept. I likhet med systemsynsättet tar ett sådant styrkoncept utgångspunkt i ett utifrån-och-in-perspektiv med fokus på kundnytta. För att få hela verksamheten med sig i det tänkandet kan kundbegreppet behöva nyanseras så att alla känner sig inkluderade i den processtyrning som systemsynsättet inbegriper. Ett sätt är att tala om ”kunden” som mottagaren av prestationerna, den som får skörda frukterna av arbetsresultaten, vare sig mottagaren finns externt eller internt i organisationen. På så sätt blir det tydligt att alla medarbetare har någon att ta hänsyn till som är beroende av kvaliteten i deras leveranser.

Med hjälp av den omvända resursomvandlingskedjan tydliggörs en värdekedja som gör att handlingsstyrning kan översättas till processtyrning, en horisontell styrform med kunden i fokus med vars hjälp värdeskapande processer identifieras.



Figur 4 En värdekedja (Wittbom 2013 s. 128)

I styrnings-sammanhang är en gemensam vision ofta avgörande för att kunna tala om värdeskapande ur ett utifrån-och-in-perspektiv. Visionen pekar på vad kärnverksamheten syftar till. Visionen bygger i myndighetsvärlden på vad regeringen har formulerat för uppdrag och övergripande mål, vilka effekter som ska uppnås. Med utgångspunkt från de önskvärda effekterna kan kärnprocesser definieras. För att dessa

ska fungera effektivt behöver stödjande processer utvecklas. De stödjande processerna brukar benämnas verksamhetsvärdeskapande för att visa att dessa processer som enbart har interna kunder är avgörande för kvaliteten i kärnprocessernas leveranser till de externa kunderna (Ax m.fl. 2015). Resursbehoven kan bestämmas först när man vet vilka kärnprocesser och stödjande processer som behövs. Det är här processtyrning har möjlighet att förbättra den yttre effektiviteten. Alla aktiviteter som varken skapar kundvärde eller verksamhetsvärde ska tas bort. Fokus är att göra rätt saker, till rätt kvalitet, på det minst resurskrävande sättet.

### Styrning mot tydligare samhällsvärde

I budgetpropositionen för 2016 (Prop. 2015/16:1) flaggar regeringen för att det behövs en ny styrning som ”balanserar behovet av kontroll med förtroende för professionernas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet” (Dir. 2016:51). Detta ligger i linje med den utveckling som i forskningslitteraturen benämns New Public Governance (Wiesel & Modell 2014). Där återupprättas tilltron till myndighetspersoner som experter och fokus hamnar mer på att lyssna till deras uppfattningar om hur det går till att uppnå önskvärda samhällseffekter. Governance-begreppet omfattar den styrning som sker utifrån kollektiva beslut i styrelser. I den statliga kontexten fokuserar det på regeringens kollektiva beslut om styrningen av myndigheterna med en uppifrån-och-ned-logik (Chhotray & Stoker 2009). I denna studie är intresset riktat på styrningen i en specifik myndighet och därför finns det mer att lära av ett annat styrkoncept som också syftar till att maximera samhällsvärdet men som gör det utifrån myndighetens perspektiv: Public Value Management (PVM). PVM lanserades på 1990-talet och utvecklades parallellt med New Public Management (NPM), men PVM har ännu inte fått samma genomslag som NPM (Thomson 2017).

PVM utgår enligt Moore (1995) från tre strategiska frågor som verksamheten bör ställa sig för att kunna styra mot samhällsvärde:

- Är det värdefullt för samhället?
- Finns det politiskt och rättsligt stöd för det?
- Är det administrativt och operativt genomförbart?

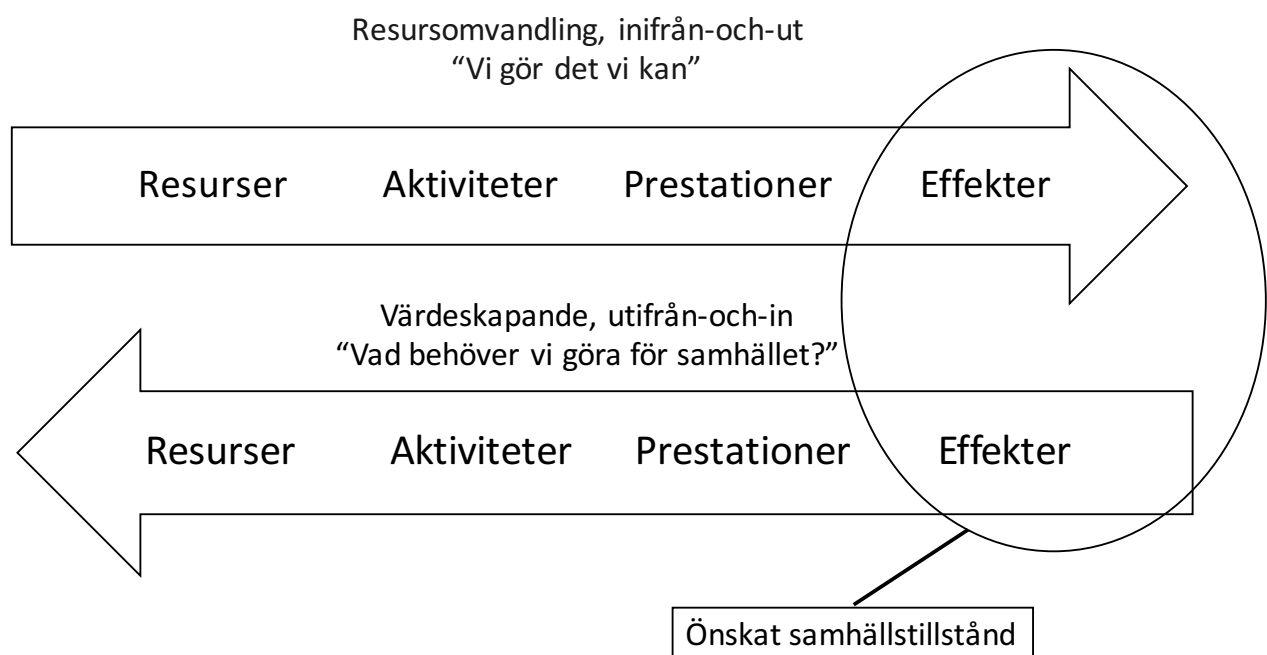
Idén är att samförstånd ska råda om vad som skapar värde för samhället, det ska finnas stöd för åtgärderna från politiskt valda beslutsfattare och intern kapacitet i verksamheten för att praktiskt kunna genomföra åtgärderna. Saknas något av detta behöver åtgärden anpassas eller förutsättningarna utvecklas. Saknas det rättsliga stödet bör verksamheten uppmärksamma den politiska ledningen så att de antingen justerar uppdraget eller påverkar så att det institutionella regelverket justeras. De tre frågorna ovan är strategiskt ställda och effektivitet handlar här om att myndigheten lever upp

till regeringens förtroende genom aktiviteter som stämmer med verksamhetens syfte och som leder till att politiska målsättningar uppnås (Stoker 2006).

Det finns ingen entydig definition av vad samhällsvärde är. I forskningslitteraturen återkommer istället hänvisningar till sunt förnuft (Van der Wal m.fl. 2015). Men det ligger ett egenvärde i en sådan otydlighet då det med PVM inte finns några självklara fakta att utgå från. En väl fungerande verksamhet förväntas därför interagera med olika aktörer och intressenter i syfte att förstå och värdera ett fenomen ur flera olika perspektiv (Rutgers 2015). Övergripande politiska mål – i denna rapport de transportpolitiska målen – ger uttryck för önskat samhällsvärde. Som tidigare konstaterats finns samhällsvärdet i effekterna, i resursomvandlingskedjans sista led lika väl som i värdekedjans första led (se även figur 5 nedan).

När styrningen sker inifrån-och-ut blir det ofta fokus på kostnadseffektivitet. Med givna resurser försöker man göra det bästa man kan. Styrningen landar i att fånga prestationer vilket är det tydligaste sättet att redovisa hur tilldelade pengar har använts. Riskerna med att enbart tillämpa resursomvandlingskedjans inifrån-och-ut-perspektiv är att det varken stödjer innovation eller kunskapsutveckling eftersom det är gott nog att använda tillgängliga resurser på ett kostnadseffektivt sätt.

Med en värdeskapande omvandlingskedja som utgår från önskade samhällseffekter hamnar fokus med hjälp av ett utifrån-och-in-perspektiv istället på frågan om organisationen verkligen ägnar sig åt rätt saker. Det öppnar för att ifrågasätta om organisationen arbetar på ett lämpligt sätt och med de mest lämpade resurserna.



Figur 5 Effektivitet genom resursomvandling eller värdeskapande.

Den teoretiska referensram som har presenterats här, med två olika omvandlingskedjor som antingen går inifrån-och-ut eller utifrån-och-in, kommer att användas i presentationen och analysen av den styrning som håller på att utvecklas på Transportstyrelsens avdelning Väg och järnväg. Innan dess följer ett kapitel vilket beskriver den styrningskontext som detta förändringsarbete sker inom. Kapitlet handlar därför om statens styrning av sina myndigheter, hur regeringen styr Transportstyrelsen och framför allt om hur Transportstyrelsen har lagt upp sin interna styrning.

## Styrning av och i Transportstyrelsen

### Statens styrning av sina myndigheter

Kontexten för denna studie är statlig verksamhetsstyrning i Sverige vilket innebär vissa specifika utgångspunkter. Alla myndigheter har olika uppdrag men har samma övergripande syfte: att verkställa den politik som riksdagen har beslutat och som regeringen har mandat att driva. Regeringskansliet är indelat i olika departement efter politikområde varifrån den politiska styrningen utgår. Jämfört med andra länder har Sveriges myndigheter en hög grad av självständighet. Regeringen utser den person som ska leda myndigheten, och det är myndighetschefen som är ytterst ansvarig för verksamheten.

Regeringen har flera olika styrmedel, både formella och informella. Bland de formella finns exempelvis finansiering och målsättningar. Regeringen utfärdar en förordning med instruktion där myndighetens långsiktiga uppdrag framgår. Varje år kompletteras instruktionen med ett regleringsbrev i vilket myndigheten tilldelas anslag från stadsbudgeten och särskilda mål, kortare uppdrag samt återrapporteringskrav specificeras.

Myndigheterna uppmanas att samverka med varandra för att uppnå de politiska målen. Det framgår bland annat av regeringens förvaltningspolitik:

Det övergripande målet för förvaltningspolitiken ska vara en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete. (Prop. 2009/10:175)

Bland de informella styrmedlen utgör dialoger mellan Regeringskansliet och respektive myndighet ett väsentligt inslag. Tertialvisa dialoger där statsråd och myndighetschef möts förbereds genom kontinuerliga dialoger på tjänstemannanivå.

### Regeringens styrning av Transportstyrelsen

Av instruktionen för Transportstyrelsen framgår att myndigheten ska verka för att regeringens transportpolitiska mål ska uppnås och att verksamheten särskilt ska inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem (SFS 2008:1300 och SFS 2010:182). I Transportstyrelsens regleringsbrev finns information om hur verksamheten finansieras dels genom anslag i statsbudgeten, dels med avgifter från användare av de fyra transportslagen väg, järnväg, luftfart och sjöfart. Resultatredovisningen gentemot Näringsdepartementet ska indelas i de fyra verksamhetskategorier som motsvarar Transportstyrelsens huvuduppgifter: regelgivning, tillståndsprovning, tillsyn och registerhållning. Därutöver ska Transportstyrelsen rapportera andra eventuella delområden som

myndigheten bedömer vara relevanta ur ett uppföljningsperspektiv. Så långt som möjligt ska det framgå i vilken utsträckning myndighetens prestationer har bidragit till att uppfylla de transportpolitiska målen (se Transportstyrelsens regleringsbrev 2016 och 2017).

Regeringen anger generellt i sin förvaltningspolitik att tillståndsgivning och tillsyn ska fungera i självständiga myndigheter som är noga med sin integritet och sitt oberoende:

En förutsättning för att den offentliga förvaltningen ska fungera är att den har medborgarnas och företagens förtroende. Viljan att gemensamt finansiera den offentliga verksamheten förutsätter att medborgarna och företagen litar på att skattemedel används på ett ansvarsfullt sätt. För att staten ska kunna bidra till tillväxt och välbefinnande, bl.a. genom att säkerställa att lagar och regler efterlevs, måste tillsyn och tillståndsgivning fungera utan otillbörlig påverkan. Statsförvaltningens integritet och gemensamma grund måste därför upprätthållas. (Skr. 2013/14:155)

Samtidigt som det krävs integritet och oberoende vill regeringen att myndigheter ska samverka och i Transportstyrelsens instruktion (SFS 2008:1300, 12–14 §) uttrycks samverkan dels som en rättighet, dels som ett krav. Myndigheten ”får inom sitt verksamhetsområde samverka med andra aktörer” (12a§) rörande det transportpolitiska hänsynsmålet säkerhet, den ”får” även samverka med utländska myndigheter när det gäller regelgivning och certifiering (12b§). Det ställs krav på att Transportstyrelsen ”ska samråda” med Konkurrensverket i konkurrensfrågor (12§) och ”ska” rapportera till och samråda med Naturvårdsverket gällande miljöarbete (14§). Jämfört med Trafikverket kan formuleringarna tolkas som begränsade krav på samverkan. I Trafikverkets instruktion anges nämligen att Trafikverket ”ska samverka med andra aktörer” för att på ett effektivt sätt uppnå de transportpolitiska målen (SFS 2010:185, 3§).

### Transportstyrelsens styrning

När regeringens instruktion, regleringsbrev och transportpolitiska mål landar hos Transportstyrelsen möts de av den vision, affärsidé och mål som myndigheten har formulerat för sin egen verksamhet. Ett utvecklingsarbete benämnt ”Transportstyrelsen 2.0” har pågått under åren 2016 och 2017. Det har lett fram till visionen ”Vi möjliggör morgondagens resor och transporter”. På intranätet anges att syftet med den nya visionen är att ”föreنا oss”, ”peka ut en riktning” och att ”utmana”:

#### **Syftet med vår nya vision**

**Föreنا oss:** Vår vision ska föreنا oss. Visionen ska ge oss en plattform för att fortsätta bygga en gemensam kultur. Med hjälp av den nya visionen ska det bli lättare att ha ett helhetsperspektiv och att utgå från medborgarna och näringslivet.

**Peka ut en riktning:** Visionen ska visa vad vi vill uppnå. Den ska vara en ledstjärna som vi kan sikta mot för att göra saker som leder oss rätt. Den blir samtidigt också ett redskap för ledningen när vi styr verksamheten.

**Utmana:** Den ska också utmana och engagera. (Transportstyrelsens intranät)

Visionen visar att Transportstyrelsen vill utveckla en organisationskultur för att kunna arbeta utifrån ett helhetsperspektiv med medborgarna och näringslivet i fokus.

Verksamhetsidéen relaterar Transportstyrelsens uppgifter direkt till de transportpolitiska funktions- och hänsynsmålen – tillgänglighet respektive säkerhet, miljö och hälsa:

#### **Vår verksamhetsidé**

Vi utvecklar ett tillgängligt transportsystem med hänsyn till säkerhet, miljö och hälsa. Med respekt för konsekvenser för medborgare och näringsliv utformar vi regler och följer upp att de efterlevs.

Vi förser samhället med uppgifter om transportmedel och förare. Vi arbetar med helhetssyn och effektivitet och har hög servicenivå i vår kontakt med omvärlden. ([www.transportstyrelsen.se](http://www.transportstyrelsen.se))

På intranätet anges också att Transportstyrelsen är en av de transportmyndigheter som styrs av regeringens transportpolitiska mål och, i likhet med andra myndigheter, att de förvaltningspolitiska målen också gäller:

Ytterst ska Transportstyrelsen (liksom alla andra myndigheter inom transportsektorn) verka för att regeringens transportpolitiska mål uppnås. I likhet med andra myndigheter i Sverige ska vi också arbeta mot de förvaltningspolitiska målen. (Transportstyrelsens intranät)

När det gäller de transportpolitiska målen har Transportstyrelsen pekat ut fem särskilt viktiga områden att arbeta med:

För att bidra till de övergripande mål som styr verksamheten har Transportstyrelsen definierat fem områden som särskilt viktiga:

1. Vår verksamhet kännetecknas av helhetssyn.
2. Vi skapar en enklare vardag för medborgare och näringsliv.
3. Vi stimulerar en dynamisk transportmarknad.
4. Vår verksamhet är så långt som möjligt riskbaserad.
5. Vi utnyttjar ny teknik och skapar förutsättningar för utveckling och tillämpning av ny teknik inom transportområdet. (Transportstyrelsens intranät)

Visionens helhetssyn och fokus på medborgare och näringsliv återkommer i de två första områdena. Ambitionen att verka för en ”dynamisk transportmarknad” kan tolkas som att det tredje området ska stödja det möjliggörande av framtidens resor och transporter som visionen uttrycker. Så även det femte områdets fokus på att anamma



ny teknik. Att verksamheten ska vara riskbaserad (se område fyra) bygger bland annat på den systemsyn som verksamhetsutvecklare använder sig av inom Transportstyrelsen. Det framkommer både av intervjuer och dokument<sup>1</sup>.

Under 2016 kom en nyhet gällande Transportstyrelsens målformuleringar som ska gälla från 2017 och är tänkta att uppnås på tre–fem års sikt med hjälp av särskilda strategier. Ekonomidirektören skriver på intranätet att målen inte omfattar hela verksamheten, men att de visar inom vilka områden ledningsgruppen ser behov av utveckling. De fyra målen omfattar regelutveckling, teknikutveckling, digitalisering och hållbarhet:

- Våra regler är tidsenliga och möjliggör samhällets utveckling.

Innebörden av det här målet är att vi ska jobba mer med att säkerställa att våra regler är moderna och att titta på alternativa styrmodeller innan vi skriver regler. Vi ska också utveckla vår förmåga att göra samhällsanalyser innan vi skriver reglerna.

- Vi har förmåga att möta teknikutvecklingen i transportsystemet.

I detta ligger att vi ska vara lyhörda, vara ”på tå”, ta ansvar och ”agera” inom vårt område. Vi ska bli bättre på att utveckla arenor och tydliggöra positioner och roller.

- Vi har säkra digitala lösningar som möter samhällets behov.

Vi ska ha en tydligare strategi för hur vi prioriterar och kriterier som anger när och på vilket sätt vi väljer att digitalisera. Vi ska hitta former för hur vi utvecklar vårt utifrån- och inperspektiv. Samtidigt är det ett tillfälle för oss att utveckla vårt arbetssätt.

- Vi bidrar till hållbara transporter.

Vi ska bli bättre på att agera tillsammans med andra myndigheter och aktörer för att skapa hållbara transporter. Vi behöver utveckla vår förmåga att analysera miljöeffekter och att ge miljöfrågorna en betydligt högre prioritet än idag.

(Transportstyrelsens intranät)

---

<sup>1</sup> I *Slutrapport om intervention med tillämpning av systembaserad styrning med FOI medel. Försöksverksamhet under tiden 2014-08-27-2014-12-31* (Transportstyrelsen 2015) framgår att Lars Stigendals rapport *Effektiv styrning – En rapport om system- och processbaserad styrning i offentlig sektor* samt Innovationsrådets rapport från 2012 *Lean och systemsyn i stat och kommun* författad av Jakob Brandt och Lars Stigendal utgör underlag för arbetet.

Detta handlar om ett utifrån-och-in-perspektiv och strategier för hur arbetet ska genomföras. Tolkat med den teoretiska referensramen för denna studie kan de fyra nya målen därför ses som exempel på styrning av värdeskapande aktiviteter. Längre fram i denna rapport kommer vi att se hur Väg och järnväg tar sig an dessa fyra mål.

I det fortsatta arbetet med att utveckla styrningen inom Transportstyrelsen formulerades grundläggande förhållningssätt inom ramen för statens värdegrund<sup>2</sup>. Följande citat från intranätet visar vad det arbetet kom fram till, vilket kan tolkas som en form av utvecklad resursstyrning:

### **Hjälpsamma och modiga – sådana ska vi vara!**

Nu finns ännu en del av Transportstyrelsen 2.0 på plats – en berättelse som visar hur vi ska vara mot våra kunder och mot varandra. Hur blir vi den myndighet vi själva vill möta? Och hur är du när du är den medarbetare du vill samarbeta med?

Med vision, mål och strategier på plats kan vi nu lägga nästa pusselbit – hur vi ska vara som statstjänstemän och mot varandra. Det handlar om värderingar och om förhållningssätt. Genom att arbeta med statens värdegrund och vårt eget förhållningssätt ska vi förflytta oss så att vi går i riktning mot vår vision och når våra mål.

Transportstyrelsens ledningsgrupp har jobbat med frågor om värdegrund och förhållningssätt en tid och har nu enats om att vi inte behöver en egen värdegrund, utan att vi kan utgå från de gemensamma etiska grundvalar som finns i statens värdegrund. Förhållningssättet – vilken inställning vi har och vad vi är beredda att göra – blir dock specifikt för myndigheten.

Genom vårt beteende ska vi visa att vi är möjliggörare, modiga och hjälpsamma. Ett annat sätt att beskriva det här är att:

- Vi är den myndighet vi själva vill möta.
- Jag är den chef jag själv vill ha.
- Jag är den medarbetare jag vill samarbeta med.

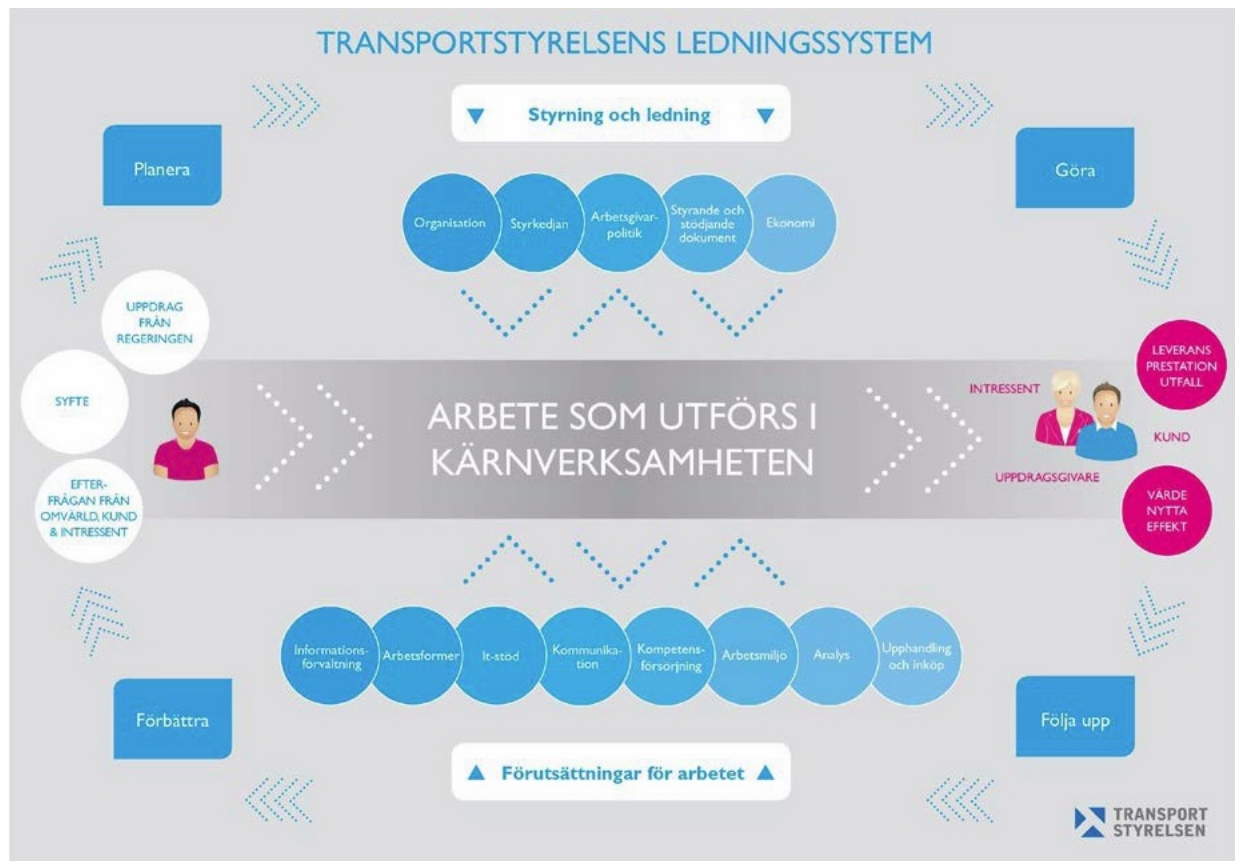
Ledningsgruppen har enligt ovan kommit fram till att statens värdegrund, som är gemensam för alla myndigheter, ska tillämpas. Till den vill de anlägga ett eget förhållningssätt. Att vara ”möjliggörare, modiga och hjälpsamma” ska således underlätta för medarbetarna att hålla kurs mot den egna visionen och att uppnå myndighetens mål.

---

<sup>2</sup> Den statliga värdegrunden bygger på sex grundläggande rättsliga principer: (i) demokrati, (ii) legalitet, (iii) objektivitet, (iv) fri åsiktsbildning, (v) respekt för lika värde, frihet och värdighet, samt (vi) effektivitet och service (Värdegrundsdelegationen 2013).

Att styrningen syftar till att få alla i organisationen att arbeta som en samlad myndighet med sikte på att visionen och målen ska nås med gemensamma strategier och förhållningssätt framgår tydlig i förordet till beskrivningen av Transportstyrelsens utvecklade övergripande ledningssystem (Transportstyrelsen 2017). Begrepp som helhetssyn, utifrån-och-in-perspektiv och effekt betonas. Uppföljning framstår som en väsentlig del av den systematiska styrningen. De transportpolitiska och de förvaltningspolitiska målen står i fokus vilket motiverar uppföljningen av de effekter som verksamheten leder till:

Oavsett typ av aktivitet är det av vikt att vi vet att vi gör rätt saker och att vi gör dem på rätt sätt. Vi behöver så långt som möjligt förstå effekterna av vår verksamhet, vilket värde den skapar för kunder och intressenter och vilken effekt den bidrar med i transportsystemet. Enhetlighet och rättssäkerhet är centrala kvaliteter i myndighetsutövningen. (Transportstyrelsen 2017, s. 9)



Figur 6 Myndighetens ledningssystem (Transportstyrelsen 2017, s. 7)

Figuren ovan visar att uppföljning ligger som en omistlig länk i det som beskrivs som ett systematiskt förbättringsarbete. ”Förbättringshjulet” (ibid., s. 14), med de fyra stegen planera, göra, följa upp och förbättra, är tänkt att underlätta styrningen till

sådana önskvärda effekter som stämmer med myndighetens uppdrag, syfte och efterfrågan.

Vi har sett att regeringens regleringsbrev till Transportstyrelsen föreskriver att åiterrapporteringen av resultaten ska vara indelade i verksamhetens huvuduppgifter. Det är också så som Transportstyrelsen har redovisat sina resultat (Transportstyrelsens årsredovisning 2016). Under rubrikerna regelgivning, tillståndsprövning, tillsyn och registerhållning redovisas verksamhetens utveckling, även nedbrutet på de olika trafikslagen järnväg, luftfart, sjöfart och vägtrafik. Myndigheten ger en relativt omfattande kostnadsredovisning i tabellform som ger underlag för att mäta produktivitetens utvecklingen under de senaste tre åren.

De transportpolitiska målen har en framträdande roll i generaldirektörens inledande ord och dominerar helt beskrivningen av myndighetens uppdrag i Transportstyrelsens årsredovisning 2016. Rapporteringen av hur verksamheten har bidragit till att uppfylla de transportpolitiska målen utgörs av några berättelser om hur myndigheten uppfattar situationen. Citaten från årsredovisningen nedan visar sådana berättelser som relaterar direkt till de transportpolitiska målen (kursiveringarna görs här för att underlätta en jämförelse med målformuleringarna, se bilaga 1):

Transportstyrelsens regler ska vara ändamålsenliga, begripliga och väl avvägda när det gäller effekterna på *tillgänglighet, säkerhet samt miljö och hälsa* i förhållande till kostnaderna som uppkommer för dem som berörs. (Transportstyrelsens årsredovisning 2016, s. 8)

Tillståndsprövning innebär kontroll om organisationer eller personer har förutsättningar att utöva verksamhet enligt uppställda krav. Prövningen ska innebära en avvägning mellan *målen om tillgänglighet, säkerhet, miljö och hälsa*. (ibid., s. 15)

Vårt arbete bidrar främst till att uppfylla det *transportpolitiska hänsynsmålet om säkerhet*. Prestationen bidrar till säkerhet genom att vi vid vår tillståndsprövning bedömer att de personer som kör tåg är lämpliga fysiskt, psykiskt och kunskapsmässigt så att olyckor undviks. (ibid., s. 16)

Den som får sitt körkort återkallat på grund av rattfylleri har möjlighet att ansöka om villkor för alkolas i stället för att få körkortet återkallat. Vi bedömer att det bidrar till de *transportpolitiska målen* genom att det ger medborgare ökade möjligheter att fortsätta köra, samtidigt som vi bevakar *trafiksäkerheten* genom att följa upp att villkoren följs. (ibid., s. 23)

Tillsynen bidrar främst till att uppfylla det *transportpolitiska hänsynsmålet om säkerhet*. Att vi bedömer att det bidrar till *säkerhet* beror på att vi i vår tillsyn

säkerställer att de företag som bedriver verksamhet gör det på ett säkert sätt så att olyckor undviks. Vår marknadstillsyn ska bidra till *tillgänglighet* genom sund konkurrens samt genom lika villkor och förutsättningar för aktörer som verkar på marknaden. (ibid., s. 26)

De valda prestationerna bidrar till det *transportpolitiska hänsynsmålet för säkerhet och miljö*. De som har fått ett körkort eller förarbevis ska ha nödvändiga kunskaper för att köra fordonet och de som bedriver yrkestrafik ska vara lämpliga. Båda prestationerna ska bidra till minskat antal olyckor. (ibid., s. 34)

Målet är att regelefterlevnaden på väg ska bli bättre och att det ska finnas en rättvis konkurrens. Målet är även att passagerare ska vara *trygga och säkra* vid en taxiresa. (ibid., s. 35)

Transportstyrelsen är en myndighet med ansvar i det nationella miljömålssystemet, vilket innebär att vi inom vårt verksamhetsområde ska verka för att generationsmålet och de 16 nationella miljökvalitetsmålen nås samt vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Eftersom det *transportpolitiska hänsynsmålet om miljö och hälsa* är kopplat till miljökvalitetsmålen, bidrar vårt miljöarbete till att nå de transportpolitiska målen. (ibid., s. 47)

Citaten från Transportstyrelsens årsredovisning 2016 ovan visar att myndigheten försöker förklara hur verksamheten är inriktad på de transportpolitiska målen. Sammanfattningsvis kan ansatsen i Transportstyrelsens styrning tolkas som ett exempel på hur man vill styra med en värdekedja ur ett utifrån-och-in-perspektiv.

Inom Transportstyrelsens avdelning Väg och järnväg utvecklas en ny controllerfunktion som verkar för att implementera ett systemsynsätt i den interna styrningen. Systemsynsättet utgår också från ett utifrån-och-in-perspektiv där den egna verksamheten ska ses från kundens perspektiv – i myndigheternas fall medborgare och näringsliv. Systemsynsättet stöds av Ekonomistyrningsverket (2014), den förvaltningsmyndighet under Finansdepartementet som bland annat arbetar med att utveckla formerna för ekonomistyrning i staten ([www.esv.se/om-esv/](http://www.esv.se/om-esv/)).

I nästa kapitel fördjupar vi oss i det pågående förändringsarbetet av styrningen inom den avdelning som detta forskningsprojekt fokuserar på: Transportstyrelsens avdelning Väg och järnväg.

## Styrning inom avdelningen Väg och järnväg

”Vi arbetar för en effektiv marknad med sund konkurrens” står det på hemsidan för Transportstyrelsens avdelning Väg och järnväg<sup>3</sup>. För att utföra arbetet är avdelningens 380 medarbetare organiserade i fem enheter med två–sex sektioner vardera:

- **Behörigheter:** sektion regler och trafikmedicin, sektion tillstånd och tillsyn, sektion tillsyn.
- **Verksamhetsutveckling och stöd:** sektion datainsamling och analys, sektion verksamhetsnära systemstöd, sektion regelinformation, sektion kvalitetssäkring, sektion marknadstillsyn och sektion omvärld.
- **Teknik och trafik:** sektion fordonsgodkännande väg, sektion fordonsteknik väg, sektion teknik järnväg, sektion infrastruktur och sektion vägtrafik.
- **Juridik:** sektion väg och sektion järnväg.
- **Trafikföretag:** sektion järnvägsföretag, sektion regler yrkestrafik, sektion tillsyn kör- och vilotider, sektion tillstånd yrkestrafik, sektion tillsyn yrkestrafik, och sektion tillsyn vägarbetstid.

Väg och järnväg består således både av kärnverksamhet med huvudprocesser och stödfunktioner med stödjande processer. De har en styrkedja i fyra led: de transportpolitiska målen, Transportstyrelsens strategi, strategisk plan på avdelningsnivå och avdelningens verksamhetsplanering. Vi har redan tagit del av regeringens transportpolitiska mål och Transportstyrelsens strategi. Nu är det därför dags att lära känna Väg och järnvägs strategiska planering och det utvecklingsarbete som pågår när det gäller verksamhetsplanering.

## Strategisk planering inom Väg och järnväg

Väg och järnväg har en strategi som ska vara styrande och vägledande för verksamheten vid planering, genomförande och uppföljning (Väg och järnväg 2016a). Väg och järnvägs strategiska plan ligger som ett led i en cybernetisk styrkedja (se figur 7) direkt efter Transportstyrelsens, TS, mål och strategier. Den pekar mot verksamhetsplanering följt av genomförande och uppföljning. Styrprocessen fortsätter genom att uppföljningen leder vidare till att ”identifiera behov och förväntningar i omvärlden” och cirkeln sluts i en sådan omvärldsanalys som ska ge underlag till Transportstyrelsens strategiska plan.

---

<sup>3</sup> Avdelningen har under den studerade perioden bytt namn från Väg- och järnvägsavdelningen till Väg och järnväg.



Figur 7 *Den strategiska planens roll i Väg och järnvägs styrning (Väg och järnväg 2016a, s. 3)*

Väg och järnvägs strategiska plan har två delar. Den första delen identifierar utmaningar i transportsystemet som beskriver varför ett visst område ska prioriteras. Det framgår att denna del inte omfattar hela verksamheten. Utmaningarna är valda utifrån det som ledningen bedömer vara pågående samhällsförändringar och som behöver prioriteras för att verksamheten ska kunna bidra till att uppfylla de transportpolitiska målen. Där anges också hur varje utmaning behöver hanteras med långsiktiga strategier och kortsiktiga taktiker. Den strategiska planens andra del handlar om arbetssätt. Med de sex målområdena helhetssyn, kommunikation, omvärldskunskap, regelutveckling, tillståndsprövning och tillsyn anges vad det är som ska uppnås. Det finns även motiveringar som beskriver varför målen ska uppnås och det framgår av strategier och taktiker hur det ska gå till. Det poängteras att det strategiska arbetssättet har bäring på all verksamhet. Under 2017 har avdelningens ledningsgrupp arbetat vidare med ett arbete kallat [Väg och järnväg] 2.0 – en utveckling av Transportstyrelsen 2.0 – och som resulterat i de två visionerna ”En fantastisk arbetsplats” och ”Morgondagens resor och transporter” (bilaga 3).

Genom denna struktur i den strategiska styrningen visar Väg och järnväg en ansats att vilja styra med ett utifrån-och-in-perspektiv. Det är utmaningarna ute i transportsystemet som ska avgöra vad myndighetens arbete ska fokuseras på och hur arbetsformerna behöver utvecklas för att de transportpolitiska målen ska kunna uppnås. I nästa avsnitt går vi djupare in på utvecklingsarbetet med styrningen.

### Utvecklingsarbete på gång

I detta avsnitt presenteras nedslag i det utvecklingsarbete som pågår inom Väg och järnväg när det gäller den interna styrningen. Avsnittet är strukturerat enligt de fyra element som diskuterats i det teoretiska ramverkets omvandlingskedjor: effekter, prestationer, aktiviteter och resurser.

#### Att styra mot effekter

Att ”all verksamhet ska ha ett tydligt syfte eller utrett effektmål” framgår av ett dokument som berättar om avdelningens utvecklingsarbete med verksamhetsplanering och uppföljning när det gäller mått och indikatorer (Väg och järnväg 2017, s. 1). Där framgår det att Väg och järnväg försöker komma bort från ”traditionell pinn-uppföljning” för att istället försöka analysera och mäta effekter. De försöker finna en mer effektbaserad uppföljning vilket sker dels genom att ta fram lämpliga indikatorer som ska följas och analyseras, dels genom att utveckla ett ”effekttänk” (ibid., s. 1) bland chefer och medarbetare. Ett sådant tankesätt ska etableras genom att controllern ser till att de diskussioner som förs under månadsvisa uppföljningsmöten vid respektive enhet fokuserar på de effekter som enhetens verksamhet leder till.

Man måste jobba med hela röda tråden. [...] vad har vi för uppdrag? Hur bryter vi ner det i våra mål? Hur jobbar vi med visionen? Tills vi hamnar i verksamhetsplanering och framför allt i uppföljning. Hur kan vi åstadkomma en uppföljning som påverkar styrningen? Och där är vi inte riktigt framme än. Vi börjar prata effekter och börjar liksom ... men det vi har åstadkommit sedan 2013 är i alla fall de andra delarna. Vi har närmast oss att få en röd tråd. (Intervju 1)

Citatet visar att en utvecklad verksamhetsuppföljning ska kunna bidra till effekttänkandet. Men det är svårt att byta ut ett invariant produktionsorienterat inifrån-och-ut-perspektiv mot ett kundorienterat utifrån-och-in-perspektiv:

Effekterna ska påverka styrningen. För att nu gör vi det här hjulet varje år, men det är ett väldigt inifrånperspektiv: ”Ja, men vi tror att det här är det bästa, så då gör vi det här igen”. Men vi vet inte om det är det bästa. Och där kommer vi till det här med effektdelarna. Vi har inte en första kund, även om företagen som vi möter kan man ju kanske kalla kund, men effekterna vi gör mot de företagen är liksom en samhällseffekt. Och det där har vi både svårt att relatera till, vi har svårt att kunna



analysera. Vi har pratat jättemycket om hur vi ska göra det här. Kan vi baka ihop något indikatorspaket som vi kan följa regelbundet? Vi försöker prata ihop oss mycket här. (Intervju 1)

Det vore nog bättre att lägga effekterna långt till vänster och aktiviteten därefter. Det gäller nog hela [verksamhetsplan]-upplägget. Idag är kulturen och dokumentet att tänka aktiviteter först. (Intervju 8)

Controllerrollen har utvecklats från att ha ensidigt fokus på ekonomi till att i första hand iscensätta och ge lämpliga underlag för samtal om verksamheten och dess resultat. Uppföljningsarbetet har intensifierats och istället för att ha tre avstämningstillfällen har månadsvis uppföljning av verksamheten införts.

Det har hänt jättemycket sedan 2013 skulle jag säga. Nu jobbar vi med varje ledningsgrupp i avdelningen. Varje månad, och har en månadsuppföljning. (Intervju 1)

Den förändrade controllerrollen har bidragit till att cheferna får ett bättre stöd för att kunna analysera sin verksamhet. Det sker också på ett smidigare sätt genom att stödfunktionen med controllers hämtar underlag där det finns och begär bara in det som inte går att hämta någon annanstans än hos enheterna.

Det blir mer en diskussion som har lett fram till att vi blir lite bättre på att diskutera effekter än vad vi var tidigare. (Intervju 9)

En särskild PM har tagits fram för att vara ett stöd i ”strävan att i större utsträckning följa upp verksamhetens bidrag till de transportpolitiska målen” (Väg och järnväg 2016b s. 1). Här föreslås en grundläggande metodik med frågeställningar på två nivåer. På den första nivån anges dock ingen fråga, utan där uppmanas till att ge konkreta exempel på aktiviteter som bedöms ha effekt på de transportpolitiska målen. Specifika aktiviteter efterfrågas, det ska inte gå att säga att all verksamheten bidrar till måluppfyllelse. Det ska vara ”konkreta och avgränsade exempel” (ibid., s. 3), och de får gärna visa om det blir målkonflikter, dvs. om vissa aktiviteter bidrar positivt till ett målområde och negativt till ett annat.

På den andra nivån handlar det om effektbedömningar: ”Kan ni beskriva hur ni bedömer att verksamheten/aktiviteterna har eller har haft dessa effekter?” (ibid., s. 3). Frågan kopplas till målområden och indikatorer som ska spegla resultaten i form av måluppfyllelse av de transportpolitiska målen och deras preciseringar. En följdfråga om vilket ytterligare stöd som behövs för uppföljningen av verksamhetens resultat mot de transportpolitiska målen ställs också.

I en intern PM-bilaga finns förslag på målområden med indikatorer och det framgår att dessa i huvudsak är ett urval av dem som transportmyndigheten Trafikanalys har tagit fram. PM-författarna konstaterar att det saknas metoder för att göra uppföljningen av de transportpolitiska målen på ett kvantitativt sätt, och föreslår att den tills vidare ska ske med kvalitativa beskrivningar (ibid., s. 2). Texten väcker frågor om hur ansvaret för uppföljning enligt dessa indikatorer kan falla på Transportstyrelsen och vad som åligger Trafikanalys att återrapportera till regeringen. Texten väcker också frågor om hur Väg och järnväg värderar kvantitativa metoder i relation till kvalitativa metoder. Vi återkommer till dessa frågor senare.

Väg och järnväg vill koppla sin styrning direkt till Transportstyrelsens nya mål för regelutveckling, teknikutveckling, digitalisering och hållbarhet (Väg och järnväg 2017). Vi konstaterade tidigare att dessa mål fokuserar på det som görs, dvs. elementet aktiviteter. Men i ambitionen att implementera effekttänkandet lyfter de fram att nollmätningar bör utföras i samband med införandet av nya regelverk så att det går att göra uppföljande mätningar och utvärderingar som visar den förändring som regelutvecklingen medför, dvs. det ska gå att mäta effekterna. Idén för teknikutvecklingen är att utvärdera nyttan av olika utvecklingsprojekt, vilket också har med effekterna att göra. I såväl regelutveckling som teknikutveckling anges att ett medborgarorienterat synsätt ska råda. Utöver regelefterlevnad ska även intressenternas upplevelser av nya regler och ny teknik utvärderas. Att Väg och järnväg på det sättet bryr sig om hur reglerna fungerar för dem som verkar i transportsektorn kan tolkas som en kundorienterad syn med utifrån-och-in-perspektiv.

Med hjälp av den strategiska planen och dess utmaningar har det blivit mer fokus på omvärlden:

Och man kan se på årets strategiska plan, som det nu är beslut om. Den är väldigt tung mot utmaningar vi har i systemet. Man tänker inte så här: ”Vad gör vi i dag? Vad ska vi göra sedan?” Utan det är så här: ”Men vad är det för utmaningar vi möter? Och vad behöver vi därför göra?” [...] Man tänker på annat sätt. Man är inte helt där ännu, men det kan jag väl se att det finns en annan medvetenhet om omvärlden och de utmaningar vi möter. Det är liksom de som är viktiga. Vart vi ska någonstans?  
(Intervju 4)

Med systemsynsättet är det tänkt att kunna styra mer på effekter. Väg och järnväg försöker etablera arbetssätt som gör att aktörerna i transportsektorn bidrar till de önskade effekter som de transportpolitiska målen pekar på. Att i det arbetet uppnå förståelse för vad som är strukturella problem i verksamheten gäller både Väg och järnväg internt och de aktörer som avdelningens medarbetare besöker:

Och så kommer vi ut, och tidigare har vi liksom checkat av och tittat på lite mer detaljer. Vilket då är symptomen. Och då har man skrivit om sina dokument, eller man har visat någonting för oss. Men det har inte gett någon effekt, för nästa gång vi kommer så är det ju precis samma problem. För man har inte förstått att det finns en annan grundorsak. Så att det jobbet som vi gör med företagen är i princip samma jobb som vi gör internt.

Men man har fått upp ögonen för det här och förstår ”oj, ja men det är ju systemet”. Och alla de här bitarna behöver företaget ha för att systemet ska klara av att leverera en säker verksamhet. Så det är effekterna vi ska försöka följa. Att de har massor med avvikelser i sitt system är ju positivt. Om de tar om hand om dem och om de analyserar dem. Om de gör riskanalyser. Om det funkar ...

Vi har nått önskad effekt om vi kan åka ut och faktiskt ta tempen på systemet, för att det finns ett fungerande system. Det skulle ju vara en trevlig effekt. Och att man kan visa att vi följer de här indikatorerna. Så det är sådana effekter som vi nu försöker att koka ner. Vad är det vi kan titta på när vi åker på tillsyn för att kunna se om det pekar åt rätt riktning, om vi får ut någon effekt av vårt jobb? Så har vi börjat tänka nu.  
(Intervju 3)

Frågor om syfte och effekter påverkar samtalen i Väg och järnväg:

Alltså vilka samhällsekonomiska bedömningar kan vi göra? Att vi överhuvudtaget pratar om frågan. Förut var vi väldigt inriktade, hur ska det fungera rent juridiskt? Och fungerar det sakmässigt? Är axeltrycket så här så är det säkert. Men nu måste man lyfta blicken. Okej, om vi har det här trycket på den här axeln. Eller stabiliteten i lastbilen, ja om vi ändrar den, vad innebär det då för samhället? En större vältningsrisk, vad skulle det innebära för miljön om den här lasten farligt gods välte? Sådana beräkningar är svåra att få fram. Utan då kan man mest göra bedömningar: påverkar det här grupper i samhället? Just nu är det väldigt mycket att vi börjar prata mer om frågan. [...] Alltså vad syftar den här regeln till? Vilken effekt kommer den då att ha på samhället? (Intervju 4)

Allt går inte att mäta kvantitativt, mycket som är viktigt behöver bedömas kvalitativt. För att nå samhällseffekter med regelverken behövs utblickar, samverkan och inblickar i vad den egna verksamheten fokuserar på:

Vi är ansvariga för regler också, mycket styrs ju i förordningar och lagar. Men om man tittar på hur många av lagarna ser ut så får vi oftast mandat att i våra föreskrifter närmare beskriva vad som krävs av en aktör i en lag. Och vi åker och förhandlar internationellt också, för mycket av regelverket kommer från europeisk sida nu. Så det krävs ett samarbete med regeringen, eller med departementen snarare, i frågorna om vart utvecklingen är på väg. Och då måste vi hela tiden ta hänsyn till de

transportpolitiska målen, så att det inte bara blir säkerhet på säkerhet på säkerhet! För vi har ju de andra [transportpolitiska målen] att ta hänsyn till. Och det är en utmaning att göra en förflyttning när man har varit en tung säkerhetsmyndighet som vi i stort sett har varit på Transportstyrelsen ... men det gäller att bryta upp det. (Intervju 5)

Att arbeta på en myndighet med uppdrag att skapa effekter i en värld som är stadd i ständig förändring förutsätter en samhällsorientering, och en förståelse för vad det innebär att ingå i en politiskt styrd organisation:

För det som är det viktigaste att komma ihåg när man jobbar på en myndighet, det är att vi inte är till för oss själva. Vi är till för systemet Sverige, vi är en pusselbit i det och den rollen måste vi alla förstå. Och förstå vad är det vi gör och vad får det för effekter i systemet. [...] Att lägga resurserna på saker som ger effekt, det är ju målet. Det är ju där som det gäller att sprida kunskapen, att det handlar om effekter. Men syftet är inte att det blir effekter i vår organisation av att göra det här, syftet är hela tiden utifrån ... och det är en utmaning.

Det som är den stora utmaningen är att leva i ständig förändring, att få in det arbetssättet. Nu är det bättre, men förut så var vi som en Ålandsfärja och omvärlden runt omkring var speed boats. När reagerade vi? Och inte? Vi måste bli bättre på att navigera oss och styra om och se vad som ger effekt. Och samtidigt så kan vi inte bara styra om efter omvärlden och behoven där ute, utan vi måste ju också förstå vad politiken svänger åt för håll, vad de driver ... och då måste vi förstå de transportpolitiska målen. För oss är ju till exempel infrastrukturproppen väldigt viktig att läsa. (Intervju 5)

Det är inte så lätt att se hur arbetet inom Väg och järnväg bidrar till de transportpolitiska målen. Det framgick av det citat som presenterades i inledning av denna rapport från den workshop som Trafikanalys (2017b) hade genomfört med Transportstyrelsen. Det framgår även av följande två intervjuцитat:

Vi har i uppdrag att bidra till transportpolitiken och det är inget mål som är exkluderat i vår verksamhet. Men det driv man får för säkerhetsfrågorna med hjälp av att jobba inom reglering och tillståndsprövning och tillsyn, det får vi inte på samma självklara sätt för tillgänglighet, inte för folkhälsa och lite sämre för miljö. (Intervju 9)

Jag gillar det här med effekter, men det är inte lätt och det har vi pratat om. Men jag tror att det går att resonera sig fram till hur vi kan ha en hypotes om hur vi skulle kunna gå vidare. [...] Hur ska vi tänka, vilken effekt har det på morgondagens resor och transporter? Ja men det kan jag väl spåna om, men det blir ju ändå subjektivt, för jag kommer att skriva en sak och NN kommer skriva en annan sak. Så tricket är väl att kunna mäta effekter på morgondagens resor och transporter och då kan man väl säkert mäta, man kan mäta utvecklingen mot antal dödade och skadade, man kan mäta någon

slags utveckling mot hur vi minskar utsläppen av koldioxid. Men hur ska jag då kunna knyta just min aktivitet till det? (Intervju 6)

Effektsambanden är ofta indirekta och det mesta sker genom påverkan på andra. Det framkommer tydligt i följande citat som ger exempel på hur det gick att se direkta effekter på regeländring och indirekta effekter av tillsyn:

Nej, men sedan är det ju det där om man försöker förstå vad är effektsambandet mellan just det vi gör och det som händer där ut i transportsystemet. För det allra mesta är det väldigt indirekt.

[...]

Ja, det exempel jag kan tänka tydligast är att vi gör någonting och så leder det till effekt, vi utformar nya regler för prisinformation på taxi. Då hade vi bilden av ett problem som man hade i storstäder, främst att turister blev uppskörtade. Det kunde kosta från 5 000 att ta taxi från Arlanda. Då gjorde vi en kundundersökning innan som stödde att det fanns ett behov av att reglera det här. Och då reglerade vi det med normalpriser och att man ska vara överens om priset innan man åker iväg. Och sedan följde vi upp efteråt. Dels ser vi att priserna har sjunkit, dels ser vi att kunderna inte känner sig lika lurade. Då går det att följa upp, ja den regeln hade effekt.

[...]

Effekter av tillsyn, vi kan ta ett exempel. Vi genomför tillsyn av trafikskolor. Och så samlar vi ihop tillsynserfarenheten från det senaste året. Så presenterade vi det för STR och en annan branschorganisation, och de tar det till sig och använder det som en information till sina medlemsföretag. Och så ser vi att regelefterlevnaden ökar. Då kan man se att tillsynerna haft effekt, att trafikskolorna följer reglerna. Men om det sedan leder till att vi får trafiksäkrare och mer miljömedvetna chaufförer, körkortsinnehavare, det är ju det som är den transportpolitiska nyttan, att de som kör bil vet hur man ska framföra den, trafiksäkert och miljövänligt. Det är ju svårare att mäta. (Intervju 9)

Nu har vi sett hur Väg och järnväg strävar efter att kunna styra mot effekter. Vi har också sett att det finns en önskan om att få fram tydliga orsak-verkan-samband mellan de egna prestationerna och vad de leder till för effekter. I nästa avsnitt går vi vidare från effekter till prestationer.

#### Att styra prestationer

Inom Väg och järnväg försöker man utveckla effekttänkandet så att man inte stannar vid att enbart göra kvantitativa redovisningar av prestationerna:

[Avdelningschefen] efterfrågar mycket att vi ska berätta mer om effekten, snarare än att vi har skrivit 32 föreskrifter och gjort 512 tillsyner. Så det är mera ”Okej, och vad

sa de då? Vad ser vi efter det? Och vad säger det oss om tillståndet där ute?” (Intervju 2)

Vad får man syn på genom att räkna prestationer? Det blir en svag koppling till de transportpolitiska målen:

Det vart två pinnar, men vi tog kanske 70 procent av marknaden ...

[...]

Och det som har varit historiskt, det är att man mäter i pinnar, för det är också en styrning staten har i våra årsredovisningar. Man vill ju se vad är det man får för pengarna. Och då har man mätt enligt antal utfärdade saker eller tillsyner och relaterat det mot kostnader.

Jag har i ganska många år drivit att det inte är intressant, för det som är intressant det är att vi jobbar smart för pengarna och att vi får effekt i det vi gör. Vi måste förstå lagstiftningen, vad är tänkt att det ska fungera – och nu är jag kanske inne mer på tillstånd och tillsyn – vad är det man vill uppnå, varför ska det vara en aktör på en marknad? Jo det ska vara säkert, har man alltid tänkt. Ja men det ska även vara god tillgänglighet på järnvägen, vi ska se till att vi uppnår miljöbiten och det ska vara bra för hälsan. Och det är ju en omställning. Vi håller på och jobbar med det väldigt mycket nu, hur vi får in de andra transportpolitiska målen, inte bara tänka säkerhet. (Intervju 5)

Men prestationer kan vara ett sätt att få syn på vad Väg och järnväg gör för andra. Här är ett exempel som visar att en annan granskande part har bedömt Väg och järnvägs prestationer ur företagens perspektiv:

Att från det här stora systemet Sverige så måste man kunna bryta ner och se: vad är det vi gör som påverkar det? Och börja tänka till, vad får det för effekter? När vi då skapar regler idag då kommer jag in på det här med samhällsekonomiska analyser, då blir ju de väldigt intressanta. Förra året fick våra nya regler hundra procent godkänt av Regelrådet. Jag tror inte att det har skett förut, de brukar alltid ha synpunkter. De har ett uppdrag att titta på konsekvenserna för företagen, vad det innebär för ökade kostnader. Vi förstår att ökar man kostnaderna för företagen så gör de lägre vinst, och då kanske man flyttar från Sverige för att de får högre vinst någon annanstans. Så det är också en viktig aspekt. Men vad innebär de här kostnaderna för samhället, för dem som nyttjar systemet? (Intervju 5)

Hur prestationerna faller ut beror på vilka aktiviteter som görs och hur dessa länkas samman till processer. I nästa avsnitt går vi in på hur utvecklingsarbetet inom Väg och järnväg ser på elementet aktiviteter genom processtyrning.

Att styra aktiviteter och processer

Aktiviteter är ett av de fyra elementen i omvandlingskedjorna (figur 5). Styrningen av aktiviteter sker ofta ur ett processperspektiv så att aktiviteterna kan länkas samman till meningsfulla handlingskedjor. För att möjliggöra en uppföljning av värdeskapande processer utvecklas styrprocesserna i Väg och järnväg:

Vad har vi för uppdrag? Hur bryter vi ner det i våra mål? Hur jobbar vi med visionen? Tills liksom vi hamnar i verksamhetsplanering och framför allt uppföljning. Hur kan vi åstadkomma en uppföljning som påverkar styrningen? (Intervju 1)

Resultaten av uppföljningen ska underlätta för kärnverksamheten att utvecklas:

Även om vi börjar titta på effekter, vi som stöd, så måste man komma ihåg att det inte är vi som ska agera på dem, det är ju faktiskt kärnverksamheten. Vi behöver väcka de tankarna, väcka behovet. Och det är det vi försöker göra i månadsrapporterna. Månadsgenomgångarna. Att få en diskussion. (Intervju 1)

Det kan vara jobbigt att diskutera hela den röda tråden i kärnverksamheten:

Att vara stödfunktioner är att missbruka det här begreppet, vi [i kärnprocessen] måste nog tänka några varv själva också. För när de sitter och säger att vi ska tala om vad allting vi gör ger för effekt, så måste man nog fundera några varv på vad ska vi, vad menar man med det ... och ibland brukar jag bli lite arg och så brukar jag fråga vad ger det för effekt att du frågar det där, när du inte vet vad du frågar? Effekt på den här, effekt på morgondagens resor och transporter, effekt på, alltså frågan är för vid, men relevant så klart. [...] Jag har inget svar, och att då ställa frågan till mina sektionschefer när jag inte vet det själv, blir lite svårt ... (Intervju 6)

Citatet ovan visar att det är många dimensioner i utvecklingsarbetet. Cheferna behöver veta tillräcklig för att kunna leda verksamheten.

Somliga ser fördelar med systemsynsättet, andra har svårare att tillämpa synsättet i verksamheten:

När man pratar om det här och man säger att det är ett utifrån-och-in-perspektiv, det köper alla. Det som är det svåra är att genomföra förändringen, för att det handlar ju om hur förändringsbenägna människor är. Det är alltid det som är det svåra ... för att det enda du, det är ju så enkelt det funkar, det här har jag, idag är jag trygg inom min ram, nu ska jag kliva in i den här, som kanske inte är helt definierad. (Intervju 5)

Det är en utmaning att bryta invanda mönster för att börja tillämpa nya arbetsmetoder och synsätt, även om de nya idéerna är tilltalande.

Hur går det att kombinera målstyrning och regelstyrning, transportpolitik och förvaltningspolitik?

... om man gifter ihop transportpolitik och förvaltningspolitik ... och det tycker jag, man kan inte se det som två separata ben egentligen, för att de är hela tiden beroende av varandra. Du kan ju inte jobba med de transportpolitiska målen utan att faktiskt ha förvaltningspolitiken med dig. Du kan inte bara följa teknikutveckling och så strunta i att det ska vara rättssäkert. Så att jag tror myndigheten måste leva upp till båda. Så att egentligen ser jag ingen motsättning. Men sedan kan man väl säga att personligheter som jobbar på en myndighet har kanske olika preferenser och olika kunskap och så. Det är därför viktigt att vi är många, och har olika kompetenser, som jobbar tillsammans. (Intervju 7)

Citatet ovan visar att rättssäkerheten måste genomsyra verksamheten och därför behövs olika kompetenser i samverkan.

När det gäller Transportstyrelsens digitaliseringsmål anger avdelningen Väg och järnväg att utgångspunkten ska vara kund- och samhällsorientering där en värdeskapande analys ska styra valet av säkra IT-lösningar. Dessa bör ibland ske i samverkan med andra myndigheter. Kvaliteten i leveransen av digitala lösningar ska kunna mätas genom hur väl funktionaliteten faller ut i relation till kravspecifikationen, att faktiska kostnader stämmer med de beräknade och att leveransdatum kan hållas. (Väg och järnväg 2017)

Att hitta de värdeskapande processerna genom att styra flöden:

Det bästa med systemsynsättet är att vi tittar på flöden. Det är vad det handlar om, och det är där jag ser att vi behöver jobba mer i vår organisation, att den ska bli mer flödesinriktad. För då kan vi konkret – också här och nu – börja plocka bort sådant som vi ser inte ger effekt. Tittar du på ett flöde och ser hur vi gör idag, ur ett flödesschema, då kan du ganska lätt börja redesigna om processen och ta bort sånt som inte ger effekt och lägga fokus på rätt saker. (Intervju 5)

Att göra rätt saker, och att designa processerna så att bara det som bidrar till måluppfyllelse är ett sätt att skapa mer effektivitet.

Om man tittar på kundens perspektiv. Vad efterfrågar de att vi ska göra? Då tittar man ju på företagsperspektivet, eftersom vi inte har perspektivet samhälle i det. Utan vi tittar på kunden. Först tittar vi ju på syftet, vad ska vi uppnå?

Intervjuaren: De som kör på rälsen, helt enkelt?



Precis, precis. Eller de som äger infrastruktur. Men utifrån syftet och uppdraget från uppdragsgivaren, för att vi ska ju uppnå någonting i samhället. Vad är det då som kunden vill eller ser att vi behöver göra? (Intervju 1)

Citatet ovan pekar på att effekter kan uppnås genom andra, genom de som förvaltar och de som använder transportsystemet. Det gäller för Väg och järnväg att göra rätt saker gentemot dessa andra aktörer.

För att öka effektiviteten håller ett nytt arbetssätt på att implementeras som bland annat gör att det kan blir mindre och tätare uppföljningar. Väg och järnväg organiserar tillsynen på en större mängd företag i grupper om fyra medarbetare som bygger kompetens tillsammans. Det blir också enklare att upprätthålla den integritet som förvaltningspolitiken ställer krav på när det gäller tillsynsmyndigheterna: ”det blir liksom inte jävigt att man åker”. (Intervju 3)

I systemsynsättets anda har så kallade interventioner genomförts. Under hösten 2014 gjordes en intervention i syfte att testa systemsynsättet för verksamhetsutveckling. Teori, genomförande och erfarenheter finns dokumenterat i en FOI-rapport (Transportstyrelsen 2015). Systemsynsättet innebär att det inte går att analysera mindre delar av verksamheten utan att sätta dem i ett sammanhang – eftersom helheten inte är detsamma som summan av delarna. Med systemsynsättet menas därför att verksamhetens syfte är vägledande:

Den strategiska betydelsen av en gemensam syn på syftet med systemet och vilka effekter som ska uppnås behöver gång på gång understrykas eftersom förståelsen av vad arbetet går ut på har stor verkan på hur medarbetarna möter kunden och utför tjänsten. (Transportstyrelsen 2015, s. 13)

Där framgår också att systemsynen utgår från att det krävs goda kunskaper om hur arbetet fungerar i praktiken, och hur det operativa arbetet påverkas av ledningens styrning; något som skiljer sig från målstyrningslogiken där fokus istället ligger på vad som ska uppnås. Rapportförfattarna tar upp diskussionen om mått och mätningar och ser problem med målstyrningens fokus på prestationer:

En felaktig syn på produktivitet medför att medarbetarna tvingas anpassa sitt beteende för att nå måluppfyllelsen, istället för att vägledas av verksamhetens syfte och uppdrag. (Transportstyrelsen 2015, s. 12)

Med systemsynsättet görs analyser av hur verksamheten fungerar i praktiken genom att mäta variationer i inflöde, arbetsflöde och resultat:

Den interventionen har vi gjort på dispensansökan. Och där kunde vi liksom mäta systemet. Hur många dispensansökningar kommer in månadsvis? Och så hade vi tittat på år tillbaka. Vi tittade på variationer över år. Och hur många ärenden och hur lång handläggningstid har vi då för de här? Eller flödestid för kunden. Och så gjorde man den här processen, alltifrån registratur till regelgivning till ... Det var 23 handläggningsdagar från början, och vi hade två efter interventionen, bara genom att strukturera om det! [...] Det vi lärde oss i den interventionen, det var att fråga oss: varför har vi så många dispensansökningar? Det kanske är regelgivningen som vi borde titta på vad gäller dispenser? Vi kanske borde jobba med det. Det är den systemsynen som vi behöver jobba mer med. (Intervju 1)

Som ett resultat av en intervention kan interna processer omformas, bland annat med hänsyn till att kunden ofta är beroende av flera olika aktörer för sitt ärende. I en intervention som handlade om taxilegitimationer frågade sig processteamet i vilken ordning det är relevant för kunden att ta del av Transportstyrelsens tjänster jämfört med andra aktörers tjänster – i detta fall Taxiförbundet och Trafikverket (Transportstyrelsen 2015). Deras reflektioner visar hur ett systemorienterat utifrån- och-in-perspektiv stödjer ett tänkande som omfattar mer än bara vad den egna myndigheten bidrar med för att skapa kundnytta.

Väg och järnväg utvecklar en så kallad mognadstrappa vilken kan användas som metod för att få meningsfulla dialoger i den riskbaserade tillsynen. Med dess hjälp ska det gå att tydliggöra och påverka den rådande säkerhetskulturen ute i varje granskat företag:

Människa-teknik-organisation, alltså de mjuka värdena också. Säkerhetskultur har man inte tittat på. Och alla de här bitarna måste ju vägas ihop i någon slags modell för att kunna få ett riskvärde eller en ... Ja, en riktning. Så nu vi jobbar parallellt med att utveckla en riskmodell.

Intervjuaren: Någon metod för att fånga till exempel det här med kulturen då?

Ja. Och det är två som jobbar med en mognadstrappa, där företagen själva ska få vara med och se, var ligger jag i mognadstrappan? Då har vi vävt in sju områden som Transportstyrelsen har beslutat på säkerhetskulturområdet. Då väver vi in de bitarna i den här trappan. [...] Man bjuder in företaget på ett helt annat sätt. Vi är fortfarande absolut en myndighet, och vi har vissa krav. Men vi vågar bjuda upp till dialog. Och vi vågar fastna vid en fråga som är avgörande för systemet, även om det drar ut jättemycket på tiden, så vågar vi diskutera igenom och få ett resultat. (Intervju 3)

Systemsynsättet ska sätta sin prägel på arbetsprocesserna både hos Väg och järnväg och hos de aktörer som granskas:

Vi har börjat försöka kategorisera, det här är ett symptom av att företagets säkerhetsstyrningssystem inte fungerar. Vad behöver vi följa? För vi får ingen effekt om de bara släcker symptomen. Vad behöver vi följa hos det här företaget för att se att de klarar av att själva jobba vidare och utveckla sitt säkerhetsstyrningssystem, så att de klarar av att ta hand om sina egna och gemensamma risker.

Intervjuaren: Ni försöker föra över systemsynsättet på de här företagen?

Ja, alltså de har ju krav på sig att ha ett säkerhetsstyrningssystem, men man har inte förstått vad ett system är i branschen. (Intervju 3)

Det finns ett dilemma med målstyrning när det inte går att veta hur målet ser ut; när målet utgör en inriktning som syftar till ett önskat samhällstillstånd. För att förstå sådana inriktningsmål kan de översättas till funktionella mål till vilka det går lättare att finna lämpliga processer för att nå måluppfyllelse:

Så här tror vi att morgondagens resor och transporter är. Vi vet ju ingenting om dem, men det går att förstå dem på en funktionell nivå. Man vet ju att ingen kommer att dö och ingen kommer att skadas i morgondagens resor och transporter. Vi vet också att vi har skapat folkhälsa. Och vi har skapat ett system för alla, oaktat vad du är för något, alltså vilken identitet, könsidentitet, ålder, funktionsförmåga, och alltihop det där. Oaktat var du är i Sverige också, så är du till för alla, och det sker på ett hållbart sätt. Vi vill inte släppa ut koldioxid. Det vet vi om morgondagens resor och transporter. Men hur det ser ut vet vi ju ingenting om. Så den målbilden har vi målat upp för sektionscheferna och frågat: ”vad är det du behöver styra om i din verksamhet för att sträva mot det här som vi egentligen inte vet vad det är?” (Intervju 6)

Det finns ett värde i att hitta ingångar för samverkan med andra, det påverkar både arbetsprocesserna och resursanvändningen:

En framgångsfaktor med att jobba med självkörande bilar och framväxten av det, det är att vi lär oss samarbete med andra myndigheter. För att ett problem som vi behöver lösa därute kanske innebär att vi måste ändra regler hos andra myndigheter också, och då behöver de därute kunna vända sig till oss och sedan så ska vi kunna kanalisera de frågorna på ett bra och effektivt sätt. [...] Så samverkan är svårt men roligt, och jag upplever inte att det är svårt i själva samverkandet, men det är svårt att veta var jag ska samverka. För vi är en ganska liten myndighet, vi har inte så mycket resurser. Vi brukar tänka att vi ska vara små och smarta. (Intervju 6)

Att “vara små och smarta” ställer krav på resurserna. I nästa avsnitt ska vi se mer på hur resurser kan styras och förvaltas.

Att styra resurser

”Vi arbetar med riskbaserad tillsyn. Det betyder att vi samlar resurserna där de får mest effekt.”<sup>4</sup> En kartläggning som gjordes inom Väg och järnväg inför implementeringen av det riskbaserade arbetssättet visar att det finns gott om kunskap ute bland de anställda, men att den är spridd:

Sektionernas bedömning av vilket behov av data/information som de har bygger på en gedigen kunskap och erfarenhet inom tillsynsområdet som finns hos de anställda. Denna kunskap är dock undermåligt dokumenterad och den har inte varit utsatt för någon systematisk analys i en (versionshanterad) poängmodell där man identifierat de olika riskfaktorerna. (Väg och järnväg 2016c, s. 5)

Följande intervjuцитat bekräftar det som rapporten (Väg och järnväg 2016c) konstaterar angående att kunskaperna finns inbäddade hos varje medarbetare:

För så har det ju varit. Det är en enorm kunskap på avdelningen, men den är ju så otroligt personberoende. (Intervju 4)

Och då visade den här kartläggningen att det finns jättemycket kunskap i avdelningen och medarbetarna vet jättemycket om vad som är problemen och så, på olika marknader. Men det är väldigt lite som är nedtecknat, dokumenterat. Och framför allt så sker inte särskilt mycket systematisk analys. I och med att man inte skriver ned det heller, så kan man inte se några orsakssamband längre över tid, till exempel. Och man kan ha svårt att se samband kanske. Så det är ingen systematik, utan som sagt, det är: *Jag vet vilken kunskap jag har, och jag gör mina bedömningar utifrån min världsbild.* (Intervju 2)

Kursiveringen i det andra intervjuцитatet ovan kan dessutom tolkas som att resursomvandlingskedjans inifrån-och-ut-perspektiv dominerar inom Väg och järnväg. Det framkommer även vid workshopen:

Fast samtidigt är de nog kanske mer frustrerade över att de vill få ut viss information för att veta ”Hur ska jag bedriva min tillsyn?” eller ”Vad ska jag ställa för frågor vid tillståndsansökningar?”. Inte ”Jag får inte ut den här informationen, för jag vill veta hur jag bidrar till de transportpolitiska målen!” utan det är en frustration över att ... tillbaka till sin praktiska verksamhet. (Workshop)

---

<sup>4</sup> Citatet om riskbaserad tillsyn fanns på Väg och järnvägs hemsida under järnväg och marknadstillsyn <https://www.transportstyrelsen.se/sv/jarnvag/Marknadstillsyn-och-overvakning/Marknadstillsyn/>

Ett problem här är ju att vi jobbar i stuprör. Vi är ju isolerade öar. [...] Vi förstår inte, eller bryr oss inte. Utan vi löser vår, min sektion, min budget och jag har ett bra liv här. Men oj, ska jag betala för någonting att som gör att den där får det bättre där borta? Nej men nu håller jag mig till min bubbla här. (Intervju 3)

Att det saknas lättillgängliga data som behövs för att kunna göra analyser är något som återkommer i intervjuer ...

Ja, att vi har sådana bristfälliga datasystem. Ja, för hade vi bättre system, då skulle man kunna leta mer, att okej, vad har de som får in alla anmälningar om olyckor och tillbud, vad får de in för kunskap? Vad kommer in där? Om jag som tillsynsansvarig kan slå i systemet och se litegrann om vad det är som händer där ute i transportsystemet, då kanske jag skulle kunna få några kriterier som är relevanta för att bedöma vart jag ska rikta mina tillsyner. Bara genom att slå i systemet. Men det går inte i dag. [...] Det är en teknisk fråga också. Det finns en frustration i avdelningen som bygger på brister i teknikstödet. (Intervju 2)

Vi är ju extremt dåliga på avdelningen att använda data och göra analyser av data. Vi vet inte riktigt vad vi vill ha. Så vi sätter inget metadata på saker som vi vill få ut. Utan vi stoppar in i ett system, och sedan så kan vi ändå inte få ut något. (Intervju 3)

... och vid workshopen, framför allt i diskussionen om data, datafångst och hur data struktureras inför analys (se bilaga 2):

Anledningen till att man använder Excel är för att det inte finns andra program. Vi kan inte strukturera data efter hur vi vill analysera den, utan vi strukturerar utefter att vi är ålagda att rapportera vissa saker och att vi behöver föra register, alltså typ diarier eller olycksstatistik, såna saker. (Workshop)

Olika kompetenser behöver mötas över organisatoriska gränser. Det är något som Väg och järnväg vill lösa genom att skapa så kallade analysforum. I sådana forum ska det ingå sakkunniga från kärnverksamheten, utredare som kan ge metodstöd, analytiker som är duktiga på att hantera stora mängder data, jurister och experter på mänskliga faktorer: ”människa-teknik-organisation”. De underlag som ska diskuteras är exempelvis tillsynsresultat, trendbevakning av nyckeltal, förändringar i regelverk och bland tillsynsobjekt, omvärldsbevakning, konjunkturläge m.m. (Väg och järnväg 2016c, s. 7).

Analysforum kan även bidra till att ensa styrningen inom Väg och järnväg:

Och olika enhetschefer för olika bitar inom järnvägsområdet bidrar till att det är olika styrning i de här stuprören. Och det finns ju ingen hängränna, liksom. Så förhoppningen är väl att analysforum ska kunna bli en hängränna. Så ser jag på det.

Och där vi ska kunna få ut bra analyser av alla, av godkännande, av infrastruktur, av järnvägsföretag och kunna se någon helhet. (Intervju 3)

Metodutveckling kan ske i mötet mellan dem som jobbar med sakfrågor och dem som jobbar med stödjande processer:

Det handlar om en stress, och jag vill stödja, vi ska ju stödja den här processen. [...] Jag ser det som ett långt mål, att är man med i en sådan process några gånger, då lär man sig den. För den är inte jättekomplicerad, tycker jag. [...] Metodstöd blir det. [...] Det har hänt otroligt mycket bara sedan jag började här tycker jag. Det är en helt annan förståelse och vilja. Och det är ju det vi försöker fånga nu. Så det är jättekul! (Intervju 4)

Och det är ju jättespännande, för vi vet ju vad transportsystemet består av och det föds en massa data överallt. Om kombinerar man ihop den datan så kan man se saker och man kan följa saker. Och kopplar man ihop det med det vi håller på med ... jag tror att det går att få fram något om man tänker till lite grann, och tänker lite annorlunda. (Intervju 6)

Behovet av att olika kompetenser möts återkommer i flera intervjuer, här är två exempel:

Huvudparten av de regler vi har de förstår vi bäst tillsammans. [...] När man ska starta ett föreskriftsarbete då ska det finnas en grupp med representanter från både sak och juridik. Och sedan är det sagt att samhällsekonomer också kanske behöver finnas med. Och språkvårdare för att säkerställa att nån begriper det vi skriver och så vidare. [...] Det finns ju en hög medvetenhet hos chefer också, att vi behöver jobba med de här frågorna. Vi har också jobbat med att vi ska få ihop kompetenserna tidigt, så att det inte blir den här bromsklosseffekten. För kommer juristerna sist och säger: ”stopp, det här kan vi inte göra”, då hamnar man ju inte högt på poppisskalan, om man säger så. Vi väl tragglat mycket för att liksom få till det här. (Intervju 7)

Men då är det just att man ska skapa ett forum för informationsutbyte över sektions- och enhetsgränser. Och det ska vara regelbundet, att de träffas, och att de delger varandra kunskaper om ... vilka avvikelser brukar vi se i vår tillsyn? Och vilka är våra tankar om vad det beror på? Och genom att berätta det för andra som också jobbar med kanske samma tillsynsobjekt, med några andra regler i lagstiftningen som de tillsynar, så ger de sin bild av vilka avvikelser är vanliga här, och varför tror vi att det är så? Och genom att de här möts och pratar med varandra, och att man skriver ner också vid varje tillfälle, dokumenterar avvikelser. Jag tror att det finns i våra system i dag, men det är väldigt ... täta skott. (Intervju 2)

En mix av rätt kompetenser ger förutsättningar för Väg och järnväg att kunna leverera med hög kvalitet:

Om vi börjar lite med förvaltningspolitiken då, så handlar det egentligen om vad det är för myndighet vi vill vara. Det handlar om arbetsplatsen, att ge förutsättningar på olika sätt, och det handlar både om att skapa en god arbetsmiljö, skapa kompetens. Det är ju också mycket inne hos staten nu. Man ska gå ifrån att kontrollera till att ha tillit, både för medborgare men också för medarbetare. Och för att man ska kunna göra det så måste man ge förutsättningar. Då handlar det mycket om att ha rätt kompetens och rätt arbetsmässiga förutsättningar. Jag tror ju också att en jätte viktig del i det här är just att ge plats för olika kompetenser, att man behöver jobba gemensamt. Det bra som vi behöver göra det kan inte tekniker eller läkare eller jurister eller samhällsekonomer eller beteendevetare, vi kan inte var och en åstadkomma det. Utan det är tillsammans, med rätt kompetens. För samhället är så komplext så vi behöver ha den här mixen av kompetenser. Och då behöver vi också ha respekt för varandras kompetenser och kunna omhänderta dem. (Intervju 7)

Respekten för varandras kompetenser behöver också utvecklas:

Jag tycker ju inte att juridik ska vara nåt överordnat, jag tycker att vi ska vara jämställda för vi tillför olika saker.

Intervjuaren: Ja, eller hur, men är ni det då, jämställda?

Det är nog lite olika ... du kan gå in i olika konstellationer som jobbar tillsammans som gör det verkligen jämställt, där man verkligen värderar varandras kunskap och använder den på bästa sätt. Det finns jättemycket exempel på det. Men så finns det ju ställen där man menar att: ”ni är bara stöd, så håll er på mattan!” (Intervju 7)

Vi såg tidigare att Transportstyrelsens nya mål för regel- och teknikutveckling hade med effekter att göra. För teknikutvecklingen vill Väg och järnväg även mäta kompetens och i vilken mån det råder en tillåtande och nyfiken verksamhetskultur i samband med teknikutveckling. När det gäller hållbarhetsmålet tänker Väg och järnväg att det kan nås genom att styra över trafiken till klimatsmarta alternativ som kan möta transportbehoven. För att klara detta anges att det behövs en ökad miljökompetens (Väg och järnväg 2017).

Nu har vi gjort nedslag i det utvecklingsarbete som pågår inom Väg och järnvägs verksamhetsstyrning och uppföljning gentemot de transportpolitiska målen. I nästa kapitel ska vi diskutera dessa forskningsresultat och presentera en konceptuell modell för hur en sådan utveckling kan fortsätta.

### Att styra mot de transportpolitiska målen ...

Målstyrning råder i staten och de transportpolitiska målen är centrala för hela transportsektorn. Dessa mål är övergripande och giltiga över lång tid. Det ger myndigheterna möjlighet att anpassa sin styrning utifrån syftet med verksamheten. De transportpolitiska målen visar vilka effekter som ska uppnås av flera parter tillsammans. Transportstyrelsens samverkan med och påverkan på andra aktörer kan därför ses som avgörande för måluppfyllelsen.

### ... med uppföljning för lärande ...

Inom Väg och järnväg innebär en utvecklad controllerroll att den kvalitativa uppföljningen av verksamheten förstärks. Utöver budgetuppföljning och prestationsmätningar försöker man även förstå vilka samhällseffekter verksamheten leder till. Rutinmässiga månadsgenomgångar ska inte bara vara tillfällen för kontroll, de ska också leda till ett lärande. Med det systembaserade synsättet som verksamhetsstyrningen numera utgår från är det avgörande att anlägga ett utifrån-och-in-perspektiv. Väg och järnväg har både goda och dåliga förutsättningar för att klara det. Att organisationen har många kunniga medarbetare är en god förutsättning. Med redovisningsteoretiska termer betyder det att humankapitalet är högt (Edvinsson och Malone 1997). Problemet är att kunskaperna finns bevarade ute hos respektive medarbetare, men finns inte överförda till någon lättillgänglig kunskapsbank. Det betyder att det saknas strukturkapital inom Väg och järnväg. Detta är dock något som det pågående utvecklingsarbetet troligen kan förändra. Genom att dela – och inte minst dokumentera – erfarenheter på ett strukturerat sätt kan personberoendet minska och kompetensen öka på organisatorisk nivå.

En annan god förutsättning för att kunna styra med ett utifrån-och-in-perspektiv är den systematiska omvärldsbevakning som sker. De medarbetare som utför den har dessutom en metodkunskap för analyser som de gärna vill dela med sig av. Men även de medarbetare som i kärnprocesserna är ute och gör tillsynsarbete ska kunna utbyta erfarenheter som inkluderar de granskades upplevelser. Att på så sätt att öka såväl human- som strukturkapitalet inom Väg och järnväg ser vi i försöken att etablera analysforum. Idén är att medarbetare med olika kunskaper från olika sektioner ska mötas för att kunna skapa bästa möjliga kompetens. Väg och järnväg ser möjligheter till förbättrad effektivitet, både den inre och yttre effektiviteten, genom att strukturera och intensifiera verksamhetsuppföljningen på ett sådant sätt.

Det är väl känt att verksamhetsstyrning ofta reduceras till att planera och att mäta det arbete som görs inom en organisation. Ibland mäts bara det som krävs för en godkänd extern redovisning, av legitimerande skäl, men i många fall läggs mätningar till för interna behov. Olika situationer avgör vilken typ av mått och mätningar som är



lämpliga. Är huvudsyftet kontroll, mobilisering, belöning eller lärande (Catasús m.fl. 2017)? Ofta saknas dock en strukturerad analys och återkoppling av mätresultaten. I detta fall ser vi hur Väg och järnväg försöker undvika att hamna i en sådan situation. Tvärtom, här finns starka ambitioner att mäta för att ha underlag för lärande. Månadsmöten och analysforum visar att man strävar efter att finna en systematik för att förstå effekterna av det arbete som görs inom avdelningen.

Vi har sett att Väg och järnväg försöker utveckla indikatorer för att kunna göra effektbedömningar i syfte att följa upp verksamhetens bidrag till de transportpolitiska målen. De vill kunna bedöma måluppfyllelsen baserat på kvantitativa mätningar, men skriver att det tills vidare behöver ske med kvalitativa beskrivningar (Väg och järnväg 2016b). Formuleringen ”tills vidare behöver” kan tolkas som att man hellre vill kunna bedöma måluppfyllelsen med kvantitativa metoder. Det vore dock att reducera de transportpolitiska målen från att vara övergripande inriktningsmål av syftes-karaktär till att bli kortsiktiga och tydligt mätbara prestationsmål. Avgränsade, lätt mätbara specifika mål fungerar inte för politiska långsiktiga samhällsmål (Rombach 1991). Det framkommer också i kritiken mot den NPM-dominerade styrningspraktik som har gjort att verksamhets-uppföljningen i myndigheter reducerats till prestationsmätningar, trots att det är samhällseffekter som de politiskt ställda målen syftar till (se exempelvis Holgersson 2013 och Zaremba 2013).

Vi har också sett att Transportstyrelsen använder sig av kvalitativa berättelser i sin årsredovisning där bedömningar görs av hur verksamheten kan ha bidragit till de transportpolitiska målen. De beskrivningarna är både relevanta och intressanta, och det krävs inte någon strikt mätbarhet för att de ska vara trovärdiga. För att det ska finnas tillit till Transportstyrelsens bedömningar behöver dock såväl regering som medborgare och näringsliv ha positiva svar på frågor som: Sköts arbetet professionellt? Har de anställda förutsättningar att göra ett bra arbete? Används alla inkomster, skattepengar och avgifter, på ett korrekt sätt? Och för att få svar på de frågorna behövs både kvantitativ och kvalitativ analys.

Den typen av analys är också vad Väg och järnväg vill ska ske under månadsmöten och i analysforum. Dessa tillfällen ska ha underlag av olika art som gör att både kvantitet och kvalitet kan analyseras. Hur ofta, och hur allvarligt? Det är frågor som ska kunna ge svar på tillståndet i transportsystemet. Det som är enkelt mätbart behöver kompletteras med kvalificerade bedömningar där flera olika faktorer läggs samman. ”Människa-teknik-organisation” är begrepp som syns i empirin. Det är tecken på att Väg och järnväg ser denna blandning av kvantitet och kvalitet som avgörande för att kunna utvärdera tillståndet hos olika aktörer i transportsektorn och i det samhälle som gestaltas i de transportpolitiska målen. Analyserna ska ge stöd åt kompetensutveckling

som gör att professionella bedömningar underlättas. Det är inte bara den tekniska checklistan som gäller. Människornas handlande avgör hur checklistan används. Medvetenhet om hur organisationskulturen styr det mänskliga handlandet är därför viktigt att uppmärksamma. Det gemensamma lärandet över kompetens- och sektionsgränser blir därmed avgörande. Allt detta ser vi tecken på i det pågående utvecklingsarbetet inom Väg och järnväg.

Motsvarande tankesätt återkommer hos Trafikanalys (2017a) som i sin analys av Transportstyrelsen och Trafikverket rekommenderar tätare dialogmöten mellan transportmyndigheterna och Regeringskansliet för att underlätta tolkningen av de transportpolitiska målen. Trafikanalys föreslår också indikatorer som ska underlätta en målrelaterad redovisning. Redovisningen av de resultat som indikatorerna visar ska på något sätt sammanvägas och slutliga bedömningar av måluppfyllelsen ska göras av en expertpanel. Trafikanalys anger att det kan ge en så väl balanserad bedömning som möjligt. Resultaten som man får fram genom mätningar presenteras i nyckelmått och indikatorer och expertpanelen ska bidra med analys och kvalitativa bedömningar. Trafikanalys ger några förbättringsförslag för styrningen som bland annat är inriktade på positiv återkoppling till transportmyndigheterna. De vill exempelvis införa resultatdialoger baserade på den årliga rapporteringen av måluppfyllelsen där transportmyndigheternas bidrag till regeringens åtgärder kan lyftas fram. Dessa dialoger ska syfta till ett gemensamt lärande. Det resonemang som Trafikanalys för stämmer således väl med det utvecklingsarbete som pågår inom Väg och järnväg när det gäller innehållet i månadsgenomgångarna och de analysforum som etableras.

### **... i samverkan med andra**

Väg och järnväg har tagit regeringens uppdrag att bidra till de transportpolitiska målen på allvar och man försöker implementera systematisk uppföljning och lärande som ska göra att samhällseffekterna optimeras med hjälp av det arbete som sker inom avdelningen. Men i vilken mån förväntar sig regeringen att Transportstyrelsen ska verka direkt för de transportpolitiska målen? Det framgår visserligen av instruktionens första paragraf att de ska verka för att de transportpolitiska målen ska uppnås, men sedan kommer vissa begränsningar. Vi kan se att Trafikverket, vars verksamhet Transportstyrelsen har i uppdrag att granska, har ett mycket tydligare krav på att uppnå de transportpolitiska målen, och att det ska ske i samverkan med andra. I Transportstyrelsens fall föreskrivs skall-krav i vissa frågor medan det är valfritt att samverka i andra specifika frågor. Det är endast hänsynsmålet som explicit tas upp när det gäller samverkan. Där framgår att Transportstyrelsen ska samråda med och rapportera till Naturvårdsverket när det gäller sitt miljöarbete, bland annat enligt miljöbalken, riksdagens generationsmål och kvalitetsmål för miljöarbetet.

De effekter som de transportpolitiska målen pekar på uppstår genom flera olika aktörers agerande. Som tidigare nämnts finns flera olika transportmyndigheter som också styrs av samma målformuleringar. Det finns även en mängd andra aktörer och intressenter som också påverkar tillståndet i transportsystemet – oavsett om de styrs av de transportpolitiska målen eller av andra mål. Men Väg och järnvägs uppdrag är att få alla aktörer i transportsystemet att bidra till de transportpolitiska målen. När Väg och järnväg utvecklar sin styrnings- och uppföljningsmodell behöver den därför ta hänsyn till hur olika aktörer förhåller sig till transportsystemets utveckling.

### Förslag till en konceptuell styrmodell

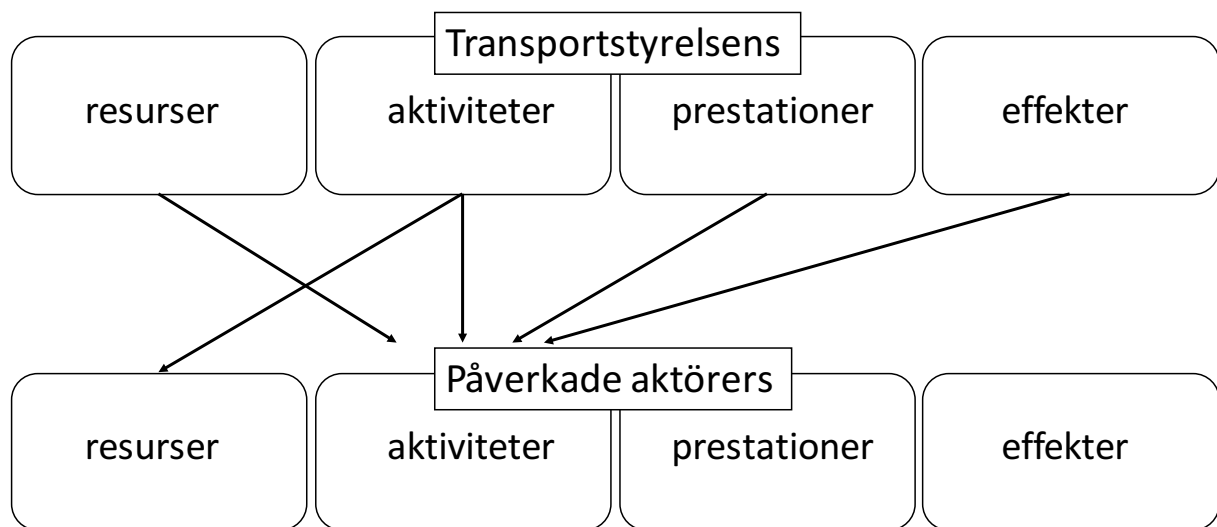
Att styra mot de transportpolitiska målen med uppföljning och lärande i samverkan med andra innebär att hantera komplexa frågor i en komplex värld. Med modeller kan analysen förenklas och ge underlag för mer fördjupande förståelser. Denna studie visar hur systemsynsättet hjälper Väg och järnväg att styra mot önskade samhällseffekter och att det görs genom att noga utvärdera processerna. Vi ser också att både de transportpolitiska målen och de förvaltningspolitiska målen utgör syften att förhålla sig till. Med hjälp av de tre strategiska frågorna som PVM (Moore 1995) formulerar kan dessa två olika styrsignaler hanteras inom myndigheten. Är det värdefullt för samhället? Finns det politiskt och rättsligt stöd för det? Är det administrativt och operativt genomförbart?

Oavsett om man väljer att ställa PVM-frågorna utifrån ett resursomvandlings- eller ett värdeperspektiv (se figur 5) är omvandlingskedjorna en lämplig modell att förhålla sig till. Resursomvandlingslogiken kan ge svar på frågor om kostnadseffektivitet. Att följa antalet – meningsfulla – prestationer i relation till resursåtgången över tid ger en viss insikt i hur verksamhetens inre effektivitet utvecklas. Värde-logiken är samtidigt viktig för kostnadseffektiviteten eftersom det är med värdeskapande processtyrning – i Väg och järnvägs fall interventioner – och med tillämpning av det för samhällsnyttan så viktiga utifrån-och-in-perspektivet som onödigt arbete kan tas bort. Hur aktiviteter kan genomföras med statens krav på rättssäkerhet ställer viktiga frågor till utvärderingen av att rätt resurser finns tillgängliga. Vilka kompetenser behövs och hur kan de samverka för att skapa bästa möjliga samhällsnytta – i detta fall inom ramen för de transportpolitiska målen?

För att kunna fånga bidraget till de transportpolitiska målen – med hänsyn tagen till de förvaltningspolitiska målen – krävs således en styrmodell som både följer upp den yttre och den inre effektiviteten. Det skapar ett behov av uppföljning av såväl effekter, prestationer, aktiviteter som resurser. Hur bör processerna se ut för att vara värdeskapande? Vilka stödjande processer behövs för att kärnverksamheten ska fungera och ha bästa möjliga uppfyllelse av de övergripande politiskt ställda målen?

De verksamhetsvärdeskapande processerna är lika viktiga som de direkt gentemot samhället värdeskapande processerna. Den yttre effektiviteten är beroende av att utförandet av myndighetens uppdrag är rättssäkert. Omvänt kan rättssäkerheten påverkas av den inre effektiviteten. Exempelvis kan en handläggning som är ineffektiv leda till långa handläggningstider vilket kan inverka negativt på rättssäkerheten.

Det kan vara värdefullt att både använda sig av en resursomvandlingslogik och en värdelogik. Vi behöver inte ha pilar mellan elementen i de olika omvandlingskedjorna, men eftersom effekterna bara uppnås i samverkan med andra finns det anledning att inse att varje aktör har samma fyra element att förhålla sig till i sina respektive omvandlingskedjor. Ur Väg och järnvägs perspektiv blir det därför relevant att styra med medvetenhet om att Transportstyrelsens egna resurser, aktiviteter, prestationer och effekter påverkar andra aktörers omvandlingskedjor. I första hand är det aktiviteterna hos dessa andra aktörer i transportsektorn som påverkas. Regelverken påverkar handlingsfriheten och styr in till ett önskvärt beteende. Men när Väg och järnväg väljer att utföra tillsyn på ett sätt som inte endast är kontrollerande utan även lärande så påverkas också kompetensen – resurserna – hos de granskade.



Figur 8 Omvandlingskedjor i samverkan.

Idén är att den konceptuella styrmodellen i figur 8 kan användas i det arbete som pågår med att utveckla styrning och uppföljning inom Transportstyrelsen. Modellen är dynamisk på så sätt att pilarna inte är fasta. De kan ritas i samband med strukturering av den styrning och uppföljning som planeras inom myndigheten.

## Referenser

- Ax, C., Johansson, C. & Kullvén, H. (2015) *Den nya ekonomistyrningen*. Femte upplagan. Stockholm: Liber
- Bovaird, T., Gregory, D. & Martin, S. (1988) Performance measurement in urban economic development. *Public Money & Management*. 8(4), 17–22
- Catasús, B., Högberg, O. & Johrén, A. (2017) *Boken om nyckeltal*. Tredje upplagan. Stockholm: Liber
- Chhotray V. & Stoker G. (2009) Governance: From Theory to Practice. In *Governance Theory and Practice*. London: Palgrave Macmillan
- Dir. 2016:51 *Tillit i styrningen*. Stockholm: Finansdepartementet
- Edvinsson, L. & Malone, M. S. (1997) *Intellectual capital: Realizing your company's true value by finding its hidden brainpower*. New York: HarperCollins Publishers
- Ekonomistyrningsverket (2014) *Effektivare verksamhet genom ett ökat kundfokus*. ESV 2014:54
- Holgersson, S. (2013) Sättet att bygga fasader inom svensk polis. En analys av presenterad bild jämfört med verkligt utfall. *Nordisk Tidskrift för Kriminalvetenskap* 2013:1, 112–130
- Holmgren Caicedo, M., Mårtensson, M. & Tamm Hallström, K. (2014) *Identifiering av parallella styrmodeller och deras olikheter – en studie av styrningens komplexitet*. Akademin för ekonomistyrning i staten Rapport 2014:2. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet
- Jacobs, K. (1998) Value for money auditing in New Zealand: Competing for control in the Public Sector. *The British Accounting Review*, 30(4), 343–360
- Kweun, J. Y., Wheeler, P. K & Gifford, J. L. (2018) Evaluating highway public-private partnerships: Evidence from U.S. value for money studies. *Transport Policy*, 62, 12–20
- Modell, S. & Grönlund, A. (red.) (2006) *Effektivitet och ekonomistyrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur
- Moore, M.M. (1995) *Creating Public Value. Strategic management in government*. Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press
- Näringsdepartementet (2016) *Uppdrag att se över transportpolitiska preciseringar och lämna förslag till indikatorer för att följa upp de transportpolitiska målen*. N2016/05490/TS

Premfors, R. (2015) *Riksdagen utvärderar*. Stockholm: Förvaltningsakademin nr 5, Södertörns högskola

Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016*

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

Prop. 2008/09:93 *Mål för framtidens resor och transporter*

Prop. 2008/09:35 *Framtidens resor och transporter - infrastruktur för hållbar tillväxt*

Rombach, B. (1991) *Det går inte att styra med mål*. Lund: Studentlitteratur

Rutgers, M.R. (2015) As Good as It Gets? On the Meaning of Public Value in the Study of Policy and Management. *American Review of Public Administration*, 45(1), 29–45

SFS 2008:1300 *Förordning med instruktion för Transportstyrelsen*. Stockholm: Näringsdepartementet

SFS 2010:182 *Förordning om ändring i förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen*. Stockholm: Näringsdepartementet

SFS 2010:185 *Förordning med instruktion för Trafikverket*. Stockholm: Näringsdepartementet

SFS 2010:186 *Förordning med instruktion för Trafikanalys*. Stockholm: Näringsdepartementet

SFS 2011:203 *Budgetlag*. Stockholm: Finansdepartementet

Sharp, R. (2003) *Budgeting for equity: Gender budgeting initiatives within a framework of performance oriented budgeting*. New York: United Nations Development Fund for Women (UNIFEM)

Skr. 2013/14:155 *Regeringens förvaltningspolitik*

Statskontoret (2015) *På rätt väg? Uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen*. Stockholm: Statskontoret rapport 2015:14

Statskontoret (2014) *Nya myndigheter på transportområdet – fördjupningar för uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen*. Stockholm: Statskontoret rapport 2014:33

Stoker, G. (2006) Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57

Thomson, K. (2017) *Styrning och samhällsvärde. En studie med exempel från museivärlden*. Akademisk avhandling. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet

Trafikanalys (2017a) *Ny målstyrning i transportpolitiken*. Stockholm: Trafikanalys PM 2017:1

Trafikanalys (2017b) *Preciseringsöversyn – Målstyrning i teori och praktik*. Stockholm: Trafikanalys PM 2017:3

Transportstyrelsens hemsida [www.transportstyrelsen.se](http://www.transportstyrelsen.se) och intranätet ”Transporten”

Transportstyrelsen (2017) *Övergripande ledningssystem för Transportstyrelsen, Avdelning Strategisk utveckling och förvaltning*. Rapport TSG 2017–3860

Transportstyrelsens årsredovisning 2016, TSG 2017–311

Transportstyrelsen (2015) *Slutrapport om intervention med tillämpning av systembaserad styrning med FOI medel. Försöksverksamhet under tiden 2014-08-27 – 2014-12-31*. Processteam tillståndsprovning, Rapport TSG 2015–1089

Transportstyrelsens regleringsbrev 2016 och 2017. Stockholm: Näringsdepartementet

Van der Wal, Z., Nabatchi, T. & de Graaf, G. (2015) From Galaxies to Universe: A Cross-Disciplinary Review and Analysis of Public Values Publications from 1969 to 2012. *American Review of Public Administration*, 45(1), 13–28

Väg och järnväg (2017) *Mått och indikatorer på väg- och järnvägsavdelningen*. Transportstyrelsen, Väg- och järnvägsavdelningen, Enheten för verksamhetsutveckling och stöd, Sektion kvalitetssäkring

Väg och järnväg (2016a) *Strategisk plan för väg- och järnvägsavdelningen 2017–2021*. TSG 2013–1085 Ver. 04.00 daterad 2016-08-22, Transportstyrelsen, Väg- och järnvägsavdelningen, Enheten för verksamhetsutveckling och stöd

Väg och järnväg (2016b) *Stödmaterial för uppföljning av de transportpolitiska målen*. PM daterad 2016-09-07. Transportstyrelsen, Väg och järnvägsavdelningen, Enheten för verksamhetsutveckling och stöd, Sektion omvärld

Väg och järnväg (2016c) *Tillämpning riskbaserad tillsyn i VJ: Kartläggning och handlingsplan*. TSG 2015–1502, PM daterad 2016-03-29, Transportstyrelsen, Väg och järnvägsavdelningen, Enheten för verksamhetsutveckling och stöd

Värdegrundsdelegationen (2013) *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*. Stockholm: Regeringskansliet

Wiesel, F. & Modell, S. (2014) From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and implications for Public Sector Consumerism. *Financial Accountability & Management*, 30(2), 175-205

Wittbom, E. (2013) Budgetering – på olika villkor. I Jännesson, E. & Skog, M. (red.), *Perspektiv på ekonomistyrning*. Stockholm: Liber, 116–140

Wittbom, E. (2009) *Att spränga normer – målstyrningsprocesser för jämställdhetsintegrering*. Akademisk avhandling. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet

Zaremba, M. (2013) *Patientens pris: ett reportage om den svenska sjukvården och Marknaden*. Stockholm: Weyler Förlag



## Bilagor

### Bilaga 1 De transportpolitiska målen

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

- **FUNKTIONSMÅL Tillgänglighet**

Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingen i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Preciseringar:

- Medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet.
- Kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften.
- Tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och övriga länder.
- Arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle.
- Transportsystemet utvecklas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning.
- Barns möjligheter att själva på ett säkert sätt använda transportsystemet, och vistas i trafikmiljöer, ökar.
- Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras.

- **HÄNSYNSMÅL Säkerhet, miljö och hälsa**

Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

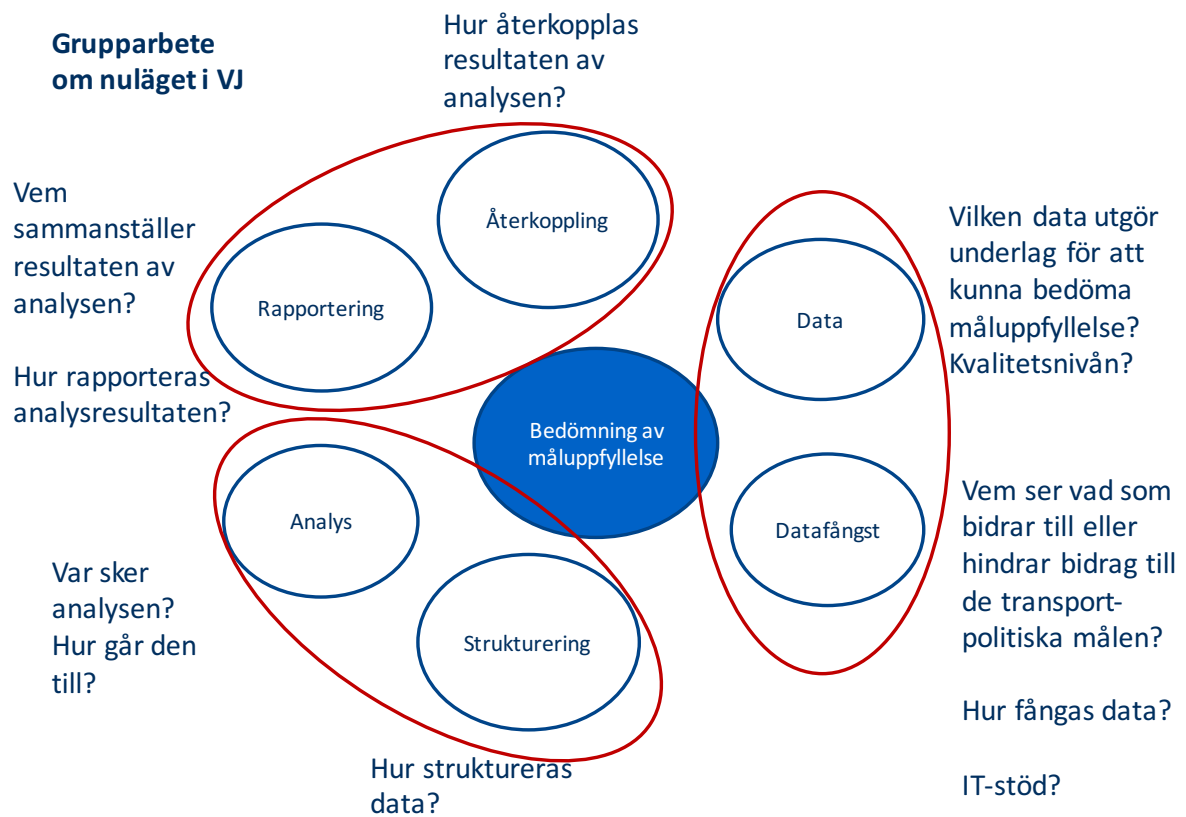
Preciseringar:

- Antalet omkomna inom vägtransportområdet halveras och antalet allvarligt skadade minskar med en fjärdedel mellan 2007 och 2020.
- Antalet omkomna inom yrkessjöfarten och fritidsbåtstrafiken minskar fortlöpande och antalet allvarligt skadade halveras mellan 2007 och 2020.
- Antalet omkomna och allvarligt skadade inom järnvägstransportområdet och luftfartsområdet minskar fortlöpande.
- Transportsektorn bidrar till att miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen. År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta oberoende av fossila bränslen.
- Transportsektorn bidrar till att det övergripande generationsmålet för miljö och övriga miljö kvalitetsmål nås samt till ökad hälsa. Prioritet ges till de miljöpolitiska mål där transportsystemets utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att nå uppsatta mål.\*

\* Målformuleringarna och preciseringarna är hämtade från propositionen (2008/09:93), Mål för framtidens resor och transporter. Hänsynsmålets lydelse samt den sista preciseringen av hänsynsmålet justerades i samband med att budgetpropositionen (2012/13:1) antogs av riks-dagen. Justeringen gjordes som en anpassning till de förändrade begreppen inom målstrukturen för miljöpolitiken.

(Trafikanalys hemsida [www.trafa.se](http://www.trafa.se))

## Bilaga 2 Grupparbete – en karta att utgå från



## En fantastisk arbetsplats

Väg- och järnvägsavdelningen



## Morgondagens resor och transporter

Väg- och järnvägsavdelningen



Verksamhetsuppföljning, ledning och styrning håller på att vidareutvecklas inom en statlig myndighet. Hur vet vi att verksamheten bidrar till att uppnå de politiskt ställda målen? Det är frågan som ställs inom Transportstyrelsens avdelning Väg och järnväg. Rapporten berättar om hur nya perspektiv i styrningen ska kunna hjälpa medarbetarna att göra rätt saker på rätt sätt. Studien visar att styrmodellerna behöver anpassas när övergripande samhällsmål bara kan nås genom och tillsammans med andra.

Innehållet i rapporten kan med fördel användas som underlag för diskussioner och utvecklingsarbete i olika typer av offentliga verksamheter. Rapporten lämpar sig också som kursmaterial på avancerad högskolnivå.

*Eva Wittbom är lektor i redovisning vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet och verkar som föreståndare för Akademin för ekonomistyrning i staten.*

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

ISBN 978-91-984607-0-4

**Företagsekonomiska institutionen**

Stockholms universitet SE106 91 Stockholm [www.sbs.su.se/aes](http://www.sbs.su.se/aes)



**Stockholms  
universitet**