

Företagsekonomiska institutionen

Akademien för ekonomistyrning i staten  
Rapport 2019:1

# Styrning i rollen som samhällsutvecklare

– slutrapport från en studie inom Trafikverket

Fredrik Karlsson, Eva Lindell och Eva Wittbom



AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN 2019:1

Styrning i rollen som samhällsutvecklare

Fredrik Karlsson, Eva Lindell, Eva Wittbom



Styrning i rollen som samhällsutvecklare  
— slutrapport från en studie inom Trafikverket  
Fredrik Karlsson, Eva Lindell och Eva Wittbom

©Fredrik Karlsson, Linnéuniversitetet, Eva Lindell, Mälardalens  
högskola och Eva Wittbom, Stockholms universitet  
ISBN 978-91-981634-8-3  
Tryck: Universitetsservice US-AB, Stockholm, 2019  
Distributör: Akademin för ekonomistyrning i staten,  
Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet

## FÖRORD

Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) är en mötesplats för forskning, studier och dialog om styrning i offentlig sektor. 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 där politiskt ställda mål ska uppnås och de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet får genomslag i hela förvaltningen.

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

Studien har genomförts av Fredrik Karlsson, ekon.dr, Eva Lindell, fil.dr och Eva Wittbom, ekon.dr.

Stockholm i februari 2019

God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Maria Mårtensson, professor    Eva Wittbom, föreståndare



## SAMMANFATTNING

Hur stödjer ett internt styrnings- och ledningssystem rollen som samhällsutvecklare? Det är den övergripande forskningsfrågan i vår treåriga studie av Trafikverkets verksamhetsstyrning. För att kunna förstå styrningen i relation till samhällsutvecklarrollen har vi i denna delstudie valt att fokusera på regeringens krav att FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling ska integreras i alla politikområden genom de ordinarie styrprocesserna.

Till denna kvalitativa studie med en tolkande ansats har vi hämtat empiri i dokument, intervjuer och observationer vid workshops och seminarier. Studien har pågått samtidigt som myndigheten genomför genomgripande förändringar av sitt interna styrnings- och ledningssystem. Trafikverket inför en ny strategisk inriktning som kommer att påverka verksamhetens förmåga att genomföra sina uppdrag. Vision och verksamhetsidé ligger dock fast och visar att Trafikverket har valt att vidga perspektivet på sitt uppdrag – från samhällsbyggare till samhällsutvecklare:

Alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt. Vi är samhällsutvecklare som varje dag utvecklar och förvaltar smart infrastruktur. Vi gör det i samverkan med andra aktörer för att underlätta livet i hela Sverige.

En av våra slutsatser är att det är den strategiska styrningen som avgör hur väl samhällsutvecklarrollen kan tillämpas. Det handlar om att arbeta med ett tydligt utifrån-och-in-perspektiv med hjälp av omvärldsanalys och samverkan med olika aktörer på en så kallad adaptiv arena, där de interna förutsättningarna i olika organisationer möter gemensamma externa krav. Effekterna av både det egna arbetet och andra aktörers påverkan fångas då för att utvärdera om det som pågår kan leda till samhällsnytta. Samhällsutvecklarrollen underlättar när det gäller att skapa och upprätthålla goda relationer med andra aktörer. Sådana relationer är väsentliga för att kunna ta väl grundade beslut för samhällsutvecklingen på både kort och lång sikt.

Samhällsutvecklarrollen gör det möjligt för verksamheten att förses den kompetens som krävs för att kunna vara både byggare och utvecklare av samhället. Men rollen innebär också att styra samverkan med andra organisationer som har kompletterande kompetenser. Samtidigt behöver alla egna tillgängliga resurser användas på ett kostnadseffektivt sätt. Ordning och reda i ekonomin kräver kontroll av kostnadseffektiva, rättssäkra och demokratiska metoder. Effektivitet – särskilt yttre effektivitet – uppnås genom att arbeta strategiskt för att gemensamt med andra skapa ett tillgängligt transportsystem.

Genom att samtidigt styra utifrån-och-in och inifrån-och-ut finns både öppenheten för nytänkande och kontroll över att tilldelade medel används på ett tillitsfullt sätt. Vi kan också se att valet av det vidare perspektiv som samhällsutvecklarrollen innebär stödjer Trafikverkets förmåga att klara de komplexa uppdrag som regeringen ger dem. Samhällsutvecklarrollen öppnar en adaptiv arena för att hantera omvärldsförändringar på kort och lång sikt med rätt kompetens, nytänkande och innovation. Resultaten visar att det interna styrsystemet främst stödjer den operativa verksamheten medan strategiskt tänkande gynnar samhällsutvecklarrollen och bidrar till en hållbar samhällsutveckling.





# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>Inledning</b> .....	1
<b>Bakgrund</b> .....	1
<b>Syfte och mål</b> .....	2
<b>Metod</b> .....	2
<b>Rapportens disposition</b> .....	3
<b>Styrning och effektivitet i staten</b> .....	5
<b>Effektivitet ur ett resursomvandlingsperspektiv</b> .....	5
<b>Från traditionell ekonomistyrning till processorienterad och verksamhetsnära styrning</b> .....	6
<b>Att styra inifrån-och-ut eller utifrån-och-in</b> .....	10
<b>Styrning för samhällsvärde</b> .....	11
<b>Styrning för hållbarhet och innovation</b> .....	13
<b>Trafikverkets styrning</b> .....	15
<b>Regeringens styrning av Trafikverket</b> .....	15
<b>Trafikverkets interna styrning</b> .....	17
<i>En ny styrfilosofi</i> .....	20
<i>Styrningens innehåll, planerings- och uppföljningsprocesser</i> .....	21
<b>Trafikverkets styrning för social hållbarhet</b> .....	27
<i>Social hållbarhet i transportsystemet enligt Agenda 2030</i> .....	27
<i>Social hållbarhet i samverkan</i> .....	30
<i>Extern och intern kommunikation</i> .....	32
<b>Diskussion och slutsatser</b> .....	34
<b>Värdeskapande och resurseffektivitet</b> .....	34
<b>Styrobject och styrdomän</b> .....	37
<b>Samverkan</b> .....	39
<b>Styrning i rollen som samhällsutvecklare – en adaptiv arena</b> .....	41
<b>Slutsatser</b> .....	43
<b>Referenser</b> .....	45
<b>Bilagor</b> .....	51
<b>Bilaga 1 De transportpolitiska målen</b> .....	51
<b>Bilaga 2 Hållbar utveckling</b> .....	52
<i>Agenda 2030</i> .....	52
<i>Social hållbarhet</i> .....	53
<i>Social hållbarhet i transportsystemet</i> .....	55

## Figurförteckning

Figur 1. Effektivitetsbegreppet ur ett resursomvandlingsperspektiv .....	5
Figur 2. Vertikalt och horisontellt perspektiv i verksamhetsstyrningen .....	8
Figur 3. Mått och mätning i styrningen .....	9
Figur 4. Effektivitet .....	10
Figur 5. Komponenterna i Trafikverkets styrning .....	18
Figur 6. Grundbultar i Trafikverkets nya styrning .....	19
Figur 7. Förädlingskedja som grund för verksamhetsplaneringen .....	22
Figur 8. Trafikverkets huvudprocesskarta med stödprocesser .....	23
Figur 9. Konkretisering av Trafikverkets uppdrag till olika planeringsnivåer .....	25
Figur 10. Trafikverkets övergripande förmågekarta .....	25
Figur 11. Värdeskapande och resurseffektivitet i Trafikverket .....	35
Figur 12. Glapp mellan styrdomän och styrobject .....	38
Figur 13. Samproduktionsformer .....	40
Figur 14. Samhällsutvecklarrollen som en adaptiv arena .....	42

## Inledning

Denna rapport utgör den sista delen av ett treårigt forskningsprojekt där Akademien för ekonomistyrning i staten har studerat Trafikverkets styrning i rollen som samhällsutvecklare under åren 2016–2018. Rapportens fokus är hur Trafikverkets interna styrnings- och ledningssystem fungerar för att kunna stödja rollen som samhällsutvecklare.

Inför detta projekt gjordes en förstudie och inom projektet har tidigare tre forskningsrapporter publicerats:

- Eva Wittbom, *Att fånga det svårsmätbara – en förstudie inom Trafikverket*, AES rapport 2015:2. Studien handlar om verksamhetsstyrning med särskilt fokus på kvalitativa effekter och den är avgränsad till det som är svårt att mäta.
- Hans Rämö och Eva Wittbom, *Styrning i rollen som samhällsutvecklare – en inledande studie inom Trafikverket*, AES rapport 2017:1. Studien undersöker hur medarbetare inom Trafikverket skapar förståelse för uppdraget som samhällsutvecklare.
- Eva Lindell, *Sociala relationer och digitala verktyg – trafikinformation i samverkan*, AES rapport 2018:1. Studien diskuterar hur samhällsutmaningar i transportsystemet synliggörs i samverkan genom sociala relationer och digitala verktyg.
- Pontus Hedlin, *Språkspel i otakt – en studie av samverkan i Trafikverket*, AES rapport 2018:2. Studien visar hur den för samhällsutvecklarrollen så viktiga praktiken att samverka med olika aktörer saknar stöd i Trafikverkets verksamhetsstyrning.

## Bakgrund

Trafikverket inrättades 2010 utifrån en idé om behovet av en kraftsamlande myndighet med ett trafikslagsövergripande perspektiv inom transportpolitiken. Tidigare hade de sektorsinriktade myndigheterna Banverket, Vägverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket inom sina respektive myndigheter ansvarat för såväl planering som utveckling och drift av de olika trafikslagen järnväg, väg, flyg och sjöfart. Med Trafikverket fick regeringen en myndighet som ansvarar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen avseende samtliga trafikslag. Samtidigt lades Banverket och Vägverket ned i sin helhet och deras uppgifter att bygga och drifta statliga vägar och järnvägar lades istället på det nybildade Trafikverket. Regeringen anger att Trafikverket ”med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv ska skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem” (SFS 2010:185, 1§). Trafikverket väljer att översätta regeringens instruktion till visionen ”Alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt” kompletterat med verksamhetsidén ”Vi är samhällsutvecklare som varje dag utvecklar och förvaltar smart infrastruktur. Vi gör det i samverkan med andra aktörer

för att underlätta livet i hela Sverige”. Samhällsbyggnadsperspektivet, som ligger i regeringsuppdraget, tolkas av Trafikverket som en samhällsutvecklarroll.

Utifrån resultat och beskrivningar i våra hittills genomförda forskningsprojekt framgår att Trafikverkets vision har inneburit betydande utmaningar för hur styrningen fungerar i praktiken. Det har exempelvis visat sig vara svårt att förstå och enas kring vad rollen som samhällsutvecklare innebär inom Trafikverket, och därmed svårt att styra mot vad samhällsutveckling betyder. En bild som framkommer i tidigare rapporter är att samhällsutvecklarrollen främst ska tolkas som ett vidgat perspektiv på uppdraget som samhällsbyggare där kärnverksamheten avser planering, utveckling, drift och underhåll av infrastruktur – verksamheter som behöver styras. I uppdraget ingår att samråda och samverka med andra, något som också behöver styras på lämpliga sätt. Styrning och uppföljning karakteriseras av olika former av mätproblematik, i synnerhet sådan som är av kvalitativ art. Vi kan se att Trafikverket har uppmärksammat olika problem med den interna styrningen och myndigheten har under tiden för forskningsprojektets genomförande ett pågående förändringsarbete avseende flera olika styrformer.

Med samhällsutvecklarrollen i fokus väljer vi att i denna delstudie fördjupa Trafikverkets interna styrningsfrågor i relation till social hållbarhet, ett aktuellt samhällsrelevant fenomen som kräver samverkan med externa parter av olika karaktär. Agenda 2030 med 17 mål för ekonomisk, social och miljömässig utveckling, som antogs av FN:s generalförsamling i september 2015, fyller idag en central roll i den svenska förvaltningspolitiken. Regeringen vill genomföra Agenda 2030 i alla politikområden och inom ramen för ordinarie styrning (Prop. 2017/18:1 utgiftsområde 2, s 86). Agenda 2030 innebär således konsekvenser även för Trafikverkets styrning och ledning utifrån såväl regeringsuppdraget som den egna visionen och verksamhetsidén.

## Syfte och mål

Syftet med denna studie är att analysera och öka förståelsen för Trafikverkets interna styrnings- och ledningssystem i relation till rollen som samhällsutvecklare. I denna delstudie har vi valt att särskilt studera styrningen för ett socialt hållbart samhälle med utgångspunkt i de globala mål som formulerats i Agenda 2030. Målet med studien är att ge relevant erfarenhetsbaserad och teoretiskt förankrad kunskap för den vidare utvecklingen av Trafikverkets styrformer.

## Metod

Rapporten bygger på en kvalitativ forskningsstudie som genomfördes under 2018. Utöver inläsning av dokument och tolkning av transkriberade intervjuer har vi också deltagit i olika workshops och seminarier.

Inom ramen för projektet genomfördes 21 intervjuer med 25 personer. Av dessa arbetade 19 personer på Trafikverket medan sex personer fanns hos externa intressenter. Intervjupersonerna fann vi inledningsvis genom projektets kontaktperson på Trafikverket. Vid varje intervju ombads sedan respondenten att rekommendera lämpliga personer för kommande intervjuer. Intervjuerna genomfördes därför i flera omgångar genom att nätverket av respondenter successivt utvecklades under

empiriinsamlingen. Intervjuerna genomfördes i Borlänge, Göteborg, Helsingborg, Kristianstad, Malmö, Solna, Stockholm och Växjö. Intervjutiden varade mellan en till två timmar per intervju. Utöver dessa intervjuer har även material från tidigare delprojekt använts. Citat från intervjuerna som används i rapporten har varsamt omformulerats till skriftspråk. I rapporten har varje intervjuperson tilldelats en kod. Under varje citat står ”I.” för ”intervjuperson” följt av en siffra som speglar empiriinsamlingens kronologiska ordning. Samtliga respondenter som citeras i rapporten har före publicering getts möjlighet att kommentera huruvida citatet speglar betydelsen av sitt uttalande. Kommentarer har beaktats inför vissa textjusteringar.

Inledningsvis sökte vi efter dokument gällande styrning och/eller social hållbarhet på Trafikverkets hemsida. Under varje intervju ombads sedan respondenterna att dela med sig av dokument vilka de upplevde som relevanta i sitt arbete, med utgångspunkt i rapportens syfte. Under projektets gång har vi på så sätt kunnat ta del av riktlinjer, beslutsdokument, informationsdokumentation och olika typer av presentationer omfattande hela styrkedjan.

Att Trafikverket under forskningsstudiens gång har arbetat med att utveckla och införa en ny styrning innebär att respondenternas svar måste förstås utifrån att styrningspraktiken är under förändring. Innehåll i styrdokument och riktlinjer förändras kontinuerligt, intervjupersonernas insikter likaså. Empirin i denna studie presenteras därför som ett kortare nedslag i en längre, pågående förändringsprocess. Forskarnas deltagande genom intervjuer och i olika workshops har också inneburit att utvecklingsarbetet av Trafikverkets styrformer till viss del har skett tillsammans, det vill säga att forskningsprojektet också har påverkat delar av den interna styrningen.

Under projektets gång har forskarna deltagit i internationella vetenskapliga konferenser där forskningsresultaten har presenterats och diskuterats. Utkast till rapporten har seminariebehandlats på två interna seminarier med forskarkollegor inom AES på Stockholms universitet samt Ekonomihögskolan vid Linnéuniversitetet. Ett sista utkast presenterades och diskuterades på ett internt seminarium på Trafikverket i februari 2019.

## Rapportens disposition

Efter denna inledning som kortfattat har beskrivit forskningsprojektets bakgrund, syfte, mål och metod fortsätter rapporten med en genomgång av ekonomistyrningens teoretiska utveckling. Vi tar särskilt upp sådana villkor som gäller för myndigheters effektivitet och styrning för att kunna skapa det samhällsvärde som regeringens politiska styrning av sina myndigheter syftar till. Att det krävs samverkan för att kunna styra för samhällsvärde blir tydligt när vi presenterar teorier om styrlogiker som utgår från ett utifrån-och-in-perspektiv.

Därefter presenteras resultaten från studiens empiriinsamling ur tre perspektiv på styrning: regeringens styrning av Trafikverket, intern styrning i Trafikverket och Trafikverkets styrning för social hållbarhet.

I diskussionskapitlet tar vi sedan upp några analysresultat som är relevanta för studiens syfte och mål. Där diskuteras först behovet av att som samhällsutvecklare kunna styra både utifrån-och-in och inifrån-och-ut för att kunna uppnå både värdeskapande effekter och intern resurseffektivitet. Ett annat resultat av vår analys är att det finns ett glapp mellan den styrdomän som samhällsutvecklarrollen skapar och

Trafikverkets primära styrobject som definieras av regeringsuppdraget. Frågor om olika former av samverkan som Trafikverket är involverade i tas också upp. Slutligen presenterar vi en analytisk modell i form av en adaptiv arena som kan underlätta för att förstå hur en strategi för samhällsutvecklarrollen kan verka för att i styrningen kombinera verksamhetens långsiktiga och innovativa förmåga med kraven på en välfungerande daglig produktion på kort sikt.

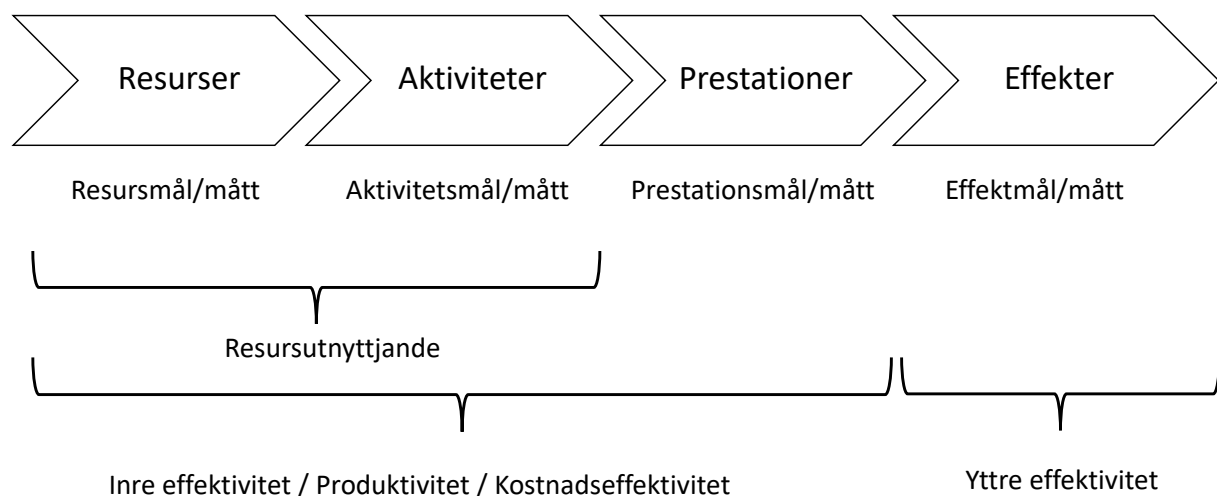
## Styrning och effektivitet i staten

I detta kapitel för vi ett teoretiskt resonemang om styrning och visar kortfattat hur utvecklingen har gått från en traditionell vertikal styrning av resurser till en mer horisontell styrning av processer. Vi börjar med ett avsnitt om effektivitetsbegreppets olika dimensioner.

### Effektivitet ur ett resursomvandlingsperspektiv

Effektivitet är ett ledord i verksamhets- och ekonomistyrning. Effektivitetsbegreppet kan tolkas med hjälp av en så kallad resursomvandlingskedja som kommer från den klassiska nationalekonomiska input-output-modellen. Med hjälp av företags-ekonomiska teorier kan vi öppna den ”svarta låda” som i ursprungsmodellen ligger mellan resurser (input) och resultat (output). Genom att studera vilka aktiviteter som genomförs i verksamheten synliggörs hur de tillgängliga resurserna används. Resultaten (output) delas upp i två delar, dels prestationer som visar vad aktiviteterna ledde till, dels vilka effekter dessa levererade prestationer gav, särskilt utanför organisationens gränser.

Resursomvandlingskedjan används för att kunna kategorisera det som sker i en verksamhet ur ett företagsekonomiskt perspektiv. Med målstyrningsmodellen kan mätbara mål sättas för varje del i resursomvandlingskedjan. Det går också att relatera dem till varandra och på så sätt få fram olika effektivitetsmått. Genom att ställa aktiviteterna i relation till de tillgängliga resurserna framkommer resursutnyttjandet. När prestationerna ställs i relation till använda resurser mäts produktiviteten. Både resursutnyttjande och produktivitet pekar inåt verksamheten och handlar om så kallad inre effektivitet. Den inre effektiviteten säger något om att verksamheten har genomförts på ett kostnadseffektivt sätt, men den inre effektiviteten säger dock ingenting om verksamheten har ägnat sig åt rätt leveranser. För att få kontroll över leveransernas mottagande behöver verksamhetens prestationer värderas ur ett externt perspektiv. Sådana resultat utgör den så kallade yttre effektiviteten:



Figur 1. Effektivitetsbegreppet ur ett resursomvandlingsperspektiv (anpassad efter Modell & Grönlund, 2006, s. 15)



Mätbarheten varierar beroende på vilken del i resursomvandlingskedjan som ska styras. Resurser, aktiviteter och prestationer går att mäta på ett verksamhetsnära sätt, vilket gör det möjligt att följa upp utvecklingen av resursutnyttjandet och den inre effektiviteten. Den yttre effektiviteten är svår att mäta utifrån en enskild organisations perspektiv. Det beror dels på att effekterna ofta uppstår långt efter det att prestationerna är levererade, dels på grund av bristande möjligheter att fastställa sambanden mellan orsak och verkan. Det är ofta svårt att veta vilken enskild aktör eller specifik omständighet som har påverkat en viss samhällsförändring.

I privat sektor är ekonomisk lönsamhet ett tydligt effektivitetsmått. Att ett företag går med vinst kan ses som ett tecken på att marknaden uppskattar företagets leveranser; kundernas betalningsvilja är tillräcklig stor för att intäkterna ska överstiga kostnaderna. I offentlig sektor finns inte något sådant övergripande effektivitetsmått. Pengar är inte något mål i sig. Pengar är istället ett medel för att kunna verkställa politiska beslut om önskade samhällseffekter.

Det är fler aspekter som skiljer sig åt mellan privat och offentlig sektor. Exempelvis saknar en myndighet möjligheten att välja sina kunder. I offentligt sektor finns också tydliga krav på demokrati och rättvisa som alltid måste beaktas, krav som inte förstås enligt samma logik som effektivitetsmätningar enligt resursomvandlingskedjan (Bovaird m.fl. 1988). När resursomvandlingskedjan används i offentlig sektor behöver den därför kompletteras med rättssäkerhet och demokrati som ska genomsyra varje led i kedjan.

De tre klassiska förvaltningspolitiska idealen effektivitet, rättssäkerhet och demokrati är tänkta att väga lika tungt vid styrning av myndigheter. Detta gör att styrningen i staten är mer komplex då dessa tre ideal ofta skapar målkonflikter. Det händer att rättssäkerheten hamnar i skymundan för kostnadseffektiviteten där ordnad byråkrati får ge vika för smidiga lösningar (Aberbach & Christensen, 2005).

## Från traditionell ekonomistyrning till processororienterad och verksamhetsnära styrning

Ekonomistyrning handlar om att påverka beteenden i en organisation så att olika önskade effekter och ekonomiska målsättningar kan uppnås. Harvardprofessorerna Johnson och Kaplan startade med sin klassiska bok "Relevance Lost" (1987) en intensiv debatt om ekonomistyrning, en debatt som satte fart på utvecklingen av styrformer både inom privat och offentlig sektor. Författarna konstaterade att ekonomistyrningen hade förlorat sin relevans genom att påvisa en gradvis och accelererande urholkning av företagets konkurrensförmåga i den tilltagande globaliseringen. Kritiken riktades mot den traditionella, finansiellt inriktade ekonomistyrningen med fokus på budget, schablonmässig kalkylering och kostnadsstyrning. Utvecklingen hade lett till en mer avreglerad och alltmer internationaliserad ekonomi där den tekniska utvecklingen, inte minst i form av digitalisering, både kräver och möjliggör en förändrad styrning (Lindvall, 2011).

Även om huvudfokus i debatten låg på de privata företagen drog förändringens vindar även in i den offentliga sektorn. Bortsett från den tidiga diskussionen om Activity Based Costing (ABC-kalkylering) (Johnson & Kaplan, 1987) bidrog Johnson i sin bok "Relevance regained" (1992) med ett flödestänkande på kundvärde, aktiviteter och processer inspirerat av Toyotas japanska managementfilosofi: lean

production. Vidare sattes ett tydligare fokus på organisationens behov av en förändrad ledningsfilosofi genom ”bottom-up-empowerment” istället för ”top-down-control”. Idén var att de medarbetare som var närmast kunderna skulle bidra med relevant information och ges bättre påverkansmöjligheter på hur leveranserna borde genomföras istället för att arbeta med ”command and control” där det alltid var ledningen som styrde arbetets genomförande.

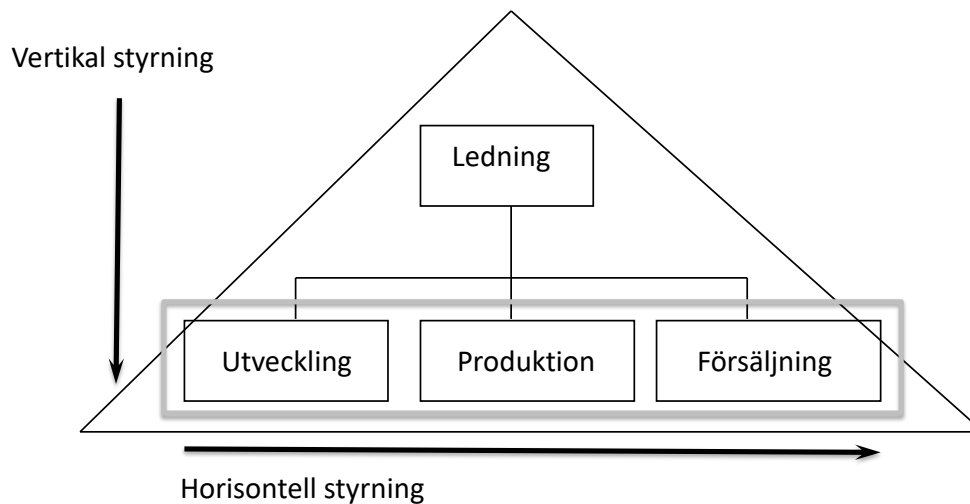
Bartlett och Ghoshal (1989) bidrog också till detta nya tänkande. Utifrån ett globalt konkurrensperspektiv såg de behovet av en mer process- och medarbetarinriktad ledningsfilosofi där kompetens och innovation stod i centrum. Deras budskap kan sammanfattas i ledningsfilosofin ”från strategi och struktur till process och människor”. Denna ledningsfilosofi ligger till grund för den verksamhetsanpassade styrning som gradvis utvecklats och är aktuell än idag. Styrningen öppnar för ett externt fokus, vilket innebär att styra och leda organisationens förmåga och kompetens med syfte att kunna leverera och skapa värde i en värld som snabbt förändras (Lindvall, 2011). Värde- eller leveranskedjor etableras för att på ett effektivt sätt kunna koncentrera sig på den egna kärnverksamheten och tillsammans med externa partners uppnå strategiska konkurrensfördelar. Begrepp som strategisk och interorganisatorisk ekonomistyrning har vuxit fram men flera av de metoder som utvecklats har dock visat sig medföra betydande svårigheter att implementera (Nilsson, Petri & Westelius, 2016; Andersson & Larsson, 2006; Bromwich, 1990).

Andra viktiga bidrag med samma principiella inriktning kom från Bromwich & Bhiami (1989 och 1994) som beskrev och förklarade den moderna verksamhetsstyrningen utifrån ett europeiskt, brittiskt perspektiv, som en evolution snarare än som en revolutionär omdaning. Simons (1995 och 2000) preciserade styrningens olika roller och den strategiska inriktningens avgörande betydelse för den framväxande verksamhetsstyrningen. Med begreppet ”levers of control” visar Simons behovet av att på ett balanserat sätt använda den diagnostiska styrningen (med mål och mätningar av utfall) och den interaktiva styrningen (med kritiska framgångsfaktorer som syftar på framtiden) samt att lyfta fram organisationens kärnvärden (beliefs system) och en strategisk spelplan som visar inom vilka ramar medarbetarna kan röra sig (boundary system) för att effektivt kunna implementera en framväxande affärsstrategi. Liknande resonemang inspirerade Kaplan och Norton (1992) till det balanserade styrkortet (Balanced Scorecard, BSC). För första gången presenterades en sammanhängande logik och styrmodell för att integrera organisationens strategi för finansiella prestationer med perspektiven innovationer, kundvärde och interna processer. Den finansiella målbilden kombineras med icke finansiella mål, mått och nyckeltal.

Utifrån både teoretiska resonemang och praktiska erfarenheter har BSC-modellen både hyllats och förkastats genom åren. Modellen fick ett starkt internationellt genomslag i både privat och offentlig verksamhet. Kaplan och Norton (2004) har löpande vidareutvecklat BSC-modellen. De har bland annat diskuterat hur en strategikarta kan lyfta fram länkar till interna resurser och förmågor som förklarar interna orsakssamband vilka realiserar strategin. De har också diskuterat implementeringen med hjälp av mått och mätningar. Det är intressant att se hur de fokuserar på de olika strategiska perspektivens betydelse för styrningen, samt betydelsen av att verksamhetsstyrningens olika delar står i samklang med den strategiska inriktningen, så kallad ”strategic alignment”. De pekar vidare på vikten av Human Resource

Management, HRM, genom att visa betydelsen av intellektuellt kapital där organisationens human-, relations- och strukturkapital utgör väsentliga kvalitativa värden utan att synas i en balansräkning (Kaplan & Norton, 2004).

Möjligheten att använda BSC som ett strategiskt interorganisatoriskt hjälpmedel för att kunna styra olika samarbeten utvecklades vidare av Kaplan, Norton och Rugelsjoen (2010). De visade att BSC kunde användas för att bilda partnerskap och strategiska allianser i syfte att bättre tillvarata gemensamma organisationsöverskridande strategiska mål istället för att fastna i taktiska och operativa organisationsinterna prestationsmätningar. Sammantaget innebar förändringarna ett teoretiskt skifte från det traditionella vertikala till ett mer horisontellt styrfokus:



Figur 2. Vertikalt och horisontellt perspektiv i verksamhetsstyrningen

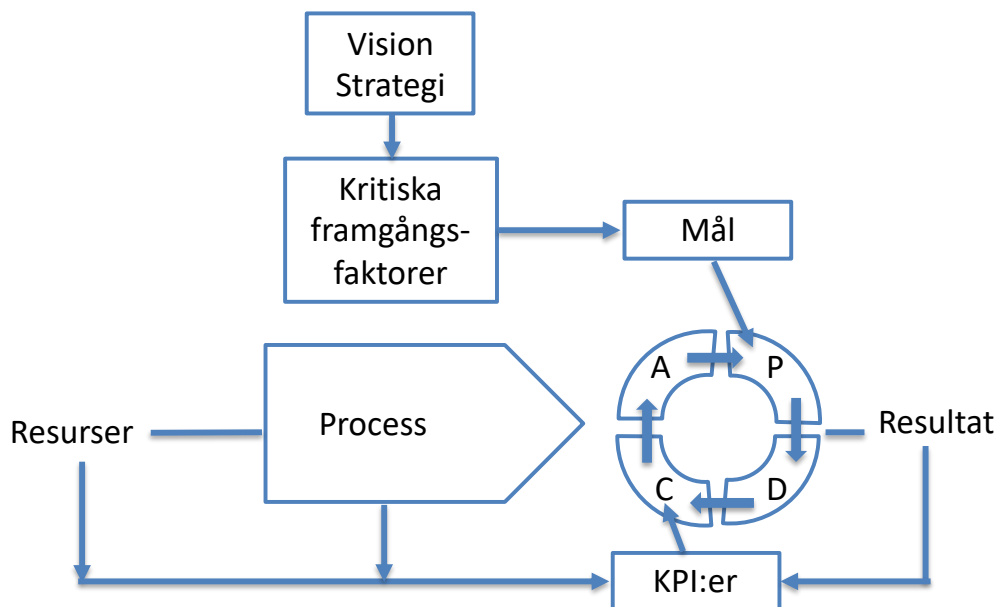
Införandet av en mer horisontell styrning innebar en gradvis glidning från den traditionella styrningens vad-fråga till varför- och hur-frågan. Från vad som krävs ekonomiskt och finansiellt för att en verksamhet ska kunna utföra sina uppgifter, till varför och hur både den inre och yttre effektiviteten påverkas och utvecklas när horisontella processer lyfts fram. Genom strategier och värdeskapande aktiviteter ska kundvärde skapas. En kombination av både finansiella och icke-finansiella mål och mått blev centralt för den mer integrerade moderna verksamhetsstyrningen där vertikal samordning balanseras av decentraliserat och lokalt beslutsfattande, nära kunder och användare (Lindvall, 2011). Behovet av en uttalad styrfilosofi, som kan hålla ihop styrningens olika delar, växer fram:

Om företag tidigare kunde lösa enskilda frågor på enklare sätt blir det allt oftare nu fråga om att hantera komplexa, sammanhängande, ibland motsägelsefulla aspekter i företagets verksamheter. För en balansering behövs en modern verksamhetsstyrning, en styrning som inte ser en och samma lösning på alla problem, utan uppfattar behovet av att kunna arbeta med flera olika styrverktyg men med en enda genomtänkt styrfilosofi, för att uppnå önskat resultat. (Lindvall, 2011, s. 25)

Under en sådan styrfilosofi och tillsammans med en övergripande, framväxande strategi betonar Simons (2000) behovet av att kunna synliggöra olika organisatoriska

spänningar med hjälp av ett prestationsmätningssystem. Mätningarna ska ge beslutsunderlag för att kunna balansera och styra (i) olika intressenters förväntningar och medarbetarnas beteende, (ii) kortsiktiga resultat och långsiktig tillväxt och utveckling samt att (iii) både se möjligheter till framtida innovation och att ha uppmärksamhet på vad som är viktigt i nuet. Motsvarande resonemang gäller även i offentlig sektor (Holmgren Caicedo, Mårtensson & Svärdesten, 2018).

Olika typer av information behövs i styrningen och uppföljningen av verksamhetsprocesserna genom en mix av indikatorer och mått avseende resurser (input), processer och resultat (output). Figur 3 nedan visar hur strategier för att kunna styra mot verksamhetens vision och mål kombineras med återrapportering och uppföljning i så kallade ”feedback-loopar” som tar upp hur och varför utfallet ser ut på uppmätt sätt. En kombination av drivande indikatorer och utfallsmått (leading & lagging indicators), så kallade Key Performance Indicators, KPI:er, är ett väsentligt inslag. Den så kallade PDCA- eller ”plan-do-check-act”-cykeln – på svenska: planera, genomföra, utvärdera och förbättra – är också central i denna styrlogik:



Figur 3. Mått och mätning i styrningen (Utveckling från Simons, 2000)

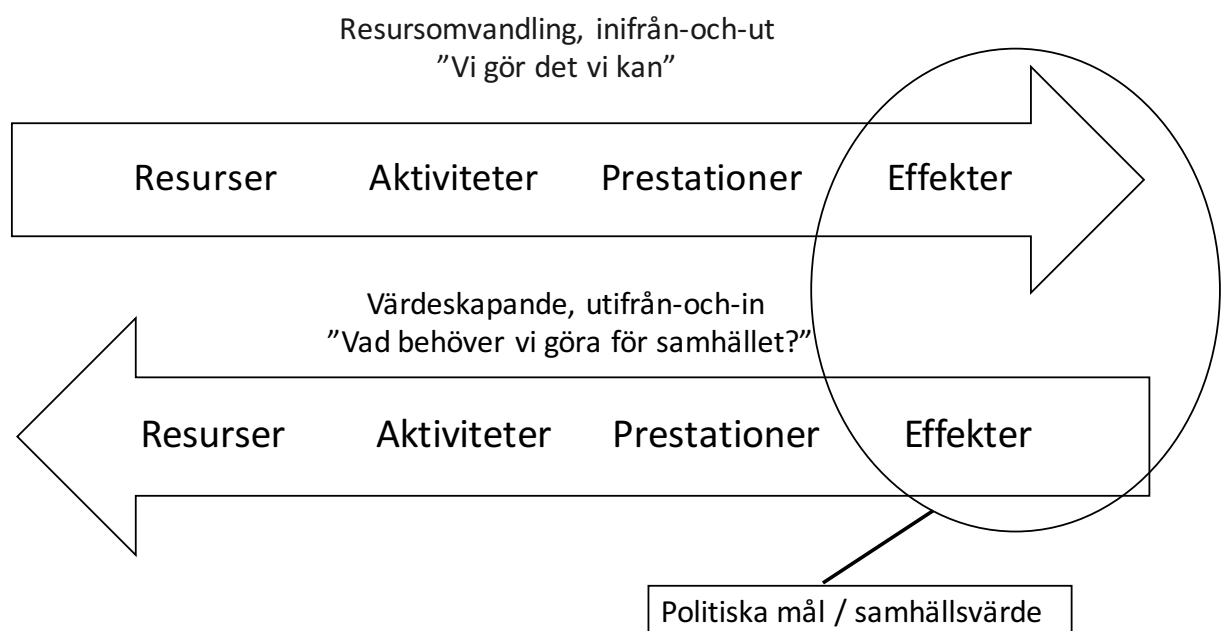
Styrningen har två olika roller att fylla, dels den diagnostiska som visar utfall och tillstånd, dels den interaktiva som handlar om att fånga framtida möjligheter och utmaningar i en föränderlig omvärld. En väl fungerande formell styrning består av både diagnostik och interaktivitet. För en verksamhetsanpassad styrning behöver den formella styrningen kombineras med informell styrning i form av förtroende, dialog och kommunikation (Simons, 2000).

Litteraturen omfattar främst utvecklingen av styrning i den internationellt inriktade storföretagssektorn. Men diskussionen är generell och framväxten av modern verksamhetsstyrning fick i praktiken även genomslag i den offentliga sektorn. Detta skedde samtidigt som gränserna mellan privat och offentlig sektor blev alltmer otydliga något som Brunsson (1994) benämnde ”företagisering” respektive ”politisering” utifrån studier av hur företag hämtade egenskaper från det offentliga och

vice versa. När det gällde praxis inom den offentliga styrningen kom främst Hood (1995) att få betydelse genom lanseringen av New Public Management (NPM) som ett samlingsbegrepp för ett antal företagsinspirerade metoder och modeller inom den offentliga sektorn. Offentlig sektor har i likhet med privata företag infört och testat exempelvis decentralisering och målstyrning, BSC, Business Process Re-engineering (BPR), Lean Production och Total Quality Management (TQM) (Funck & Karlsson, 2018). Men i likhet med Almqvist, Catasús och Skoog (2011) är det flera forskare som har ifrågasatt hur väl NPM fungerar för att kunna styra offentlig sektor mot samhällsvärde. Se exempelvis arbeten av Forsell och Ivarsson-Westerberg (2014), Holgersson (2013), Lapsley (2009), Lindgren (2014) och Zaremba (2013) som alla kritiserar den mätbarhetsiver som nedlåtande har kallats ”pinnräkning” på grund av att NPM har styrt in på antalet levererade aktiviteter istället för att fånga vilka effekter dessa ger.

### Att styra inifrån-och-ut eller utifrån-och-in

Mätbarhetskraven i målstyrningen har gjort att prestationerna och produktiviteten – det som går lättare att mäta – fokuserats. Det innebär att resursomvandlingskedjan följs inifrån-och-ut vilket varken stödjer innovation eller kunskapsutveckling eftersom det då är gott nog att använda tillgängliga resurser på ett kostnadseffektivt sätt. Med en omvänd kedja, den som utgår från önskade effekter, hamnar fokus med hjälp av ett utifrån-och-in-perspektiv istället på frågan om kärnverksamheten verkligen ägnas åt att göra rätt saker och nå yttre effektivitet. Resursomvandlingskedjan vänds till en kedja för värdeskapande:



Figur 4. Effektivitet genom resursomvandling eller värdeskapande (Wittbom, 2018, s. 11)

Utifrån-och-in-perspektivet öppnar för att ifrågasätta om organisationen arbetar på lämpliga sätt och med de mest lämpade resurserna för att kunna uppnå politiskt ställda mål och skapa värdefulla samhällseffekter.

### Styrning för samhällsvärde

Styrning i staten syftar till att skapa samhällsvärde. Det finns därför anledning att närmare studera styrkoncept som ligger bortom NPM. New Public Governance, NPG, är ett annat samlingsbegrepp för styrning i staten som öppnar för att lyfta fram behovet av att se helheter i samhällsutvecklingen, att inkludera flera olika aktörer i nätverk som kan styra utvecklingen. I NPG 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 och Stoker 2009). I denna studie är intresset riktat på styrningen i en myndighet och därför finns det mer att lära av ett annat styrkoncept som också syftar till att maximera samhällsvärdet men som gör det mer utifrån ett myndighets-baserat processperspektiv: Public Value Management, PVM.

Med PVM handlar effektivitet 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). Utgångspunkten är tre strategiska frågor som Moore (1995) menar att verksamheten bör ställa sig för att kunna styra mot samhällsvärde: (i) Är det värdefullt för samhället? (ii) Finns det politiskt och rättsligt stöd för det? (iii) 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.

Diskussionen om samhällsvärde är central i PVM-litteraturen. Det finns ingen entydig definition av vad samhällsvärde är och hänvisningar till sunt förnuft återkommer i forskningen (Van der Wal, Nabatchi & de Graaf, 2015). Rutgers (2015) hävdar också att det inte finns några självklara fakta att utgå från när det gäller samhällsvärde och att en väl fungerande verksamhet därför förväntas interagera med olika aktörer och intressenter i syfte att förstå och värdera ett fenomen ur flera olika perspektiv. Det innebär att en väl fungerande myndighet behöver värdera ett fenomen ur flera perspektiv. Fenomenets värde behöver också diskuteras med olika intressenter. Dessa diskussioner får inte bara fokusera på samtida intressenters perspektiv; även framtida generationers tänkbara intressen behöver värderas.

Två olika synsätt på hur en myndighet kan fånga vad som upplevs som samhällsvärde utkristalliseras i litteraturen (Benington & Moore, 2011). Det ena handlar om att en myndighet kan ta reda på värdet och nyttan av en tänkt åtgärd genom att samla in individuella medborgares aktuella uppfattningar, här och nu, med hjälp av olika typer av enkäter och undersökningar. Det andra synsättet utgår från samhälls-medborgare som ett kollektiv och vad som kan medföra värde och nytta till samhället

på längre sikt. Att utgå från individers önskningsar ligger i linje med NPM och härrör från den privata sektorns kundorientering där kundens specifika efterfrågan får styra leveransen. Detta har visat sig vara problematiskt för politiskt styrda organisationer där demokrati och rättvisa ska genomsyra verkställigheten (Aberbach & Christensen, 2005). Det andra synsättet överensstämmer med PVM som utgår från nätverk av aktörer med bredare och mer långsiktiga samhällsintressen (Thomson, 2017). Med PVM kan medarbetarna i myndigheterna tillägna sig ökad tillit genom att veta mer om vad samhället behöver i kollektiv bemärkelse. Den tilliten skulle kunna nås genom att samverka med medborgarna i demokratisk anda (Benington & Moore, 2011; Prebble, 2012). Här återstår frågor om hur sådan samverkan kan ske på lämpliga sätt så att olika experter kan samråda och samtidigt hämta kunskap från medborgares erfarenheter (Bebington, Brown, Frame, & Thomson, 2007).

I Sverige ser vi nu en ansats till att styrningen i staten anammar de utgångspunkter som PVM innebär. Seminarieriet *En ny förvaltningspolitik bortom New Public Management* initierad av Sveriges civilminister våren 2015 visar att regeringen ifrågasätter den typ av styrning som skapar mer detaljkontroll än ansvarsfull utveckling. I budgetpropositionen för 2016 (Prop. 2015/16:1) anmäler regeringen att de behöver implementera utvecklade former för styrningen. En delegation tillsätts för att driva projekt med fokus på så kallad tillitsbaserad styrning:

[P]rojekten [ska] bidra till en tydlig, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad styrning som bidrar till att de offentligt finansierade välfärdstjänsterna är behovsstyrda och håller god och likvärdig kvalitet och att de är jämlika, jämställda och tillgängliga. (Dir. 2016:51 *Tillit i styrningen*)

Tillitsdelegationens arbete med idéer om verksamhetsanpassad styrning var först inriktat på kommunala välfärdstjänster. Där utgick de från ett medborgarperspektiv gestaltat genom ”det goda mötet” vilket kan tolkas som ett utifrån-och-in-perspektiv. Delegationens resultat redovisas bland annat i sju principer för tillitsbaserad styrning:

**Tillit.** Sträva efter att som utgångspunkt välja att lita på dem du samarbetar med och ha positiva förväntningar.

**Medborgarfokus.** Sätt medborgarens upplevelse och kunskap i fokus och försök förstå vad medborgaren sätter värde på.

**Helhetssyn.** Uppmuntra alla i styrkedjan att aktivt och gemensamt ta ansvar för helheten och samverka över gränser.

**Handlingsutrymme.** Delegera handlingsutrymme och välkomna medbestämmande, men var också tydlig kring vem som har mandat att göra vad, och skapa goda förutsättningar för medarbetarna att klara sitt uppdrag.

**Stöd.** Säkerställ ett verksamhetsnära och kvalificerat professionellt, administrativt och psykosocialt stöd i kärnverksamheten.

**Kunskap.** Premiera kunskapsutveckling, lärande och en praktik baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet.

**Öppenhet.** Sträva efter öppenhet genom att dela information, välkomna olik tänkande och respektera kritik. (SOU 2018:47, s. 24)

För att kunna tillämpa dessa principer bedömer Tillitsdelegationen att regelstyrning och målstyrning behöver kompletteras med ökad betoning på ledarskap, kultur och värdegrund. I ett utvidgat uppdrag (Dir. 2017:119) ska Tillitsdelegationen arbeta med idéutveckling med hjälp av några statliga myndigheter, där Trafikverket ingår, och resultaten kommer att rapporteras hösten 2019.

## Styrning för hållbarhet och innovation

Med hänsyn till att vi har valt att avgränsa denna studie till styrning med utgångspunkt i Agenda 2030 finns en litteraturgenomgång om hållbar utveckling i bilaga 2. Den visar att social hållbarhet är ett dynamiskt begrepp som kommer att förändras över tid, ett levande fenomen som ständigt behöver utvecklas för att kunna bidra till positiva samhällsvärden. Det betyder att det behövs innovation för att kunna hantera hållbarhet. Här går vi in på styrningsfrågorna.

Hållbarhet är ett sådant fenomen som omfattar olika intressenter. Gray (2010) hävdar att det är ohållbart att relatera hållbarhet endast till en viss organisation. Hållbarhet ligger på en samhällsnivå, ett globalt fenomen till vilket olika internationella organ, nationer, regioner, organisationer och individer kan bidra. Olika aktörers hållbarhetsarbete kan på så sätt förstås utifrån ett bidragstänkande. Det går att bidra på många sätt. Det tydliggörs av Brown & Dillard (2013) som framhåller behovet av att öppna för ideologiska skillnader genom att utveckla och stödja demokratiska processer som lyfter fram olika föreställningar om hållbarhet. Vi ser att den styrning mot samhällsvärde som Moore (1995) konceptualiserar i PVM ligger i linje med dessa teorier.

Frågan om hållbarhet i företag och organisationer, eller CSR (Corporate Social Responsibility) som det också benämns, handlar om en värderingsmässig förskjutning mot ett mer kontextbaserat perspektiv på ekonomisk verksamhet där långsiktighet avseende resurs-, miljö och sociala utbyten och dess konsekvenser står i fokus. Claassen och Gerbrandy (2018) menar att kravbilderna på företag och organisationer, som en konsekvens, har ökat över tid och förmågan att konkurrera är numera i högsta grad påverkad av hur man agerar avseende hållbarhetsfrågor som en central del av verksamheten. Ekonomistyrningsverket beskriver i sin rapport *Hållbarhetsredovisning - en omvärldsbevakning* att hållbarhetsfrågorna har ändrat karaktär. Från att ses som restriktioner och hot mot effektivitet och lönsamhet ses de numera som strategiska möjligheter för tillväxt och utveckling (ESV, 2018:36). Det framväxande intresset för hållbarhetsrapportering och styrning grundas också i en syn på det vidare ansvar som företag och organisationer har gentemot den miljö och det samhälle som de genom sin verksamhet är med och påverkar (Jutterström & Norberg, 2011).

Det finns en växande insikt om betydelsen av att bygga och vidmakthålla goda relationer med olika intressentgrupper för att en verksamhet ska kunna uppnå ett långsiktigt och hållbart värdeskapande. Detta kräver att företag och organisationer i högre utsträckning fokuserar på en kombination av ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet. Kravet på hållbarhet påverkar organisationers målstruktur, värdeskapande och riskexponering varför hållbarhetsaspekter behöver integreras i de interna styrsystemen. Genom att sätta mål på hållbarhetsaspekter behöver beslutsfattare kompromissa mellan flera olika typer av målsättningar i verksamheten. Det betyder att den interna styrningen ska kunna ge stöd för att hantera målkonflikter. Hållbarhets-



utmaningarna för styrning är således både komplexa och högaktuella (Arwinge, Olve & Magnusson, 2017; Joshi & Li, 2016; Anthony, Govindarajan, Hartmann, Kraus, & Nilsson, 2014; Jutterström & Norberg, 2011).

Litteraturen knyter tydligt an till den moderna verksamhetsstyrningen med dess fokus på immateriella tillgångar och processer samt betydelsen av värderingar och normer i styrningen. Investerings- och livscykelperspektivet lyfts också ofta fram som centrala delar. Genom att hållbarhetsaspekterna förändras över tid och i hög grad är kontextberoende så finns det stora utmaningar vad gäller t ex mål- och mätproblematik, styrsystemens uppbyggnad med orsak- och verkanssamband samt brister avseende enhetlighet och därmed jämförbarhet, vilket också är en utmaning i länken mellan den externa rapporteringen och den interna styrningen. Styrsystemens förmåga att skapa utrymme till ökad anpassning och adaptivitet är således en betydande utmaning (D'Aquila, 2018; Anthony et al. 2014; Atkinson, 2012; Granqvist, 2009).

Ekonomistyrningsverket (ESV, 2018:36) menar att myndigheternas rapportering bör vara enhetlig utifrån Agenda 2030 och bidra till att uppnå nationella och globala hållbarhetsmål. Hållbarhet beskrivs som ett nationellt ansvar för alla statsråd att genomföra inom sina respektive ansvarsområden. Vidare poängteras styrningsaspekten, vilket är särskilt intressant utifrån denna studiens ambition, eftersom den dokumenterade kunskapen om hur styrning av hållbarhet kan genomföras och fungera är begränsad.

Redovisningen är en del av styrningen som visar hur utfallet blev. Det är också angeläget att fundera på hur vi *vill* att det skall bli och här kommer delarna planering och uppföljning in. Vilka åtgärder vidtar vi med anledning av utfallet om vi vill ha en förändring? Dessa åtgärder bör vara input i planeringen av myndigheternas arbete med hållbarhet och bör ses som en integrerad del av den verksamhet myndigheten utför. (ESV, 2018:36, s. 25)

De traditionella funktionsbaserade och byråkratiska organisationsmodellerna har haft svårt att hantera de utmaningar moderna organisationer utsätts för. Utvecklingen i omvärlden har ökat trycket på både privata företag och offentliga myndigheter att införa mer adaptiva lösningar. Ett skifte pågår mot mer processorienterade organisationsmodeller i syfte att både sänka kostnader, öka produktiviteten, öka kvaliteten och värdeskapandet ur ett externt kund- och användarperspektiv, samt förbättra förutsättningarna för flexibilitet och innovation. Syftet är att kontinuerligt finna nya metoder och arbetssätt för att både sänka tids- och resursåtgång i kombination med en förbättrad prestationsförmåga och att i allt högre utsträckning hitta organisationsövergripande lösningar, allianser och samverkan, för att åstadkomma bättre effekter. Processbaserad styrning handlar om att strukturera sättet att arbeta så att strategier kan implementeras för att kunna hantera olika intressenters förväntningar och behov (Rosemann & Brocke, 2011).

Sammanfattningsvis har styrningen förändrats för att bättre kunna hantera den alltmer komplexa situation som företag och organisationer befinner sig i.

## Trafikverkets styrning

I detta kapitel presenteras resultaten från studiens empiriinsamling ur tre perspektiv på styrning: styrningen av Trafikverket, intern styrning i Trafikverket och Trafikverkets styrning för social hållbarhet.

### Regeringens styrning av Trafikverket

Alla myndigheter har olika uppdrag med samma övergripande syfte: att verkställa den politik som riksdagen har beslutat och som regeringen har mandat att driva. Jämfört med andra länder har Sveriges myndigheter en hög grad av självständighet (Wockelberg, 2003). Regeringen utser den person som ska leda myndigheten och det är myndighetschefen som är ytterst ansvarig för verksamheten. Ett exempel på självständigheten är att Ekonomistyrningsverket uppmuntrar lokala visioner för att kunna styra mot samhällseffekter:

Visioner behövs allt mer för att styrningen av den statliga verksamheten ska kunna säkerställa de förväntade samhällseffekterna både på lång och kort sikt. Från den enskilde individen som skapar en personlig vision för att klara en förelagd uppgift, till visionen för personalenheten inom en organisation, till visionen för en hel organisation med många tusen medarbetare. (ESV 2005:1:8)

Regeringen har olika styrmedel till sitt förfogande, både formella och informella. Bland de formella styrmedlen finns exempelvis lagar och förordningar, finansiering och målformuleringar. Regeringen utfärdar en förordning med instruktion som anger myndighetens långsiktiga uppdrag. I Trafikverkets fall är det att ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen ur ett trafikslagsövergripande perspektiv, verka för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken, med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för ett samhälls-ekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem samt att verka för att de transportpolitiska målen uppnås (SFS 2010:185, 1§). Varje år kompletteras instruktionen med ett regleringsbrev i vilket myndigheten tilldelas anslag från statsbudgeten. I det årliga regleringsbrevet anges också särskilda mål, kortare uppdrag samt specificerade återrapporteringskrav.

Regeringen utfärdar också särskilda uppdrag. Ett av de mest avgörande uppdragen är att ta fram förslag till trafikslagsövergripande planer för det som leder fram till infrastrukturpropositionerna och som därmed avgör vad Trafikverket ska ägna sig åt. Det blir tolvårsvisa nationella planer som uppdateras vart fjärde år, alltid med utgångspunkt i regeringens politik. Ett annat exempel på uppdrag som påverkar Trafikverkets styrning av sin verksamhet är krav på att använda sig av den så kallade fyrstegsprincipen<sup>1</sup>. Det exempel som i hög grad har påverkat utformningen av Trafikverkets interna styrning är uppdraget att på ett tydligare sätt redovisa effekterna

---

<sup>1</sup> I åtgärdsvalsstudier ska möjliga förbättringar i transportsystemet analyseras genom en stegvis prövning: 1. för att styra efterfrågan (banavgifter, administrativa styrmedel etc.), 2. för att optimera användningen av befintlig infrastruktur (t.ex. betydande satsningar på underhåll och reinvesteringar), 3. för att trimma och på så sätt förbättra den befintliga infrastrukturen, samt 4. för att investera i ny infrastruktur. (Näringsdepartementet, 2012, Bilaga 1, s. 9)

av sina leveranser. Trafikverket utvecklade tillsammans med Näringsdepartementet leveranskvaliteterna punktlighet, kapacitet, robusthet, användbarhet, säkerhet samt miljö och hälsa (Trafikverket, 2012). Dessa sex leveranskvaliteter var ursprungligen tänkta att beskriva hur satsade medel för drift och underhåll av vägar och järnvägar används och vilken effekt de får, men enligt regeringen bör de även kunna tillämpas på utvecklingsinsatser som ska leda till att de transportpolitiska målen uppnås. Trafikverket förväntas regelbundet redovisa effektsamband mellan de åtgärder som görs och utvecklingen av tillståndet i transportsystemet (Näringsdepartementet, 2012).

Inom transportsektorn finns flera olika myndigheter som gemensamt styrs av de transportpolitiska målen.

Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. (Prop. 2008/09:93)

Utöver det övergripande målet enligt ovan har riksdagen beslutat om ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål som omfattar säkerhet, miljö och hälsa. Funktions- och hänsynsmålen har i sin tur ett antal preciseringar (Bilaga 1). Social hållbarhet kan utläsas såväl i det övergripande målets formulering om ”långsiktig hållbar transportförsörjning” som i funktionsmålets skrivning om tillförlitlighet och jämställdhet samt i hänsynsmålets formuleringar om bidrag till det övergripande generationsmålet för miljö.

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

Trafikverket ska samverka med andra aktörer i syfte att uppnå de transportpolitiska målen. Det framgår av Trafikverkets instruktion (SFS 2010:185, 3§). Kravet på samverkan finns också med i 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)

Transportmyndigheten Trafikanalys är av särskilt intresse ur styrningsperspektiv med hänsyn till att de har regeringens uppdrag att följa upp de transportpolitiska målen. Trafikverket ska enligt sin instruktion (SFS 2010:185, 4§ punkt 3) årligen bistå i detta arbete.

Regeringen har med etableringen av Trafikverket ambitionen att minska risken för suboptimering och felprioritering mellan sektorer och trafikslag. På Näringsdepartementet har fokus legat på att få kontroll på den ekonomiska redovisningen vilket framgår av intervjumaterialet:

[Trafikverket] har dessutom fått väldigt bra betyg av Riksrevisionen de senaste fem sex åren, så ekonomin har Trafikverket bra koll på. Och det är väldigt viktigt för vår del, vi har jobbat jättemycket med förtroendet mellan oss, myndigheten och Finansdepartementet. Vår uppdragsgivare sitter där borta på Finansen när det

gäller ekonomi. Om inte vi klarar av att förklara för dem och kan ge dem vad de behöver, då fungerar inte vårt uppdrag. (I. 16)

Trafikverket hade problem med kostnadshållning i infrastruktur- och investeringsprojekten. Det kunde slå ganska mycket mellan prognosomgångarna. De har lyckats styra upp sina interna processer, vi också. Om man misslyckas är det lätt att förtroendet tappas, framför allt hos Finansdepartementet. Har myndigheterna ordning och reda, då kan vi lita på dem. (I. 15)

Vi får det underlag vi behöver från Trafikverket, så vi tycker att det fungerar väldigt bra. Det förtroendeskapande arbetet har vi hållit på med ganska länge, både när det gäller ekonomi och finans. Just när det gäller infrastrukturplaneringsarbetet har vi etablerat en lång tradition med gott samarbete. (I. 16)

Ordning och reda i ekonomin ger arbetsro både på regeringkansliets olika departement och på myndigheten. Departementet är inte intresserade av hur uppdragen genomförs, bara rätt saker blir gjorda med tilldelade medel enligt uppdraget.

Samhällsbyggare ... samhällsutvecklare ... det kan bero lite på vem i Trafikverket man frågar. För det finns säkert de som tycker att [Trafikverket] ska vara myndigheten för allt samhällsbyggande. Det är en fantastisk myndighet med jättemycket kompetens och kunskap. Men de har tydliga uppgifter i instruktionen. Det är ändå det de ska göra. Hur Trafikverket tar sig an det uppdraget, det kan de göra på olika sätt. (I. 15)

Intervjuresultaten pekar på myndighetens självständighet i valet av hur uppdragen genomförs. Att regeringen vill utveckla sin styrning av offentlig sektor så att professionernas kompetens lyfts fram framgår också av Tillitsdelegationens fortsatta utvecklingsarbete av styrningen i staten, något vi tidigare skrivit kort om i avsnittet om styrning för samhällsvärde. Vidare talar regeringen om en både innovativ och samverkande förvaltning:

Enskildas, organisationers och företags behov och förväntningar är en utgångspunkt för den offentliga förvaltningen. Dagens snabba samhällsutveckling innebär att den offentliga sektorn måste vara både förutsebar och anpassningsbar. (Prop. 2017/18:1:86)

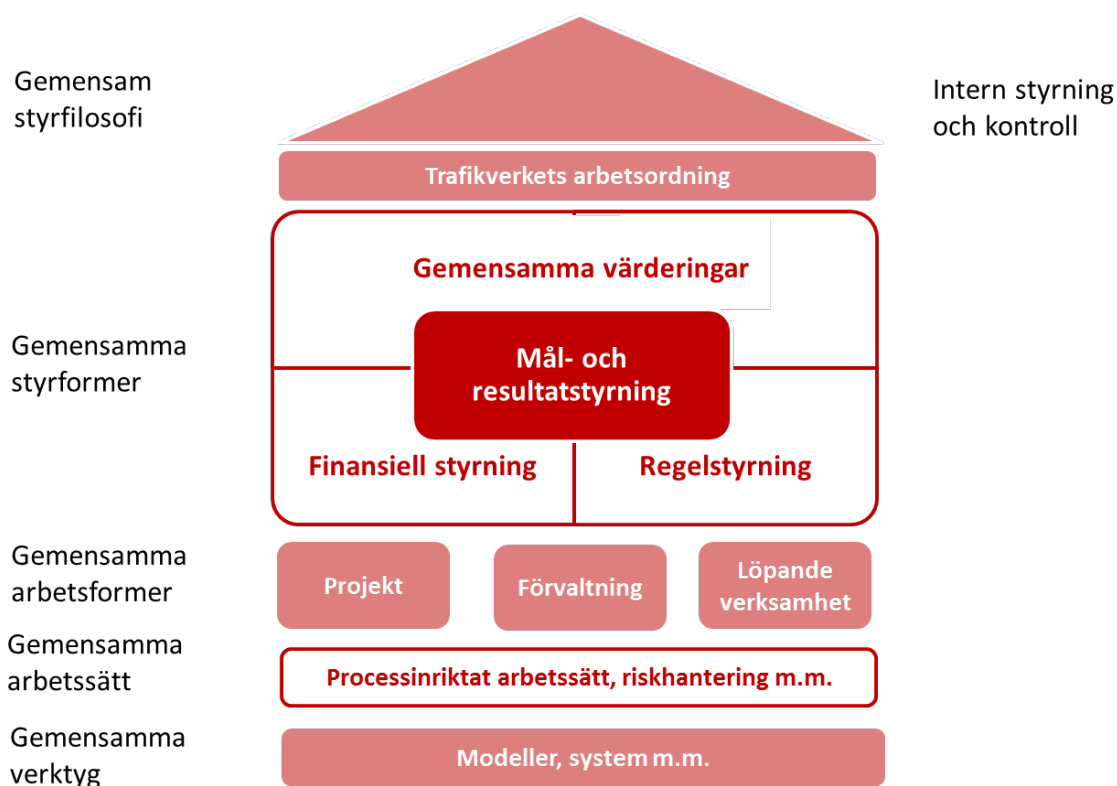
### **Trafikverkets interna styrning**

Trafikverket har regeringens uppdrag att arbeta med ett samhällsbyggnadsperspektiv för att kunna uppnå de transportpolitiska målen. Trafikverket valde dock tidigt att ”spänna bågen” ytterligare och framhålla myndighetens roll som samhällsutvecklare i sin egen formulerade vision och verksamhetsidé:

Alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt. Vi är samhällsutvecklare som varje dag utvecklar och förvaltar smart infrastruktur. Vi gör det i samverkan med andra aktörer för att underlätta livet i hela Sverige.

Idén var att lyfta blicken, kommunicera både utåt och inåt vad Trafikverket vill åstadkomma och fokusera på långsiktigt problemlösande och värdeskapande. Varje dag vill Trafikverket också vara närvarande för människorna i hela landet, vilket ska utföras genom samverkan med andra myndigheter, organisationer och företag. Detta ställer krav på en väl anpassad och funktionell ekonomi- och verksamhetsstyrning (Trafikverket, 2015:1).

Trafikverkets styrfilosofi bestod från början av de centrala delarna delegerat ansvar och förtroende för medarbetarna, mål- och resultatstyrning med en systematiserad, hierarkiskt utformad mätning och uppföljning där den röda tråden upprätthålls av gemensamma värderingar, styrformer, metoder och arbetssätt. Trafikverkets styrfilosofi har sedan reviderats mot en mer tillitsbaserad verksamhetsnära styrning, men de centrala komponenterna i styrningen, enligt modellen i figur 5 nedan, är fortfarande relevanta.



Figur 5. Komponenterna i Trafikverkets styrning (Trafikverket, 2015:1, s. 3)

En viktig grundbult för den ekonomiska styrningen i Trafikverket var tidigt att den (1) skulle vara så enkel som möjligt, att den skulle präglas av (2) målstyrning och (3) en processororienterad styrlogik med utgångspunkt i sex strategiska utmaningar (Trafikverket, 2015:1). Implementeringen av en processororienterad styrlogik visade sig dock vara svår att göra grundat på utmaningar, dvs. på det som inte fungerar tillräckligt bra:

Vi hade definierat de strategiska utmaningarna, det var områden där vi såg att det fanns ett gap mellan förväntad utveckling och önskvärt tillstånd. Områden som gick bra, t ex trafiksäkerhet skulle inte få någon egen utmaning. [...] Vi skulle

identifiera kritiska framgångsfaktorer i det kortsiktiga perspektivet för att gå i riktning mot målen. Vi hade styrkort med ganska precisa mål. Utifrån de kritiska framgångsfaktorerna formulerade vi kvantifierbara styrkortmål som skulle uppnås under de kommande åren. Årsvisa mål i treårsnivåer. [...] De strategiska utmaningarna var bra men lite svåra att använda i styrningen och i prioriteringar. De var väldigt omfattande, svåra att förhålla sig till, och därmed lite svårjobbade. (I. 23)

Komplexiteten i styrningen växte sig relativt snabbt allt starkare och otydligheten ökade. Redan 2014 inleddes ett arbete med att utreda och diskutera förändringar och en utveckling av Trafikverkets strategiarbete, styrning och ledning. Genomförandet pågår alltjämt med införande av en ny strategisk inriktning där Trafikverkets strategikarta, benämnd förmågekartan, utgör en central del. Långsiktiga mål för verksamheten och effekter är andra viktiga delar. Idén bakom Trafikverkets nya styrning innebär införandet av en modern ekonomi- och verksamhetstyrning med en mix av både hårda och mjuka styrmedel som tillsammans ska stödja ett resurseffektivt och innovativt värdeskapande i kombination med god förvaltning. En strategisk inriktning, värderingar och en tydlig styrning ska leda till visionen:



Figur 6. Grundbultar i Trafikverkets nya styrning (Trafikverket, 2017:3)

Figuren ovan presenterades av GD på Chefsmötet 2017 som främst handlade om styrning. GD uppmanade till att ha en tydlig målbild och strategi för att nå visionen, att utveckla kulturen i Trafikverket genom att agera i linje med värderingarna ”pålitliga, engagerade och modiga” samt att förenkla arbetssätt och styrformer. Detta innebär ett skifte i sättet att förhålla sig i styrningen. I intervjumaterialet talas om en pågående kulturreisa:

När man gör en sån här kulturreisa som vi gör i en så stor organisation som vi har så tar det ju tid innan det faller hela vägen ända ut.

Intervjuaren: Kulturreisa, vad menar du då?

Ja, att ändra styrningen till mer tillitsbaserad styrning. En styrning som är mer inriktad på att du ska bidra till ett mål, snarare än att du ska trycka ner det här målet i hela verksamheten. [...] Vi har till exempel tagit bort styrkortet. Vi har vänt på styrningen lite grann och fokuserar mer på hur verksamheten bidrar till att utveckla de effekter vi vill skapa, till att driva vår verksamhet som är lite mer processororienterad, vi håller ju på med och ser över våra processer. (I. 2)

### *En ny styrfilosofi*

En tillitsbaserad verksamhetsnära styrfilosofi ska fungera som ett övergripande tankesätt (Trafikverket, 2017:3 och 2018:1). Trafikverkets nya styrning bygger, vilket har beskrivits ovan, på en gemensam styrfilosofi utifrån ett processororienterat decentraliserat arbetssätt, vilket ska prägla hela Trafikverkets verksamhet:

Styrfilosofins utgångspunkter är att:

- Vi har ett tydligt resultatfokus.
- Vi samverkar både internt och externt.
- Vi visar tillit till varandras vilja och förmåga.
- Vi förbättrar oss genom att tillvarata ny kunskap, beprövad erfarenhet och goda exempel.
- Vi har en verksamhetsanpassad styrning med långtgående delegering.

Styrfilosofin beskriver alltså hur vi ska tänka när vi arbetar. Den kompletteras med en strategisk inriktning och mål för att konkretisera värdet för medborgare och näringsliv samt beskriva det förväntade resultatet. (Trafikverket, 2018:1)

Genom att vara en myndighet och verkande i en teknisk bransch, påverkas hela verksamheten i hög grad av olika branschspecifika normer, regler, föreskrifter och lagar. Att befinna sig i en teknisk bransch präglar också styrningen där regel- och dokumentstyrningen har en påtaglig närvaro. Detta förstärks vidare av den ”ingenjörperfektions- och byggarkultur” som ofta återfinns i branschen, liksom i arvet från de tidigare två myndigheterna Banverket och Vägverket. Resultatet beskrivs som en organisationskultur där strävan efter objektivitet, kvantifierbarhet, mätbarhet och noggrannhet är viktiga ledord, vilket också påverkar implementeringen av nya metoder och synsätt:

... det finns en huvudprocesskarta där man beskriver de viktigaste verksamhetsprocesserna, men det krockar med att man har en förväntan på att om man beskriver det där, så ska det beskrivas ner i varenda detalj. Något som beskrivs som fullständighetsdjävulen, vilket ni säkert hört om, och då tar det enorm tid att få sakerna att fungera. (I. 7)

Intervjuaren: Hur stora frihetsgrader kan man tänka sig, kan man ha egna mätetal som bara gäller den egna verksamheten och som stannar där?

Ja, absolut. Så måste man resonera om man ska ha en decentraliserad styrning. [...] Men för att det inte ska bli ineffektivt så måste det vara tydligt, så att man inte mäter snarlika saker. Det kan ju bli dubbelt. Men så länge man gör det på sin lokala nivå är det väl bara bra att ta reda på det man behöver för sitt jobb. Snarare än att bara bli styrd uppifrån. För det är nog lite där man ifrågasätter den tidigare typen av styrning, vilket delvis också berodde på att man upplevde att man mätte fel saker. [...] I styrfilsofin pratar vi idag om verksamhetsanpassad styrning. De som jobbar med planering har ett helt annat behov av att följa upp vissa nyckeltal än de som jobbar med underhållet, eller trafikledning eller investering. Det ger en frihet att se över sin 'egen låda'. (I. 7)

Uttalandet ovan går mångt och mycket i linje med den omfattande kritik som beskrivits både i praktik och forskning på senare år mot NPM-inspirerad styrning i offentlig verksamhet: att fokusera på fel saker och ge kontraproduktiva styrsignaler, för mycket kvantitativ prestationsinriktning, att "räkna pinnar" och i praktiken missa det centrala i att styra mot värdeskapande.

*Styrningens innehåll, planerings- och uppföljningsprocesser*

Trafikverket vill hantera sitt uppdrag genom att styra med en ny strategisk inriktning som innefattar följande tre delar:

- 1) Vår vision – Alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt
- 2) Målbild 2030 – Tillgänglighet i ett hållbart samhälle
- 3) Långsiktiga mål för Trafikverkets förmåga, verksamhet och effekter  
(Trafikverket, 2018:1, s. 2)

Detta utgör det nya strategiska ramverket för ekonomi- och verksamhetsstyrningen i processen "Leda och styra". Kortsiktiga mål för de olika planerings-, genomförande- och förvaltningsprocesserna samt ansvarsområdena i organisationen är tänkta att sättas för att kunna bidra till övergripande och långsiktiga strategiska mål. Det är intressant att se hur de kortsiktiga målen inte följer någon strikt, kvantitativt korrelerad nedbrytning. Eftersom målen har lite olika användningsområden och planeringshorisonter, så är de kortsiktiga målen istället logiskt länkade till innehållet i de strategiska långsiktiga målen.

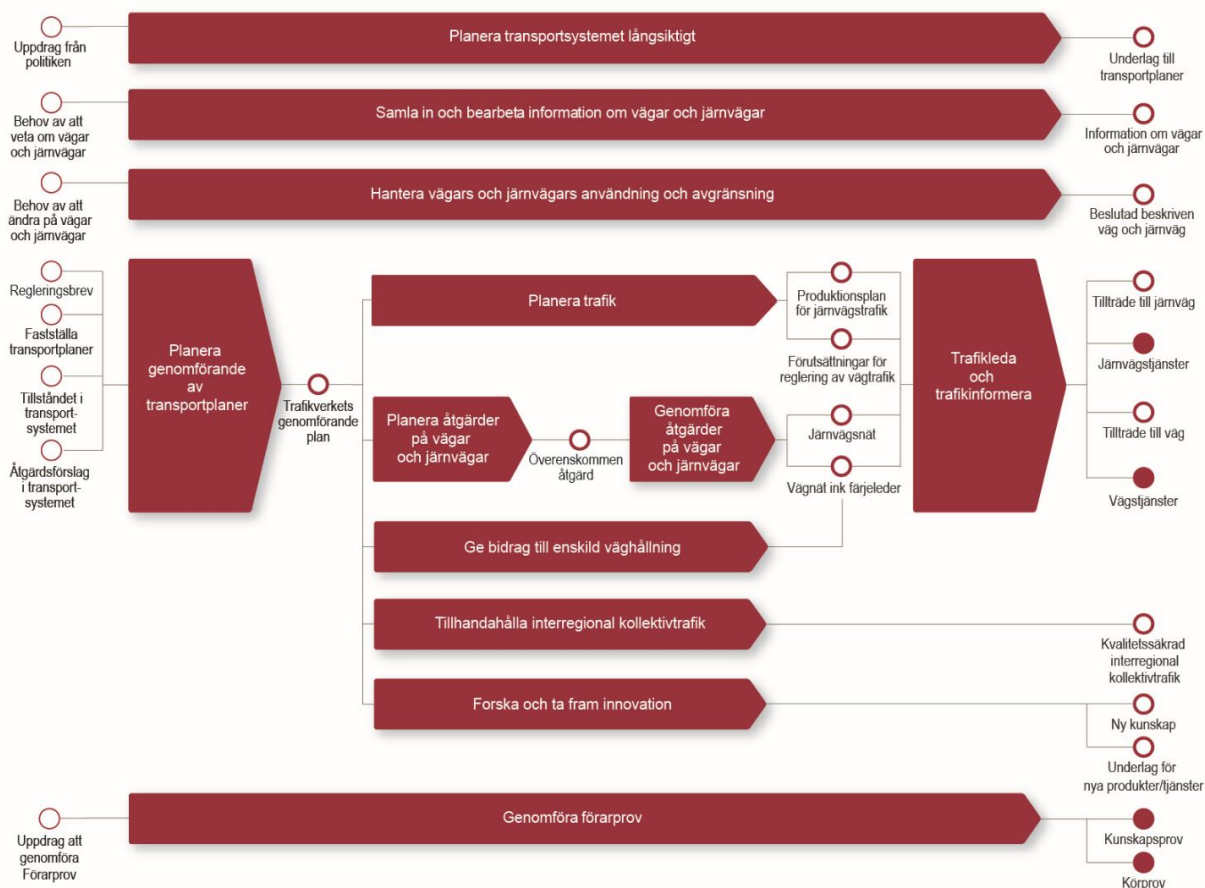




Figur 7: Förädlingskedja som grund för verksamhetsplaneringen (Trafikverket, 2017:4)

Grundlogiken i Trafikverkets styrning bygger på en värdeskapande förädlingskedja som visas i figur 7 ovan. Trafikverket har riktat figurens pilar från förmåga via verksamhet till effekter i transportsystemet. I de interna styrdokumenterna framgår att grunden för verksamhetsplaneringen ändå följer logiken i den omvända resursomvandlingskedjan som har ett utifrån-och-in-perspektiv, dvs. omvänt relativt pilarna i modellen. Det kan vi förstå genom beskrivningar av förmågekartan som ledningens prioritering av vilka interna förändringar som behövs för att förbättra verksamhetens förmåga att nå upp till visionen och de transportpolitiska målen (Trafikverket, 2018:3). Förändringsbehovet identifieras med hjälp av upplevda problem och svagheter i måluppfyllelsen. Detta tillvägagångssätt har accentuerats under studiens genomförande. Ett tydligt exempel på det är den nya dagordning som tillämpades för verksamhetsuppföljningen av det första tertialet 2018 där första punkten är en genomgång av effekter med hjälp av leveranskvaliteterna som fångar tillståndet i transportsystemet (Bilaga 3).

Utgångspunkten för de övergripande transportpolitiska målen (Bilaga 1) är samhällsvärdena formulerade som externt värdeskapande effekter. Samhällsvärde skapas genom att avsedda effekter i transportsystemet, formulerade som mål på olika tidshorisonter, kan uppnås. Baserat på avsedda effekter länkas de övergripande målen utifrån-och-in och anpassas gradvis i organisationens olika verksamhetsområden och processer utifrån hur de kan förväntas bidra till strategisk måluppfyllnad. Detta sker genom den verksamhet Trafikverket bedriver med tillgängliga ekonomiska resursramar, de förmågor och kompetenser organisationen besitter eller behöver utveckla för att bli långsiktigt framgångsrika i leverans-, planerings-, innovations- samt förbättrings-, styr- och ledningsprocesser:



Figur 8. Trafikverkets huvudprocesskarta med stödprocesser (Trafikverket, 2018:2)

Av dokumentationen framgår att målen formuleras för att passa i de olika delprocesserna, som rent hierarkiskt ligger under och bygger upp huvudprocesserna utifrån den verksamhet och de tjänster som ska levereras internt och slutligen externt. Arbetet med nollvisionen inom trafiksäkerhetsområdet tycks här ha spelat en viktig roll som det goda exemplet för metodikens uppbyggnad och konkretisering:

Nollvisionen är väldigt tydlig. Där säger man noll och så säger man att till år 2020 ska vi vara här och 2030 ska vi ha ett nytt halveringsmål. För varje år talar Trafikverket om hur vi ska bidra till det etappmålet. Det är en form av back-casting och det är vad jag också menar med hastighet. Om du vet var vi ska vara 2030, eller som i det fallet vi har varit nu den senaste tioårsperioden, så vi vet var vi ska vara 2020. Då är det bara att räkna baklänges. Vad är det vi måste ha åstadkommit då för att göra de förflyttningarna? Den back-castingmetoden ger en bild av hur vi måste stimulera innovationer och hur vi måste stimulera den hastighet som vi behöver ha i vårt arbete. På samma sätt vill vi göra på andra utpekade hållbarhetsområden som även inkluderar social hållbarhet. (I. 21)

Även om principen är enkel, skapas en mycket svåröverskådlig och komplex struktur av processer, mål och mätningar av både kvantitativ och kvalitativ art. Man kan också konstatera att huvudprocesserna i hög grad följer både organisationens och förmågekartans (se figur 8 ovan och figur 10 nedan) huvudsakliga indelning, vilket riskerar att skapa stuprörstänkande i verksamheten.

Man kan organisera sig utifrån processerna. Det gör man inte här, utan det är fortfarande verksamhetsområden med olika uppgifter. Man har valt att inte gå hela vägen och organisera processerna utan mer att man binder ihop det. Man försöker göra de interna leveranserna och överlämningarna tydligare. (I. 7)

I arbetet med att generera mål för de olika effektområdena tycks dock stuprörstänkandet i organisationen inte vara påtagligt, trots att arbetet är indelat i olika grupper och leds av olika måldirektörer (Trafikverket, 2017:2). I andra avseenden tycks stuprören vara svåra att hantera, såsom mellan väg- och järnvägsområdet. En anledning kan vara att marknadsförutsättningarna skiljer sig åt, vilket också påverkar Trafikverket i genomförandefasen av projekten genom upphandlingarna till entreprenadföretagen och möjligheten att stimulera utveckling och innovation genom så kallade innovationsupphandlingar.

Vi måste innovativt hitta och stimulera nya lösningar som inte är lika dyra, men som i stort sett får samma effekt. Det var så arbetet med mitträcken kom till. Man pekar på att frontalkollisioner skördar liv över vissa hastigheter. Hur kan vi kostnadseffektivt förhindra mötesolyckor och samtidigt bibehålla god framkomlighet? Hur gör vi då? Innovationsupphandling innebär att man efterfrågar en funktion utan att ha lösningarna till en marknad. Men då måste det finnas en marknad där ute.

På samma sätt gjorde man med rondellen. Vi ser korsningsolyckor, hur löser vi det? Genom att ställa en kon i mitten fick vi helt plötsligt bort sju av tio dödsolyckor väldigt kostnadseffektivt. Vi behöver jobba med innovationsupphandlingar och vi är inne på det även på andra områden inom väg.

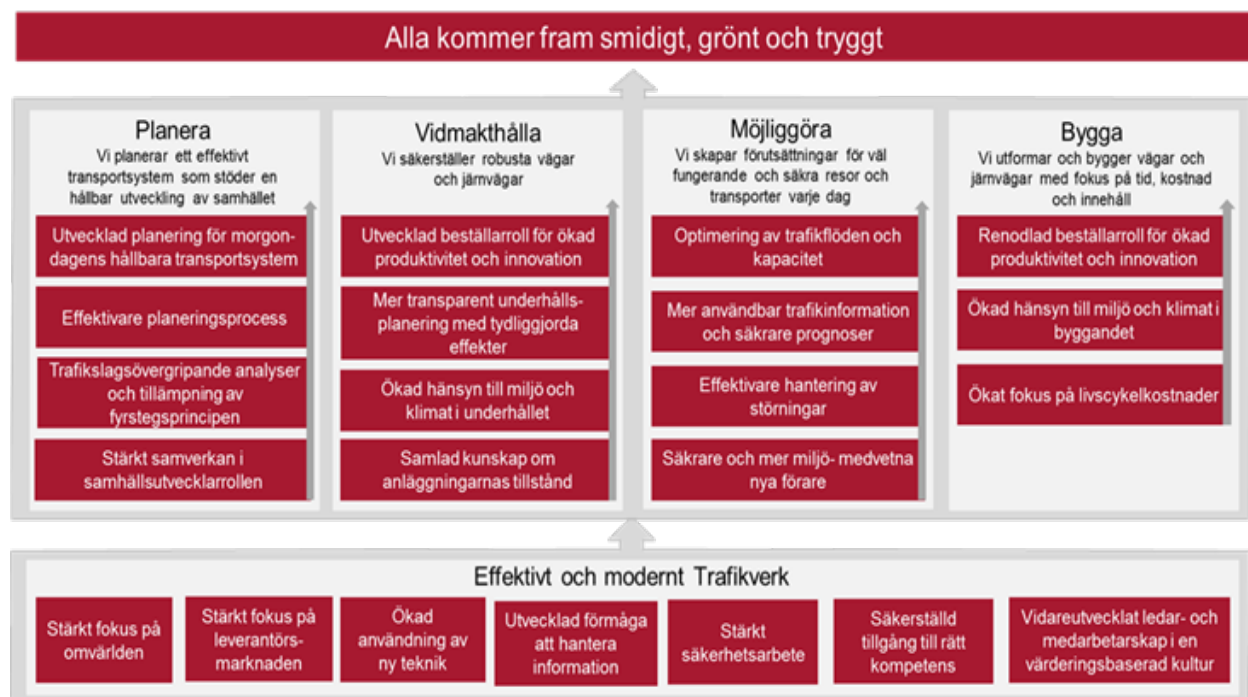
På järnvägssidan är det en mycket mer sluten marknad, där går det inte att spela in de här förutsättningarna på samma sätt. Om vi dessutom ska överta mer av järnvägsunderhållet i egen regi, så minskar förutsättningar än mer för konkurrerande utvecklingsarbete. (I. 21)

Trafikverkets målstruktur länkas till de olika planerings- och genomförande-processerna i verksamheten utifrån uppdraget. I figur 9 nedan framgår hur den strategiska inriktningen har en betydelsefull inverkan på formuleringen av mål på de olika tids- och planeringshorisonterna, samt hur dessa länkas mellan övergripande och lägre nivåer. Arbetet med att ta fram den nationella planen för transportsystemet sker i samverkan med externa aktörer, inte minst Regeringskansliet. Dialogen med departementet är också ett väsentligt verktyg vid sidan om den formella uppföljningen och rapporteringen.



Figur 9. Konkretisering av Trafikverkets uppdrag till olika planeringsnivåer och genomförande (Trafikverket, 2018:2)

Till strategiska målområden kan indikatorer och nyckeltal kopplas vilka mäts och följs upp i strategikort<sup>2</sup>. Denna mät- och uppföljningsmodell är kopplad till det strategiska arbetet där förmågekartan utgör en del i styrmodellen (Trafikverket, 2017:2).



Figur 10. Trafikverkets övergripande förmågekarta (Trafikverket, 2018:3)

<sup>2</sup> Strategikort kallas senare under denna studies gång för ”sammanställning av förbättringsinitiativ”.

Förmågekartans huvudstruktur bygger på Trafikverkets uppgifter och relaterar till de olika verksamhetsområdena: planera görs huvudsakligen inom verksamhetsområde Planering, vidmakthålla av Underhåll, möjliggöra hos Trafikledning och bygga av verksamhetsområdena Investering och Stora projekt. Det horisontella strategiområdet ”Effektivt och modernt Trafikverk” stödjer de fyra förmågorna. Där ingår ett starkt fokus på omvärlden, teknikutveckling, informationshantering, kompetensförsörjning m.m.

Arbetet med förmågekartan och strategikortet med mål, nyckeltal och indikatorer för de olika effektområdena anpassas underifrån för Trafikverkets verksamhetsområden:

Intervjuare: Vad betyder det konkret att ni helt enkelt har skrotat styrkortet? Innebär det också att ni har tagit bort nyckeltalen och mätetalen?

Nej, nej, nej, vi kommer nog att mäta mer än någonsin, tror jag. Vi kommer att ha mål också, men vi kommer inte att jobba så som vi gjorde med styrkortet för då satte man målen från ledningens sida och så trycker man ner dem. Nu säger vi istället så här att återkom med hur ni bidrar till de här övergripande målsättningarna som vi har, den strategiska inriktningen, sen så mäter vi parallellt med det hur det går genom att titta på utvecklingen.

Intervjuaren: Vad har den strategiska kartan för betydelse i styrprocessen?

Den strategiska kartan är ju mer en riktning, en inriktning mot vad vi behöver utveckla för förmågor för att kunna göra bättre leveranser och sen med leveranserna skapa effekt. Det är ju det orsakssambandet vi jobbar med. (I. 2)

De strategiska, övergripande långsiktiga målen och den lokala styrningen av de verksamhetsbaserade kortsiktiga målen har inga strikta kvantitativa orsak-verksamband. Tanken är istället att styra och följa upp huruvida de olika verksamhetsdelarna och processerna bidrar till visionen och den övergripande målbilden. Detta ska ske utifrån den strategiska styrningens ramverk, dess effektdimension genom leverans kvaliteterna och med förankring i styrfilosofin och de gemensamma värderingarna (Trafikverket, 2017:2; 2018:1 och 2018:2).

Uppföljningsarbetet kan slutligen beskrivas utifrån två delar, en hård och en mjuk del, vilket visas i den tertialvisa GD-dialogen för verksamhetsuppföljning (se bilaga 3), där styrningens hela innehåll enligt ovan redovisas och diskuteras under en heldag. Syftet är att sammanhang och relationer mellan de olika processerna och verksamhetsområdena ska bli tydliga. Vidare att de utmaningar som väntar framöver ska tydliggöras. Metodiken att kombinera mätningar med samtal är central för styrningen och används i Trafikverkets olika delar. Vid sidan om denna relativt formella mötes- och dialogstruktur används olika sektors- och områdesövergripande forum och workshops för att diskutera styrfrågor i verksamheten. På så sätt kan problembilder identifieras och en samsyn uppnås kring den styrproblematik som t ex kan uppkomma när Trafikverket, som nu i tillämpningen av den tillitsbaserade verksamhetsnära styrfilosofin, tillåter och uppmuntrar uppkomsten av lokala styrpraktiker.

Den hårda delen av styrningen omfattar den finansiella budgetuppföljningen som visar kostnadslag, kontraktsuppföljning, viss statistik samt kvantitativa mått och nyckeltal. Den hårda delen av styrningen utgör grunden i en överenskommelse med de övergripande nivåerna i Trafikverket. Den mjuka delen av uppföljningsarbetet omfattar istället den dialog- och mötesstruktur som både följer och knyter ihop den vertikala och den horisontella organisations- och verksamhetsmodellen i Trafikverket. Värt att notera är den relativt vaga delen i styrningen när det gäller innovations- och utvecklingsdimensionen, trots att detta kanske är en av de mest påtagliga utmaningarna för Trafikverket – inte minst avseende hållbarhetsaspekterna – i rollen som samhällsutvecklare. En annan del som också är ganska vagt framträdande är den som ska bidra till samhällsutvecklingen genom att skapa en hållbar, vacker och funktionell arkitektur.

### Trafikverkets styrning för social hållbarhet

I följande avsnitt diskuteras de mål som Trafikverket har identifierat utifrån Agenda 2030 med fokus på socialt hållbar samhällsutveckling och hur det kommuniceras internt. Därefter tar vi upp frågan om den externa kommunikationen, dels med samverkande parter, dels till massmedia och arbetsmarknaden.

#### *Social hållbarhet i transportsystemet enligt Agenda 2030*

Agenda 2030 omfattar mål för att inkludera alla människor i mänskliga rättigheter som främjar jämställdhet mellan könen och egenmakt åt alla kvinnor och flickor samt att bekämpa hunger, fattigdom och ojämlikhet inom och mellan länder. Alla människor ska ha möjlighet till meningsfulla liv där ekonomiska, sociala och tekniska framsteg sker i harmoni med vad som är bäst för planeten. Vidare att alla människor, både dagens och kommande generationer, ska kunna leva liv som är fria från rädsla och våld med fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande (FNs generalförsamling och Regeringskansliet, 2016). På regeringens uppdrag ska samtliga myndigheter i Sverige bedöma vilka mål och delmål i agendan som respektive myndighets verksamhet har störst inverkan på, samt vilka åtgärder som kan komma att behöva genomföras. En utgångspunkt för arbetet är att myndigheterna i arbetet ska utgå från nationellt etablerade mål, strategier, styrnings- och uppföljningsprocesser (Finansdepartementet, 2016). Enligt regeringen (2017) har Sverige ett gynnsamt läge för att arbeta enligt Agenda 2030 med de fredliga och demokratiska förhållanden som präglat landet över lång tid. Redan 2002 infördes en bestämmelse om att främja hållbar utveckling för nuvarande och kommande generationer i svenska grundlag (SFS 1974:152, 1 kap, 2 §). Samma år antog regeringen Sveriges första strategi för nationell hållbar utveckling (Regeringen, 2017).

Agenda 2030 bygger på ett brett ägarskap med delaktighet från samverkande parter över samhället vilket inkluderar regering, riksdag, statliga myndigheter, kommuner, landsting, privat näringsliv, arbetsmarknadens parter, civilsamhällets organisationer och forskning. Arbetet ska präglas av internationellt engagemang, nationellt samarbete och lokalt förverkligande (Regeringen, 2017). Transportsystemet har såväl nationellt som internationellt potential att påverka såväl sociala, ekonomiska och ekologiska faktorer (Trafikverket, 2017:1). Agenda 2030 innehåller 17 mål och 169 delmål (FNs generalförsamling och Regeringskansliet, 2016).

Trafikverket har identifierat 12 av de 17 mål som särskilt berör transportsystemet:

3. Hälsa och välbefinnande
  5. Jämställdhet
  7. Hållbar energi för alla
  8. Anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt
  9. Hållbar industri, innovation och infrastruktur
  10. Minskad ojämlikhet
  11. Hållbara städer och samhällen
  12. Hållbar konsumtion och produktion
  13. Bekämpa klimatförändringar
  15. Ekosystem och biologisk mångfald
  16. Fredliga och inkluderande samhällen
  17. Genomförande och globalt partnerskap
- (Trafikverket, 2017:1)

De mål för social hållbarhet som föreslås av Trafikverket med utgångspunkt i Agenda 2030 omfattar ett inkluderande och säkert transportsystem. Transportsystemet ska vara tillgängligt oavsett vem eller var i landet de som brukar transportsystemet befinner sig. Vidare ska ingen dödas eller skadas allvarligt i transportsystemet i olyckor, av luftföroreningar eller buller (Trafikverket, 2017:1).

Social hållbarhet i transportsystemet omfattar trygghet, säkerhet, jämställdhet, god tillgänglighet och användbarhet för alla grupper i samhället. Grupper som är särskilt utsatta vad avser tillgänglighet i transportsystemet är resurssvagare grupper som t ex äldre, barn och personer med funktionsnedsättning. Vidare ska transportsystemet vara lika tillgängligt och tryggt för män och kvinnor. Tillgänglig och väl fungerande infrastruktur kan bidra till att minska de sociala klyftorna i landet. Grundläggande tillgänglighet för alla behöver prioriteras över förbättrad tillgänglighet för dem som redan har ett tillgängligt transportsystem (Trafikverket, 2017:1). Riksdagens politiska mål att kvinnor och män ska åtnjuta samma rättigheter och ha samma makt att forma sina liv och samhället liksom att förebygga diskriminering av utsatta grupper är några av flera centrala sociala aspekter av Agenda 2030 som är angelägna för Sverige (Regeringen, 2017).

Tillgängligheten i transportsystemet varierar idag geografiskt, men också mellan olika sociala grupper. En jämlik, inkluderande infrastruktur som är tillförlitligt och enkelt, tillgängligt för alla och utan risker för att dödas eller allvarligt skadas beskrivs av Trafikverkets GD (Erixon, 2018) som en förutsättning för social hållbarhet. GD föreslår målbilder för Trafikverket där minst 75 procent av de mest utsatta trafikantkategorierna upplever att transportsystemet är tryggt att använda och vistas i, vilket inkluderar tillgängliga och trygga färdmedel, stations-, hållplats- och rastplatsmiljöer. Att nå dit innebär att arbeta med bl.a. mänsklig närvaro (rastplatsvärdar och vakter), fysisk utformning av stationer, kameraövervakning, belysning och slyröjning. Trafikverket (2017) formulerar mål för år 2050 då alla medborgare ska uppleva transportsystemet som tryggt att använda och vistas i. Vidare föreslås en målbild där minst 50 procent färre dödas i bantrafik mellan åren 2020–2030 genom säkrare trafikmiljöer och kraftigt minskat tillträde till spåren för obehöriga. Med utgångspunkt i riksdagens beslut om nollvisionen 1997 är det teoretiskt möjligt att närma sig noll omkomna i transportsystemet år 2050 vilket

inkluderar både suicid och olyckor. Målet kan nås genom bl.a. stängsling, kameraövervakning, pyramidmattor, säkrare plankorsningar och perronger (Erixon, 2018). För att nå dessa mål krävs kontinuerlig samverkan med andra offentliga, privata och frivilliga organisationer.

Arbetet med att tydliggöra samhällsutvecklarrollen i Trafikverket, och i förlängningen adressera social hållbarhet, beskrivs av flera respondenter som pågående, ett arbete som flertalet respondenter har hört talas om men inte riktigt implementerat i det dagliga arbetet ännu. I några intervjuer beskrivs strävan mot samhällsutveckling och/eller social hållbarhet som en riktning vilken kräver ökad intern kommunikation för att göra uppdraget begripligt i det dagliga arbetet, få en gemensam förståelse och samsyn inom organisationen. Samhällsutvecklarrollen beskrivs som en potential att hitta det som är gemensamt i organisationen oavsett rollfördelning och trafikslag. Däremot är Agenda 2030 fortfarande oklar och social hållbarhet definieras på olika sätt beroende på respondent, exempelvis kan frågor om jämställdhet eller intern arbetsmiljö inkluderas eller exkluderas i definitionen av social hållbarhet beroende på vem som tillfrågas. Även om flertalet respondenter känner till Agenda 2030, är det i intervjumaterialet uppenbart att det inte finns en tydlig definition eller ägarskap för frågan.

Om Trafikverket verkligen ska kunna leverera en hel bild hur vi jobbar för att vara hållbara, socialt, miljömässigt, ekonomiskt, alltså då ... i dag så är det ingen som fångar upp det. (I. 13)

Hur social hållbarhet ska integreras i verksamheten anges inte heller i den styrning Trafikverket får genom de transportpolitiska målen:

De transportpolitiska målen säger inte när det ska vara hållbart utan bara att det ska bli bättre. Agenda 2030 kompletterar de transportpolitiska målen genom att ange en hastighet när vissa funktioner ska vara uppfyllda dvs. tidsatta mål (I. 21)

Vikten av en gemensam bild, beskrivning av och hållning gällande såväl samhällsutvecklarrollen som social hållbarhet efterfrågas i delar av intervjumaterialet som en kulturfråga där sammanhang och samband behövs i verksamheten, men också som en bekräftelse på det positiva arbete som redan görs i organisationen. Behovet av att tydliggöra samhällsutvecklarrollen och kommunicera social hållbarhet som en del i uppdraget kan beskrivas både som ett sätt att skapa en känsla av sammanhang i det dagliga arbetet, men också som en källa till stolthet:

Det finns ju väldigt många som söker det där sambandet. Från den där nivån där uppe ner till vad vi gör och som har det som en drivkraft för sitt arbete och engagemang. Man vill se den där kedjan, det som hänger ihop. (I. 1)

Man vill gärna få tillbaka ett kvitto på vad allt det här jobbet vi la ner gav ut till samhället. Då tror jag att man kan känna en helt annan stolthet och en stor delaktighet, när många medarbetare får den återkopplingen. (I. 8)



Men bilden av behovet att kommunicera en enad bild som samhällsutvecklare är inte samstämmig. I andra intervjuer beskrivs både samhällsutvecklarrollen och Agenda 2030 som angelägenheter i första hand för ledningen och/eller verksamhetsområde Planering.

Agenda 2030 i Trafikverket är nog idag på en nivå där [NN] är, strategisk utveckling på Trafikverkets ledningsgruppsnivå. Alltså [GD]-nivå och hennes närmaste staber. Vi andra vet nog om det, men har inte kommit i handfast arbete inom vårt verksamhetsområde ännu. Jag vet mycket om det för att jag är intresserad av den. (I. 9)

Jag hoppas verkligen att alla inte vill bli samhällsutvecklare. Det vore olyckligt för Trafikverket, för vi ska inte vara samhällsutvecklare alltihopa utan några ska vara det och andra ska jobba med andra saker. (I. 2)

Vi ser att syftet med samhällsutvecklarrollen förstås på olika sätt inom Trafikverket under det pågående arbetet med att integrera hållbarhetsfrågor utifrån Agenda 2030.

#### *Social hållbarhet i samverkan*

Social hållbarhet och implementeringen av Agenda 2030 är, som har beskrivits tidigare, inte bara en intern angelägenhet för Trafikverket utan också för samverkande parter. Social hållbarhet uppmärksammas och drivs dagligen genom en mångfald av samverkansparter och forum där Trafikverket deltar. Med utgångspunkt i strategikartans beskrivning av stärkt samverkan kan arbetet med social hållbarhet förstås som en pågående dialog eller samtal:

I styrfilosofin har vi ett ord som heter samarbete, samverkan, och den tycker jag får mer och mer betydelse. Dels inom, men du var också inne på externt också. Så det är tillsammans vi lyckas, i samtalet, i dialogen. (I. 7)

Vi skiljer på transportsystemet och Trafikverket. [...] Det finns ett mål som är kopplat till transportsystemet var vi ska vara 2030, men Trafikverket äger inte hela det målet utan vi kan ju bara definiera vad vi ska göra för att bidra till det. Men det är många andra aktörer som påverkar också. [...] Vi kan gå in och förbättra på vissa delar eller börja samverka på ett annat sätt. (I. 21)

Det är ju inte bara Trafikverket som levererar här utan det krävs ju att alla aktörer, eller väldigt många leverantörer bidrar till de här målen [...] exempelvis finns det arbete som görs av BRÅ och Trygghetsrådet. Och det finns andra forum eller samverkansorganisationer som jobbar med att mäta upplevd trygghet. Vi har hämtat resonemang från andra. (I. 1)

Samarbetet kring frågorna om Agenda 2030 och social hållbarhet kan också beskrivas som en kompetensfråga, där Trafikverket, genom samarbetet med externa parter, inte behöver äga kompetensen själva utan i samverkan kontinuerligt hämtar in och utvecklar kompetens. Samverkan för att utveckla kompetens om social hållbarhet kan handla om forsknings- och utvecklingssamarbeten likväl som samarbete med andra större samarbetspartners som SJ, större entreprenörer eller kommuner.

Trafikverkets egen kompetens kring social hållbarhet tydliggörs särskilt i de krav som definieras vid upphandlingar av entreprenörer. Dessa upphandlingar bygger på den Nationella upphandlingsstrategin som särskilt behandlar social hållbarhet vilket därmed inte är valbart vid upphandlingar:

Det kan handla om att främja möjlighet till anställning för särskilt utsatta grupper, säkerställa goda arbetsvillkor, lika möjligheter för kvinnor och män samt se till att varor och tjänster är tillgängliga för alla oavsett ålder eller funktionsvariation.

(Nationella upphandlingsstrategin, Mål 7)

Samtidigt beskrivs en svårighet i översättningen av social hållbarhet från upphandlingarna till uppföljningar av det arbete som utförts. Svårigheten att följa upp social hållbarhet beskrivs som för det första en effekt av att definitionerna av social hållbarhet internt inom Trafikverket skiftar, för det andra att social hållbarhet är svårare att definiera som mätbar – relativt exempelvis ekologisk eller ekonomisk hållbarhet som är lättare att definiera i kvantitativa tal och därmed att mäta.

Det är ju väldigt svårt att mäta effekten. [...] Man skulle kunna mäta hur många gånger projektledaren har tagit upp den här frågeställningen med leverantören, i hur många byggmötesprotokoll det står att de har efterfrågat vilket kollektivavtal som följs, till exempel. Men där har vi inte de systemen för att fånga det, vi kan inte se det. Det skulle man ju önska, men vi har svårt att mäta vad det får för effekt. (I. 13)

En tredje problematik kopplad till social hållbarhet i samverkan med externa parter är att genom att identifiera behov hos utsatta grupper kan Trafikverket både lyfta upp dessa röster, men också verka stigmatiserande. Risken för att genom kategorisering av potentiella användare av trafiksystemet utifrån bland annat etnicitet eller socioekonomisk bakgrund beskrivs av några respondenter som särskilt problematiskt eller prekärt.

Mobilitet är mångfacetterat, hur ska man exempelvis definiera grundläggande tillgänglighet, vad är det för någonting? Det kanske inte är så politiskt intressant eller ens efterfrågat. Vilka parametrar definierar en attraktiv stad? Social hållbarhet är grannlaga att definiera, det finns en risk att man stigmatiserar, olika utsatta grupper och så, men samtidigt måste man försöka. (I. 4)

Slutligen, en fjärde problematik som kan kopplas till social hållbarhet är om uppdraget att arbeta för ett hållbart samhälle ska betraktas som moraliskt, praktiskt eller politiskt.

Även om det inte hade stått i vårt uppdrag, skulle vi ju ha någon form av moralisk uppgift att göra en jämställd infrastruktur, vilket det inte har varit genom historien. (I. 9)

Denna fjärde problematik kan förstås utifrån Littig & Griessler (2005) som skriver att en klar teoretisk definition av social hållbarhet saknas i den vetenskapliga litteraturen, istället måste social hållbarhet förstås som praktiskt, men framför allt politiskt.

### *Extern och intern kommunikation*

Vikten av att kommunicera samhällsutvecklarrollen och uppdraget att verka för Agenda 2030 kan också formuleras som viktig för kommunikation utåt — till allmänhet, arbetsmarknad och massmedia — för att få uppmärksamhet för de positiva saker som händer i den dagliga verksamheten. Kommunikation av transportsystemets roll i social hållbarhet beskrivs i delar av det empiriska materialet som en delvis outnyttjad potential där fler positiva frågor skulle kunna lyftas och kommuniceras utåt. Samhällsutvecklarrollen i sin helhet och de positiva frågor som kan förknippas med att verka som samhällsutvecklare kan därmed beskrivas som viktiga i Trafikverkets externa kommunikation men också som varumärke på arbetsmarknaden:

Jag skulle vilja säga så att många medarbetare ser en stor stolthet i att få kalla sig samhällsutvecklare. Att få vara med och påverka saker i samhället som på något sätt är till nytta för generationer framåt. Man sätter en jättestolthet i det. [...] Jag ser ju också hur värdefullt det är i rekrytering, som ett högre syfte. Vår affärsidé är brilliant när vi ska rekrytera. (I. Maj 2017)

Samhällsutvecklarrollen, liksom arbetet med Agenda 2030, kan därmed fungera som ett kraftfullt budskap både i relation till befintliga och potentiella medarbetare. Det finns flera delar av verksamheten där samhällsutvecklarrollen framställs om en outnyttjad potential. Ett exempel är verksamhetsområde Underhåll, som arbetar med daglig drift och underhåll av vägar och järnvägar. När verksamheten fungerar friktionsfritt skapas inga tidningsrubriker, istället är det när leveranser uteblir som arbetet uppmärksammas utanför Trafikverket. Behovet av att kommunicera positiva aspekter, där arbetet med social hållbarhet mot målen i Agenda 2030 kan användas, tydliggörs i denna typ av verksamhet.

Vi har inga spadtag på verksamhetsområde Underhåll. Samtidigt ansvarar vi för viktiga leveranser i transportsystemet. Det är vi som tar över ansvaret för alla de här stora anläggningarna och ser till att de kan drifas och underhållas hundra år framöver, vilket är en stor utmaning. Så ibland kan jag tycka att bilden av Underhålls uppdrag är lite orättvis, men vi har flyttat fram våra positioner och blivit duktigare på att beskriva vad det är vi gör och varför vårt uppdrag är så otroligt viktig i samhället. Detta har vi inte varit så duktiga på att kommunicera tidigare. Jag tror inte att det är många som vet vad som händer och sker inom underhållsverksamheten och vi behöver flytta fram positionerna ytterligare. (I. 5)

Ett exempel på hur samhällsutvecklarrollen kan hjälpa varje medarbetare att lyfta blicken och förstå mer om verksamhetens betydelse för ett mer hållbart samhälle ges i följande citat:

Samhällsutvecklarrollen blir ju lite knepigare för Underhåll, vår huvudsakliga verksamhet handlar ju faktiskt om att bibehålla det som vi redan har, att hålla det på samma nivå hela tiden. Men om man tittar inom vinterväghållning – och om man tänker cykelbanor vilket ju är i ropet nu – där kan vi ju bidra till att vara samhällsutvecklare genom att vi blir mycket bättre på att vinterväghålla cykelbanor så att man kan cykla året runt! Ja, det ser jag som ett sätt att utveckla

samhället till ett mer hållbart samhälle! Om fler väljer att cykla på vintern för att det finns den möjligheten. (I. Mars 2016)

Samhällsutvecklaruppdraget liksom arbetet med Agenda 2030 kan därmed fungera som ett sätt att kommunicera, inte bara inåt för att skapa en stolthet och gemensam riktning inom Trafikverket utan även externt mot allmänhet och massmedia för att lyfta fram vad som görs i det dagliga arbetet. Samhällsutvecklarrollen innebär också en utveckling av rollerna att planera, bygga och drifva infrastruktur, vilket har inneburit att myndigheten medvetet i sin rekryteringsstrategi anammat en bredare kompetensprofil med bl.a. humanister, beteendevetare, ekonomer och ingenjörer i organisationen.

## Diskussion och slutsatser

I denna studie är det övergripande syftet att analysera och öka förståelsen för Trafikverkets interna styrnings- och ledningssystem i relation till rollen som samhällsutvecklare. I detta arbete har vi särskilt behandlat styrningen för ett socialt hållbart samhälle med utgångspunkt i de globala mål som formulerats i FN:s Agenda 2030. I detta kapitel diskuterar vi några aspekter som under studiens gång framstår som centrala för styrningens funktion i relation till samhällsutvecklarrollen. Vi har gjort vår studie samtidigt som Trafikverket genomfört ett omfattande utvecklingsarbete av sin interna styrning. Under 2018 har ett särskilt arbete pågått för att integrera Agenda 2030 i den styrningen.

Med sig i denna avslutande diskussion om Trafikverkets styrning behöver läsaren även ha insikten om att Trafikverket är en omfattande och mångfacetterad organisation som på uppdrag av regeringen bedriver en snabbt växande verksamhet. När studien inleddes i början av 2018 fanns ca 6 500 medarbetare i Trafikverket, mot slutet av året närmade sig antalet anställda 8 000. Verksamheten bedrivs dessutom under trycket av stora samhällsutmaningar. Det handlar bland annat om en omfattande, ofta negativ och het, medierapportering, en debatt om en underdimensionerad och sliten infrastruktur, eftersatt underhåll på väg- och framför allt järnvägsnätet, som uppmärksammas utifrån förseningar och stopp i trafiken. Vidare innebär samhällsutvecklingen en snabb urbanisering och befolkningstillväxt med ökande transportbehov. En snabb teknikutveckling och hållbarhetsfrågornas alltmer växande fokus ställer också stora krav på åtgärder i transportsystemet på både kort och lång sikt.

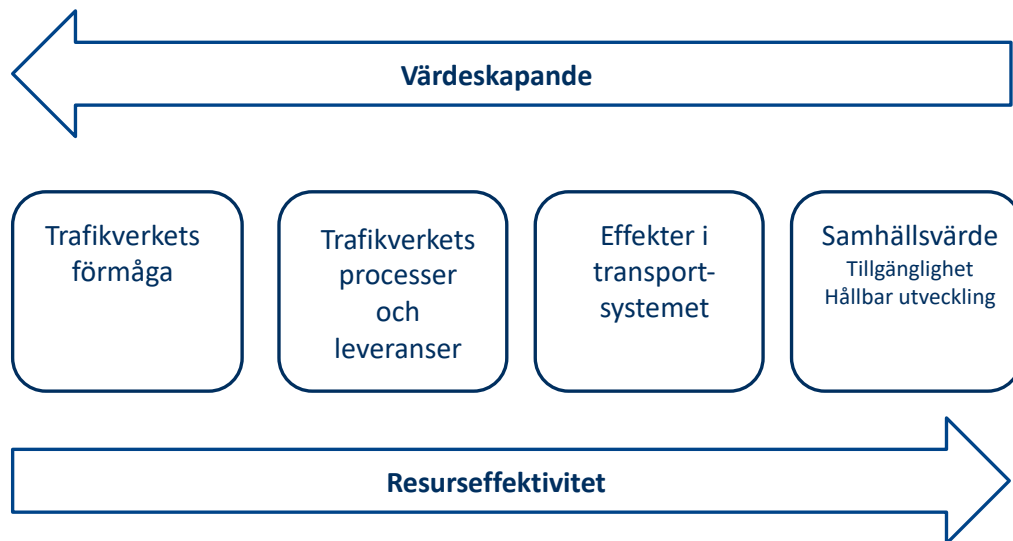
Regeringsuppdraget utgår från ett samhällsbyggnadsperspektiv. Trafikverket valde att vidga det perspektivet till att definiera sig som samhällsutvecklare. De transportpolitiska målen fyller en viktig funktion avseende regeringsuppdraget. Vi kan se att Trafikverket använder ett generellt övergripande och långsiktigt tänkande i sin verksamhet där förmågan till problemlösning är väsentlig avseende transportsystemets framtida behov. Samtidigt ingår styrning som syftar till att på kortare sikt vara närvarande och leverera samhällsvärde genom ett funktionellt transportsystem. Även här har regeringen påverkat den interna styrningen genom att uppdra åt Trafikverket att utveckla och använda leveranskvaliteter som ska fånga det aktuella tillståndet i transportsystemet.

### Värdeskapande och resurseffektivitet

Trafikverket har utifrån dess utmaningar uppmärksammat olika problem med den interna styrningen och myndigheten har under tiden för forskningsprojektets genomförande ett pågående förändringsarbete avseende flera olika styrformer. En ny strategisk inriktning och styrfilosofi har införts och en tillitsbaserad verksamhetsnära styrning utifrån en processbaserad styrlogik håller på att implementeras.

Trafikverkets uppdrag att planera för långsiktiga trafikslagsövergripande lösningar för infrastrukturen innebär ett tydligt krav på utifrån-och-in-perspektiv. Att tillhandahålla ett tillgängligt transportsystem som samtidigt är samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart spär också på behovet av att styra utifrån och in. Vi har sett att ett utifrånperspektiv är nödvändigt för att skapa yttre effektivitet och samhällsnytta. Men det räcker inte. Myndigheten behöver också ta

ansvar för att de egna resurserna används på bästa sätt och ha kontroll på att de dagliga leveranserna fungerar planerligt. Styrningen av den inre effektiviteten – resurseffektivitet i figur 11 nedan – ska stödja utvecklingen av lämpliga arbetsformer och öka produktiviteten. Att kunna visa inre effektivitet är också viktigt för att värna handlingsfriheten och förtroendet gentemot myndighetens intressenter, inte minst samarbetspartners och regeringskansliet som uppdragsgivare. För att nå såväl inre som yttre effektivitet behöver styrningen fungera både utifrån-och-in och inifrån-och-ut:



Figur 11. Värdeskapande och resurseffektivitet i Trafikverkets interna styrning

Vi har sett att Trafikverkets styrning är tänkt att bygga på värdeskapande enligt den omvända resursovandlingskedjans utifrån-och-in-perspektiv, dvs. att utgå från de övergripande transportpolitiska målen och externa effekter i samhället.

Samhällsvärden som tillgänglighet och hållbar utveckling skapas genom att målsättningar för avsedda effekter i transportsystemet ska uppnås på olika tidshorisonter. Detta sker genom den verksamhet som bedrivs med tillgängliga ekonomiska resurser, förmågor och kompetenser. Detta följs sedan upp och mäts i leveranskedjan, dvs. inifrån-och-ut med leveranskvaliteterna i fokus.

Trafikverkets sätt att utforma sina processer kan vara problematiskt, då huvudprocesserna dels följer de olika trafikslagen och organisationens verksamhetsområden, dels förmågekartans utformning utifrån huvuduppgifterna planera, vidmakthålla, möjliggöra och bygga. Detta kan på ett vis uppfattas som en spegling av hur värde skapas i verksamheten, men det säger inte så mycket om varför det är värdeskapande. Varför och hur-frågor behöver hållas samman för att få en tydlig styrning för värdeskapande. Vidare kan strukturen riskera att cementera gamla kulturer inom olika verksamhetsdelar vilket kan göra att den kompetens-, funktions- och trafikslags-övergripande idén inte får genomslag och därmed också påverka utveckling och användning av mål och mätetal i styrningen.

Mätproblematiken är påtaglig och utmanande. Att definiera, mäta och operationalisera värde och värdeskapande är i sig komplext. Denna komplexitet förstärks även av att det finns olika bilder av vad samhällsutvecklarrollen innebär inom

olika delar av organisationen. Genom process- och organisationsstrukturen samt målbilderna, där Agenda 2030 genom Trafikverkets operationalisering numera har en framträdande och betydelsefull roll, skapas en komplex och delvis svåröverskådlig målstruktur. Det är heller inte helt enkelt att se och förstå hur och varför olika mål och mått i styrningen påverkar val, prioriteringar och beslut. Den nya styrfilosofin ska underlätta arbetet med att på ett verksamhetsnära och decentraliserat sätt integrera olika mål och kriterier i planerings-, prioriterings- och beslutsprocessen kring olika projekt och dess utformning. Samtidigt försöker man distansera sig ifrån den klassiska målstyrningsfilosofin där övergripande mål gradvis bryts ned till decentraliserade ansvarsområden. Trafikverkets nya styrfilosofi utgår istället från ett bidragstänkande med frågor om hur olika ansvarsområden bidrar till att uppfylla de övergripande målen samt hur styrningen kan underlätta för verksamheten att vidmakthålla och utveckla nödvändiga förmågor. Motivet till införande av ett bidragstänkande kan förstås mot bakgrund av den kritik som riktats mot att mål, mått och kriterier tidigare har formulerats centralt för att sedan ”tryckas ner” i verksamheten så som det framgår i citatet:

Vi kommer att ha mål också, men vi kommer inte att jobba så som vi gjorde med styrkortet för då satte man målen från ledningens sida och så trycker man ner dem. Nu säger vi istället så här att återkom med hur ni bidrar till de här övergripande målsättningarna som vi har, den strategiska inriktningen, sen så mäter vi parallellt med det hur det går genom att titta på utvecklingen. (I. 2)

Men det nya sättet att arbeta med mål och uppföljning är ej heller helt okomplicerat. Vid tiden för vår studie var frågor som rör styrningen uppifrån-och-ned respektive nedifrån-och-upp ännu inte lösta. Det är flera olika aspekter som behöver hanteras inom Trafikverket. En aspekt avser regeringens styrning av Trafikverket som förutsätter att de övergripande transportpolitiska målen ska brytas ned och följas upp. En annan handlar om var vändpunkten bör ligga mellan nedbrytning uppifrån och uppbyggnad nedifrån, hur förmågekartan kan fungera som en modell för mötet mellan krav uppifrån och bidrag nedifrån.

I en tidigare delstudie (Rämö & Wittbom, 2017) uppmärksammades brister i Trafikverkets åtgärdsvalsstudier när det gäller användningen av fyrstegsprincipens två första steg, de som handlar om att (1) tänka om för att finna åtgärder som kan påverka behovet av transporter och valet av transportsätt samt att (2) genom en mer effektiv användning optimera det befintliga transportsystemet. Åtgärdsvalsstudier och fyrstegsprincipen utgör centrala strategiska styrmedel i planeringsprocessen för att i samverkan med andra parter skapa bästa möjliga samhällsnytta (Trafikverket, 2015:2). Det finns i dagsläget ingen systematisk uppföljning av hur väl dessa metoder fungerar eller hur information, i form av mål och mått i styrningen, påverkar modellens användning. Steg 1 och delar av steg 2 ingår inte i Trafikverkets produktion samtidigt som de kan vara de mest kostnadseffektiva åtgärderna på samhällsnivå. Trafikverket definierar underhåll som steg 2-åtgärder, men underhållsbehovet är i hög grad beroende av hur anläggningen är utformad i steg 3 och 4-åtgärder. Det är steg 3 – bygga om – och steg 4 – bygga nytt – som tilldelade anslag huvudsakligen används till inom Trafikverket. Det är även i steg 3- och 4-åtgärder som potentialen är stor för ett nyskapande innovativt värdeskapande, inte minst ur ett hållbarhetsperspektiv.

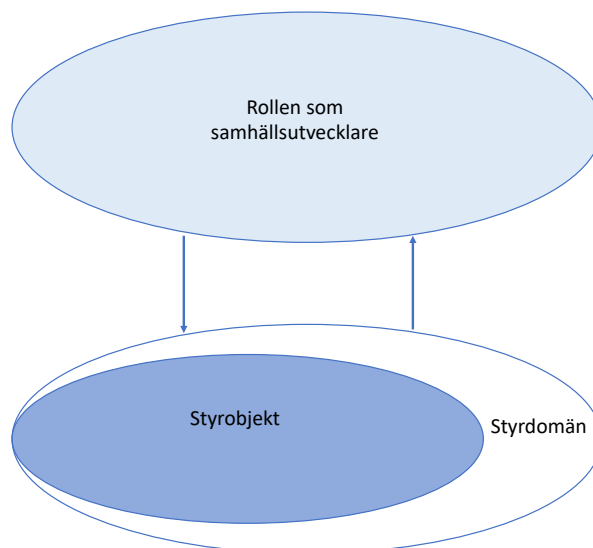
Erfarenheter från steg 1 och inte minst steg 2-åtgärder blir betydelsefulla inslag i en effektiv utformning av om- och nybyggnationer. Styrningen behöver underlätta för att sådana erfarenhetsutbyten kommer till stånd.

Trafikverkets styrning har med den nya styrfilosofin ett tydligt fokus på betydelsen av gemensamma värderingar samtidigt som det verksamhets specifika ges utrymme. Den ständiga närvaron av visionen och verksamhetsidén samt betydelsen av den strategiska styrningens genomslag är påtaglig. Förmågekartan fungerar som en länk mellan de olika hierarkiska nivåerna och stödjer en decentraliserad styrpraktik som uppmuntrar olika enheter att utveckla egna nyckeltal. Detta är något som kan öka relevansen för styrningen. Den systematiska användningen av dialogen, samtalet och workshops av olika slag som metoder och redskap i den interna styrprocessen bidrar till inflytande vilket ger tanken om tillit en reell innebörd. Även om utvecklings- och implementeringsarbetet är pågående så visar studien att den nya styrfilosofin i Trafikverket stödjer detta arbetssätt. Samtidigt finns risk för obalans mellan värdeskapande och resurseffektivitet så att den finansiella uppföljningen blir ett dominerande inslag.

### Styrobjekt och styrdomän

Trafikverkets huvuduppgift är att genom ett samhällsbyggnadsperspektiv planera, utveckla och säkerställa att Sverige har en infrastruktur som möjliggör och bidrar till ett fungerande transportsystem vilket skapar tillgänglighet för både människor och företag utifrån de behov som finns och utvecklas över tiden. Detta utgör Trafikverkets primära styrobjekt. Men fokus ska inte vara på huruvida transportsystemet i sig är långsiktigt hållbart utan hur det kan bidra till och påverka utvecklingen till ett mer hållbart samhälle. Genom att hela transportsystemets påverkan på samhällets utveckling är centralt för rollen som samhällsutvecklare kan domänen för styrning sägas vara betydligt vidare än det primära styrobjektet. Trafikverket har vare sig ensamt ansvar för transportsystemet eller kan, får eller bör genomföra alla de delar som påverkar genom det övergripande transportpolitiska målet ”att säkerställa en samhälls-ekonomisk effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”. Genom verksamhetsidén – där visionen ska nås genom rollen som samhällsutvecklare i samverkan med andra parter – skapar och kommunicerar Trafikverket alltså en uppgift som omfattar mer än vad som är myndighetens huvuduppdrag utifrån regeringens instruktion. Ambitionen för styrning och ledning omfattar således en vidare styrdomän än det tilldelade ansvarsområdet. Att det finns ett glapp mellan styrdomänen och styrobjektet är både intressant och problematiskt. Vad kan en statlig myndighet egentligen göra i sin styrning, var går gränserna och vad får glappet för konsekvenser i övrigt?





Figur 12: Glapp mellan styrdomän och styrobjekt

Samverkansrollen, som i detta avseende blir betydelsefull för att överbrygga glappet, är förvisso en del av myndighetsuppdraget men blir också en praktisk och logisk nödvändighet utifrån visionen och verksamhetsidén, något vi diskuterar i nästa avsnitt.

Den vidare domänen för styrning innebär utmaningar. Denna studie visar att värderingar, synen på värdeskapande och kommunikation tillsammans uttrycks som något som har positiv inverkan på medarbetarnas motivation och stolthet. Den ”högre” mening som samhällsutvecklarrollen skapar medför bättre möjligheter att rekrytera viktig kompetens. Detta är en viktig del i Trafikverkets styrning mot värdeskapande utifrån hela styrdomänen genom samhällsutvecklarrollen, vilket ligger i förmågekartans ”Effektivt och modernt Trafikverk”. Det glapp gentemot den del av verksamhetsstyrningen som fokuserar på styrobjektet är dock problematisk. Det visar sig bland annat genom att samhällsutvecklarrollen blir mer otydlig medan samhällsbyggnadsrollen blir tydligare och tydligare ju längre ut i verksamheten man kommer. Det syns genom vad som följs upp och mäts i projekt, vad som kommuniceras till externa samverkanspartners och betydelsen av leverans kvaliteterna i styrningen. Det finns med andra ord ingen enhetlig bild eller tolkning i organisationen av vad rollen som samhällsutvecklare innebär, och hur den påverkar styrningen och vice versa. De varierande bilderna kan ha en grund i det identifierade glappet mellan styrobjekt och styrdomän, vilket därmed upplevs vara en organisatorisk realitet. Olika enheter har olika uppdrag. Man kan också illustrativt beskriva det som att samhällsutvecklarrollen har ett Janusansikte, med dessa två citat:

Jag hoppas verkligen att alla inte vill bli samhällsutvecklare. Det vore olyckligt för Trafikverket, för vi ska inte vara samhällsutvecklare alltihopa utan några ska vara det och andra ska jobba med andra saker. (I. 2)

Vi har inget sånt uppdrag, det står ingenstans, vårt uppdrag är att vi ska se till att drifva och underhålla och bygga infrastruktur. Men jag ser hur värdefull samhällsutvecklarrollen är i rekrytering, som ett högre syfte. Framför allt unga väljer organisationer som har ett tydligt högre syfte. (I. Maj 2017)

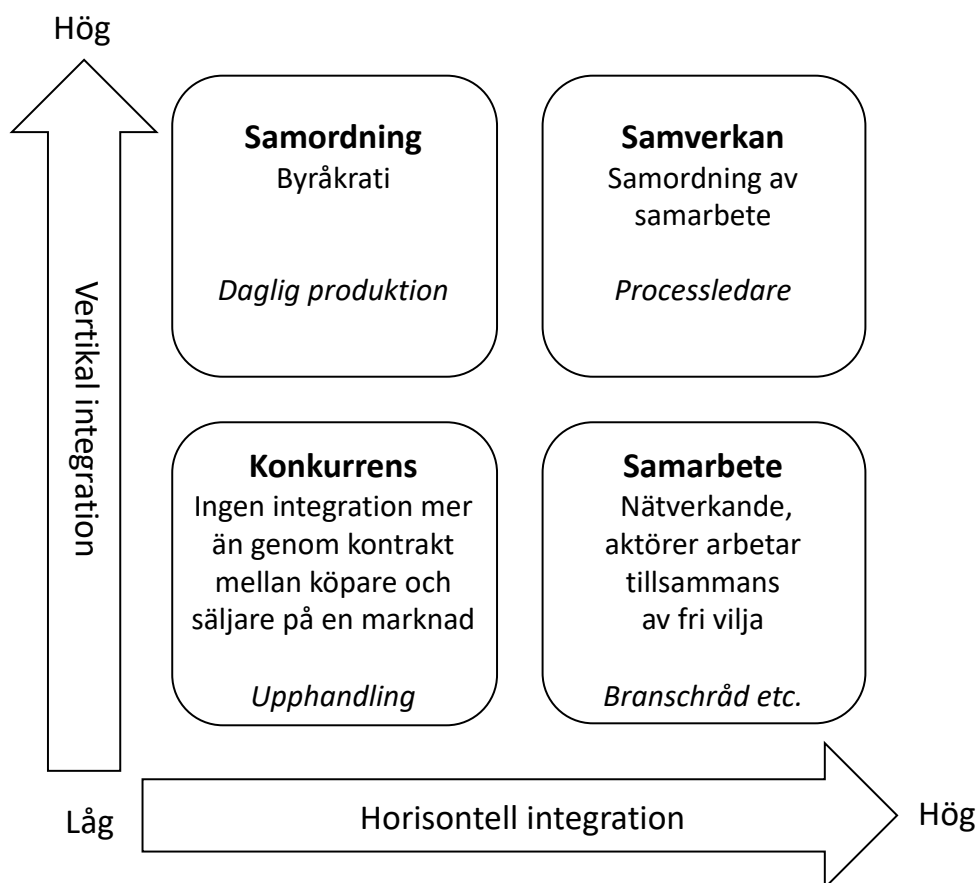
## Samverkan

I den första delrapporten i detta projekt (Rämö & Wittbom, 2017) presenterades en modell för att förstå olika begrepp som används för att beteckna interaktion mellan olika aktörer i syfte att tillsammans skapa något, där den vertikala och horisontella integrationen skapar en förklarande struktur för organisationerna vilket också medför implikationer för dess styrning (Axelsson och Bihari Axelsson, 2013). En vertikal integration bygger på organisering i hierarkier där en högre hierarkisk nivå styr över lägre nivåer genom att inta en *samordnande* roll. Med horisontell integration samlas intresserade aktörer för att *samarbeta* i former av olika nätverk. Om både den vertikala och den horisontella integrationen är hög finns således både samordning och samarbete samtidigt. Det betyder *samverkan* genom samordnat samarbete mellan olika parter; någon tar på sig den samordnande rollen för ett nätverk av aktörer som är villiga att samarbeta. Saknas möjlighet till integration är det *konkurrens* där olika aktörer kan verka på en marknad.

Modellen kan tolkas ur ett organisationsteoretiskt perspektiv och ger då förståelse för hur samproduktion kan organiseras, men ur ett strategiskt perspektiv öppnar modellen för frågor om hur interaktion mellan olika parter kan och behöver styras. Med hög horisontell integration kan nya organisationer skönjas; ett nätverk kan ses som en ny aktör. Med högre vertikal integration blir möjligheterna till aktiv styrning starkare.

I denna studie ser vi att samhällsutvecklarrollen utövas genom alla fyra olika former av samproduktion enligt figur 13 nedan. Ibland räcker det att ingå i sådana nätverk som är viktiga för att kommunicera med andra aktörer, exempelvis branschråd där olika parter deltar för att samråda och utveckla samhällsplanering, infrastruktur, transporter och trafiklösningar. Men vi kan se att Trafikverket ofta behöver agera processledare, inte minst när det gäller att samråda med allmänheten om olika trafiklösningar eller att inta en ledarroll i samarbetet med samarbetspartners. Både formerna samverkan och samarbete i modellen utgår från en hög horisontell integration som bidrar till utifrån-och-in-perspektivet och som underlättar för att skapa yttre effektivitet.

Vi har i denna studie även sett att möjligheten till en mer utvecklad samverkan med t ex entreprenadföretag påverkas negativt av lagen om offentlig upphandling. Mycket av kommunikationen rörande utvecklingsfrågor i samband med upphandling av större infrastrukturprojekt begränsas på grund av reglerade konkurrensförhållanden. Möjligheter till nya ”smarta lösningar” kan riskera att försenas eller gå förlorade. Ur ett samhällsutvecklarperspektiv ställs därför stora kompetenskrav på Trafikverket som beställare, för att kunna utnyttja denna samproduktionsform på ett ännu mer effektivt sätt. Användandet av mer komplexa upphandlingsformer såsom funktions- och innovationsupphandlingar kan vara möjliga vägar framåt i denna riktning. Lagkrav styr även social hållbarhet i upphandlingssituationen, vilket preciserar men också begränsar tolkningen och innebörden av vad social hållbarhet kan betyda när det ska styras och följas upp i de specifika projekten.



Figur 13: Samproduktionsformer (bearbetad från Axelsson och Bihari Axelsson (2013) figur 1:1 s. 19).

Trafikverkets interna styrnings- och ledningssystem är, enligt resonemanget om primärt styrobjekt ovan, inriktat på den dagliga produktionen. En betydande del av verksamheten sker genom avtal med underleverantörer. Men exempelvis trafikledning sker med egen personal som styrs relativt byråkratiskt, liksom relationen med andra myndigheter och departement. Det betyder att de samproduktionsformer som har låg horisontell integration och varierande nivå av vertikal integration påverkar resurseffektivitet ur ett inifrån-och-ut-perspektiv.

När det gäller den horisontella integrationen av samarbete och samverkan med externa parter är det framför allt de övergripande strategiska delarna i styrmodellen som får genomslag. Visionen och verksamhetsidéen fungerar som ledstjärnor tillsammans med värderingarna. Flera olika styrmodeller, exempelvis gemensamma strategikartor och mätningar av tillståndet i transportsystemet, bör kunna tillämpas gemensamt i samverkan med partners, vare sig det gäller entreprenörer/leverantörer eller andra myndigheter som är med och påverkar samma övergripande mål.

En särskild utmaning för Trafikverkets styrning är de krav på en flexibel och adaptiv styrning som klarar mötet med så olika verksamhetslogiker som de olika samproduktionsformerna innebär. Det saknas kunskap om sådan styrning varför det finns behov av fortsatt forskning i ämnet.

## Styrning i rollen som samhällsutvecklare – en adaptiv arena

En av de största utmaningarna idag för en organisation som Trafikverket är behovet av anpassning till dynamiska yttre krav som kommer från olika omvärldsförändringar. Obalans mellan inre och yttre krav eller ett ensidigt fokus på krav inom en organisation kan vara effektivt på kort sikt, men ofta förödande på lång sikt (March, 1991). När krav på daglig produktion, i Trafikverkets fall att leda trafik, informera, bygga och underhålla infrastruktur, möter krav relaterade till en svårtolkad samhällsutveckling, som kravet att möta det mer diffusa och svårdefinierade sociala hållbarhet, skapas spänningar i organisationen. Spänningen mellan kort- och långsiktiga krav och förväntningar riskerar att skapa konflikter och i värsta fall kaos, något organisationer ofta besvarar med att stärka strukturen, byråkratin och mätbarheten (Uhl-Bien & Arena, 2018). Genom att öka tydligheten i organisationen kan konfliktytorna minska, men det typiska organisatoriska svaret med stärkt formell struktur, riskerar att motverka innovationsförmågan och lyhördheten för omvärlden. I Trafikverket har vi sett att införandet av den nya styrfilosofin är ett svar på negativa effekter av ökad struktur, mätning och komplexitet i styrningen. Uhl-Bien & Arena (2018) menar att det går att hantera spänningen genom att skapa så kallade adaptiva arenor (översatt från engelskans *adaptive spaces*). Kravet på dessa adaptiva arenor är att de måste kunna härbärgera konflikter, heterogenitet och skapa utrymme, stöd och förtroende för gränsöverskridande samverkan såväl internt i organisationen som externt med andra aktörer.

En adaptiv arena ska förstås i sin vidaste bemärkelse. Det kan vara en fysisk plats med särskild arkitektur som stödjer samarbete eller en virtuell kommunikationsplattform. Det kan handla om olika typer av möten, exempelvis tankesmedjor, workshops eller seminarier. En adaptiv arena kan också möjliggöras genom en styrning som utvecklar en organisationskultur där heterogenitet och nätverk kan verka. I den adaptiva arenan finns det utrymme för osäkerhet och innovativt tänkande som kan leda till en transformering av arbetssätt vilka gör att verksamheten bättre kan möta samhällsutvecklingen (Khan, Vandermorris, Shepherd, Begun, Lanham, Uhl-Bien & Berta, 2018).

Kravet på mätbarhet och ökad tydlighet i Trafikverkets nya styrning får inte förväxlas med den risk för mer struktur och byråkrati som Uhl-Bien och Arena (2018) varnar för i sin forskning. Det gäller att hitta balansen mellan kortsiktig resurseffektivitet och långsiktigt värdeskapande och hållbarhet:

Many organizations are focused primarily on performance outcomes. While these outcomes are obviously important and cannot be overlooked, they are only one aspect of the adaptability equation. Moreover, research findings show that sometimes adaptability requires taking a hit on the numbers in the short term in order to enable sustainability in the long term. (Uhl-Bien och Arena, 2018, s. 101)

Genom att tydliggöra sociala hållbarhet som definition, diskutera och följa upp hållbarhetskriterier i det dagliga arbetet skulle målen i Agenda 2030 kunna levandegöras både internt i Trafikverket och i relationen till samverkande parter. Ett lovande exempel kan vara den pågående implementeringen av de 12 globala målen som integreras med målen för transportsystemet i Trafikverkets styrning. Dock, i enlighet

med Uhl-Bien och Arena (2018), befinner sig Trafikverket i ett spänningsfält mellan yttre krav på förändring från omvärlden å ena sidan, och krav på daglig produktion och närvaro i transportsystemet å andra sidan. Kravet på att agera i enlighet med Agenda 2030 kan betraktas som det förra, det vill säga ett tryck från omvärlden som innebär ett behov av nytänkande och innovation inom verkets olika delar, i synnerhet avseende planeringsprocessen med åtgärdsvalsstudier utifrån behovs- och gap-analyser. Samtidigt riskerar arbetet med social hållbarhet, liksom med den något oklara samhällsutvecklarrollen i stort, att skapa konflikter i relation till den ständigt pågående produktionen av Trafikverkets uppdrag att bygga och underhålla infrastruktur som styrs av leveransskvaliteterna.

Förmågekartan kan beskrivas som en möjlighet att öka tydligheten i den nya styrningen. Den verksamhetsnära tillitsbaserade styrningen behöver en övergripande tydlighet utifrån målstruktur och den strategiska inriktningen i verksamheten. Förmågekartan länkar, på strategisk nivå, den operativa verksamhetens och styrningens olika delar till helheten i den strategiska styrningen. På så sätt kombineras struktur i styrning och ledning med nödvändig flexibilitet samt möjliggörandet av lokala verksamhetsanpassade mätetal och styrpraktiker utifrån de förutsättningar som är styrande i verksamhetens olika delar.

Förmågekartan som strategisk styrmodell kan alltså förstås som det Uhl-Bien och Arena (2018) beskriver som en förutsättning för att låta styrningen fungera mer dynamiskt och öppna för anpassning och adaptivitet, både horisontellt i Trafikverkets processer men också vertikalt i relation till uppdraget, resursramar, visionen och strategiarbetet och dess implementering. Förmågekartan fungerar då som ett effektivt styrverktyg där yttre krav på långsiktig förändring och krav på daglig produktion kan mötas och ges utrymme.

För att Trafikverket ska kunna utveckla ambitionen att vara samhällsutvecklare behöver därför den övergripande strategiska nivån inom organisationens verksamhetsstyrning ge stöd för att behålla och bejaka en viss oklarhet i samhällsutvecklarrollen. Den rollen tolkas på olika sätt, och kan tillåtas att utvecklas i mötet mellan individer och grupper såväl internt som externt. Samhällsutvecklarrollen behöver inte definieras eller operationaliseras till entydighet eftersom rollen förändras över tid. Genom att bevara denna otydlighet, och se det som en möjlighet, kan samhällsutvecklarrollen i sig betraktas och användas som en adaptiv arena där det finns ett utrymme för motstridigheter, heterogenitet, nya kopplingar och sammanhang både internt inom Trafikverket och med externa parter och samhället i stort.



Figur 14. Samhällsutvecklarrollen som en adaptiv arena (Jfr Uhl-Bien och Arena, 2018)

Valet att som organisation anta rollen som samhällsutvecklare ser vi har stor betydelse för rekrytering, självbild och yrkesidentitet. För att organisationer ska utvecklas och fortsätta vara anpassningsbara krävs ett inflöde av kunskap och färdigheter i samklang med omvärlden (March, 1991; Uhl-Bien och Arena, 2018). Detta inflöde möjliggörs dels genom Trafikverkets interna kompetensuppbyggnad men också genom en utvecklade och mångfasetterade samverkan med externa parter.

## Slutsatser

Ett svar på den övergripande forskningsfrågan om hur Trafikverkets interna styrnings- och ledningssystem stödjer rollen som samhällsutvecklare är att det strategiska tänkandet är av avgörande betydelse. Forskningsresultaten visar att den självpåtagna samhällsutvecklarrollen är viktig för att Trafikverket ska kunna verka gemensamt med andra för att uppfylla de transportpolitiska målen. Det kan således anses vara lämpligt att arbeta med värdeskapandet ur ett PVM-perspektiv där funktionalitet och effektivitet i transportsystemet ska gå hand i hand med demokrati och rättssäkerhet. Ur styrnings-synvinkel ser vi att det framför allt är en strategisk medvetenhet som avgör vilka resultat som kan uppnås på samhällsnivå. Leveranskvaliteterna är centrala för en relevant och samhällsnyttig uppföljning, men de får inte utgöra den yttre gräns för vad Trafikverket ska uppnå. Allt behöver (bör) inte styras med mått och mätningar. Vi har sett att styrningen behöver vara tydlig och enkel, men om strukturerna blir för skarpa finns det risk att kreativitet och innovationsförmåga hindras.

Vi ser att samhällsutvecklarrollen har gett Trafikverket ett vidare uppdrag som innebär att det vi kallar styrdomän är vidare än styrojektet. Detta glapp innebär utmaningar för Trafikverkets styrning och ledning, men vi ser glappet även som fruktbart för att kunna få in ”nytt syre” i organisationen; ett sådant glapp ger utrymme för den lyhördhet och innovativa kraft Trafikverket vill ha i sin verksamhet.

Idealet att som statlig myndighet alltid skapa samhällsnytta i betydelsen att genomföra sitt uppdrag på ett kostnadseffektivt, rättssäkert och demokratiskt sätt ställer krav på att kunna balansera olika delvis konflikterande intressen. Det interna styrnings- och ledningssystemet är tänkt att hantera den komplexa uppgiften. Vi har visat hur myndigheten behöver styra både utifrån-och-in och inifrån-och-ut, dvs. ur både ett värdeskapande och ett resurseffektivt perspektiv.

Trafikverket levererar samhällsnytta direkt till medborgare och näringsliv på uppdrag av regering och riksdag. Det betyder att både uppdragsgivare och användare påverkar styrningen. Det är en balansgång, särskilt som Trafikverket ska ta ansvar för att resor och transporter fungerar idag lika väl som i framtiden. Hållbarhet – här studerad genom Agenda 2030 – är ingen kortsiktig fråga, den ställer krav på långsiktigt tänkande där hänsyn ska tas till förutsättningarna för framtida generationers liv.

Ekonomistyrning är centrerad till den egna verksamhetens processer, medan samhällsutveckling sker tillsammans med andra som besitter viktig kunskap och kompetens. Trafikverket är en stor och viktig aktör i transportpolitiken som därigenom också har stort tolkningsföreträde. Trafikverket behöver därför agera varsamt även med andras resurser. Det saknas teorier för hur samhällsnytta skapas tillsammans med andra aktörer ur ett ekonomistyrningsperspektiv. Men det går inte att arbeta med långsiktiga lösningar med ett ensidigt inifrån-och-ut-perspektiv. Det sätt vi föreslår är

att Trafikverket låter samhällsutvecklarbegreppet utvecklas till en adaptiv arena. Där får inifrån-perspektiv möta utifrån-perspektiv och väl grundade kortsiktiga lösningar utmanas av långsiktiga förhoppningar. Samhällsutvecklarrollen som en adaptiv arena föreslås som en teoretiskt förankrad väg att överbrygga potentiella organisatoriska spänningar och konflikter mellan krav på operativ, daglig produktion och yttre krav på förändring och innovation.

## Referenser

- Aberbach, J. & Christensen, T. (2005) Citizens and consumers: an NPM dilemma. *Public Management Review*, 7(2): 225–246.
- Almqvist, R., Catasús, B. & Skoog, M. (2011) Towards the next generation of public management - A study of management control and communication in the Swedish Armed Forces. *International Journal of Public Sector Management*, 24(2): 122–145.
- Andersson, G. & Larsson, R. G. (2006) *Boundless value creation – strategic management accounting in value system configuration*. Acta Wexionensia, Växjö University Press.
- Anthony, R. N., Govindarajan, V., Hartmann, F. G., Kraus, K. & Nilsson, G. (2014) *Management control systems* (1. European ed.). McGraw-Hill Education, Berkshire.
- D'Aquila, J.M. (2018) The Current State of Sustainability Reporting. *CPA Journal*, 88(7): 44–50.
- Arwinge, O., Olve, N-G. & Magnusson, Å. (2017) *Risk, strategi och styrning*. Studentlitteratur AB, Lund.
- Atkinson, A. A. (ed.) (2012) *Management Accounting: Information for Decision-Making and Strategy Execution*. Pearson, Upper Saddle River, N J.
- Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (2013) Samverkan som samhällsfenomen – några centrala frågeställningar, i Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (red.) *Om samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd*, Lund: Studentlitteratur.
- Barlett, C. A. & Ghoshal, S. (1989) *Managing Across Borders - The Transnational Solution*. HBS Press. Boston. MA.
- Bebbington, J., Brown, J., Frame, B. & Thomson, I. (2007) Theorizing engagement: the potential of a critical dialogic approach. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 20(3): 356–381.
- Benington, J. & Moore, M. (red) (2011) *Public Value Theory & Practice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bovaird, T., Gregory, D. & Martin, S. (1988) Performance measurement in urban economic development. *Public Money & Management*, 8(4): 17–22.
- Boyer, R. H., Peterson, N. D., Arora, P. & Caldwell, K. (2016). Five approaches to social sustainability and an integrated way forward. *Sustainability*, 8(9): 878–896.
- Bromwich, M. & Bhiami, A. (1989) *Management Accounting: Evolution not revolution*. The Chartered Institute of Management Accountants, London.
- Bromwich, M. (1990) The case for strategic management accounting: the role of accounting information for strategy in competitive markets. *Accounting, organizations and Society*, 15(1-2): 27-46.
- Bromwich, M. & Bhiami, A. (1994) *Management Accounting: Pathways to progress*. The Chartered Institute of Management Accountants, London.
- Brown, J. & Dillard, J. (2013) Agonizing over engagement: SEA and the “death of environmentalism” debates. *Critical Perspectives on Accounting*. 24(1): 1–18.
- Brunsson, N. (1994) Politicization and `company-ization` - on institutional affiliation and confusion in the organizational world. *Management Accounting Research*, 5(3–4): 323–335.



- Campbell, S. (1996) Green cities, growing cities, just cities?: Urban planning and the contradictions of sustainable development. *Journal of the American Planning Association*, 62(3): 296–312.
- Chhotray V. & Stoker G. (2009) Governance: From Theory to Practice. In *Governance Theory and Practice*. London: Palgrave Macmillan.
- Claassen, R. & Gerbrandy, A. (2018). Doing Good Together: Competition Law and the Political Legitimacy of Internfirm Cooperation. *Business Ethics Quarterly*, 28(4): 401–425.
- Dempsey, N., Bramley, G., Power, S. & Brown, C. (2011) The social dimension of sustainable development: Defining urban social sustainability. *Sustainable development*, 19(5): 289–300.
- Dir. 2016:51 *Tillit i styrningen*. Regeringens kommittédirektiv, Stockholm: Finansdepartementet.
- Dir. 2017:119 *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen*, Regeringens kommittédirektiv, Stockholm: Finansdepartementet.
- ESV 2018:36 *Hållbarhetsredovisning - en omvärldsbevakning* Rapport. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.
- ESV 2005:1 *I Have a Dream Från vision till verklighet Om visionsarbete i staten*. Inspirationsbok: Visioner. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.
- Erixon, L. (2018) Tillgänglighet i ett hållbart samhälle. Presentation på Agenda 2030, hållbar utveckling och transporter, Linköping.
- Fegler, C. & Unemo, L. (2000) *Vad är hållbar utveckling?* Bilaga 7 till Långtidsutredningen 1999/2000.
- Finansdepartementet (2016) *Uppdrag till statliga myndigheter att bidra med underlag för Sveriges genomförande av Agenda 2030*.
- FN:s generalförsamling och Regeringskansliet (2016) *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling*. Översättning till svenska av Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development.
- Forsell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2014) *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Funck, E. K. & Karlsson, T. S. (2018) *Post-NPM, vad är det? Trender och empiriska iakttagelser kring alternativa idéer för den offentliga sektorn*. KFi-rapport nr 149. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Granqvist, P. (2009) *CSR i Praktiken - Hur företaget kan jobba med hållbarhet för att tjäna pengar*. Malmö: Liber.
- Gray, R. (2010) Is accounting for sustainability actually accounting for sustainability ... and how would we know? An exploration of narratives of organisations and the planet. *Accounting, Organizations and Society*, 35: 47–62.
- Greve, C. (2015) Ideas in Public Management Reform for the 2010s: Digitalization, value creation and involvement. *Public Organization*, 15: 49–65.
- Hedlin, P. (2018) *Språkspel i otakt – en studie av samverkan i Trafikverket*, Akademin för ekonomistyrning i staten, Rapport 2018:2. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Holmgren Caicedo, M., Mårtensson, M. & Svärdesten, F. (2018) Strategic management in the public sector: how tools enable and constrain strategy making. *International Public Management Journal*, 21(5): 822–849.

- Hood, C. (1995) The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a theme, *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3): 93–109.
- Hopwood, B., Mellor, M. & O'Brien, G. (2005) Sustainable development: mapping different approaches. *Sustainable development*, 13(1): 38–52.
- IUCN, UNEP & WWF (1980) *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*. Gland, Switzerland.
- Johnson, H. T. (1992) *Relevance regained. From top down control to bottom up empowerment*. Free Press. New York.
- Johnson, H. T. & Kaplan, R. S. (1987) *Relevance Lost – The Rise and Fall of Management Accounting*. HBS Press. Boston. MA.
- Joshi, S. & Li, Y. (2016) What Is Corporate Sustainability and How Do Firms Practice It? A Management Accounting Research Perspective. *Journal of Management Accounting Research*, 28 (2): 1–11.
- Jutterström, M. & Norberg, P. (2011) *Företagsansvar - CSR som managementidé*. Lund: Studentlitteratur.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1992) *The Balanced Scorecard*. HBS Press. Boston MA.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2004) The strategy map: guide to aligning intangible assets. *Strategy & Leadership*, 32(5): 10–17.
- Kaplan, R. S., Norton, D. P. & Rugelsjoen, B. (2010) Managing Alliances with the Balanced Scorecard. *Harvard Business Review*.
- Khan, S., Vander Morris, A., Shepherd, J., Begun, J. W., Lanham, H. J., Uhl-Bien, M., & Berta, W. (2018) Embracing uncertainty, managing complexity: applying complexity thinking principles to transformation efforts in healthcare systems. *BMC health services research*, 18(1): 192–200.
- Lapsley, I. (2009) New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? *ABACUS, a Journal of Accounting, Finance and Business studies*, 45(1): 1–21.
- Lind, J. (1996) *Ekonomistyrning och verksamhet i utveckling: ekonomiska rapporters utformning och användning när verksamheten flödesorienteras*. Doktorsavhandling, Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Lindell, E. (2018) *Sociala relationer och digitala verktyg – trafikinformation i samverkan*, Akademin för ekonomistyrning i staten, Rapport 2018:1. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Lindgren, L. (2014) *Nya utvärderingsmonstret: Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindvall, J. (2011) *Verksamhetsstyrning*. Studentlitteratur. Lund.
- Litman, T. & Burwell, D. (2006) Issues in sustainable transportation. *International Journal of Global Environmental Issues*, 6(4): 331–347.
- Littig, B. & Griessler, E. (2005) Social sustainability: a catchword between political pragmatism and social theory. *International journal of sustainable development*, 8(1-2): 65–79.
- Malmi, T. & Brown, D.A. (2008) *Management control systems as a package – Opportunities, challenges and research directions*. *Management Accounting Research* 19: 287–300.

- March, J. G. (1991) Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization science*, 2(1): 71–87.
- McKenzie, S. (2004) *Social sustainability: towards some definitions*. Hawke Research Institute.
- 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.
- Nationella upphandlingsstrategin, Stockholm: Finansdepartementet.
- Nilsson, F., Petri, C.-J., Westelius, A. (red.) (2016) *Strategisk ekonomistyrning – med dialog i centrum*. Lund: Studentlitteratur.
- Näringsdepartementet (2012) *Uppdrag till Trafikverket för åtgärdsplanering år 1–12*. Bilaga 1 till regeringsbeslut den 20 december 2012, N2012/6395/TE m.fl.
- Prebble, M. (2012) Public Value and the Ideal State: Rescuing Public Value from Ambiguity. *Australian Journal of Public Administration*, 71(4): 392–402.
- Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018. Utgiftsområde 2: Samhällsekonomi och finansförvaltning*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Prop. 2016/17:21 *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Prop. 2008/09:93 *Mål för framtidens resor och transporter*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Redclift, M. (1993) Sustainable development: needs, values, rights. *Environmental Values*, 2(1): 3–20.
- Redclift, M. (2005) Sustainable development (1987–2005): an oxymoron comes of age. *Sustainable development*, 13(4): 212–227.
- Redclift, M. (1993) Sustainable development: needs, values, rights. *Environmental Values*, 3–20.
- Regeringen (2017) *Sverige och Agenda 2030 – rapport till FN:s politiska högnivåforum 2017 om hållbar utveckling*.
- Rosemann, M. & Vom Brocke, J. (2011) The Six Core Elements of BPM, i Vom Brocke, J. & Rosemann, M. (Eds.) *Handbook on Business Process Management*. New York, NY: Springer.
- Rutgers, M. (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.
- Rämö, H. & Wittbom, E. (2017) *Styrning i rollen som samhällsutvecklare – en inledande studie inom Trafikverket*. Akademin för ekonomistyrning i staten Rapport 2017:1. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Simons, R. (2000) *Performance Measurements & Control Systems for Implementing Strategy: Text and Cases*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall.
- Simons, R. (1995) *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Boston, Mass.: Harvard Business Scholl Press.

- SFS 2010:185 *Förordning med instruktion för Trafikverket*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- SFS 1974:152 *Regeringsformen*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*. Huvudbetänkande av Tillitsdelegationen.
- 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.
- Trafikverket (2018:1) *Strategisk inriktning och Trafikverkets arbete med mål*. PM daterat 2018-10-11.
- Trafikverket (2018:2) *Huvudprocesskarta till Arbetsordning*, Presentationsmaterial.
- Trafikverket (2018:3) *Trafikverkets förmågekarta – Prioriteringar för att öka vår förmåga att göra nytta*, Presentationsmaterial.
- Trafikverket (2017:1) *Sammanfattning: Tillgänglighet i ett hållbart samhälle. Bilaga till remissvar TRV 2017/31596, Ny målstyrning för transportpolitiken*.
- Trafikverket (2017:2) *Utveckling av Trafikverkets förmåga*. (Riktlinje)
- Trafikverket (2017:3) *Chefsmötet 2017* (Presentationsmaterial)
- Trafikverket (2017:4) *Förutsättningar för verksamhetsplaneringen 2018-2020*. PM, TRV2017/35522
- Trafikverket (2015:1) *Utvärdering av Trafikverkets styrning*. (Rapport).
- Trafikverket (2015:2) *Åtgärdsvalsstudier – nytt steg i planering av transportlösningar*.Handledning 2015:171. I samarbete med Boverket och Sveriges kommuner och landsting.
- Trafikverket (2014) *Trafikverkets styrformer*, TDOK 2012:42, version 3.0.
- Trafikverket (2012) *Slutredovisning Regeringsuppdrag: Införande av ett gemensamt styrramverk för drift och underhåll av väg och järnväg*. Version 1.0, TRV 2012/11921
- WCED (1987) *Our Common Future*. Oxford University Press.
- Uhl-Bien, M. & Arena, M. (2018) Leadership for organizational adaptability: A theoretical synthesis and integrative framework. *The Leadership Quarterly*, 29(1): 89–104.
- Uhl-Bien, M. & Arena, M. (2017) Complexity leadership: Enabling people and organizations for adaptability. *Organizational Dynamics*, 46(1): 9–20.
- 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
- Wittbom, E. (2018) *Styrning i fokus – en studie hos Transportstyrelsens avdelning Väg och järnväg*. Akademin för ekonomistyrning i staten, Rapport 2018:3. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Wittbom, E. (2015) *Att fånga det svårsmätbara – en förstudie inom Trafikverket*, Akademin för ekonomistyrning i staten, Rapport 2015:2. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Wockelberg, H. (2003) *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*. Akademisk avhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

# Bilagor

## Bilaga 1 De transportpolitiska målen

### TRANSPORTPOLITIKENS ÖVERGRIPANDE MÅL

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig 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 jämsällt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

#### 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 av funktions- och hänsynsmål

För att uppfylla funktionsmålet och hänsynsmålet har regeringen angett följande preciseringar:

#### FUNKTIONSMÅL

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 jämsällt 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

Antalet omkomna inom vägtransportområdet halveras och antalet allvarligt skadade minskar med en fjärdedel mellan 2007 och 2020.

Antalet omkomna inom yrkesjöfarten och fritidsbåttrafiken 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 precisering av hänsynsmålet justerades i samband med att budgetpropositionen (2012/13:1) antogs av riksdagen. Justeringen gjordes som en anpassning till de förändrade begreppen inom målstrukturen för miljöpolitiken.

## Bilaga 2 Hållbar utveckling

### *Agenda 2030*

Hållbar utveckling myntades i the World Conservation Strategy (IUCN, UNEP & WWF, 1980) och utvecklades i Brundtlandkommissionen 1987. Brundtlandkommissionen var den första globala översikten som inkluderade miljömässiga, sociala och ekonomiska perspektiv (WCED, 1987). Dokumentet bygger på insikten om att ekonomisk utveckling och miljöaspekter inte kan hanteras var för sig för att hantera dagens globala samhällsproblem. I Brundtlandkommissionens text finns den definition som över tid kommit att förknippas med hållbar utveckling, där relationen mellan nuvarande och kommande generationers behov tydliggörs:

Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.  
(WCED, 1987)

Brundtlandkommissionens utredning inbegriper såväl sociala, kulturella, ekonomiska och miljömässiga definitioner, ringar in välfärd och rättvis fördelning av resurser inom och mellan generationer, men undviker samtidigt pragmatiska råd kring hur detta ska omsättas i praktiken (Fegler & Unemo, 2000). Kunskap och information om tillståndet i de globala problemen varierar över världen och på lokal nivå är det istället ofta knapphändiga eller motstridiga budskap som formar vår uppfattning om vad som är hållbart. Till exempel, samtidigt som miljöutsläppen ökar på en global nivå, minskar desamma i de flesta i-länder, däribland i Sverige. Men samtidigt som Sverige bedöms ha en positiv ekologisk utveckling mätt i nettonationalprodukt (NNP), utesluts till exempel uttunning av ozonskiktet från nationella beräkningar. På samma sätt är fattigdom ur ett internationellt perspektiv att betrakta som ett mindre problem för Sverige. Ändå är de ekonomiska resurserna inom landet ojämnt fördelade och problem till följd av fattigdom eller begränsade ekonomiska resurser hos individer och grupper finns även i Sverige (ibid). Dessa ofta inkonsekventa och ibland motstridiga vetanden innebär att hållbar utveckling måste bemötas på flera nivåer: både lokalt och globalt.

I teoretisk litteratur har över åren olika, parallella sätt att förstå hållbar utveckling skapats (Boyer, Peterson, Arora & Caldwell, 2016; Hopwood, Mellor & O'Brien, 2005; Redclift, 2005). Begreppet hållbar utveckling har kallats en oxymoron, ett begrepp som innehåller ett motsatsförhållande. Motsatsen består i begreppet ”hållbar” som kan förstås som något stabilt eller stadigt över tid, och begreppet ”utveckling” som innebär någon form av förändring (Redclift, 2005). Definitionen förutsätter vidare arbete både i nu- och framtid, vilket underförstått inkluderar problematiken att de rättigheter som dagens generation ser som självklara inte nödvändigtvis behöver vara de samma som framtida generationer kommer att möta (Redclift, 1993). Även om begreppet hållbar utveckling förutsätter stabilitet så förutsätter fokus på kommande generationers behov någon form av förändring. Hållbar utveckling omfamnar därför osäkerhet eftersom okända förutsättningar i framtiden inkluderas (McKenzie, 2004).

I svensk politik har hållbar utveckling över de senaste decennierna främst diskuterats i termer av ekologisk hållbarhet (Fegler & Unemo, 2000). Samtidigt visar Brundtlandkommissionen hur sociala och ekonomiska aspekter som rättvis fördelning av resurser är intimt förknippade med hållbar ekologisk utveckling. Hopwood et al.

(2005) skriver att en förutsättning för att framtidens sociala, ekonomiska liksom ekologiska utmaningar ska kunna mötas är en grundläggande förståelse för människors lika värde och rättigheter i nuet. Utifrån detta fokus kommer texten fortsättningsvis fördjupa frågor om social hållbarhet.

### *Social hållbarhet*

I följande avsnitt diskuteras en del av den teoretiska litteratur som över de senaste decennierna problematiserat frågor om social hållbar utveckling. Avsnittet inleds med en diskussion om hur social hållbarhet kan förstås i relation till ekologisk och ekonomisk hållbarhet. Därefter belyses olika sätt att definiera social hållbarhet i teoretisk litteratur liksom för praktisk tillämpning.

Boyer et al. (2016) uppmärksammar att social hållbarhet diskuteras i vetenskaplig litteratur på minst fem olika sätt. Ett sätt att närma sig social hållbarhet är genom att diskutera detta som ett självständigt område, där social hållbarhet förutsätts utvecklas separat från ekonomisk och ekologisk hållbarhet. Utvecklingen ses som parallell men utan diskussioner om överlappning. Ett område där detta synsätt exemplifieras är i årsredovisningar där t ex investeringar i anställdas välbefinnande eller lokala välgörenhetsprojekt som syftar mot social hållbarhet kan redovisas åtskilt från andra aktiviteter i företagets produktion.

Ett annat sätt att diskutera social hållbarhet är som ett fenomen stående i konflikt med ekonomisk och ekologisk hållbarhet. Till exempel kan livskvalitetshöjande åtgärder i vissa sammanhang beskrivas som förknippade med ökad klimatpåverkan. Ett tredje sätt är att diskutera social hållbarhet som ett fundament för ekonomisk och ekologisk hållbarhet. Synsättet förutsätter att socialt hållbara samhällen lägger grunden för att dess invånare ska kunna, eller vara intresserade av att ta ekonomiskt och ekologiskt hållbara beslut.

Detta leder vidare till ett fjärde synsätt där social hållbarhet ses som en drivkraft för ekonomisk och ekologisk hållbarhet. Till exempel kan social hållbarhet ses som en drivkraft för digitalisering och teknisk utveckling som på sikt också gynnar ekonomisk och ekologisk hållbarhet. Men Boyer et al. (2016) påtalar att dessa fyra sätt att beskriva social hållbarhet förutsätter att hållbar utveckling kan delas upp i tre sinsemellan separata delar.

Ett femte synsätt innebär därför att de tre delarna omöjligt kan separeras. Social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet kan genom ett femte synsätt beskrivas som integrerade på individ-, grupp-, organisations- och samhällsnivå. Hållbarhet kan med detta femte synsätt beskrivas som en intersektion där ett fält inte kan förändras utan någon förändring också i de andra två. Därmed, menar Boyer et al. (2016), bör uppdelningen i tre separata sfärer, social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet, ses som politiska distinktioner av hållbarhetsbegreppet snarare än praktiska.

I vetenskaplig litteratur om social hållbarhet adresseras frågan om de ofta svårdefinierade sociala mål som behöver uppfyllas för att social hållbarhet ska kunna nås (Hopwood et al., 2005; Littig & Griessler, 2005; McKenzie, 2004). Littig & Griessler (2005) menar att en klar teoretisk definition av social hållbarhet saknas i den vetenskapliga litteraturen, istället måste begreppet förstås som praktiskt och framför allt politiskt. Definitionen av social hållbarhet kan begränsas till basala behov så som tillgång till mat, vatten, kläder och säkerhet. Men social hållbarhet kan också inkludera



mer omfattande behov som tillgång till utbildning, rekreation, sociala kontakter, arbete och i förlängningen personlig lycka och självuppfyllelse. Problematiken ligger i inkludering och alla människors likvärdiga möjlighet att uppfylla dessa behov (ibid).

Social rättvisa och hållbart samhälle är två begrepp som används i teoretisk litteratur för att skapa innehåll i begreppet social hållbarhet. Social rättvisa innebär en rättvis fördelning av resurser och det hållbara samhället handlar om kollektiv tillgänglighet för en mångfald av grupper eller kategorier av människor (Dempsey, Bramley, Power & Brown, 2011). Social rättvisa kan också beskrivas som att lösa konflikter vid ojämn fördelning mellan olika socialgrupper vad gäller fördelning av resurser och tillgång till service (Campbell, 1996). Littig and Griessler (2005) föreslår en vidare uppdelning av social hållbarhet i tre nivåer. Den första nivån behandlar frågor om alla människors möjlighet till inkomst för att undvika fattigdom, tillgång till vård och tak över huvudet. Den andra nivån behandlar frågor om jämlik fördelning av ekonomiska resurser i samhället som exempelvis omfattar jämlik tillgång till offentliga tjänster som transporter, utbildning och högre utbildning oavsett kön eller etnisk bakgrund. Den tredje nivån behandlar samhällets attityder, solidaritet och inkludering för alla individer oavsett kön, funktion, ålder, etnicitet, social klass eller sexuell läggning.

McKenzie (2004, p. 23) föreslår en praktiskt användbar lista på områden som bör inkluderas i diskussioner som syftar till att utveckla social hållbarhet:

- Tillgång till bastjänster (inklusive hälsa, utbildning, transport, bostäder och rekreation)
- Jämlikhet mellan generation, vilket innebär att framtida generationer inte ska missgynnas av nuvarande generationers val och handlingar
- Ett system av kulturella relationer där de positiva aspekterna av olikartade kulturer värderas och skyddas och i vilken kulturintegrering stöds och främjas när det är önskvärt av individer och grupper.
- Medborgarnas utbrett politiskt deltagande bland medborgare, inte bara i valförfaranden utan också inom andra områden av politisk verksamhet, särskilt på lokal nivå
- En känsla av samhällsägande
- Ett system för överföring av medvetenhet om social hållbarhet från en generation till nästa
- En känsla av samhällsansvar som upprätthåller detta system för överföring mellan generationer
- Mekanismer för gemenskap för att gemensamt identifiera sina styrkor och behov
- Mekanismer för en gemenskap för att uppfylla sina egna behov där det är möjligt genom gemensamma åtgärder
- Mekanismer för politiska åtgärder för att möta behov som inte kan tillgodoses genom gemensamma åtgärder

Listan inkluderar bland annat jämlik tillgång till bland annat transporter men utvecklar också social hållbarhet utifrån olika grupper och i relation till lokala samhällen. Social hållbarhet innebär, i enlighet med Brundtlandkommissionens definition, att kommande

generationers behov inkluderas i de beslut som tas för att tillgodose befintliga generationers behov. Men inte bara olika generationers, utan även kulturell mångfald och därmed en mångfald av olika gruppers behov behöver definieras och inkluderas. Samhällets institutioner, så som myndigheter, behöver hitta sätt att uppmärksamma och inkludera olika gruppers behov, liksom den egna verksamhetens styrkor och svagheter i relation till dessa behov. Men även om ett jämlikt samhälle behöver tydliggöras på samhällsnivå, innebär utvecklingen mot ett socialt hållbart också att skapa möjlighet till engagemang i lokalsamhället. Individerna behöver ges möjlighet att kunna föra fram idéer och åsikter i demokratiska processer och att ta ansvar för hållbar utveckling i närområdet. Litman and Burwell (2006) påtalar vikten för offentliga organisationer att utveckla sätt att identifiera behov i lokalsamhället och hos olika lokala grupper eller sociala kategorier av människor för att över tid utveckla ett transportsystem som bidrar till ett jämlikt och rättvist samhälle.

Social hållbarhet är ett dynamiskt begrepp som kommer att omdefinieras över tid (Dempsey et al., 2011). Definitionen av social hållbarhet kan därför ses som ett ideal. Samtidigt kan vägen mot detta ideal konstrueras som mål att sträva efter, men också som ett levande fenomen som ständigt behöver utvecklas beroende på samhällsutvecklingen i övrigt och i relation till enskilda grupper och lokalsamhällets skiftande förutsättningar (McKenzie, 2004).

#### *Social hållbarhet i transportsystemet*

Intresset för och behovet av att adressera socialt hållbar utveckling i transportsystemet, liksom medvetenheten kring att människors val av transportmedel påverkar ekonomiska, ekologiska och sociala kostnader, har under de senaste årtiondena ökat internationellt (Litman & Burwell, 2006). Samtidigt visar flera studier om socialt hållbarhet på de ofta svårdefinierade och komplexa sociala målen som ska avgränsas för att socialt hållbarhet ska kunna beskrivas som nåbart (Hopwood et al., 2005; Littig & Griessler, 2005; McKenzie, 2004). McKenzie (2004) föreslår att socialt hållbarhet ska betraktas som ett ideal att sträva efter, och därmed som ett levande fenomen som ständigt behöver utvecklas beroende på samhällsutvecklingen i övrigt och i relation till enskilda grupper och lokalsamhällets skiftande förutsättningar.

Transportplanering har traditionellt utgått från mätbara mål (Litman & Burwell, 2006). Ett exempel på mätbara mål kan vara kortare restider, vilket förutsätter att långsammare sätt att resa ska bytas ut mot snabbare. Transportplanering för socialt hållbar utveckling innebär istället ett integrerat angreppssätt som fokuserar på rättvist och jämlik fördelning av resurser som syftar till ökad livskvalité för en mångfald av samhällsgrupper genom demokratiska processer på såväl lokal som nationell nivå, utan ökad klimatpåverkan (Boyer et al., 2016; McKenzie, 2004). Två underliggande begrepp i socialt hållbarhet är social rättvisa och hållbart samhälle, vilket innebär kollektiv tillgänglighet för en mångfald av grupper där resurser är rättvist fördelade inom och mellan generationer (Campbell, 1996; Dempsey et al., 2011). Litman and Burwell (2006) påtalar risken för att förväxla transportpolitiska intentioner (exempelvis kortare restider) med socialt hållbara målbilder (nuvarande och kommande generationers möjlighet till självuppfyllelse och lycka). Socialt hållbar utveckling måste istället förstås som ett dynamiskt och mångfacetterat begrepp som behöver omdefinieras beroende av tid (när) och plats (var och vem) (Dempsey et al.,

2011). De globala målen i Agenda 2030 sätter fokus på transportsystemet på ett nytt sätt, vilket innebär att se på transportsystemet utifrån mänskligt välbefinnande och lycka. Som ett komplement till ökad effektivitet betonas genom Agenda 2030 samhällsnyttan för både nuvarande och kommande generationer (Trafikverket, 2017:1).

Dynamiken i begreppet social hållbarhet innebär att vissa analytiska metoder bör väljas före andra om syftet är att diskutera social hållbarhet utifrån den komplexitet och föränderlighet som begreppet innehåller. Snävare definitioner av socialt hållbara transportsystem tenderar att leda till tekniska lösningar på specifika problem medan bredare problematiseringar innebär möjlighet att nå integrerade lösningar som omfattar attitydförändringar och nya förhållningssätt till transporter, välfärd och kollektiv livsstil (Litman & Burwell, 2006). Boyer et al. (2016) påtalar att kvantitativa metoder är mindre användbara för att diskutera social hållbarhet över tid, än för ekonomisk och ekologisk hållbarhet. Kvalitativa metoder som fallstudier, deltagande observationer och samtalslika, semistrukturerade intervjuer som ger respondenten utrymme att själv utveckla intervjuens innehåll är istället lämpligare för att diskutera social hållbarhet, än kvantitativa metoder med på förhand bestämda kategorier. Kvalitativa metoder skapar bättre förutsättningar att fånga och diskutera social hållbarhet som komplext fenomen i ständig förändring (ibid). Insamling av subjektivt nyanserade kvalitativa empiriska material är därmed att föredra framför mätbara kvantitativa data för utveckling av ett socialt hållbart transportsystem där syftet är att även fånga det komplexa och ibland motstridiga förutsättningarna för ökad välfärd och lycka utan ökad klimatpåverkan: för social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet över generationer (Boyer et al., 2016; Litman & Burwell, 2006).

## Bilaga 3 GD-dialog

Avskrift från dokument där alla namn och respektive punkts tidsåtgång har utelämnats:

### GD-dialog verksamhetsuppföljning 2018

Datum för mötet: 13 juni 2018

Tid för mötet: 9.30 – 17.00

Lokal för mötet: Sessionssalen Borlänge

**Syfte med mötet:** Genomgång samt diskussion om Trafikverkets verksamhet 2018 T1. Förväntat resultatet av dialogen är att GD samt ledningen har en klar bild av Trafikverkets samlade verksamhet, vilka utfall och avvikelser som behöver hanteras samt vilka frågor som behöver prioriteras.

**Mötesdeltagare:** Trafikverkets ledningsgrupp, Säkerhetschef samt verksamhetsstyrningschefer VO och planeringschefer VO

#### **Punkter att behandla: Start: Slut: Föredragande: Kommentar**

Återkoppling fördialoger och tidigare dialoger samt inledning Effekter

Effekter – Leveranskvaliteter

- Punktlighet
- Robusthet

Diskussion

- Kapacitet
- Användbarhet
- Säkerhet
- Miljö och hälsa

Diskussion

Paus

Verksamhet/Genomförandeplan

- Trafikering
- Nationell plan
- Underhållsplan
- Leverantörsmarknaden

Diskussion

Lunch

Personella och finansiella resurser

- Personal
- Finansiellt resultat

Diskussion

Paus

Förbättrad förmåga

Inledning

- Planera
- Vidmakthålla
- Möjiggöra

- Bygga

Diskussion

- Effektivt och modernt Trafikverk
- Stärkt fokus på omvärlden, Ökad användning av ny teknik
- Stärkt säkerhetsarbete
- Säkerställd tillgång till rätt kompetens
- Utvecklad värderingskultur
- Vidareutvecklat ledar- och medarbetarskap
- Konsekvenser av uppdaterad strategikarta

Diskussion

Paus

Kort presentation av respektive VO/CF

- Cf Juridik och planprovning
- VO Investering
- CF Inköp och logistik
- VO Stora projekt
- Resultatenheter

Diskussion

- CF IT
- VO Underhåll
- CF Kommunikation
- VO Trafikledning

Diskussion

Paus

- CF HR
- VO Planering
- CF Ekonomi och styrning
- CF Strategisk utveckling

Diskussion

Avslutande diskussion/kommentarer

Slutord

Trafikverket skapades för att planera trafikslagsövergripande infrastruktur och valde att kalla sig för samhällsutvecklare. Begreppet är en tolkning av uppdraget att ur ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem.

Denna rapport handlar om ett forskningsprojekt där vi har studerat hur Trafikverkets interna styrnings- och ledningssystem främjar rollen som samhällsutvecklare. Resultaten visar att valet av det vidare perspektiv som samhällsutvecklarrollen innebär stödjer Trafikverkets förmåga att klara de komplexa regeringsuppdragen. Samtidigt ser vi att den vidgade rollen utmanar verksamhetsstyrningen. En av våra slutsatser är att det finns behov av att samtidigt styra med två olika logiker: ett värdeskapande utifrån-och-in-perspektiv samt ett resurseffektiviserande inifrån-och-ut-perspektiv. Det betyder att ett strategiskt tänkande med en öppenhet för innovation behöver möta en ekonomistyrning som kontrollerar att tilldelade medel används på ett tillitsfullt sätt. Vi visar att samhällsutvecklarrollen kan stödja dessa två olika perspektiv i form av en adaptiv arena.

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 högskolenivå.

*Fredrik Karlsson är universitetslektor vid Institutionen för ekonomistyrning och logistik, Linnéuniversitetet i Växjö och är knuten till Akademin för ekonomistyrning i staten.*

*Eva Lindell är universitetslektor vid Akademin för ekonomi, samhälle och teknik, Mälardalens högskola i Västerås och är knuten till Akademin för ekonomistyrning i staten.*

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

*Akademin för ekonomistyrning i staten (AES) är ett nätverk av forskare som tillsammans med praktiker arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om ekonomi- och verksamhetsstyrning i staten.*

ISBN 978-91-981634-8-3

**Företagsekonomiska institutionen**

Stockholms universitet SE-106 91 Stockholm [www.sbs.su.se/aes](http://www.sbs.su.se/aes)



**Stockholms  
universitet**