

Företagsekonomiska institutionen

Akademien för ekonomistyrning i staten  
Rapport 2020:2

## Dialog som styrning i samhällsutvecklarrollen

– en förstudie hos Trafikverket

Carl Cederberg, Pontus Hedlin, Anneli Häyrén

Madeleine Sultán Sjöqvist, Eva Wittbom



AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN 2020:2

Dialog som styrning i samhällsutvecklarrollen

– en förstudie hos Trafikverket

Carl Cederberg, Pontus Hedlin, Anneli Häyrén, Madeleine Sultán Sjöqvist  
och Eva Wittbom





# Dialog som styrning i samhällsutvecklarrollen

– en förstudie hos Trafikverket

©Carl Cederberg, Södertörns högskola;  
Anneli Häyrén, Högskolan i Gävle;  
Madeleine Sultán Sjöqvist; Uppsala universitet;  
Pontus Hedlin och Eva Wittbom, Stockholms universitet

ISBN 978-91-984607-2-8

Tryck: Universitetsservice US-AB, Stockholm, 2020  
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 verksamhetsstyrning utformas 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 och riktar ett speciellt tack till vår kontaktperson inom Trafikverket, Lars-Åke Eriksson.

Studien har genomförts av fem forskare:

Carl Cederberg, docent och lektor i filosofi vid Centrum för praktisk kunskap, Institutionen för kultur och lärande, Södertörns högskola.

Pontus Hedlin, ekonomie doktor, lektor vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Anneli Häyrén, doktor i företagsekonomi, Utredare och likavillkorsspecialist vid Uppsala universitet och adjungerad lektor hos Akademien för teknik och miljö, Avdelningen för industriell ekonomi, industridesign och maskinteknik vid Högskolan i Gävle.

Madeleine Sultán Sjöqvist, doktor i religionssociologi och lektor vid Centrum för socialt arbete CESAR, Sociologiska institutionen, Uppsala universitet.

Eva Wittbom, ekonomie doktor och lektor vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, som också varit projektledare.

Stockholm i oktober 2020

God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Maria Mårtensson, professor

Eva Wittbom, föreståndare



## Sammanfattning

Trafikverket vill stärka den samhällsutvecklarroll som antogs i samband med bildandet år 2010. Syftet med den nya rollen är att vidga synen på myndighetens uppdrag till att inte bara gälla att planera, bygga och förvalta infrastruktur. Det handlar nu om att med hjälp av infrastrukturen delta i utvecklingen av ett hållbart samhälle. Detta ligger i linje med den senaste utvecklingen av verksamhetsstyrningen i offentlig sektor. Bortom New Public Management finns en strävan efter att samlas kring förmågan att skapa samhällsvärde. Detta har Trafikverket anammat genom att skriva fram en verksamhetslogik som utgår från att fånga vad som är värdefullt för medborgare och näringsliv.

Logiken bygger på att detta utifrån-och-in-perspektiv ska visa vilka förmågor som behövs för att genomföra uppdraget. Samtidigt ska alla de resurser som finns tillgängliga användas på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt, inifrån-och-ut. Den övergripande styrningen i offentlig sektor är vertikal, uppifrån-och-ner, samtidigt som kraven ofta är horisontella. Social hållbarhet är ett tydligt exempel på det som bäst kan lösas med förtroende för att medarbetarna har kompetens att göra bra verksamhet, nedifrån-och-upp. Detta visar att Trafikverket behöver kunna styra sin verksamhet med flera olika perspektiv samtidigt, över olika gränser.

Olika perspektiv behöver samordnas på ett öppet och tydligt sätt med trovärdighet, legitimitet och engagemang. Så kan verksamhetens samlade resultat bidra till ökat samhällsvärde. Trafikverket försöker göra detta genom att ha ett processorienterat arbetssätt i en vertikalt orienterad linjeorganisation som dessutom ska samverka med många olika externa aktörer. Det skapar spänningar. Från litteraturen vet vi att dialog är något som kan lösa spänningar, överbrygga komplexiteten i styrningen och bringa ordning som leder till resultat. Vi har också sett att ”adaptiva arenor” är ett koncept som uppmanar till konstruktiva dialoger där olika perspektiv kan mötas.

Vi har fördjupat förståelsen för vad dialog betyder genom att arbeta med flera olika vetenskapliga perspektiv. I grunden ligger vår huvudfråga om verksamhetsstyrning som kompletteras med en filosofisk utredning av dialogbegreppet och en intervjustudie hos Trafikverket om dialoger. För att synliggöra villkoren för dialog i ett mångkulturellt samhälle gör vi dessutom en viss teoretisk modellutveckling inom ämnesområdet jämställdhet och mångfald som bidrar till den sociala hållbarhet som samhällsutvecklarrollen ska bidra till.

Detta forskningsprojekt utgör en förstudie om dialogens roll i myndigheters styrning. Resultaten pekar på dialogens betydelse och vikten av att förstå och arbeta med dialogens villkor såväl i extern samverkan som internt i Trafikverkets funktionsindelade linjeorganisation. Det behövs mer kunskap om hur dialog som styrform kan stärka samhällsutvecklarrollen.





# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning.....</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Fråga och syfte.....	1
1.3 Genomförande .....	1
1.4 Rapportens disposition.....	2
<b>2 Styrning i staten – på spaning efter dialog.....</b>	<b>3</b>
2.1 Transportpolitikens styrning.....	3
2.2 Trafikverkets styrning .....	4
2.3 Om dialoger i styrningen .....	9
<b>3 Filosofiskt perspektiv på dialogbegreppet .....</b>	<b>12</b>
3.1 Inledning .....	12
3.2 Vad är en dialog? .....	12
3.3 Dialog som tolkning och frågande .....	13
3.4 Dialog som kommunikativt handlande.....	14
3.5 Dialog i ett modernt professionssamhälle.....	16
3.6 Dialog i ett demokratiskt samhälle .....	19
3.7 Dialog som förutsättning för styrning.....	20
<b>4 Dialog i Trafikverket – några empiriska iakttagelser .....</b>	<b>22</b>
4.1 Dialogisk förekomst i det empiriska materialet.....	22
4.2 Dialog och legitimitet.....	22
4.3 Dialogen som relation.....	23
4.4 Dialogen som kunskapssökande .....	24
4.5 Gemensam förståelse .....	25
4.6 Strävan efter konsensus .....	26
4.7 Framsyn snarare än samsyn .....	28
4.8 Dialog och styrning .....	28
4.9 Filosofi och styrningspraktik .....	29
<b>5 Villkor för dialog som styrform.....</b>	<b>30</b>
5.1 Horisontell öppenhet.....	30
5.2 Jämställdhet och mångfald på adaptiva arenor .....	31
5.3 Styrning för ett socialt hållbart samhälle.....	34
5.4 Norm och normskugga .....	35

5.5 Norm och normskugga i styrningen.....	38
<b>6 Resultat i form av förslag på fortsatt forskning.....</b>	<b>40</b>
6.1 Inledning .....	40
6.2 Dialog som styrform .....	40
6.3 Villkor för dialog .....	40
6.4 Dialogisk styrning ur ett filosofiskt perspektiv.....	41
<b>Referenser .....</b>	<b>42</b>
<b>Bilaga: Intervjufrågor .....</b>	<b>47</b>

### **Figurförteckning**

Figur 2:1 Konkretisering av Trafikverkets uppdrag till olika planeringsnivåer och genomförande	6
Figur 2:2 Trafikverkets verksamhetslogik .....	7
Figur 2:3 Trafikverkets organisation .....	8
Figur 2:4 Trafikverkets förmågekarta .....	9
Figur 2:5 Trafikverkets styrprocess .....	10
Figur 5:1 Samhällsutvecklarrollen som en adaptiv arena .....	33
Figur 5:2 Norm och normskugga .....	38

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Trafikverket vill genom samhällsutvecklarrollen stärka förmågan att i samverkan med andra bidra till ett hållbart Sverige. Det grundar sig på den idé som styrde bildandet av Trafikverket för tio år sedan. Den nya organisationen ska bidra till att sätta hela transportsektorns samlade förmåga att nå målen om samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet i centrum (Trafikverket, 2015, s. 4). Det innebar ett vidgat synsätt på verksamheten från att agera infrastrukturbyggare till att verka som samhällsutvecklare tillsammans med andra. Ett återkommande målände uttryck för den vidgade ambitionen är att skapa ”Ett större VI”. Det framförs av företrädare för Trafikverket vilka uppmärksammar beroende av samspelet med leverantörer, andra samhällsaktörer och forskare för att kunna lösa sina uppgifter på ett framgångsrikt sätt.

Agenda 2030 har lagts till myndigheternas uppgifter och Trafikverket har tagit sig an frågan om att staka ut en tydligare riktning mot omställningen till ett transportsystem som leder till ett ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbart samhälle. För att göra det uttrycker en av Trafikverkets måldirektörer att ”samverkan och dialog kan leda till bättre lösningar (och undvika dåliga)” (Trafikverket, 2020d). Uttalandet stämmer väl med forskning som visar att dialogen utgör ett avgörande verktyg för samspel som syftar till att koordinera samverkan med delat ansvar för gemensam samhällsutveckling (se exempelvis Bebbington m.fl., 2007; Uhl-Bien och Arena, 2018). Frågan vi vill fördjupa är hur en sådan inriktning med samverkan och dialog kan stödjas av myndighetsintern verksamhetsstyrning.

## 1.2 Fråga och syfte

I denna förstudie har vi framför allt arbetat med den övergripande forskningsfrågan:

*- Hur förs dialoger i och över organisationsgränser för koordinering, samskapande och samarbete för att uppnå samhällsvärde?*

Syftet med denna förstudie är att belysa och väcka frågor om dialog som styrform. Resultatet ska vara både praktiskt och teoretiskt relevanta forskningsfrågor för en fördjupande studie med fokus på verksamhetsstyrning och som knyter an till andra pågående FoI-projekt som berör Trafikverkets innovations- och omställningsförmåga i en stärkt samhällsutvecklarroll.

## 1.3 Genomförande

För att inte fastna i en vardaglig förståelse av fenomenet dialog gör vi i denna förstudie en filosofisk begreppsutredning. Genom att synliggöra villkoren för dialog i ett

mångkulturellt samhälle gör vi dessutom en viss teoretisk modellutveckling inom ämnesområdena jämställdhet och mångfald, vilka utgör en del av den sociala hållbarheten. I grunden ligger vår huvudfråga om verksamhetsstyrning. Olika vetenskapliga perspektiv knyts på detta sätt samman för att kunna förstå mer om den praktiska frågan om hur samhällsutvecklarrollen kan stärkas med hjälp av Trafikverkets interna styrnings- och ledningssystem.

I denna förstudie, som genomförts från maj till oktober 2020, har vi hämtat aktuell empiri genom deltagande i workshops om Trafikverkets FoI-arbete (Trafikverket, 2019f; 2020c; 2020d) samt inläsning av styrdokument. Dessutom har vi genomfört 13 en timme långa intervjuer som handlat om de dialoger som förekommer i den roll, eller roller, respektive intervjuperson har – vilka slags dialoger förekommer i rollen, vilka är deras förtjänster och svårigheter, vad syftar de till, vilka är deras deltagare och arenor? Inför respektive intervju har varje informant fått ett underlag med frågeställningar (Bilaga) och varje intervju har sedan transkriberats inför analysen. Givet att denna förstudie genomförts mitt i coronapandemin har fysiska möten undvikits och samtliga intervjuer har skett digitalt via Zoom, telefon eller Skype. Intervjupersonerna är befattningshavare med olika roller, från olika verksamhetsområden och på olika nivåer i Trafikverket. Intervjuresultaten kan inte ge en representativ bild av dialoger i Trafikverket, men vi använder dem för att börja utforska olika bilder av dialoger i verksamheten vilka vi använder för att kunna formulera relevanta frågeställningar om dialogens roll och villkor i styrning och samverkan.

#### **1.4 Rapportens disposition**

Efter denna inledning som behandlar förstudiens bakgrund, syfte, mål och metod fortsätter rapporten med en kortfattad beskrivning av Trafikverkets styrning i samhällsutvecklarrollen. Därefter gör vi ett nedslag i internationell forskning som visar både motiv för och behov av att bedriva såväl bredare som fördjupad forskning om dialogisk verksamhetsstyrning. För att kunna reflektera över idén med dialog som styrform följer sedan en filosofisk betraktelse av dialogbegreppet innan vi går in på vår empiriska studie av dialoger i Trafikverket. För att tydliggöra vad den dialogiska verksamhetsstyrningen kan bidra med för att stärka samhällsutvecklarrollen fortsätter vi sedan med ett kapitel om horisontell öppenhet med dialog som styrform. Vi använder exempel på sociala hållbarhetsfrågor vilka uppfattas som svårfångade i Trafikverkets verksamhetsstyrning: jämställdhet och mångfald. Med dessa exempel diskuteras norm och normskugga avseende kön och religion i syfte att lyfta kunskap om normbrytande fenomen som teoretiskt kan överföras till andra områden. Som resultat av denna förstudie avslutar vi rapporten med förslag på fortsatt forskning.

## 2 Styrning i staten – på spaning efter dialog

### 2.1 Transportpolitikens styrning

Dialoger mellan Regeringskansliet och respektive myndighet utgör ett väsentligt inslag i statlig styrning. Tertiärsdialoger där statsråd och myndighetschef möts förbereds genom kontinuerliga dialoger på tjänstemannanivå. Det råder målstyrning i staten och för transportmyndigheterna är det de transportpolitiska målen som gäller.

För att kunna förstå vad samhällsutvecklarrollen betyder i Trafikverket behöver vi påminna oss om vad dessa mål handlar om. De är formulerade som ett övergripande mål, ett funktionsmål och ett hänsynsmål:

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

Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa. (Prop. 2008/09:93)

Regeringen har aldrig uttryckt annat än att Trafikverket ska vara ”samhällsbyggare”. Ändå valde Trafikverket rollen som ”samhällsutvecklare”. För att tydliggöra hur adekvat det valet är kan vi se hur de transportpolitiska målen har förändrats över tid och fokusera på funktionsmålet tillgänglighet. Det övergripande transportpolitiska målet har gällt i över 20 år<sup>1</sup> tillsammans med fem olika delmål som handlade om tillgänglighet, hög transportkvalitet, säker trafik, god miljö och positiv regional utveckling (Prop.1997/98:56). Sedan tillkom ett sjätte delmål: ett jämställt transportsystem (Prop. 2001/02:20) vilket avsåg att transportsystemet skulle vara utformat för att svara mot både kvinnors och mäns transportbehov samt att kvinnor och män skulle ha samma möjlighet att påverka dess tillkomst, utformning och förvaltning. I samband med att den nya målstrukturen implementerades har syftet med ett jämställt transportsystem breddats och fördjupats genom en av regeringens preciseringar till funktionsmålet tillgänglighet:

---

<sup>1</sup> I Prop. 2008/09:93, avsnitt 4.1 Historik, finns utvecklingen av de transportpolitiska målen beskrivna från år 1963.

Arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle. (Prop. 2008/09:93, s. 18)

Även i den senaste transportpolitiska propositionen (2016/17:21) ligger de transportpolitiska målen fast och regeringen beskriver bland annat tre dimensioner av hållbarhet i sina övergripande utgångspunkter:

Med den svenska modellen som grund och modernisering som verktyg byggs ett ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbart samhälle, där ingen lämnas efter, men ingen heller hålls tillbaka. (Prop. 2016/17:21, s. 9)

Det har således blivit tydligt att det inte bara handlar om att transportsystemet ska vara hållbart, det ska också bidra till ett hållbart samhälle, där exempelvis de jämställdhetspolitiska målen är en del av den sociala hållbarheten. Att ingen ska lämnas efter eller hållas tillbaka kan tolkas som en efterfrågan på att aktörerna i transportpolitiken behöver uppmärksamma många olika förväntningar och behov. Nyligen gick det att i dagspressen ta del av ett uttalande från Sveriges infrastrukturminister som betonar att det behövs ett ”särskilt genusperspektiv” i nästa nationella plan för trafik och infrastruktur:

Regeringen anser att det behövs ett särskilt genusperspektiv när Trafikverket ska ta fram förslaget om var miljarderna ska läggas i den kommande nationella planen för trafik och infrastruktur. Den kommer att få ett tydligare fokus på klimatet, på regionförstoring, genus och socioekonomi. (Näslund, 2020)

## 2.2 Trafikverkets styrning

Mot bakgrund av regeringens styrning av transportpolitiken är det lätt att förstå Trafikverkets val att översätta regeringens instruktion som talar om ”samhällsbyggnadsperspektiv” (SFS 2010:185, §1) med ett ”samhällsutvecklingsperspektiv” (Trafikverket, 2015, s. 51) i den verksamhetsidé som formulerades i samband med bildandet av den nya myndigheten:

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.

Trafikverket tydliggör hur uppdraget att ansvara för den långsiktiga trafikslagsövergripande infrastrukturplaneringen har vidgats från ett tidigare fokus på att bygga infrastruktur, via att möjliggöra transporter och att bygga samhället, till att vara med och utveckla samhället. Trafikverket har även översatt de transportpolitiska målen till en vision och anger i kommunikationen med personer som vill söka arbete hos myndigheten tre normerande värderingar i syfte att skapa en gemensam kultur:

För oss är det viktigt med en gemensam kultur där alla medarbetare agerar utifrån vår värdegrund, att vi är pålitliga, engagerade och modiga. Vi jobbar tillsammans mot vår vision: alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt. (Trafikverket.se, hämtat 2020-09-20)

Att samverka med andra aktörer krävs i syfte att uppnå de transportpolitiska målen framgår av Trafikverkets instruktion (SFS 2010:185, 3§). Dessutom finns kravet på samverka 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)

Inom Trafikverket finns både vertikal och horisontell styrning. Trafikverket har sammanställt den vertikala styrningen som råder mellan regeringen och myndigheten, samt vidare i myndigheten, i följande bild:



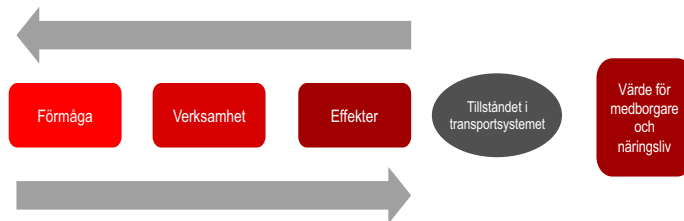
Figur 2:1 Konkretisering av Trafikverkets uppdrag till olika planeringsnivåer och genomförande (Trafikverket, 2019e)

Det är intressant att se hur Trafikverket lägger in sin strategiska inriktning som ett medel för att kunna påverka sitt eget regeringsuppdrag. Detta är något som särskiljer den svenska modellen från andra länder. Här har vi relativt självständiga myndigheter och frånvaro av ministerstyre. Men detta gör också att utformningen av den interna verksamhetsstyrningen är en grannliga uppgift. Den får formas förhållandevis fritt



utifrån idén om verksamhetsanpassad styrning, så länge de tre grundläggande värdena i den svenska statsförvaltningen – *demokrati*, *rättssäkerhet* och *effektivitet* – upprätthålls<sup>2</sup>.

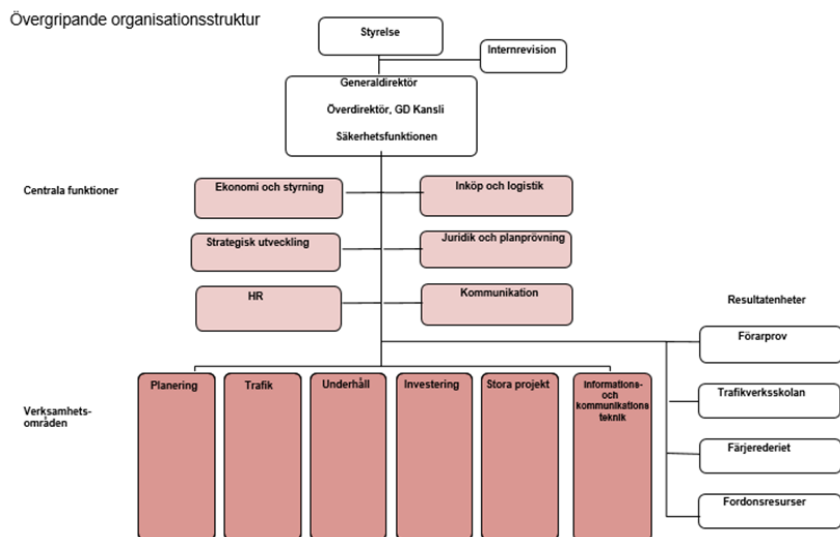
Trafikverket har formulerat en logik för sin verksamhet som innebär att de inte enbart kan förlita sig på en vertikal styrkedja från regeringens instruktion och regleringsbrev. Det krävs en horisontell styrning som kan hämta information om tillståndet i transportsystemet och vilket samhällsvärde det betingar. Det ligger bortom de effekter som Trafikverkets verksamhet leder till, men är avgörande för att kunna förstå vilka förmågor som krävs för att medborgare och näringsliv ska kunna få det samhällsekonomiskt effektiva transportsystem med god tillgänglighet och funktionalitet som de transportpolitiska målen pekar på. Det är ett tydligt utifrån-och-in-perspektiv:



Figur 2:2 Trafikverkets verksamhetslogik (Trafikverket, 2019e)

I verksamhetslogiken ingår även ett inifrån-och-ut-perspektiv som säkerställer att de resurser som finns tillgängliga och som avgör myndighetens förmåga att leverera verksamhet används på ett kostnadseffektivt sätt. Vi har sett att denna styrning tenderar att vara av vertikal art, in i de olika verksamhetsområdena i organisationens funktionsindelade linjestyrning:

<sup>2</sup> Det finns förordningar om hur myndigheterna ska hushålla med tilldelade medel och hur dessa ska redovisas. Ekonomistyrningsverket, ESV, är den myndighet som håller ordning på det ekonomiadministrativa regelverket.



Figur 2:3 Trafikverkets organisation (Trafikverket, 2020b)

Organisationen tillämpar ett processororienterat arbetssätt som syftar till ”att skapa värde för kunderna och bidra till ett säkert och effektivt genomförande av verksamheten” (Trafikverket, 2019d, sid 2). I riktlinjen ingår sju olika grundprinciper: kundfokus, värdeskapande, helhetssyn, gränsöverskridande, tillit, verksamhetsanpassning och flexibilitet. I dessa grundprinciper ingår ett bidragstänkande och förmåga att samverka över såväl interna som ”i förlängningen även” (ibid s. 3) externa gränser. I processansvaret ingår också att arbeta med uppföljning och ständig förbättring.

Trafikverket har en styrfilosofi som utgår från devisen ”Vi skapar största möjliga värde för medborgare och näringsliv” och som innehåller fem utgångspunkter för styrningen:

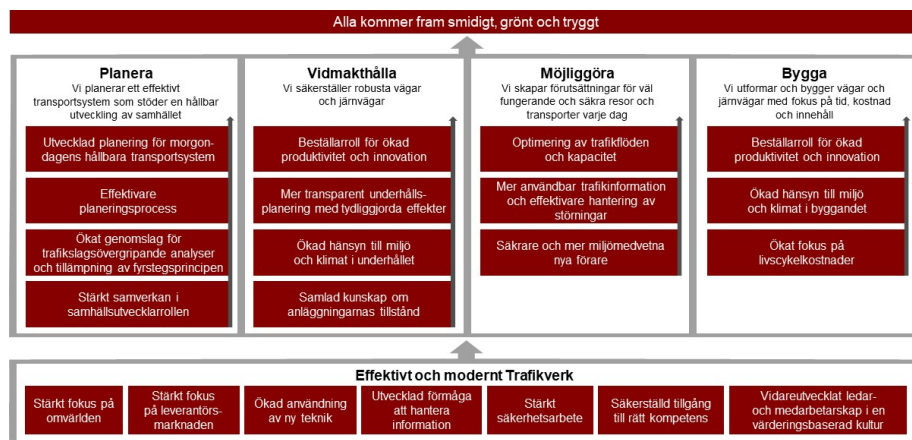
- Vi har ett tydligt resultatfokus.
- Vi samverkar både externt och internt.
- Vi visar tillit till varandras vilja och förmåga.
- Vi förbättrar oss genom att tillvarata ny kunskap, beprövad erfarenhet och goda exempel.
- Vi har en verksamhetsanpassad styrning med långtgående delegering.

(Trafikverket 2019c, s. 3)

Resultatfokuset bygger i praktiken både på utifrån-och-in-perspektivet, från önskade effekter av verksamheten in till förmåga, och på inifrån-och-ut-perspektivet genom att visa vilka resultat och effekter som har uppnåtts med insatta resurser (Trafikverket, 2019a, s. 3).

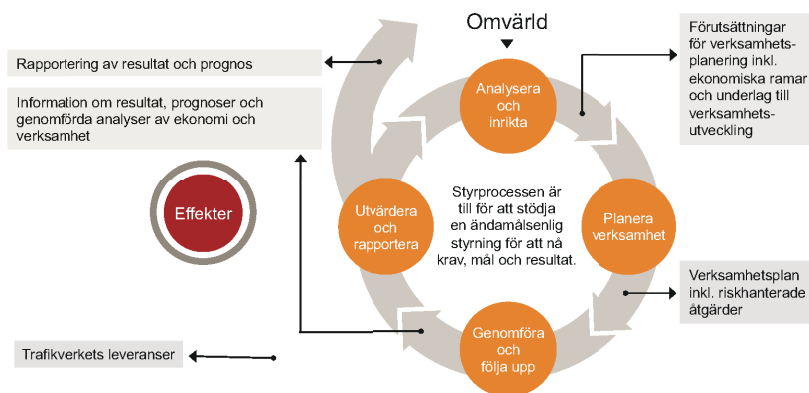
Med de så kallade "Leveranskvaliteterna" (Trafikverket, 2012) – punktlighet, robusthet, kapacitet, användbarhet, säkerhet samt miljö och hälsa – vill Trafikverket följa upp effekterna av sin egen verksamhet. Även andra aktörers påverkan på det markbaserade transportsystemet fångas i dessa mätningar eftersom leveranskvaliteterna handlar om tillståndet i transportsystemet.

För att specificera vilka förmågor som behöver utvecklas tillämpar Trafikverket en "Förmågekarta" där fyra vertikala teman "Planera", "Vidmakthålla", "Möjliggöra" och "Bygga" – vilka återspeglas i den organisatoriska uppdelningen av verksamhetsområden – stöds av ett horisontellt tema som inriktas på satsningar för att bidra till ett "Effektivt och modernt Trafikverk".



Figur 2:4 Trafikverkets förmågekarta (Trafikverket, 2020a)

Trafikverkets styrprocess "Leda och Styra" består av de fyra delprocesserna "Analysera och inrikta", "Planera verksamheten", "Genomföra och följa upp" samt "Utvärdera och rapportera". Det är omvärldsfaktorer, uppdrag och ekonomiska ramar som hämtas in och analyseras för att kunna ta beslut om verksamhetens kommande inriktning. En rullande verksamhetsplanering sker med hjälp av uppföljning av den senaste planen tillsammans med analyser och utvärderingar (Trafikverket, 2019b, s. 4).



Figur 2:5 Trafikverkets styrprocess Leda och styra (Trafikverket, 2019e)

En viktig del i styrningen är att utvärdera verksamhetens effektivitet och ändamålsenlighet i förhållande till syfte och mål och dra lärdomar av tidigare erfarenheter så att styrningen följer och anpassas efter aktuella krav och förhållanden (Trafikverket, 2019a, s.8). Både leveranskvaliteterna och förmågekartan utgör viktiga delar i såväl verksamhetsplaneringen som i uppföljningen. Dessutom används leveranskvaliteterna för extern kommunikation och ingår sedan 2012 i Trafikverkets årsredovisning.

Styrningens uppgift är att påverka beteenden i syfte att ha en väl fungerande verksamhet som uppnår önskvärda resultat. Från litteraturen vet vi att verksamhetsstyrning i såväl privata som offentliga organisationer används för att koordinera, samordna och organisera verksamheter (se exempelvis Malmi och Brown, 2008; Ahrens, 2018). Motiven för att samtidigt använda flera olika styrformer är att de ska bidra med att hantera olika perspektiv. Ibland går dessa i konflikt med varandra; exempelvis perspektiven kort- och långsiktig samt finansiellt och icke-finansiellt (Mårtensson, 2007). Olika styrformer kan också skapas och används för att hantera olika legitimitetskrav från olika interna och externa intressenter (Cooper, Ezzamel och Robson, 2019). I Trafikverkets fall ser vi att det är många olika perspektiv som ska styras: utifrån-och-in, inifrån-och-ut, uppifrån-och-ned, nedifrån-och-upp. Det sker således en styrning både vertikalt och horisontellt över olika interna och externa gränser. Alla dessa perspektiv ska dessutom ingå i planering och uppföljning, där lärande loopar ska kunna förbättra förmågan att bidra till samhällsnytta.

### 2.3 Om dialoger i styrningen

Ett av AES forskningsresultat i FoI-projektet *Styrning i rollen som samhällsutvecklare* är att samhällsutvecklarrollen kan förstås som en ”adaptiv arena” (Uhl-Bien och Arena, 2018) vilken ger stöd för öppenhet, heterogenitet och resultatutveckling såväl internt som externt. Adaptiva arenor karakteriseras av dialog där yttre krav på

långsiktig förändring kan hanteras tillsammans med inre krav på daglig produktion. Sådana arenor utgör förutsättningar för att kunna kombinera ett värdeskapande utifrån-och-in-perspektiv med det resurseffektiviserande inifrån-och-ut-perspektivet. Båda perspektiven behövs för att kunna styra mot samhällsnytta. Nya frågor väcks om hur Trafikverkets interna styrning kan vidareutvecklas för att bättre genomsyras av samhällsutvecklarrollens horisontella dimensioner utan att tappa fokus på en effektiv ekonomistyrning som säkerställer god hushållning med givna resurser i linjeorganisationen.

I AES tidigare forskning har vi även studerat Trafikverkets samverkan i rollen som samhällsutvecklare. Under rubriken *Språkspel i otakt – en studie av samverkan i Trafikverket* studerar Hedlin (2018) hur idén om samverkan framträder på olika plan och i olika former av aktiviteter, hur Trafikverkets identitet beskrivs i centrala dokument och hur detta förhåller sig till medarbetarnas uppfattningar om praktiskt arbetsinnehåll. Fokus i studien var att identifiera hur verksamheten avgränsas i förhållande till omvärlden i olika handlingspraktiker och hur detta förhåller sig till den avgränsning av verksamheten som framträder i verksamhetsstyrningen. Rapportens slutsats var att den förskjutning mot samverkan som ägt rum för både Trafikverkets övergripande självbild och anställdas lokala handlingspraktiker inte slagit igenom i samma grad i styrningen. Verksamhetsstyrningen inkluderade samverkansparter i lägre grad, trots initiativ för att utvidga gränserna; önskade konsekvenser uppstår när bilden av Trafikverkets samverkansidé inte stämmer med styrningens utformning och praktiker; verksamhetsstyrningens effektivitet begränsas, eftersom den inte når samverkansparter. Det innebär även att tillfällen till ömsesidigt lärande mellan samverkansparter går förlorade.

Sundström och Wällstedt (2017) genomförde en delstudie om samverkan inom ramen för AES forskningsprojekt om strategier och strategiarbete med finansiering från FoI-portföljen *Trafikverket – en modern myndighet*. De fann att när det inte går att skapa samsyn, när konsensus saknas, betyder ändå vad de kallar ”intresserande samverkan” parterna emellan att dessa får betydelsefull information vilken kan användas som planeringsunderlag för vidare arbete på var sitt håll. Vi tolkar detta som resultat av en öppen och engagerad dialog vilken bidrar till effektivare verksamheter men som behöver ytterligare forskning för att kunna kopplas till en utvecklad styrmodell i samhällsutvecklarrollen.

Internationell forskning inom redovisning och verksamhetsstyrning visar att dialog kan användas i organisationers verksamhetsstyrning för att överbygga brister när de formella styrsystemen är otillräckliga eller alltför komplexa. Det kan dels handla om hur olika ingångsvärden kan fångas, dels om hur olika styrformer och resultat kan förstås och bedömas. När det gäller ingångsvärden har Bebbington, Brown, Frame och Thomson (2007) studerat hur en dialogisk ansats i styrningen kan

forma, vägleda och stödja engagemang i samhällsrelevanta frågor – i deras fall frågor om social och miljömässig hållbarhet.

Att det behövs mer forskning i ämnet blir tydligt när Rajala och Laihonen (2019) studerar vad dialogisk verksamhetsstyrning kräver av praktiker i offentlig sektor. Deras forskningsresultat pekar på behovet av att öka medvetenheten om vad en viss styrningspraktik skapar för beslutsunderlag. Praktiker bör kunna fråga sig om beslutsunderlagen bygger på ensidiga ståndpunkter och monologer, eller om de är förankrade i en demokratisk anda av dialoger. Författarna visar hur de praktiker som deltagit i olika forskningsprojekt rörande dialogisk verksamhetsstyrning utvecklade förmågan att fånga in och hantera olika valmöjligheter på ett mer ändamålsenligt och effektivt sätt. Vi känner igen resonemanget från idén om lärande organisationer som försöker bygga in mer analys och reflektion i uppföljningen av sina resultat i syfte att kunna planera och genomföra sina verksamheter på ett sätt som skapar mer samhällsnytta.

I väl utvecklade resultatdialoger finns förmågan att horisontellt kunna integrera olika perspektiv för att få en bättre helhetsuppfattning. Detta är något som Laihonen och Mäntylä (2017) tydliggör i en studie i offentlig sektor där de pekar ut hur viktigt det är att iscensätta interorganisatoriska och multiprofessionella lärande forum. Hur dessa kan inlemmas i den löpande verksamheten återstår dock att studera vidare.

Myndigheter har behov av att kunna förutse framtida samhällsutveckling ur flera olika perspektiv såsom politiskt, ekonomiskt, socialt, tekniskt, ekologiskt och miljömässigt. Samtidigt finns ständigt behov av att anpassa etablerade verksamheter till att leverera samhällsnytta. Det var med utgångspunkt i studier av nätverkande och innovation som Uhl-Bien och Arena (2018) formade den konceptuella modellen ”adaptive spaces” – adaptiva arenor – vilken kan användas för att sammanföra sådana behov av innovation och pågående produktion; att utforska det okända och utnyttja det redan kända. Det är därifrån vi tolkade samhällsutvecklarrollen som en adaptiv arena, något som vi sett att Trafikverket har anammat och som vi vill forska vidare om ur styrningssynvinkel. Det var intressant att se hur ett grupparbete om adaptiva arenor under en FoI-workshop (2020-02-06) om hur samhällsutvecklarrollen kan stärkas resulterade i uppskattning av konceptet och en efterfrågan på ramar och former för implementering av dessa arenor. Detta kan tolkas som en efterfrågan på tydligare styrning av samverkan över olika gränser.

## 3 Filosofiskt perspektiv på dialogbegreppet

### 3.1 Inledning

För att fördjupa en reflektion om dialog som styrform kommer vi i detta kapitel att anlägga ett filosofiskt perspektiv på dialogbegreppet som sådant och dess relation till mänsklig rationalitet. Syftet är att fördjupa förståelsen för dialogbegreppet vilket dels kan leda den vidare empiriska forskningen av dialogisk styrning på Trafikverket, dels verka som inspirationskälla för Trafikverkets egen reflektion. I detta kapitel kommer dialogbegreppet att utvecklas med hjälp av senare tids filosofiska forskning, med ett särskilt fokus på Jürgen Habermas. Kapitlet argumenterar för vikten av utrymme för dialog i demokratiska institutioner, och påvisar att dialogen hotas av instrumentalisering i det moderna professionsområdet. I ett avslutande avsnitt argumenteras för att dialog och styrning å ena sidan står i ett oundvikligt spänningsförhållande samtidigt som all styrning förutsätter dialog.

### 3.2 Vad är en dialog?

En dialog är något konkret och vardagligt. Det är en situation, avgränsad i tid och rum, när två eller fler personer samtalar, det vill säga att båda eller alla involverade parter lyssnar och talar under en tid. Vi kan därmed skilja dialogen från monologen där det är en part som talar en längre stund. Vi kan också skilja dialogen från ordergivande där den ena parten talar vilket förväntas leda till den andres handling. Det är här signifikativt att vi mycket väl skulle kunna mena att en tyst samvaro ligger närmare en dialog än ordergivande eller monolog. Vad vi också kan se från dessa exempel är att dialog i någon mening kan ses som det vanliga sättet att tala till och med andra människor. Vi talar oftast så att vi förväntar oss att andra ska lyssna och sedan tala tillbaka. Man kan även se monologen som ett led i en längre dialog.

Dialogen är alltså något väldigt grundläggande för mänsklig tillvaro. När vi träffar andra människor talar vi med dem, uttrycker våra tankar och känslor, och lyssnar på vad andra har att säga – det är det sätt vi är tillsammans med andra människor på ett språkligt sätt. En dialog definieras som en språklig samvaro som syftar till att förstå något bättre, samtidigt som samtalsparterna öppnar sig för de andras perspektiv. De andras perspektiv är i dialogen alltså inte något ovidkommande för förståelsen, utan något som förståelsen oundvikligen förhåller sig till: dialogen är ett språkligt förstående tillsammans. En del av att förstå något är att kunna artikulera det som man förstår i olika sammanhang, förklara det för olika dialogparter och argumentera för det mot olika möjliga invändningar. Varje beskrivning av verkligheten är därmed relativ en dialog, den är anpassad till särskilda lyssnare, ett särskilt sammanhang, men artikulerar samtidigt verkligheten för den talande.

Dialog används ofta synonymt med samtal. Men begreppet kan också användas i en mer strikt mening. Dialog betecknar då inte bara det empiriska faktum att några människor talar (eller skriver) med varandra, utan förutsätter också ett visst förhållningssätt till detta samtal. Dialogen kännetecknas av en strävan efter förståelse, av ett verkligt intresse för andras perspektiv, på en uppriktighet med avseende på de egna intentionerna.

I en dialog eftersträvar samtalsparterna att förstå varandra och göra sig förstådda *genom språket*. Dia-logos betydde i den klassiska grekiskan där begreppet myntades just ”genom språket”. I ett samtal undersöker man något *genom* att tala om det, och *genom* samtalet får man fler perspektiv på det som det talats om.<sup>3</sup>

Att hävda dialogen som central för den mänskliga existensen är inget nytt inom filosofin. En gammal definition av människan, som i mycket präglat västerlandets historia är Aristoteles: *zoon logon echon*: ”ett djur som har *logos*” (förnuft, språk). Det har översatts till latin som *animal rationale*, och vidare genom de europeiska språken till svenskans ”det förnuftiga djuret”. Men eftersom innebörden av begreppet *logos* inte fångas helt av ordet förnuft, då det också betyder talat språk, skulle vi också kunna säga att människan är *det samtalande djuret*. När vi säger det samtalande djuret går vi ett steg längre än att säga det talande djuret, vi betonar att talandet sker med andra, i ett syfte att förstå andra.

Det här kan tyckas vara uttryck för en självklarhet. Givetvis samtalar människor med varandra, och har alltid gjort det. Poängen här är att människans rationalitet allt som oftast har förståtts utifrån individens förmåga att tillägna sig sin värld (en instrumentell rationalitet). Därutöver kan rationalitet också förstås utifrån vad vi nu kan kalla ett dialogiskt perspektiv, vilket innebär att vi även som individer i vår förståelse av världen alltid uttrycker oss i ett sammanhang med andra och för andra, och att detta deltagande i en dialog är en irreducibel del av vår förståelse av världen och vår artikulation av denna förståelse (en kommunikativ rationalitet).

### 3.3 Dialog som tolkning och frågande

En av förgrundsfigurerna i den samtida filosofiska diskussionen om dialogbegreppet är nittonhundratalsfilosofen Hans-Georg Gadamer. Enligt Gadamer är all förståelse dialogisk (Gadamer, 1999). Han argumenterar som följer: När vi försöker förstå något har vi alltid en viss förförståelse, som hjälper till att öppna upp det fält som vi försöker förstå. Varje förståelse bygger på en tolkning som utgår från en förförståelse, vilket omvänt betyder att det inte finns någon omedelbar eller fördomsfri förståelse. Att förstå innebär att artikulera denna förförståelse för sig själv och för andra. I denna process ger Gadamer *frågan* en framskjuten roll. För att öppna sig för en erfarenhet,

---

<sup>3</sup> *Dialogos* från *dialegesthai* – att samtala. Notera att prefixet dia- betyder ”genom” och inte har något med två (duo-) parter att göra.



menar Gadamer, måste man förhålla sig frågande. Denna frågande öppenhet är emellertid inte ett slags riktningstomt som kan fyllas med ny erfarenhet. Tvärtom ger frågan alltid en särskild riktning. När vi frågar efter något riktar vi tänkandet i denna riktning. I frågan ligger alltså ett slags balans mellan riktning och öppenhet. En sådan fråga kallar Gadamer en sann fråga. Ur ett snävare perspektiv kan endast påstående vara sanna eller falska, men Gadamer menar alltså att även frågor relaterar till sanningsproceduren genom att vara sanna eller falska. En fråga är sann om den öppnar blicken för det som ska undersökas. Den låter den undersökta saken stå öppen, och inte vara fastslagen. I anknytning till Platons sokratiska dialoger kallar Gadamer detta tillstånd för ett medvetet ickevetande: det är bättre att veta att vi inte vet något, istället för att redan ha en färdig åsikt om det. En sann fråga uttrycker detta tillstånd, och strävar ut ur det, mot vetandet. En falsk fråga kan däremot inte ge något verkligt svar, eftersom den inte öppnar blicken, och inte ”leder till svävning i det öppna” (Gadamer 1999, s. 175).

Frågor och svar är något som vi normalt sätt associerar just till samtalet mellan två eller flera personer. Men vad vi med hjälp av Gadamer kan få syn på är att den dialogiska strukturen av fråga och svar, av dialog, är en del av tänkandet självt, oavsett hur många människor som är involverade i det. Omvänt kan vi alltså se att flera människors dialog kan vara ett slags gemensamt tänkande, just genom förmågan att rikta sin öppenhet åt olika håll. Den som vill förstå något måste öppna tanken, bereda sig på att bli överraskad. Detta kräver samtidigt att denna öppenhet måste artikuleras i termer av en fråga för att den ska leda vidare.

I dessa termer artikulerar Gadamer en radikal tes om att all förståelse har en sådan dialogisk struktur.

### 3.4 Dialog som kommunikativt handlande

Bland annat med inspiration från Gadamer har Jürgen Habermas (1995b; 1995c) utvecklat begreppet ”kommunikativt handlande”, som vi här ska använda för att belysa det dialogiska förhållningssättet. Habermas kontrasterar det kommunikativa handlandet mot det instrumentella handlandet och det strategiska handlandet. Ett *instrumentellt* handlande syftar bara till att uppnå ett visst mål, och tar inte in hur andra parter agerar. Ett *strategiskt* handlande tar in andra parter och deras målsättningar och kalkylerar med dessa när det försöker uppnå det egna målet – men det sätter inget värde i att de andra ska uppnå sina mål, och förståelsen för de andras mål är helt betingad av huruvida denna förståelse är till gagn för den egna målsättningen. Genom att bedöma styrkeförhållandena och de andra parternas strävansriktningar kan strategen helt eller delvis överge ett mål för att nå en kompromiss. Strategen agerar spelteoretiskt, och strävar efter maximal möjlig vinning. Det *kommunikativa* handlandet har inte bara det egna målet för ögonen, utan strävar efter samförstånd: att förstå övriga berörda parter och deras målsättningar och göra de egna målsättningarna tydliga

för de andra. För Habermas är detta handlingssätt inte bara ett bättre sätt att agera utan det är det grundläggande språkliga handlandet, i den mening att det förutsätts i språklig interaktion. All språklig interaktion gör alltid anspråk på en sådan kommunikativ rationalitet.

En interagerande part kan ge sken av att gå in i dialog, medan den i själva verket söker egen vinning. En verbal strategisk interaktion tar formen av debatt. Den som verkar strategiskt i en interaktion kommer också att medverka till att andra parter verkar strategiskt, eftersom samtalet förutsätter att även andra parter medverkar.

Det viktiga här är relationen mellan det strategiska och det kommunikativa perspektivet. När vi undersöker det strategiska perspektivet är det viktigt att se att det begagnar språket för utomspråkliga syften. Det måste så att säga parasitera på det kommunikativa perspektivet för att uppnå sina syften – den som strategiskt låter någon förstå något, förhandlar, antyder men bara är ute efter egen vinning, måste förutsätta språkets kommunikativa anspråk men ”förfuskar” enligt Habermas ”det samförståndstelos<sup>4</sup> som är inneboende i språket självt” (Habermas 1995b, s. 118). En intressant underart av detta förtäckta strategiska handlande är sådant som inte är medvetet om sin strategiska art. Det kan genom ideologiska systematiska förvriddningar framstå för de handlande som att de är inbegripna i ett ömsesidigt dialogiskt handlande, trots att deras talakter syftar till mål som är externa för den aktuella dialogen. Vi kan här tänka oss att en samtalspart, utan att vara medveten om det, försvarar privilegier som den har genom kön, klass, etnicitet, eller liknande; att det medvetna syftet är en öppen kommunikation, men att de konkreta språkhandlingarna ändå blir strategiskt dominerande. Om detta finns en mängd samtida forskning (jfr Benhabib, 2004; Fraser, 2009; Young, 2011) och här är värt att notera att även om Habermas tar hänsyn till denna risk står hans position i den gängse samtida filosofiska och vetenskapliga diskursen snarare för en tilltro till samtalet.

Något som talar för en sådan tilltro till dialogen är att det på denna grundläggande nivå inte finns några andra (fredliga) alternativ. Även den som hävdar att en samtalssituation är systematiskt förvriden måste argumentera för detta, ange skäl, och hoppas på att finna gehör för sitt resonemang hos motparten, vilket i sin tur förutsätter att samtalets skevhet inte är absolut, utan går att överbrygga. Där den inte gör det, finns det heller ingen poäng att lägga fram argument för motsatsen. Om systematiska förställningar på en samhällelig nivå skulle göra att en godtycklig relation råder mellan det som tycks sägas i ett samtal och vad som egentligen sker skulle även den tes som hävdade detta vara omöjlig att sätta in i ett meningsfullt sammanhang. Denna diskussion om dialogens möjligheter och begränsningar är åtminstone lika gammal som filosofin själv. Platons hela verk som är skrivet i dialogform kan sägas vara inte bara en hyllning till det filosofiska samtalet, utan också

---

<sup>4</sup> *Telos* betyder mål eller strävan. Enligt Habermas präglas alltså det kommunikativa handlandet av en strävan efter samförstånd.

en undersökning av dess möjligheter. I dessa dialoger där Sokrates samtalar med atenarna om livet och dygden kommer samtalsparterna ofta in i metasamtal, samtal om samtalet självt. Gentemot skeptiker och sofister varnade Sokrates för ”misologi” (Platon, 2000–2009, Phaid. 84d; Lach 188c, Resp. 411d): hållningen att ur det faktum att dialogen aldrig kommer fram till en absolut sanning dra slutsatsen att det sökande samtalet inte lönar sig, och landa i en antipati mot det sökande samtalet.

Detta är en relevant varning även idag. Men den kritiska vaksamheten kring samtalets blinda fläckar är ändå oundgänglig: istället för att avfärda kritiska perspektiv på samtals föregivna öppenhet bör denna kritik ses som en del av det öppna samtalet; den kritiska blick som undersöker strukturella orättvisor i samtalet kan ses som en strävan mot ett öppnare samtal snarare än en strävan att undergräva det.

### 3.5 Dialog i ett modernt professionssamhälle

För att ytterligare förankra förutsättningen för kommunikativ handling lånar Habermas det fenomenologiska begreppet livsvärld. Den förståelse som sker samtalspartner emellan äger rum mot en delad livsvärld. Livsvärlden är beteckningen för de horisonter som måste tas för givna för att förståelse överhuvudtaget ska vara möjlig: ett ”språkligt organiserat förråd av bakgrundsantaganden som reproduceras i form av kulturell tradition” (Habermas, 1995b, s. 128). Livsvärlden, världen som den ter sig för den som står i dialog med andra människor, står i kontrast mot system: de opersonliga nätverk som styr samhället.

En organisation inbegriper en livsvärld, men också ett system; dess livsvärld består alltså i kulturellt nedärvda värderingar och handlings- och förståelsemönster som gör tillvaron meningsfull för dem som agerar inom ramarna för denna organisation. Men en organisation är också ett system som lyder marknadsmekanismer och byråkratisk spelteori, som ger ramarna för det strategiska handlandet. Detta innebär att individers och grupper strävanden efter pengar och makt riskerar att blockera strävan att i dialog finna gemensamma lösningar på gemensamma problem.

Här finns det en särskild poäng att anmärka att Habermas är en utvecklingsoptimist, en filosof som i grunden tror på moderniteten, på möjligheten till genuina framsteg i samhället. Medan många andra av hans samtida filosofer såg det moderna projektet, med dess övertro på rationalisering, som dömt att misslyckas, menar Habermas att det moderna demokratiska samhället (genom ökat fokus på utbildning, forskning och demokratiska beslutsstrukturer, genom söndervittring av auktoritetsstrukturer) gett ett ökat utrymme för den kommunikativa rationaliteten, så att samhället i högre grad kan styras genom genuina dialoger. Habermas sällar sig på så sätt till den upplysningsfilosofiska traditionen. Men han är inte för den skull naivt obekymrad om problem i moderniteten. Moderna samhällen är stora och komplexa vilket gör det svårt att styra dem endast genom dialog; de styrs också genom

pengaflöden och administrativa flöden. Enklare uttryckt: dialogen rör inte alltid på makt och pengar.

Moderniseringen har därmed också lett till en utveckling där system och livsvärld skiljs utpräglat från varandra med den ytterligare tendensen att system ”koloniserar” livsvärlden, vilket innebär en patologisk deformation av livsvärldens kommunikativa struktur, och innebär en utmaning för den kommunikativa rationaliteten. Här riskerar alltså istället strategisk och instrumentell rationalitet att ta överhanden. Där detta sker finns följaktligen en risk att utrymmet för dialog krymper. I alla professionella sammanhang är dialogen central. Få arbetsprocesser kan utföras utan att de beskrivs, förklaras, argumenteras för och förstås av medarbetare. Ofta kan arbetet till stor del bestå just av denna dialog. Samtidigt kan de konkreta dialogerna i en tid av effektivisering och digitalisering ersättas med journalföring, med mejlande till större grupper och med möten utan utrymme för verklig dialog. När denna brist medvetandegörs kan dialogen bli något som man också försöker underordna en expertkunskap, göra till ett verktyg att bemästra, alltså underordna en instrumentell eller strategisk rationalitet.

Att tala om något som ett verktyg är en metafor – det innebär att vi gör något till medel för ett mål. Verktøget underordnas målet. Ett annat sätt att uttrycka det är att samtalet instrumentaliserar. Detta perspektiv har sina för- och nackdelar. Fördelen med ett sådant perspektiv är att det konkretiserar samtalet för ett visst professionellt sammanhang. I många jobbsituationer kan samtalet verkligen vara ett verktyg, ett instrument för att uppnå ett visst mål. En chef har fattat ett beslut som gör några medarbetare arga. Medarbetarna begär ett möte; chefen förbereder sig för mötet genom att fundera på hur hon ska samtala för att lugna ned medarbetarna utan att rubba på principerna för beslutet. För ett sådant samtal som (för chefen) tydligt är ett medel till ett mål är det relevant att tänka så. I detta medel-mål-perspektiv är det också möjligt att den samtalande inte intresserar sig för de mål som de andra parterna intar, annat än för att dessa mål påverkar de egna möjligheterna att nå sina mål. Det är alltså ett icke-dialogiskt perspektiv på samtalet. Nackdelen med ett sådant perspektiv är att det är lätt att därför inbilla sig att vi därmed har sagt vad en dialog är, att vi förväxlar förmågan till dialog med förmågan att uppfylla våra mål i en samtalsituation.

Habermas tankar om koloniseringen av livsvärlden, och den fara det innebär för den kommunikativa rationaliteten sätter ett visst ljus på den samtida debatten om New Public management och nyliberal människosyn. I den offentliga debatten står New Public Management för organisationsformer där kärnan i verksamheter urholkats till förmån för mätbara resultat och vinstfokus, vilket ofta knyts till den nyliberala människosynen, dvs. föreställningen att människor interagerar med det omgivande samhället utifrån vinstkalkyler (jfr Brown, 2015; Cederberg, 2019).

Att kritisera dessa perspektiv är idag inget ovanligt. Det som denna undersökning kan bidra till är att visa på relevanta aspekter av vad som däri går förlorat. Det som

kallats en nyliberal människosyn, dvs. en hållning där man förutsätter att all mänsklig interaktion är orienterad mot vinstmaximering, kan med Habermas terminologi beskrivas som att man förutsätter den strategiska rationaliteten som allena rådande. Detta blir aktuellt i perspektivet på brukare av tjänster som kommer att betraktas som kunder (strategiska aktörer på en marknad), men också på de som i sin profession erbjuder offentliga tjänster; om de betraktas som strategiska agenter (som vill minimera sin arbetsinsats) kommer deras verksamhet att i högre grad behöva mätas och kontrolleras.

Den som själv intar denna strategiska och vinstmaximerande position kommer i större utsträckning att förvänta sig att denna position intas även av andra; det nyliberala perspektivet kan vara något av en självuppfyllande profetia. När lönsamhet blir ett mål som förutsätts över alla andra mål och som också överförs från det i strikt mening ekonomiska handlandet till andra dimensioner i det mänskliga livet så innebär det att alla sociala interaktioner ses i termer av konkurrens och strategi. Notera att alternativet till det strategiska perspektivet inte heller behöver vara ett konsensusökande – det dialogiska perspektivet kan bejaka och bevara olikheter, även när den talande strävar efter att förstå sin motpart.

Utöver att vara en beskrivning av vad en dialog i grund och botten är, presenterar Habermas ett ideal om vad ett samtal kan eller bör vara av normativa skäl. Idealet om en strävan efter konsensus är samtidigt en strävan efter en samtalssituation i vilken alla som påverkas ska komma till tals, och därmed ha möjlighet att inverka på handlingar och beslut som påverkar dem.

Fokuset på konsensus som ett mål för det kommunikativa handlandet är dock något som ofta ses som ett problem med Habermas synsätt. I samtida politisk teori har man ofta problematiserat konsensusbegreppet, och associerat det till en förstelnad teknokratisk samtalskultur, som i grunden är skadlig för demokratin. Vanliga motbegrepp är agonism (Mouffe, 1999) och dissensus (Rancière, 2010) där tydliga konfliktlinjer ses som en förutsättning för en levande demokratisk kultur.

Men även för ett filosoferande inifrån dialogen behöver inte samförstånd vara en självklar målsättning. Den ryske litteraturteoretikern Michail Bachtin (1991) använde dialogbegreppet för det radikalt motsatta; i hans beskrivningar som ofta utgår från Dostojevskijs författarskap står det dialogiska tvärtom för de mångfaldiga, oförenliga, irreducibelt mångröstade. Det problem som uppstår i en alltför stark övertygelse om samförstånd kan vara att det för närvarande politiskt dominantare perspektivet tystar ned andra röster, att villkoren för samförståndet ställs på bekostnad av andra perspektiv.

Ett perspektiv som på många sätt sammanfattar mycket av det problematiska i orienteringen mot konsensus är det som presenteras av Emmanuel Lévinas (1961). Frågan som ställs utifrån detta perspektiv blir: även om samtalet ständigt strävar efter konsensus, kommer denna konsensus alltid att lida risken att begå våld på någon eller

några som inte gör sina röster hörda. Det som utifrån denna konsensus är radikalt annorlunda blir reducerat till de grundläggande kategorier som samtalet kretsar kring – det andra blir reducerat till detsamma.

### 3.6 Dialog i ett demokratiskt samhälle

En av hörnstenarna i ett demokratiskt samhälle är tilltron till det öppna samtalet. Här ska främst två aspekter av detta samhällseliga samtal belysas.

Den första blir tydlig genom Habermas. Dialogen har enligt Habermas en legitimerande funktion för statsmakten. Makten i ett modernt samhälle där staten som varken vill eller kan förlita sig endast på våld eller (t.ex. religiös) traditionell auktoritet måste legitimeras på något annat sätt. Enligt Habermas bör vi betrakta denna legitimering som diskursivt rationell (jfr Habermas 1992; 1995a).

Om vi med rationalitet menar det förhållningssätt som leder till de bästa lösningarna för de berörda, så är betoningen av den kommunikativa rationaliteten alltså påminnelsen om att förnuftets manifestation främst är något som sker mellan människor. För att konkretisera: när många öppna samtal äger rum i ett samhälle formerar sig samhället som en undersökande gemenskap. Detta är ett tydligt ideal inom forskningen: en forskningsgemenskap fungerar genom att de forskare som undersöker ett fält vill lyssna på andras synpunkter, och göra sina synpunkter synliga för andra. Detta gäller mellan forskare inom ett område men också genom att olika forskningsdiscipliner har kompletterande perspektiv. Men det är på inget sätt begränsat till akademien. Det är relevant varhelst vi gemensamt undersöker en fråga. Vi tänker oss därför att det demokratiska samhället överträffar diktaturen eftersom vi genom att lyfta in fler perspektiv kommer att fatta bättre beslut, vilka kommer allmänheten till godo. Ett samhälle präglad av öppen dialog överträffar även ett teknokratiskt samhälle där man överskattat experttänkandet och underskattar vikten av en perspektivisk flexibilitet, vilket möjliggörs av goda samtalskulturer. På så sätt kan man sammanfatta genom att säga att i ett demokratiskt samhälle råder ett öppet samtal om det goda livet tillsammans, i alla dess aspekter. Därmed kan det demokratiska samhället göra anspråk på att vara gott (rättssäkert och effektivt).

Men – och nu kommer vi till den andra aspekten – det öppna samtalet är inte bara ett samtal *om* aspekter av det goda livet. Det är också en del av det goda livet. Det som främjas är inte alltså bara det goda liv som det samtalas om utan det goda liv i vilket detta samtal är en omistlig del. Att befinna sig i denna språkliga samvaro är något gott som vi vill att alla ska ha del i. Vi kan jämföra detta med en totalitär syn på samhället som en organism. Här kan man tänka sig att samtalet om det goda livet äger rum mellan några ledande beslutsfattare som ska vägleda resten av samhällskroppen. Endast de som är högst upp i samhällshierarkin ska alltså delta i dialogen om samhället. Men vi kan också jämföra med ett extremt individualistiskt samhälle, där samtalen ger vika för var och ens önskan att få sin vilja fram.

För båda dessa politiska aspekter på dialog är det relevant att fråga: vem får vara med i dessa samtal, och på vilka villkor? Vem representerar de som inte kan delta i samtalet, på grund av mognadsgrad, bildningsnivå – eller kanske för att de ännu inte anlänt till samhället? Hur reglerar vi samtalet så att de som deltar kan göra det på lika villkor?

### 3.7 Dialog som förutsättning för styrning

Här intresserar vi oss särskilt för dialogiska aspekter av *styrning*. Är detta då en ren paradox, vilket man skulle kunna anta med utgångspunkten ovan? Den betonar att jag i dialogen alltid är öppen för att de mål som jag ställer upp i ett möte med den andre kan äventyras, att den andre per definition utmanar det sätt på vilket jag ställt upp min förståelse av världen.

Men frågan om hur styrning kan ske genom dialog är ändå relevant. Om vi hävdar att språket och tänkande till sitt väsen alltid innehåller detta öppnande inför den andre, att varje situation där vi möter andra har en dialogisk struktur, blir frågan på vilket sätt styrning genom att tala till andra människor navigerar i denna struktur.

Låt oss börja med ett exempel som är diametralt motsatt vad vi eftersöker med begreppet dialogisk styrning. Ett slaviskt lydande av order: du säger vad jag ska göra och jag gör det. Jag utför din vilja. Men även här finner vi en dialogisk struktur som en förutsättning för ordergivandet: varje enkel befallning förutsätter ett sammanhang där jag förutsätter en mängd förståelse hos den andre. Ett slags extremposition tecknas här av Aristoteles i hans beskrivning av slaven, när han säger att slaven är ett slags "förnuftigt verktyg" (Aristoteles, 1993). Detta innebär å ena sidan ett nedvärderande av slaven, som blott ett verktyg för den handling som herren utför. Å andra sidan innebär det att slaven är intelligent, dvs. delaktig i språket/förnuftet (logos). Vi kan överföra detta till vår genom Habermas bekanta terminologi. Om du behandlar mig som slav gör du mig till medel för ett mål som du har, och jag underordnar mig din vilja. Men även detta sker i ett samtal. Om vi undersöker saken närmare kommer vi att finna att detta underordnande i sig utgör en akt som är mer eller mindre medveten och fri. Vi kan till och med säga att endast en varelse som i någon mån kan sägas vara fri och förnuftig kan sägas verkställa en order (Lévinas, 1994).

Att lyda innebär att erkänna ordern och förstå vad den beordrande befäller. Men även den som beordrar förstår den som ska lyda ordern som en fritt agerande människa med ett mått av förnuft, och hoppas att den som hör ordern ska förstå och välja att lyda. Lydandet har alltid ett visst sammanhang. Jag kan vara din underlydande i en organisation; du kan betala för en tjänst från mig; jag kan underordna mig av respekt för din auktoritet, dvs. att jag helt enkelt tror att du förstår en situation och ett sammanhang bättre än mig; jag kan underordna mig av rädsla för repressalier, eller av önskan om gentjänster. Dessa olika former av underordnande kan också kombineras. Jag kan vara rädd för min ledare, eller önska gentjänster från denne.

Men som vi redan har sagt: det här med befallning och lydande motsvarar inte alls det vi eftersöker när vi talar om dialogisk styrning. Vi menar det motsatta. Vi söker en situation där den ledande inte bara befäller, och att den underordnade inte bara följer. Poängen med det extrema motexemplet var att visa att *all* styrning har en dialogisk aspekt; med Habermas terminologi – även med strategiska ambitioner förutsätter jag den kommunikativa rationaliteten i min språkliga interaktion. Men när vi talar om dialogisk styrning i strikt mening – när det dialogiska är en särskild *kvalitet* i styrningen? Förutsätter vi en total öppenhet? Att den styrande inte längre styr, att den följande inte längre följer, förutsätter vi en fullständig likhet? Men skulle vi då överhuvudtaget tala om att det sker en styrning? Upplöser begreppet dialog begreppet styrning?

Låt oss bena upp det. Begreppet dialogisk styrning förutsätter två saker. 1) Att det verkligen är dialog: dvs. att det råder ett genuint öppet samtal där inte en part gör de andra till medel för sina egna mål. 2) Att det verkligen är styrning: dvs. att det finns mål som orienterar handlandet. Relationen mellan de som träder in i dialog kan vara mer eller mindre hierarkisk eller horisontell.

Dessa båda första kriterier står i en möjlig konflikt: en konflikt mellan det öppna sökandet efter mål och den tydliga styrningen mot ett mål. Uttryckt med hjälp av Habermas som vi diskuterade ovan, kan vi säga att det är en konflikt mellan kommunikativ och strategisk rationalitet. Detta innebär inte att dialogisk styrning inte existerar, däremot innebär det att vi måste se vad vi menar med begreppet.

Ett dialogiskt förhållningssätt i styrning kan ses som ett slags öppenhet i relation till uppställda mål. Om flera parter går in i ett samtal, men inte förhåller sig dialogiskt, kan de ha olika mål, men skenbart ha samma mål. De förhåller sig istället strategiskt, och går in i dialogen för att så långt som möjligt uppnå det egna målet. Ett dialogiskt förhållningssätt kunde innebära en transparens kring de olika målen, och en genuin önskan att förstå andras bevekelsegrunder i uppsättande av sina mål, en strävan att upprätta gemensamma mål som alla kan finna sig till rätta med.



## 4 Dialog i Trafikverket – några empiriska iakttagelser

### 4.1 Dialogisk förekomst i det empiriska materialet

Syftet med det empiriska materialet är att belysa dialogens roll i olika delar av Trafikverket, såväl i verkets samverkan med andra samhällsaktörer som vid intern styrning och samordning. Poängen med empirin är inte att den ska ge en representativ bild av befintliga dialoger. Därtill är materialet ännu så länge för tunt. Snarare syftar den empiriska framställningen till att visa hur den filosofiska begreppsutredningen kan användas för att lyfta fram det dialogiska i Trafikverket. Den används också till att påbörja en tillämpning av teoribildningen för att undersöka dess bärkraft och behov av utveckling samt till att inleda en inventering av olika typer av dialoger för vidare undersökning i ett efterföljande projekt.

Till hjälp för analysen av intervjuer användes teman och begrepp som vuxit fram ur förstudiens filosofiska begreppsutredning. Tematiseringen av centrala teoretiska begrepp har använts som glasögon för att få syn på olika aspekter av dialogen i dess praktik. Men tolkningen av det empiriska materialet har även resulterat i nya eller justerade kategorier. Den nedanstående beskrivningen ska därför ses som ett sätt att väcka intressanta frågeställningar för fortsatta och fördjupade empiriska studier.

### 4.2 Dialog och legitimitet

Övergripande styrdokument och regleringsbrev visar att Trafikverket har som uppdrag att utveckla och förvalta infrastruktur i samverkan med andra aktörer i samhället. Däri består verkets huvuduppgift, vilken ges en ytterligare fördjupning och precisering i regleringsbrev och andra dokument som regeringen utfärdar för att övergripande styra verksamhetens inriktning. En viktig förutsättning för Trafikverkets verksamhet är därför den förankring som direktiv och finansiella ramar har i det politiska systemet. Det är en förankring som hämtar sin legitimitet från såväl den demokratiska process som tillsatt de maktavare som utfärdar uppdraget som den mediala och politiska dialog som rättfärdigar politiskt tagna beslut. Vi kan här se tydliga kopplingar till Habermas (1984a; 1987) idé om den offentliga politiska diskussionen som legitimitetsskapande, där den politiska viljeformationen är resultatet av en dubbel process – en kommunikativ mellan medborgare och den påverkan de utsätts för utifrån.

Det finns således en dialog som föregår, formar och legitimerar Trafikverkets uppdrag. Eller snarare; det är ett nätverk av olika dialoger som förs i media, mellan politiska aktörer, intressenter, medborgare, och där även Trafikverket själva gör konkreta inspel via den kontinuerliga dialog som förs med regeringskansliet. Inom ramen för den dialogen är Trafikverkets representanter en aktiv part i att diskutera inriktning och vilka konkreta projekt som ska prioriteras, inte minst som större projekt alltid ytterst bestäms av regeringen:

Vi har månatliga möten där vi träffar departementet och utbyter information om läget. Det är en dialog där man kan diskutera kommande regeringsuppdrag. De styr på projekt- eller objektnivå vad vi ska satsa våra pengar på och det kommer upp på de mötena.

Samtidigt med den planeringsdialog som utspelas på nationell nivå, pågår planeringsdialoger med regioner och kommuner runtom i landet för att diskutera regionala och lokala behov och önskemål. Slutprodukten av detta nätverk av dialoger blir således både Trafikverkets uppdrag som sådant och den legitimitet som uppdraget baseras på – att det är ett samhällsuppdrag man förvaltar, ytterst ett uppdrag från folket.

I Trafikverkets uppdrag ingår inte bara att utveckla och förvalta infrastruktur, utan även att göra det i samverkan med andra i syfte att utveckla samhället. Innebörden av detta är att det utgör en del av uppdraget att arbeta dialogiskt. Samverkan med omgivande intressenter förutsätter dialog. Inte minst förutsätter en gemensam verksamhetsstyrning en fortlöpande dialog, eftersom samverkande organisationer saknar gemensamma, organisationsöverskridande verksamhetsstyrningssystem. Tidigare AES-forskning (Hedlin, 2018) har visat hur idén om samverkan slagit rot på flera nivåer inom Trafikverket, men ändå inte fått fäste i de formella modeller för ekonomi- och verksamhetsstyrning som används. De följer fortfarande den egna organisationens juridiska gränser. De formella systemen för styrning och uppföljning går därmed i otakt både med den övergripande självbild som Trafikverket förmedlar externt och internt och den handlingspraktik i vilken samverkan med externa parter kommer till uttryck. Man kan då ställa sig frågan hur den gemensamma styrning som är nödvändig för samverkan överhuvudtaget är möjlig, givet avsaknaden av gemensamma och organisationsöverskridande styrsystem. Svaret verkar till stor del ligga i dialogens roll. Den upprättar relationer, skapar samtal och förståelse på olika plan och leder till samordnad handling.

### 4.3 Dialogen som relation

Uppdragets karaktär är möjligtvis en starkt bidragande orsak till att den dialog som vidtar inom Trafikverket, och med externa aktörer, om uppdragets konkretisering och detaljer, sällan beskrivs i termer av relationen med dialogparter. Medan Martin Buber (2008 och 2013) beskriver dialogen som en relation där vi ser och erkänner varandra som individer, Jag-Du, eller som en relation där vi objektifierar den andre, beskriver våra intervjupersoner sällan sina dialoger utifrån vilka relationer de skapar människor emellan. Dialogen beskrivs istället instrumentellt utifrån den uppgift den syftar till att lösa. Återkommande beskrivs dialogen som själva metoden för att ta sig an olika uppgifter:

Vi kallar till ett möte, och så diskuterar vi. Vi hade en workshop också.

Att dialogen inte beskrivs utifrån den relation den skapar med dialogpartnern, utan snarare utifrån den uppgift som ska lösas i termer av planering eller handling, behöver inte betyda att den personliga relationen är oväsentlig. Den kan mycket väl ha karaktären av en djupt känd Jag-Du-relation, där vi inte objektifierar varandra, utan verkligen bemödar oss om att se varandra. Men det är ändå uppenbart att dialogens huvudsyfte är ett annat än att ställa relationen i centrum. Den syftar snarare till att lösa ett tekniskt problem, vilket får till följd att *alla* som ingår i dialogen underkastar sig detta huvudsyfte. Dialogen blir det som sammanför oss för att gemensamt rikta våra krafter mot att utföra en uppgift. Det är inte så att jag objektiverar min dialogpartner i en Bubersk Jag-Det-relation, där den andre blir föremål för min manipulation. Snarare handlar dialogen om det Buber kallar ”teknisk dialog” (2008), där det överhuvudtaget inte är relationen som står i centrum, utan den uppgift som ska lösas. I den tekniska dialogen är relationen underställd uppgiften för *samtliga* deltagare.

När den tekniska dialogen står i centrum betyder inte detta att den personliga relationen suddas ut eller att det är ointressant vilka människor som deltar. Det är fortfarande viktigt att investera i varandra för att bygga upp det förtroendekapital som måste finnas som en bakgrund till alla dialoger:

Det här med förtroendekapitalet som man bygger upp mellan varandra, att ge och ta, det är väldigt, väldigt viktigt.

Tillit och förtroende är centrala i dialogen. Men den bör inte vila på att den personliga relationen till den andre är bärare av den tekniska kunskap som behövs för att fullgöra uppgiften. Dialogen kan gärna vara tillitsfull, men tilliten får inte leda till att all kunskap investeras i en specifik individ:

Det kan ha funkat jättebra och så slutar det en person, som var nyckelperson, och då blir det jättekaos. Sen ska den nya komma in och förstå systemet.

I dialogen löser vi olika uppgifter. I den tillitsfulla relation som utvecklas skapas efterhand en mängd kunskap om den uppgift som står i centrum, den tekniska problemlösningen. Den kunskapen får inte bli knuten till den personliga relationen, eller till de specifika individer som ingår i dialogen.

#### 4.4 Dialogen som kunskapssökande

Ett annat sätt att betrakta den dialog som söker svaret på en fråga är att se den, likt ett sokratiskt samtal i Platons dialoger, som en metod för sökande efter kunskap, där växelspelet mellan frågor och svar leder framåt, om än inte alltid till ett tydligt slutmål,

eller där ett slutmål inte alltid uppnås. Konkreta exempel på dialogen som sökande efter ny kunskap kan vara de anläggningsfora där Trafikverket regelbundet träffar konsulter och entreprenörer för att diskutera branschgemensamma fokusområden:

Där gör vi gemensamma arbeten. Nu senast på styrgruppen hade vi upp en exempelsamling på åtgärder för att minska växthusgasutsläpp i investeringsprojekt och vad vi kan jobba med för att nå de målen tillsammans. Det är ett exempel på arbete som har förekommit där, eller vad som krävs för att vi ska få in mer innovation i våra projekt.

Målet är här uppenbarligen att gemensamt utveckla idéer om hur övergripande målsättningar ska kunna uppnås. Målsättningarna för dialogen behöver inte nödvändigtvis vara tydligt formulerade, utan snarare av mer allmän karaktär – minskade utsläpp, mer innovation, etc. Men det innebär också att dialogen kan präglas av ett mer förutsättningslöst sökande efter ny kunskap, snarare än att leda fram till hur vi ska disponera befintliga resurser och metoder för att nå bästa möjliga resultat.

På motsvarande sätt kan vi ofta se hur gemensamma planeringsprocesser, mellan Trafikverket och andra parter, växer fram som strävan mot ett gemensamt mål, men där inte alltid enighet kan nås om sakernas tillstånd och vad som bör göras. Det behöver dock inte betyda att gemensam förståelse saknas eller att kunskapen hos någon av parterna är otillräcklig.

#### 4.5 Gemensam förståelse

I Habermas (1984b; 1987) teori om kommunikativt handlande kunde vi se hur det mest grundläggande är att nå en språklig förståelse. Att vi delar mening och har en gemensam beskrivning av sakförhållanden och att rent språkliga missförstånd inte uppstår. Den gemensamma dialogen blir här det forum där vi på olika plan möter varandra i språket. I dialoger mellan olika parter växer en gemensam förståelse fram i det gemensamma samtalet:

Vi har utgångspunkten att hitta det som är gemensamt, inte det som skiljer oss åt. För det är så lätt att prata om det som skiljer oss åt. Det tar aldrig slut. Men om fokus är på att hitta det som är gemensamt, då söker vi oss alla till samma punkt och då får vi någon form av dialog [...] Framför allt tror jag att man inser att det inte är så stora skillnader som man kanske från början trodde eller tänkte att det var.

Till försumbar del verkar dessa möten präglas av missförstånd och oförmåga att få sina verklighetsbeskrivningar att stämma överens. Det är inte förvånande med tanke på att de flesta dialoger sker i grupperingar där medlemmarna har en delad förståelsebakgrund. I den mån dialoger inkluderar lekmän, politiker och medborgare

som saknar den rent tekniska förståelsen, handlar diskussionen huvudsakligen om vad som ska göras, snarare än hur tekniska lösningar ska utformas. Att finna en gemensam förståelse på ett rent språkligt plan upplevs därför sällan som ett problem.

#### 4.6 Strävan efter konsensus

De flesta av de dialoger som framträder i denna förstudie kännetecknas av en tydlig strävan efter att uppnå konsensus. Det framkommer både i utsagor om Trafikverkets interna diskussioner och i berättelser om interaktionen med andra aktörer i samhället. Idén om att konsensus nästan alltid är möjlig ligger inbäddad i synen på den egna verksamheten som en form av teknisk problemlösning.

Karaktären av teknisk problemlösning finner vi inte bara till den del som Trafikverket samverkar med andra aktörer i samhället, utan även i den interna styrningen och uppföljningen. Nedbrytningen av mål och aktiviteter hamnar emellanåt i gränsdragningsproblem om vem som har ansvar eller vad som ska göras. I ett flertal fall har det framkommit att standardmetoden för problemlösning då inte i första hand är att hissa frågan i beslutshierarkin, utan att behandla frågan i en fördjupad dialog:

På de flesta möten och de gånger vi inte har kommit överens där jag varit inblandad, då har vi oftast tillsatt några medarbetare som får göra en workshop till nästa möte och komma fram med ett förslag. Då har man oftast kommit överens sedan.

Det finns dock två områden där konsensus kan vara svårt att uppnå – vid mål- respektive intressekonflikter. Där kan det ibland bli svårt att komma vidare. Åtminstone i form av rent teknisk problemlösning.

Målkonflikten karaktäriseras av att olika dimensioner vid ett beslut inte går att optimera utan att det går ut över andra viktiga dimensioner. Kompromisser mellan olika aspekter blir då nödvändiga. Typexempel kan gälla avvägningen mellan ekonomi, säkerhet och miljö, där alla aspekter är områden som Trafikverket har till uppgift att tillvarata. Normalproceduren för att hantera målkonflikter är att tidigt ta diskussioner om rimliga avvägningar:

Det kan ju vara en målkonflikt att om man tittar samhällsekonomiskt så har vi ju experter som är ekonomiskt i grunden och sen har vi experter som är miljöexperter [...] Vi har gemensamma ledningsgruppsmöten där vi synkar detta [...] Där skulle jag säga att dialogen är oerhört viktig och att man pratar ihop sig i ett tidigt skede.

Målkonflikter kan således normalt hanteras internt genom tidiga dialoger vars slutresultat blir kompromisser som upplevs som rimliga. Målkonflikten slutar i en form av konsensus som är en delad föreställning om en rimlig avvägning – ett

bejakande av att det finns flera röster som behöver höras och att inte en röst får tysta alla andra. Polyfoniska röster och olika intressen blir inte ett hinder för att komma överens. Den dialogiska syn vi ser här kan liknas vid den vi möter hos Arendt (1998), där diskussionen är ett uppvisande av oss själva och våra bästa argument, utan att vi därför behöver nå konsensus. I brist på *konsensus* kan vi nå *allosensus* (Bachtin, 1982) där vi inte når fram till ett samförstånd, men väl klargör våra positioner för varandra och för oss själva. Vi kan även formulera handlingsalternativ och skrida till gemensam handling utan att ha nått konsensus annat än i rent språklig mening – vi är överens om problematikens innebörder. Förutsättningarna för att lösa rena intressekonflikter är dock inte alltid lika goda.

Intressekonflikter är de tillfällen då kompromisser förvisso vore möjliga, men där olika intressen står emot varandra på ett sätt som upplevs vara svårt att jämka samman. Avståndet ses som alltför stort. Till skillnad från förekommande målkonflikter, där Trafikverkets egna mål kolliderar med varandra och måste avvägas, handlar intressekonflikterna om att de mål och intressen som Trafikverket verkar för kolliderar med intressen som andra parter har. Det kan vara att säkerhetsmål kolliderar med andra parters effektivitetsmål, dvs. snabba transporter. En annan förekommande intressekonflikt är den mellan nationellt och lokalt intresse:

Kommunerna har planmonopol och de får planera hur de vill, men de får inte planera så att det innebär påtaglig skada på riksintressen [...] Men normalt sett brukar man komma överens om en lösning innan.

Det händer dock att det är svårt att jämka det lokala intresset med riksintresset. Dialogen bryter samman. Ett exempel på det kan vara när länstransportplanen satt av pengar för ett ändamål och man förväntat sig att den nationella planen ska svara med motsvarande pengar och inkludera samma åtgärd, men där Trafikverket i sin planering inte kan se att det är förenligt med en samhällsekonomisk kalkyl:

Det har blivit en varböld mellan regionen och Trafikverket [...] Det är en oerhört infekterad fråga.

När konsensus inte kan nås beror det ibland på att myndighetsrollen kräver att Trafikverket bevakar nationella intressen som inte är förenliga med lokala, men det är inte alltid man intar en dogmatisk attityd vid intressekonflikter:

Ibland kommer vi fram till konsensus, ibland blir det kompromisslösningar. Men ibland så kör vi över organisationen också. Det tycker jag att vi gör lite för sällan [...] Jag menar inte att vi blir regelvidriga, men däremot finns det ju principer som vi följer som statlig myndighet.

#### 4.7 Framsyn snarare än samsyn

Att Trafikverket och lokala eller regionala aktörer inte alltid kan mötas i sin planeringsdialog resulterar normalt sett inte i osämja. Att vissa åtgärder inte kan införlivas i gemensamma planer innebär ändå många gånger att man genom att diskutera varandras trafikplanering ger värdefulla förutsättningar för varandras planering. Planeringens utgångspunkt är huvudsakligen att samla in behov och brister i trafiksystemet genom dialog med regioner och kommuner:

Ju tidigare vi hittar dialog tillsammans med kommunerna, alltså att få ihop den statliga infrastrukturen med den kommunala, desto lättare är det att hitta samsynen.

Men en viss oenighet om vikten av en åtgärd kan ändå ofta resultera i samfinansiering av åtgärden, dvs. att en kommun går in som medfinansiär av den. Ibland är det dock inte oenighet om behovet som sådant som blir ett problem i den gemensamma planeringen. Kompromisser går ofta att hitta om frågeställningar så länge dialogen ges tid att mogna:

Att sluta i total oenighet, där vi inte kommer vidare, då har ofta dialogen kommit in för sent i skedet [...] Om fem år kan vi vara beredda att genomföra något, och kommunen har investeringsmedel om ett halvår i sin budget. Det är jätteofta det blir den osynken i våra processer.

Att visa varandras planeringsförutsättningar i god tid blir således ett sätt att ge varandra framsyn i planeringen. Det blir ett sätt att visa sig för varandra. Redan tidigare AES-forskning har visat att en av planeringsdialogens viktigaste funktioner (Sundström och Wällstedt, 2017) är att olika parter visar sina planer och önskemål för varandra för att därigenom utbyta planeringsförutsättningar med varandra. Den får oss att se varandra. Likt den dialog som beskrivs av Arendt (1998) blir dialogen inte nödvändigtvis ett forum där vi kommer överens, men den gör att vi visar oss för varandra. Möjligtvis är det dialogens viktigaste funktion – att den får oss att framträda för varandra och därmed även för oss själva.

#### 4.8 Dialog och styrning

Det vi kan se på olika sätt i de ovanstående avsnitten är hur dialogen på olika sätt blir en grundläggande mekanism för att samordna handling och verksamheter. Till och med vid de tillfällen då vi inte kan komma överens om vad som ska göras, ger vi varandra möjlighet till samordnad handling genom dialogen. Men framför allt blir dialogen det organisatoriska smörjmedel som gör att vi kan såväl formulera gemensamma mål, fördela resurser som bestämma handlingsalternativ för att nå

uppsatta mål – både internt och i samverkan med externa aktörer. Dialogen har en central roll i styrprocessen genom att tillföra smörjmedel, utan vilket maskineriet skulle gnissla:

Formell dialog behöver man, för man behöver ha ett strukturerat sätt som är helt transparent. Men utan den informella dialogen skulle vi aldrig kunna lyckas med vårt uppdrag.

Den formella styrningen kan ersätta en svag dialog mellan olika parter som har ett behov av att samverka. Samordning åstadkoms uppifrån-och-ner i styrningen. Bland flera på Trafikverket kan vi se bilden av den egna organisationen som en samling av verksamheter som arbetar mer parallellt än i samklang. Verksamheter som riktas mot gemensamma mål, men där verksamhetsstyrningen och dess uppföljning fortfarande är inriktad på skilda verksamhetsgrenar, ”stuprör”, snarare än att utgå från trafiksystemet som en helhet:

Trafikverket är ett paraply av en massa fristående minimyndigheter. Och om man ser sig själv som en minimyndighet så har man också svårt att inordna sig i det övergripande och förstå att bli bättre på helheten.

Vikten av en inre dialog, en dialog mellan verksamhetsgrenar, och svårigheten med att få den till stånd, är något som dyker upp i olika sammanhang:

Det är saker som man pratar om på molnfri höjd, men organisationen har jättesvårt att omsätta det.

#### 4.9 Filosofi och styrningspraktik

I befintlig litteratur om verksamhetsstyrning är dialogen frånvarande och har trängts ut av ett styrbegrepp som har mer betoning på hierarkisk maktutövning än det gemensamma samtalet. På senare år har dock vissa förändringar kunnat märkas. En av dialogens produkter – tilliten – har kommit i fokus. Tillitsbaserad styrning har blivit ett modebegrepp. Tyvärr utan mycket diskussion om hur tilliten uppstår. Här finns mycket att lära av filosofins dialoglitteratur.

Såsom vi kunde förstå redan i det teoretiskt-filosofiska avsnittet har dialogisk filosofi en mängd att säga oss om hur vi förstår varandra, och därmed i förlängningen hur vi organiserar och styr gemensamma verksamheter. När människor samverkar för att sätta och uppnå olika mål ägnar vi oss i grunden åt dialogisk verksamhet. I det ovanstående kan vi se hur några aspekter av den dialogiska filosofins teman kan framträda i praktiken – såväl som fungerande samverkan som i sina utmaningar.



## 5 Villkor för dialog som styrform

### 5.1 Horisontell öppenhet

Med ett tydligare utifrån-och-in-perspektiv i styrningen som samhällsutvecklare ställs större krav på att kunna fånga varierande behov och hantera förväntningar som finns i den externa kontexten. Vi såg i det förra avsnittet att de flesta dialogfora som Trafikverket deltar i sker i grupperingar där medlemmarna har en delad förståelsebakgrund. För att klara av styrningen mot de transportpolitiska målen i sin helhet och att kunna uppnå Agenda 2030 i dess olika dimensioner skulle därför en struktur för horisontell öppenhet effektivisera dialoger och gynna utbytet av information och förväntningar ”där ingen lämnas efter, men ingen heller hålls tillbaka” (Prop. 2016/17:21, s. 9).

En dialog är sällan förutsättningslös utan innehåller villkor och outtalade, ibland uttalade, regler som leder dialogen i olika riktningar. En del förutsättningar och villkor är vi medvetna om medan andra styr interaktioner utan att vi är medvetna om det. Dessa villkor träder in både vad gäller *vem* som får och kan delta i dialoger och interaktioner och *hur* deltagandet kan ske. Man kan tala om en villkorad närvaro som handlar om att man kan få delta så länge man inte med sin närvaro ifrågasätter eller problematiserar sammanhanget, inte utmanar rådande norm. Eftersom denna förstudie har fokus på dialoger med både yttre och inre aktörer och därmed yttre och inre faktorer som har betydelse för styrformerna blir även villkoren för att delta i dialogen central för förståelsen av dess effekter.

I Tillväxtverkets rapport avseende 2019 framkommer detta i hur regioners utvecklingsarbete upplevs kunna samverka med myndigheter i olika regionala frågor. Trafikverket återges där explicit som en myndighet där aktörers förväntningar tillåts inverka på resultatet. Exempelvis återkommer Region Gävleborg till hur dialogen med Trafikverket har inneburit både utmaningar och möjligheter (Tillväxtverket, 2020) vilket knyter väl an till frågan hos Trafikverket om hur styrningen av dialoger med externa aktörer behöver utvecklas.

I tidigare kapitel har vi visat att dialoger inte är neutrala vilket kan tolkas som att de ingår i en villkorad kontext. Det innebär att dialoger kan vara villkorade utifrån olika förväntningar, olika uttalade och outtalade mål, vilket ger olika möjligheter för deltagande (Platzer, 1997). Om villkoren för dialoger och deras utförare blir medvetandegjorda fungerar de inte hindrande för en framåtriktad dialog som de annars skulle göra (Pincus, 2002). Villkorade dialoger, där medvetenheten är låg om hur villkoren ser ut och opererar i sitt sammanhang, leder till homogena grupper och rum där dialogerna sker. Villkor leder till tolkningsföreträde för vad en verksamhet ska ägna sig åt, hur resurser ska fördelas och vilka som kan uttala sig.

Adaptiva arenor (Uhl-Bien och Arena, 2018), som presenterats tidigare i denna rapport, utgör en möjlighet att heterogenisera, det vill säga vidga och bredda, de

sammanhang och de rum som den annars så homogeniserade dialogen riskerar att utgöra. Några värden som ofta lyfts fram som horisontella krav på myndigheter är jämställdhet och mångfald; ofta med utgångspunkt i de skyddade diskrimineringsgrunderna<sup>5</sup>. I detta avsnitt har vi fördjupat oss i jämställdhet tillsammans med ett exempel på mångfald: religiös tillhörighet. Dessa utgör exempel på värden och aspekter som kan fungera utvecklande för både dialoger och homogena rum.

## 5.2 Jämställdhet och mångfald på adaptiva arenor

Krav på att hantera yttre och inre förväntningar på användningen av en verksamhets resurser kan mötas organisatoriskt genom upprättande av adaptiva arenor. Genom en sådan organisatorisk lösning uppstår ett utrymme att samla in och ordna information samt värdera verksamheten utifrån informationen. Adaptiva arenor behöver kunna härbärgera konflikter, heterogeniteter och skapa utrymme, stöd och förtroende för gränsöverskridande samverkan internt i organisationen och externt med andra aktörer (Karlsson m.fl., 2019; Uhl-Bien och Arena, 2018). Det innebär att verksamheten ges möjlighet att arbeta med kvalitativa aspekter och perspektiv som jämställdhet och mångfald eftersom dessa kräver kvalitativt djup för att kunna implementeras. Trafikverkets förmågekarta som strategisk styrmodell leder in i möjligheter att formulera en adaptiv arena med jämställdhet och mångfald som centrala spår. En grundläggande dynamik i en sådan adaptiv arena är horisontell öppenhet och kommunikation. Horisontell öppenhet innebär en kommunikation över den funktionsindelade linjestyrningens gränser, så kallade ”stuprör”, och att sammanföra information och förväntningar från horisontella positioner utanför den egna arenan. Det kan betraktas i modellen om samhällsutvecklarrollen som en adaptiv arena:



Figur 5:1 *Samhällsutvecklarrollen som en adaptiv arena*, ur Karlsson, Lindell och Wittbom, 2019, s. 42.

<sup>5</sup> Diskrimineringslagen (SFS 2008:567) omfattar sju skyddade diskrimineringsgrunder: kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Modellen visar på vikten av horisontell öppenhet, som innebär att det inom den adaptiva arenan finns både ett intresse och en struktur för input från den dagliga produktionen och de yttre kraven på förändring. För att göra jämställdhet och mångfald till aktiva perspektiv i dialog och samverkan behöver de inlemmas i värderingen av förmågor.

Begreppet mångfald kan förstås, och användas, på många olika sätt. En väldigt vid definition är den som en myndighet refererat till som ”allt som gör en individ unik” medan en annan och kanske vanligare definition är etnicitets-, sexualitets- och trostillhörighetsperspektiv (Häyrén Weinstål, 2012). Trostillhörighetsperspektivet benämns oftast som ”religion eller annan trosuppfattning”. I denna rapport använder vi istället begreppet ”religiös tillhörighet” eftersom det betonar personens eget val; religion är något som personer väljer att utöva till skillnad mot övriga diskrimineringsgrunder som till exempel ålder, funktionsnedsättning eller kön.

I det här sammanhanget för vi varken en diskussion om teoretiska föreställningar om det ”fria” valet i relation till identitetsbegreppet eller huruvida barn som har sin primärsocialisation i starkt religiösa familjer har möjlighet att välja sin religiösa tillhörighet utan fokus ligger på ett frivilligt val av att vara medlem i ett religiöst sammanhang. Begreppet som betonar tillhörighet och medlemskap har också den fördelen att det skiljer ut etnisk tillhörighet från en religiös betydelse. Härigenom kan en åtskillnad göras mellan till exempel muslim och tunisier, hindu och indonesier, svensk och kristen.

I takt med ökad sekularisering i ett globalt perspektiv är det centralt att inte på förhand tillskriva personer religiös tillhörighet enkom för att de är födda i en viss region eller har en viss etnisk bakgrund. Majoriteten av personer som migrerar från länder med till exempel islamiskt politiskt styre till Sverige har en sekulär livsåskådning och känner sig främmande inför att tillskrivas identiteten muslim i en religiös betydelse. Begreppet har därtill den fördelen att det skapar en åtskillnad mellan religion och politik. Religionspolitiska grupper (till exempel kristna högern, islamism eller hindunationalism) kan då skiljas från mer renodlade religiösa samfund som kristendom, islam och hinduism (Sultán Sjöqvist, 2010). Begreppet religiös tillhörighet hjälper därmed till att inte blanda samman etnisk och religiös identitet, det särskiljer politik från religion och det möjliggör att förstå religiösa individers grad av omfattning av religiöst engagemang, värderingar och normer samt hur detta engagemang förhåller sig till värderingar och praktiker i majoritetssamhället.

I ett mer mångkulturellt och globalt samhälle ersätts det monokulturellt präglade samhället med ett där olika subgrupper ska leva sida vid sida i förhållande till majoritetskulturen. Enskilda medborgare eller deras religiösa samfund kan ha anspråk på utrymme i det offentliga rummet där flera grupper ska samsas. Några talande exempel är processioner, högtidlighållande av religiösa högtider eller begravningståg. Strukturer för horisontell öppenhet kan leda till ett större och mer inkluderande vi,

genom vilket olika grupper kan få utrymme att uttrycka sina perspektiv och sannolika förväntningar. Olika ingångsvärden, normer och värderingar kan då samordnas och jämkas med majoritetssamhällets uppfattningar och Trafikverkets uppdrag.

När horisontell öppenhet implementeras på den adaptiva arenan kan organisationen ställas inför utmaningar när kommunikationen ska ske över olika gränser och när information och förväntningar ska sammanföras från positioner utanför den egna arenan. I förhållande till mångfald kan till exempel religion innebära att det uppstår värderingskrockar som härrör från att religiösa grupper kan ha andra ingångsvärden, värderingar och normer än både majoritetssamhället och sinsemellan. Därför kan det vara av intresse att lyfta fram religiös tillhörighet som ett exempel på mångfald inom arbetslivet och hur det kan hanteras inom ramen för den horisontella öppenheten. Vilka förmågor och resurser behövs? Vilka aktiviteter och prestationer krävs? Vilka effekter vill man uppnå?

Det är vanligt att en kombination av begreppen jämställdhet och mångfald benämns som intersektionell analys, vilket syftar till att inkludera flera olika dimensioner för exkludering från privilegier. I Tillväxtverkets rapport definieras intersektionalitet på följande sätt:

Intersektionalitet innebär att synliggöra hur olika maktordningar och diskrimineringsgrunder påverkar och ibland förstärker varandra, en enskild maktordning kan inte förstås oberoende av andra. Exempelvis om målgruppen är ”nyanlända” krävs ett beaktande att nyanlända utgörs av en heterogen grupp individer, hög- och lågutbildade kvinnor och män med olika kunskap och erfarenheter. För att en insats ska nå rätt effekt behöver olika faktorer tas i beaktande beroende på vilka individer som omfattas av insatsen. (Tillväxtverket, 2020, s. 112)

Den intersektionella diskussionen syftar till att synliggöra att inte bara kön innebär en utmaning i resursanvändning utan att även de andra diskrimineringsgrunderna gör det. Eftersom den intersektionella analysen inte med nödvändighet bygger på just diskrimineringslagens logik och struktur utan snarare forskning och levd erfarenhet av diskriminering kan den innehålla även andra maktuttryck såsom social klass. I den intersektionella diskussionen kan man också hellre benämna processer som rasifiering (se exempelvis De los Reyes, 2014) istället för etnisk bakgrund som orsak till diskriminering. Den intersektionella analysen har emellertid samma fokus som den juridiska analysen av vilka som, så att säga, kan diskrimineras; nämligen att benämna dem som inte får tillgång till resurser, som blir exkluderade och i någon mening kan betraktas som offer för en ordning. En annan möjlighet till analys, som presenteras nedan, är att benämna normen för en kontext och därmed vilka som faktiskt får tillgång till dialogen, resursfördelningsmakten och som homogeniserar rummet.

### 5.3 Styrning för ett socialt hållbart samhälle

I målstyrning baserad på New Public Management (NPM) har diskrimineringsgrunden kön haft svårt att bli en aktiv parameter. I termer av jämställdhet kan det förklaras av att man är inriktad på kvantitativa mått som begränsas till konkret mätbara värderingar. Det kan också vara ett begränsat fokus, eller presenteras med en begränsad funktion, på det sätt som Halling, Faith-Ell och Levin (2016) gör i sin handbok om jämställdhetskonskvensbedömning i transportplaneringen där författarna presenterar checklistor för olika delar av en planeringsprocess. Handboken är ett utmärkt exempel på konkret jämställdhetsarbete med en klar och definierad utgångspunkt att operativt verka i ett förfarande.

Jämställdhet är emellertid mer komplext än så. Kvantitativ jämställdhet är relativt lätt att mäta och följa upp medan den kvalitativa kräver mer omfattande analysredskap, mer administrativa resurser och en djupare kompetens inom jämställdhetsteori. När verksamhetsstyrningen förskjuts mot Public Value Management (PVM) – styrning mot samhällsvärde – breddas och omfamnas den verkliga efterfrågan på en myndighets verksamhet genom ett tydligare utifrån-och-in-perspektiv (Wittbom, 2018). Fler grupper blir inkluderade i analyser av verksamhetens resursanvändning och på ett tidigare stadium än vid budgetavvikelser i efterhand. Tillväxtverket lyfter i sin rapport för 2019 att man istället kan behöva utveckla en utmaningsdriven styrning. Det innehåller andra utmaningar än att kvantifiera jämställdhet såsom hur det mätbara ska fångas in (Wittbom, 2015; Tillväxtverket, 2020).

Religion är ett annat komplext begrepp som kräver mer omfattande analysredskap, mer administrativa resurser och en djupare kompetens inom ämnet. Ur den troendes perspektiv uppfattas ofta den religiösa tron som en källa till glädje och styrka, moralisk kompass och ett löfte om ett liv bortom det liv som vi alla delar. Inte desto mindre bör det uppmärksammas att religion, sett ur ett analytiskt perspektiv, är ett heterogent fenomen där olika religiösa traditioner skiljer sig åt sinsemellan och att det religiösa innehållet, doxa, förändras över tid.<sup>6</sup> Olika samfund kan ha skilda anspråk på legitimitet, en del uppfattar sig som den enda sanna religionen medan andra erkänner att "sanningen" kan finnas inom flera olika samfund. Samfunden kan därtill stå i harmoniskt förhållande till sin omvärld eller i konfliktfyllt förhållande till sin omvärld. Ju mer avvikande värderingar och normer ett samfund har visavi majoritetssamhället desto mer behöver de skydda sina anhängare från den "hotfulla" omvärlden. Och vice versa, ju mer lika värderingar och normer ett samfund har visavi majoritetskulturen desto mindre kontroll behöver samfundet ha över sina medlemmar.

---

<sup>6</sup> Ett exempel är om samfunden tillåter kvinnliga ledare (präster, imamer, rabbiner etc.) eller ej. Här går många samfund i en mer liberal riktning och överger den patriarkala föreställningen om att det enbart är särskilt utvalda män som kan föra gudens talan, medan andra samfund behåller en mer traditionell tolkning av kön.

Det här kapitlet har fokus på normativa förväntningar och hur de, och deras konsekvenser, kan bli synliga i beslutsprocesser och maktgöranden. Eftersom ”normativa förväntningar” kan ringa in ett ganska omfattande material har vi valt att lyfta kön och religiös tillhörighet som exempel på dimensioner där verksamheter ställs inför utmaningar i dialogsituationer.

Normer utvecklas i alla kontexter och syftar till att reglera och styra beteenden och, i frågan om organisationer, till exempel arbetsplatskulturer (Häyrén, 2016). Normer kan utvecklas både genom en medveten styrning och av sig självt. De kan dock leda till oönskade beteenden eller vara initialt efterfrågade men leda till oönskade resultat vilket i sin tur kan leda till ineffektiv resursanvändning (Andersson, 2007). Oönskade normer kan förstås i många olika facetter där några exempel är mobbning, dvs. kränkande särbehandling, när någon uppfattas eller ges identitet som avvikande i en arbetsgrupp, trakasserier på grund av någon av diskrimineringsgrunderna eller diskriminering.

Normer kan också leda en verksamhet framåt och skapa en organisation som är efterfrågad som arbetsplats eller leverantör av varor och tjänster med konstruktiva utgångspunkter. Värdet av att arbeta medvetet med normer kan därför inte överskattas.

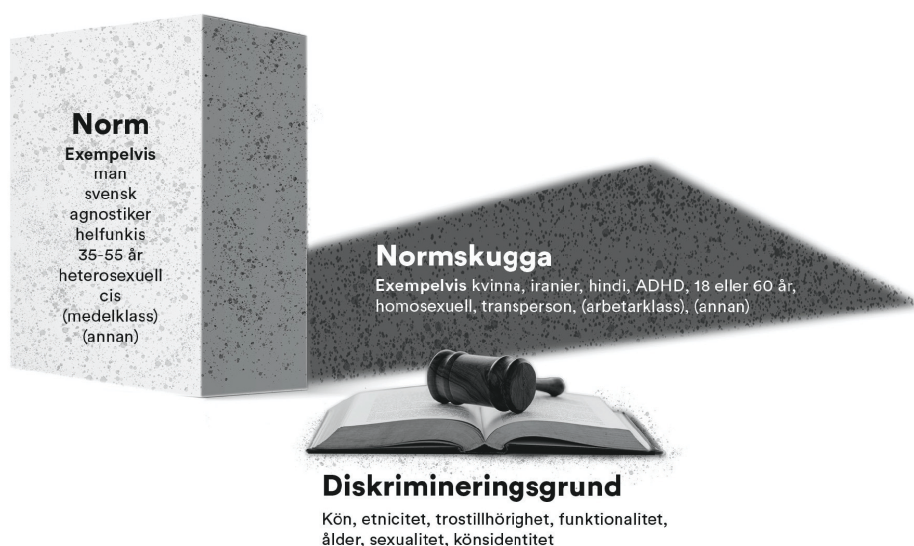
#### 5.4 Norm och normskugga

Normer som levnadsregler är nödvändiga för en organisation och utformas vare sig man syftar till det eller ej. I en medveten och framåtriktad styrning av en verksamhet identifieras och formuleras rådande normer i verksamhetens olika delar för att de inte ska utgöra störande moment. Snarare ska rådande normer, både synliga och underliggande, fungera som drivkrafter för en verksamhet. Normer förstås ofta i termer av arbetsplatskultur (Häyrén, 2016) och konstrueras som instrument för inkludering och exkludering; det som i olycklig utveckling kan resultera i diskriminering. Diskrimineringslagen (SFS 2008:567) har formulerats för att stävja en sådan utveckling och syftar till att omfamna alla tänkbara diskrimineringsgrunder.

I Sverige ändrades lagen 1 januari 2008 som en EU-anpassning varvid sju diskrimineringsgrunder utvecklades för att definiera risker för konsekvens av normavvikelse. Dessa är kön, ålder, funktionsnedsättning, sexualitet, könsidentitet, trostillhörighet och etnicitet. Utöver dessa juridiska definitioner av normavvikelse kan man lägga till social och ekonomisk klass, politiska ställningstaganden samt till exempel utseende – där exempel som tatueringar, piercing, (brist på) skönhet och kroppsstorlek brukar nämnas som risker. En tolkning av formuleringen av diskrimineringsgrunderna är att de definierar norm genom att lyfta ut vilka som *inte* ingår i de rådande normerna, de övergripande normer som råder i en samhällskontext och som styr till exempel tolkning av vad som är inkluderande och exkluderande för sammanhanget på en makronivå. På organisationsnivå leder analyser av de rådande normerna in på vem som har tolkningsföreträdet om hur resurser ska användas och

vem som ska använda dem. Diskrimineringsgrunderna visar då vem som löper risk att inte få del av en verksamhets resurser. Det kan också formuleras som risk för verksamheten i termer av brist på kommunikation, inadekvat fördelade resurser, målformuleringar som blir alltför snäva etc.

En utgångspunkt är att diskrimineringsgrunderna visar på avvikelser från en övergripande norm, vilka som riskerar exkludering ur ett sammanhang, på olika analysnivåer och i olika kontexter, och hur den exkluderingen kan gå till. Lagen pekar egentligen inte därmed mot den styrande normen och hur dess tolkningsföretråde eller resursfördelningsmakt ser ut utan istället mot vilka som riskerar att hamna i skuggan av normen. Av det skälet diskuteras emellanåt lagens räckvidd och tillräcklighet, och om det behövs fler diskrimineringsgrunder, vilka som ska formuleras och vilka risker som finns för diskriminering. Ett enkelt exempel är diskussionen om social och ekonomisk klass som inte utgör en skyddad diskrimineringsgrund men som utgör en stor risk för exkludering ur arbetsplatskulturer eller ett osynliggörande i diskussionen om resursfördelning. Modellen nedan visar en vanlig föreställning om vilka som har normprivilegier och vilka som inte har det. En analys av lokala normer kan dock visa en annan bild varför modellen kan fungera som instrument för definition av privilegier och norm i olika sammanhang.



Figur 5:2 Norm och normskugga

Varje enskild organisation utvecklar egna normer och därmed grunder för jämställdhet, inkludering och föreställningar om lämplig resursfördelning (till exempel vem man är till för och vem som kan vara delaktig på olika nivåer) och vilka som ska vara rådande (Connell, 2003; Häyrén Weinstål m.fl., 2014). För att knyta detta och

dess effekter till styrning av en verksamhet behöver man bli medveten om vilka normer som opererar i en verksamhet.

I termer av, exempelvis, maskulinitet utvecklas hegemonisk maskulinitet, som visar hur man i en verksamhet definierar det rådande idealet, alltså den maskulinitet som för tillfället är den förhärskande. Den rådande maskuliniteten visar både en slags hjältebild och ett ideal men också den angränsande maskuliniteten och vad som ryms i den (Abrahamsson, 1999; Häyrén Weinstål m.fl., 2014; Häyrén 2016). Eftersom hjältebilderna oftast är så idealiserade att de är ouppnåeliga är det mer fruktbart att rikta in verksamhetsanalyser på de angränsande maskuliniteterna eftersom de fångar in *försöken* att vara idealet och vilka beteenden som ingår i det (Abrahamsson, 1999). I den delen av normskapande som handlar om kön och etnicitet leder en analys av den angränsade maskuliniteten in i en norm om en vit man med ett visst handlingsutrymme och kanske en viss nivå av makt, med viss apparition och sätt att formulera sig. Om det motsvarar en verksamhets chefsideal så kan man i analysen också få syn på vilka som utesluts ur möjligheterna eftersom normen leder in i en föreställning, en idé, om lämplighet (Häyrén, 2016). Likaså i den delen av normskapande som handlar om religiös tillhörighet kan en föreställning som utgår från ett kristet eller agnostiskt ideal fungera som en bild för det normala sättet att utöva sin tro och praktik på medan andra former av religiös tro och praktik som inte är förhärskande inte ryms inom dessa föreställningar (Sultán Sjöqvist, 2009).

Forskning om jämställdhet pekar mot att män och maskulinitet är rådande norm som ett övergripande värde (Hirdman, 2001; Connell, 2003; Kimmel, 2011). Det finns emellertid lokala normer i organisationer där normen för närvaro är en annan än den övergripande makronormen. Ett exempel är pedagoger i förskoleverksamhet som i hög utsträckning är kvinnor och där män innebär en normavvikelse. I det fallet är det dessutom en normavvikelse som ofta är stigmatiserad eftersom det finns en föreställning om att män som söker sig till förskolepedagogiken kan vara pedofiler, en föreställning som innebär sned resursfördelning och exkludering av individer när den får utrymme att operera.

Myndigheters samverkan med medborgare sker inte i ett vacuum, normer och värderingar kan såväl underlätta som försvåra dialoger. En myndighets sekulära och rationella utgångspunkt skiljer sig från samfundens som bygger på en religiös världsbild med dess specifika normer och värderingar, vilket i sin tur påverkar samverkan och dialog med dessa grupper. En myndighet kan inte för sin verksamhet anta en religiös föreställningsvärld som grunden för sin myndighetsutövning eller tvinga anställda som inte delar den aktuella tron att anpassa sig till de religiösa normerna och värderingarna i sin yrkesutövning. En myndighet har därtill att hantera olika religiösa gruppers föreställningsvärldar så att den ena gruppen inte får resursfördelar framför andra samfund. Det kan till exempel handla om att religiösa



grupper har anspråk på samma geografiska område i det offentliga samhället med hänvisning till sina respektive religiösa urkunder.

Normativa föreställningar inom den egna organisationen kan vara utformade så att de exkluderar vissa externa aktörer från religiösa samfund, de hamnar i normskugga, samtidigt som andra religiösa samfund inkluderas i den horisontella öppenheten, vilket får som konsekvens att endast vissa samfund får del av verksamhetens resurser. Båda förhållningssätten innebär en risk för organisationen i det att kommunikationen brister, förmågan att samla in information och förväntningar blir lidande, målformuleringar kan bli för snäva eller normativt exkluderande vilket kan innebära att resurserna snedfördelas.

Vid horisontell öppenhet behöver både risker för att interna och externa aktörer hamnar i normskugga uppmärksammas och att konflikter som grundar sig i olika värderings- och normsystem, religiösa såväl som sekulära, värderas och hanteras på ett konstruktivt sätt. Vilka är de (olika) villkoren och ingångsvärdena för dialog? Vad möjliggör och hindrar dialogen internt och externt med medborgarna? I en medveten och framåtriktad styrning identifieras och hanteras rådande normer såväl som normskugga och eventuella konflikter och heterogeniteter som grundar sig på religiös övertygelse på ett sätt som möjliggör samråd med medborgarna och de anställda utan att verksamhetens grunduppdrag blir lidande.

Myndigheter har att vikta vilken diskrimineringsgrund som bör få företräde för medborgarna, religiös tillhörighet å ena sidan, och jämställdhet å andra sidan. Frågan handlar om vilken diskrimineringsgrund som ska ha företräde i det offentliga rummet. Här är det intressant att följa vilken syn på kön respektive religiös tillhörighet som får genomslag i statliga myndigheter samt hur dessa dialogsituationer gestaltar sig i praktiken.

## 5.5 Norm och normskugga i styrningen

Det är fortfarande, trots det sedan länge formulerade kravet på myndigheter att jämställdhetsintegrera, vanligt att verksamheter inte problematiserar eller analyserar vilka underliggande könsnormer som finns i beslutsfattande om exempelvis resursfördelning, det som är en grund för styrning. Styrningsverktyg kan förefalla värdeneutrala och objektiva och leverera instrument som ger en ”verklig” bild av verksamhet över en bestämd tidsperiod. Beslutsfattande och resursfördelning är emellertid inte neutrala varken i instrumentens utformning eller deras implementering och fortlöpande användning (Wahl m.fl., 2018; Wittbom, 2009). Det är nödvändigt att göra normanalyser av de processer som resursfördelningsbeslut bygger på för att normer och deras konsekvenser ska framträda. I exemplet ovan om män i förskolan kan det förefalla uppenbart vilken könsvärdering som ligger till grund för bemanning. I en djupare analys skulle dock även andra könsbaserade antaganden komma fram som får exkludering av män som pedagoger som konsekvens. Ett exempel skulle kunna

vara en föreställning om mäns oförmåga att visa känslor som leder vidare i en föreställning om att det män som är pedagoger borde ägna sig åt är att fixa koptorn och spela fotboll med barnen medan de i själva verket vill verka som pedagoger oavsett könstillhörighet.

Liknande exempel finns för kvinnor i mansdominerade fält. Det kan råda starka föreställningar om att kvinnor kan delta i försvaret eller polisen för att de bidrar med ett kvinnoperspektiv eller tillför empati istället för att närvara i sin kompetens och uppgift för verksamheten. Detta kompensatoriska synsätt är exempel på normer som styr verksamhetsbeslut om de inte problematiseras. I räddningstjänsten råder starka föreställningar om att kvinnor är olämpliga som brandmän för att de saknar den kroppskompetens som krävs (Häyrén Weinstein m.fl., 2014; Häyrén 2016). Den kan råda trots att de kvinnor som finns i sammanhanget har klarat alla nödvändiga tester. Konsekvensen av denna ”könskodning av lämplighet” är att kvinnor inte kan uppfattas som kompetenta brandmän, motsvarande hur män uppfattas som olämpliga pedagoger, och därför inte bör ta del av exempelvis kompetensutveckling eller vissa arbetsuppgifter.

Ett annat exempel på hur starka föreställningar om lämplighet kan inverka på enskilda anställda är om det finns någon anställd som har en stark religiös framtoning i arbetslivet så får hen ansvara för frågor om mångfald och inkludering istället för att arbeta med uppgifter som hen är utbildad för och anställd för att genomföra.

Det blir alltså verksamhetsbeslut om resursfördelning baserat på *föreställningar* om lämplighet snarare än *reell* lämplighet. Det leder i sin tur till ineffektiv resursanvändning eftersom lämplighet och verksamhetsbeslut baseras på exempelvis kön istället för kompetens, vilket påverkar villkoren för dialoger.

## 6 Resultat i form av förslag på fortsatt forskning

### 6.1 Inledning

I avsnittet om dialoger i styrningen refererade vi till Rajala och Laihonen (2019) som för fram behovet av mer forskning om dialog som styrform. Denna förstudie inom Trafikverket pekar på samma behov. Vi sammanfattar här tre fruktbara inriktningar på fortsatt forskning som alla tillsammans bidrar till att förstå mer om hur verksamhetsstyrningen kan bli mer dialogisk i syfte att stärka Trafikverkets samhällsutvecklarroll.

### 6.2 Dialog som styrform

I övergången från New Public Management till Public Value Management, från ett resurseffektiviserande inifrån-och-ut-perspektiv till att styra med ett värdeskapande utifrån-och-in-perspektiv för ökad samhällsnytta, har Trafikverket lyckats skriva fram en styrlogik som omfattar båda perspektiven samtidigt. Trafikverket har också många styrdokument som innehåller begreppen uppföljning, utvärdering, samverkan, dialog etc. I den funktionsindelade linjeorganisationen finns dock många gränser att överbygga för att ha en skarp omställningsförmåga som bottnar i samhällsutvecklingen. Här finns krockar mellan vertikal och horisontell styrning som behöver undvikas genom samordning och samverkan.

Med ”Ett större VI” inkluderas även externa aktörer i förmågan att skapa samhällsutveckling. Förståelse för de andras styrningslogiker krävs för att Trafikverket ska kunna styra proaktivt istället för att akut hantera problemfyllda symptom, exempelvis värderingskrockar baserade på olika mer eller mindre (o)kända utgångspunkter och ingångsvärden över gränserna.

En fråga att ställa sig är vilken roll som olika styrformer får för att hantera dessa olika perspektiv. Vårt förslag på fortsatt forskning tar avstamp i samspelet mellan de roller som styrning och dialog(er) får för att hantera olika perspektiv i verksamheter. Detta blir viktigt för att förstå hur olika perspektiv kan samexistera och samspela, å ena sidan. Men också viktigt för att förstå hur konflikter och spänningar mellan olika perspektiv uppstår, å andra sidan. Ett delprojekt avser därmed att studera hur dialoger och styrning möjliggör och/eller begränsar hanteringen av olika perspektiv i verksamheter. En övergripande forskningsfråga blir mot denna bakgrund:

*- Hur hanteras ”både och” i olika perspektiv genom styrning och dialog?*

### 6.3 Villkor för dialog

Alla sammanhang och intersektioner mellan människor innehåller villkor för närvaro och påverkansutrymme. Det gäller även dialoger vare sig de är interna inom en

verksamhet eller externa med aktörer som befinner sig utanför verksamhetens ramar. Processerna för att genomföra dialoger grundas på värdegrunder, olika normer som skapar olika kulturer. Genom att använda modellerna för adaptiva arenor och Trafikverkets förmågekarta kan dessa utmaningar med dialogen som styrinstrument adresseras.

Förstudien lyfter bland annat fram ett verktyg för medvetandegörande av vilka normer och därmed normskuggor som råder och att en verksamhet behöver ha insikt om både dessa normer och de konsekvenser de får för verksamhetens resultat. I ett fortsatt projekt kan modellen testas med avseende på undersökning av rådande normer men också med avseende på hur den kan kopplas till verksamhetsstyrning.

De normer som har genomgripande inverkan på inkludering i dialoger är kön, dvs. jämställdhetsfrågan, och mångfald – som oftast omfattar religion och etnisk tillhörighet – samt funktionsnedsättning. En verksamhet behöver känna till hur detta tar sig uttryck och kunna värdera konsekvenserna av rådande normer. Man kan också fråga sig vilka andra normer som konstruerar villkor för dialog och hur dessa villkor får effekt på resursanvändningen. En fråga för fortsatt forskning är därför:

*- Hur kan Trafikverket utveckla och bredda villkoren för dialoger på adaptiva arenor genom att arbeta normmedvetet?*

#### 6.4 Dialogisk styrning ur ett filosofiskt perspektiv

Trafikverket ansvarar för att uppnå övergripande mål som sätts av regering och riksdag i demokratisk ordning. Dessa mål ska uppnås i samverkan med andra aktörer i samhället under Trafikverkets ledning. Enligt traditionell teori om ekonomistyrning har man att balansera mellan att strikt styra över de processer som ska leda fram till dessa mål och att låta marknaden ansvara för verkställandet av målen. Tanken om dialog som styrform öppnar dock en ytterligare dimension av arbetet mot dessa mål. Både maktutövningen och marknadsprocesserna förutsätter en fungerande dialog.

Därför har vi vänt oss till den filosofiska tanketraditionen för att undersöka den dialogiska aspekten av styrning. I denna text har vi lyft fram dialogen som ett grundläggande fenomen som är centralt för att förstå de utmaningar vad gäller demokrati och effektivitet som Trafikverket står inför. Vi har visat hur de begrepp som framträtt i den filosofiska utredningen kan belysa aspekter av de dialoger som äger rum i Trafikverkets styrning – både internt och i samverkan med andra aktörer.

I syfte att möjliggöra en fördjupad beskrivning av problem och möjligheter i Trafikverkets verksamhetsstyrning ställer vi följande fråga för fortsatt forskning:

*- Hur situeras olika former för dialog i Trafikverkets verksamhetsstyrning och samverkan och hur står dessa i relation till fenomen som konflikt, legitimering och rationalitet?*

## Referenser

- Abrahamsson, L. (1999) *Att återställa ordningen – Könsmönster och förändring i arbetsorganisationer*. Akademisk avhandling, Institutionen för arbetsvetenskap, Luleå tekniska universitet.
- Ahrens, T. (2018) Management controls that anchor other organizational practices. *Contemporary Accounting Research*, 35(1): 58–86.
- Andersson, A. (2007) *Vi blev antagligen för många: Könskränkande behandling i akademisk miljö*. Akademisk avhandling, Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Arendt, H. (1998) *Människans villkor – Vita activa*. Göteborg: Daidalos.
- Aristoteles (1993) *Politiken*. Politika. Partille: Åström.
- Bachtin, M. (1991) *Dostojevskijs poetik*. Gråbo: Anthropolos.
- Bachtin, M. (1982) *The Dialogic Imagination*. Austin: University of Texas Press.
- Bebbington, J., Brown, J., Frame, B. & Thomson, I. (2007) Theorizing engagement: the potential of a critical dialogic approach, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 20(3): 356–381.
- Benhabib, S. (2004) *The Rights of Others*. Cambridge University Press.
- Brown, W. (2015) *Undoing the demos: neoliberalism's stealth revolution*. New York: Zone Books.
- Buber, M. (2013) *Jag och Du*. Ludvika: Dualis.
- Buber, M. (2008) *Dialogens väsen*. Ludvika: Dualis.
- Cederberg, C. (2019) Inledning i Cederberg (red.) *Yrkesmänniskan i den kapitaliserade välfärden*, Södertörn Studies in Practical Knowledge, Huddinge: Södertörns högskola.
- Connell, R. W. (2003) *Om genus*. Göteborg: Daidalos.
- Cooper, D.J., Ezzamel, M. & Robson, K. (2019) The multiplicity of performance management systems: heterogeneity in multinational corporations and management sense-making. *Contemporary Accounting Research*, 36(1): 451–485.
- De los Reyes, P. (red.) (2014) *Inte bara jämställdhet: intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet*. Delegationen för jämställdhet i arbetslivet, SOU 2014:34, Stockholm: Fritzes: 173–195.
- Fraser, N. (2009) *Scales of justice: reimagining political space in a globalizing world*. New York: Columbia University Press.
- Gadamer, H-G. (1999) *Gesammelte Werke. Bd 1, Hermeneutik, 1: Wahrheit und Methode: Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik*. Mohr Siebeck: Tübingen.
- Habermas, J. (1995a) *Diskurs, rätt och demokrati. Politiska texter i urval av Erik Oddvar Eriksen, E. och Molander, A.* Göteborg: Daidalos.

- Habermas, J. (1995b) *Kommunikativt handlande. Texter om språk, rationalitet och samhälle*. Molander, A. (övers. och red.). Göteborg: Daidalos.
- Habermas, J. (1995c) *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2. Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, J. (1992) *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Habermas, J. (1987) *The Theory of Communicative Action – Volume 1 & 2*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, J. (1984a) *Borgerlig offentlighet*. Lund: Arkiv förlag.
- Habermas, J. (1984b) *The Theory of Communicative Action – Volume 2*. Cambridge: Polity Press.
- Halling, J., Faith-Ell, C. & Levin, L., (2016). *Transportplanering i förändring. En handbok om jämställdhetskonskvensbedömning i transportplaneringen*. Stockholm/Linköping: K2.
- Hedlin, P. (2018) *Språkspel i otakt – en studie av samverkan i Trafikverket*. Akademin för ekonomistyrning i staten, Rapport 2018:2. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Hirdman, Y. (2001) *Genus - om det stabila föränderliga former*. Malmö: Liber.
- Häyrén, A. (2016) *Constructions of Masculinity: Constructions of Context: Relational Processes in Everyday Work*. I Häyrén, A. & Wahlström Henriksson, H. (red.) *Critical Perspectives on Masculinities and Relationalities: In Relation to What?* Switzerland: Springer.
- Häyrén Weinestål, A., Berg, H. & Bondestam, F. (2014) *Bromance och riskpareringsstrategier. Maskulina praktiker och föreställningar i svensk räddningstjänst*. Göteborg/Stockholm: Makadam förlag.
- Häyrén Weinestål, A., Goedecke, K., Andersson, K., Malmberg, D., Hussénus, A. & Erikson, J. (2012). *Statens jämställdhetspolitik - Kan den granskas? En genomgång av statens insatser och strategier för jämställdhet inom några centrala områden*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Karlsson, F., Lindell, E. & Wittbom, E. (2019) *Styrning i rollen som samhällsutvecklare – slutrapport från en studie inom Trafikverket*. Akademin för ekonomistyrning i staten, Rapport 2019:1. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Kimmel, M. S. (2011) *The Gendered Society*. 4<sup>th</sup> edition. New York: Oxford University Press.
- Laihonen, H. & Mäntylä, S. (2017) Principles of performance dialogue in public administration, *International Journal of Public Sector Management*, 30(5): 414–428.
- Lévinas, E. (1994) *Liberté et commandement*. Paris: Fata Morgana.

- Lévinas, E. (1961) *Totalité et infini: essai sur l'extériorité*. Paris: La Haye.
- Malmi, T. & Brown, D. A. (2008) Management control systems as a package- Opportunities, challenges and research directions, *Management Accounting Research*, 19(4): 287–300.
- Mouffe, C. (1999) Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism, *Social Research*, 66(3): 745–758.
- Mårtensson, M. (2007) Drömmar om något bättre: Om managementmodeller, mätningar och människor. Akademisk avhandling, Ekonomihögskolan, Mälardalens högskola.
- Näslund, L. (2020) Ministern vill att genusfrågan lyfts in i nya planen för infrastruktur. *Dagens Nyheter*. 23 september. <https://www.dn.se/sverige/ministern-vill-att-genusfragan-lyfts-in-i-nya-planen-for-infrastruktur/> (Hämtad 2020-09-24).
- Pincus, I. (2002) *The politics of gender equality – A study of implementation and non-implementation in three Swedish municipalities*. Akademisk avhandling, Örebro universitet.
- Platon (2000–2009) *Skrifter*. Översättning, förord och noter av Jan Stolpe. Stockholm/Lund: Atlantis.
- Platzer, E. (1997) Män som hindrar och män som främjar jämställdhetsarbete. I Jónasdóttir, A. G. (red.) *Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid*. Rapport till Utredningen om fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män, SOU 1997:114. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Prop. 2016/17:21 *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- 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.
- Prop. 2001/02:20 *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Prop. 1997/98:56 *Transportpolitik för en hållbar utveckling*. Stockholm: Kommunikationsdepartementet.
- Rajala, T. & Laihonon, H. (2019) Managerial choices in orchestrating dialogic performance management, *Baltic Journal of Management*, 14(1): 141–157.
- Ranciére, J. (2010) *Dissensus: on politics and aesthetics*. London: Continuum.
- SFS 2010:185 *Förordning med instruktion för Trafikverket*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- SFS 2008:567 *Diskrimineringslag*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

- Sultán Sjöqvist, M. (2010) Religionssociologi. I Svensson, J. & Arvidsson, S. (red.) *Människor och makter. En antologi om att tänka kritiskt om religion*. Halmstad: Högskolan i Halmstad.
- Sultán Sjöqvist, M. (2009) Studentröster om religionsvetenskaplig utbildning. En förstudie om etnisk bakgrund, religiös tillhörighet och mötet med teologiska institutionen. I Jonsson, U., Martinsson, M. & Sjöberg, L. *Kritiskt tänkande i religionsvetenskapen*. Nora: Nya Doxa.
- Sundström, A. & Wällstedt, N. (2017) *Intresserande samverkan: Från samsyn till framsyn – en studie inom Trafikverket*. Akademin för ekonomistyrning i staten, Rapport 2017:2. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Tillväxtverket (2020) *Regionalt tillväxtarbete 2019 – Insatser och resultat under det gångna året*.
- Trafikverket (2020a) *Förmågekarta*. Internt dokument.
- Trafikverket (2020b) *Trafikverkets arbetsordning*. TDOK 2010:14, ver. 30.0.
- Trafikverket (2020c) Trafikverkets Forsknings- och innovationsdag 2020, webbsändning 2020-05-27.
- Trafikverket (2020d) FoI-workshop *Stärkt samverkan i samhällsutvecklarrollen – Ett större VI*, Clarion Hotel, Arlanda, 2020-02-06.
- Trafikverket (2019a) *Resultatstyrning*. TDOK 2019:0191.
- Trafikverket (2019b) *Verksamhetsplanering*. TDOK 2019:0184.
- Trafikverket (2019c) *Trafikverkets styrning*. TDOK 2018:0111, ver. 2.0.
- Trafikverket (2019d) *Processorienterat arbetssätt*. TDOK 2017:0364, ver. 2.0.
- Trafikverket (2019e) Grundbilder Trafikverkets styrning. PPT-material 2019-12-04.
- Trafikverket (2019f) Inspirationsdag för ett nytt temaområde: *Den framtida samhällsutvecklarrollen*, Trafikverket, Jussi Björlings väg, Borlänge 2019-09-30.
- Trafikverket (2016) *Kultur och värderingar*. <https://www.trafikverket.se/om-oss/jobboch-framtid/att-jobba-pa-trafikverket/Gemenskap/> (Hämtat 2020-09-20).
- Trafikverket (2015) *Vägen till Trafikverket – Så byggdes ett statligt verk på 180 dagar*. Borlänge: Trafikverket.
- Uhl-Bien, M. & Arena, M. (2018) Leadership for organizational adaptability: A theoretical synthesis and integrative framework. *The Leadership Quarterly*, 29(1): 89–104.
- Wahl, A., Holgersson, C., Höök, P. & Linghag, S. (2018) *Det ordnar sig: Teorier om organisation och kön*. Tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Wittbom, E. (2018) Jämställdhetsintegrering med styrning bortom New Public Management. *Tidskrift för genusvetenskap*, 39(2–3): 93–114.
- Wittbom, E. (2015) *Att fånga det svårsmätbara – en förstudie inom Trafikverket*. Akademin för ekonomistyrning i staten, Rapport 2015:2. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.



- Wittbom, E. (2009) *Att spränga normer – om målstyrningsprocesser för jämställdhetsintegrering*. Akademisk avhandling, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Young, I.M. (2011) *Responsibility for justice*. Oxford New York: Oxford University Press.

## Bilaga: Intervjufrågor

- Vilka olika slags återkommande dialoger kan du identifiera i din roll?
- Dialoger internt i Trafikverket/Dialoger med om givande samhälle och dess aktörer?
- Fora/arenor för dialogen?
  - Daglig konversation?
  - Återkommande möten?
  - Särskilda sammankomster?
  - Genom samarbeten i projekt?
- Deltagare i dialogen?
  - Aktörer?
  - Roller?
  - Vem leder dialogen?
- Dialogens aspekter
  - Likställdhet: likabehandling, bästa argument och kooperativt sanningsökande?
  - Regler och procedur: tematisera anspråk, testa grunder och skäl?
  - Mål: Producera argument som kan godkännas eller förkastas?
- Karaktär - Formaliserade/informella dialoger?
  - Obligatorisk?
  - Följer en fastlagd procedur?
  - Dokumenteras dialogen löpande eller dess resultat?
  - Karneval? Dialoger där ”allt är tillåtet”?
- Vad handlar dialogen om i sak?
  - Vad är det som prövas och ifrågasätts?
  - Hur sker argumentation och anförande av skäl?
  - Vad räknas som goda grunder vid argumentation?
- Vad syftar dialogen till?
  - Gemensam förståelse?
  - Ge underlag till var och ens handlingsplaner?
  - Upprätta gemensamma handlingsplaner?
  - Kompromisser där olika intressen tillgodoses?
- Dialogens hinder och svårigheter?
  - Resursbrister/Ekonomi
  - Olika intressen
  - Olika syn på miljö, etc.
  - Brist på förståelse, når inte fram



Att använda dialoger har visat sig vara ett viktigt inslag i verksamhetsstyrning då de kan överbrygga komplexitet och brister i formella styrsystem. Denna rapport handlar om Trafikverket, en av Sveriges myndigheter som tillsammans med andra aktörer styr med samhällsvärde i fokus. Trafikverket har formulerat en verksamhetslogik som bygger på ett värdeskapande utifrån-och-in-perspektiv vilket ska fånga många olika samhällsrelevanta behov, samtidigt som alla tillgängliga resurser ska användas på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt, inifrån-och-ut. Den övergripande styrningen i offentlig sektor är vertikal, uppifrån-och-ner, samtidigt som kraven ofta är horisontella. Detta är exempel på några perspektiv i verksamhetsstyrningen som behöver samordnas på ett öppet och tydligt sätt med trovärdighet, legitimitet och engagemang.

Detta forskningsprojekt utgör en förstudie om dialogens roll i myndigheters styrning. Resultaten pekar på dialogens betydelse och vikten av att förstå och arbeta med dialogens villkor såväl i intern som i extern samverkan.

*Akademien 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 offentlig sektor.*

ISBN 978-91-984607-2-8

**Företagsekonomiska institutionen**

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



**Stockholms  
universitet**