



Stockholms
universitet

Företagsekonomiska institutionen

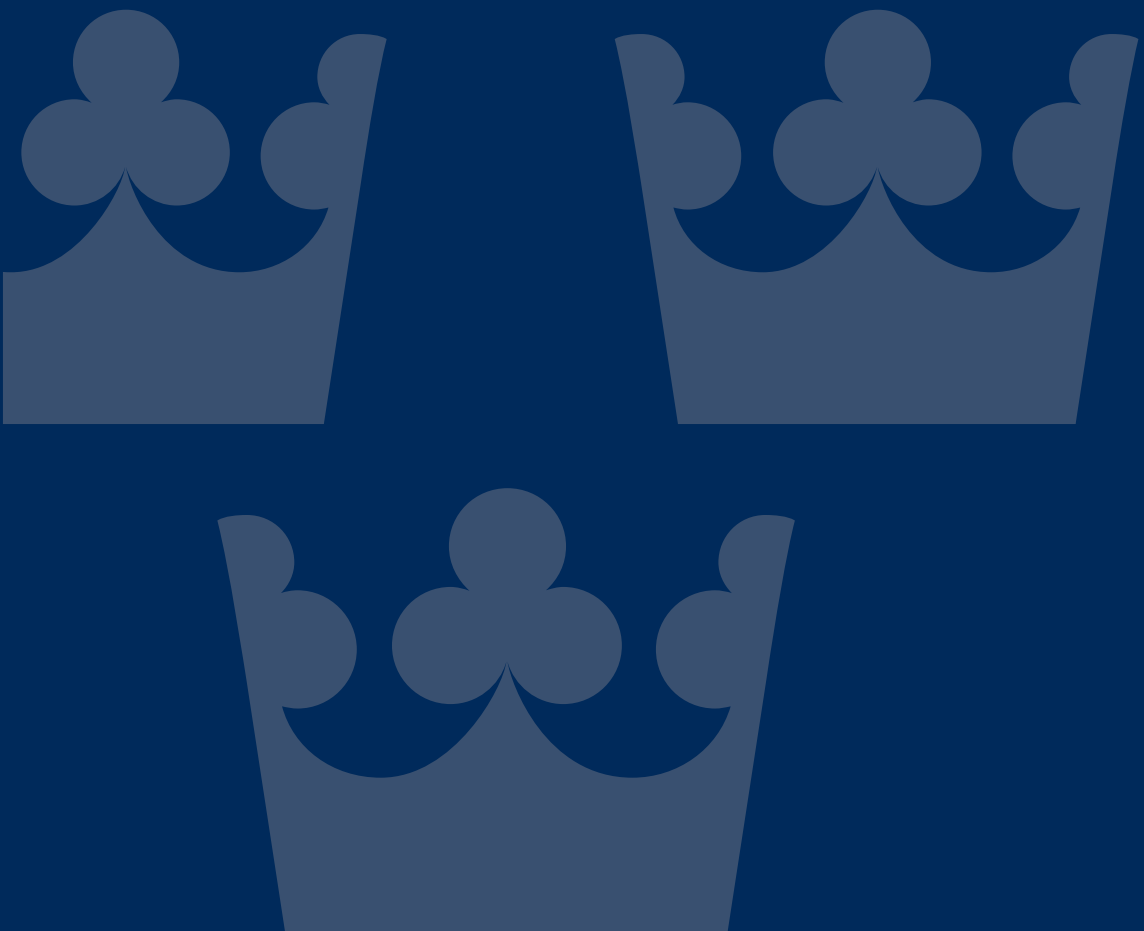
Akademien för ekonomistyrning i staten

Rapport 2016:1

Spänningar i styrningen: en strategisk angelägenhet

– en fallstudie inom Trafikverket

Mikael Holmgren Caicedo, Linda Höglund,
Maria Mårtensson och Fredrik Svärdsten



AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN 2016:1

Spänningar i styrningen: en strategisk angelägenhet

– en fallstudie inom Trafikverket

Mikael Holmgren Caicedo, Linda Höglund, Maria Mårtensson
och Fredrik Svärdsten

Spänningar i styrningen: en strategisk angelägenhet

– en fallstudie inom Trafikverket

Mikael Holmgren Caicedo, Linda Höglund,
Maria Mårtensson och Fredrik Svärdsten

©Författarna, Stockholms universitet 2016
ISBN 978-91-981634-4-5

Tryckeri: AJ E-print AB, Stockholm
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 statliga miljöer. AES består av representanter från olika myndigheter som tillsammans med forskare vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om styrning i staten.

AES övergripande syfte är att undersöka hur styrning fungerar i statliga myndigheter. Inom AES utvecklas teorier, modeller och begrepp så att de kan användas i statliga miljöer 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, både inom AES och i Trafikverket. Ett speciellt tack riktas till doktorand Kim Eriksson och vår kontaktperson inom Trafikverket, Ulf Magnusson.

Stockholm i juni 2016

God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Maria Mårtensson, docent

Eva Wittbom, ekon.dr

Sammanfattning

Denna rapport utgör resultatet av delprojekt 2 i ett större treårigt projekt som Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, driver i samarbete med Trafikverket. Finansiering har skett inom ramen för FoI-portfölj nummer sex, Trafikverket – en modern myndighet. Målet med delprojekt 2 är att utveckla kunskap om Trafikverkets verksamhetsstyrning genom att identifiera och förstå de utmaningar som uppstår vid översättningen av strategier från övergripande strategisk ledningsnivå till operativ nivå. Detta har skett genom att fördjupa kunskapen om både det strategiska arbetet och verksamhetsstyrningen in Trafikverket.

Tidigare delrapporter inom projektet har visat att det i praktiken uppstår svårigheter när Trafikverkets övergripande strategier förverkligas i verksamhetsstyrningen. Det återfinns bland annat en utmaning i att kunna hantera både vertikala och horisontella krav inom ramen för den strategiska styrningen eftersom spänningar mellan Trafikverkets strategier och andra styrformer och –verktyg uppstår. Följande fråga har således väglett arbetet med rapporten: vilka spänningar uppstår i styrning i relation till strategin? Rapportens syfte är att bidra till förståelsen för relationen mellan verksamhetsstyrning och strategiskt arbete inom statliga myndigheter.

Strategiforskning betonar hur viktigt det är att en organisation i sitt strategiska arbete är långsiktig, proaktiv och helhetsorienterad. Dock visar resultaten av denna studie att långsiktighet, proaktivitet och helhetsorientering är betydligt svårare att föreverkliga i offentlig sektor. Detta beror på att de kontextuella förutsättningarna i offentlig sektor skiljer sig från de i privat sektor. Bland annat ”äger” inte en offentlig organisation möjligheterna att påverka alla aspekter i den strategiska styrningen. Resultaten visar också att det inte bara är de kontextuella förutsättningarna som en offentlig organisation måste ta hänsyn till för att förstå sitt strategiska arbete, utan även den styrningspraktik och de specifika styrningsverktyg som används i verksamheten. Dessa olika styrningspraktiker och specifika styrningsverktyg bidrar till att rikta verksamheten åt olika håll, ibland i enlighet med den formulerade strategin och ibland i andra riktningar.

En slutsats är att det i en verksamhets styrning finns ett behov av ytterligare en dimension av styrning, nämligen styrning av styrning. På basis av de spänningar som genom denna studie identifierats, nämligen 1) del/helhetssyn i styrningen, 2) kortsiktighet/långsiktighet i styrningen, 3) reaktivitet/proaktivitet i styrningen och 4) komplexitet/enkelhet i styrningen, föreslås sålunda en konceptuell modell för att karaktärisera verksamhetsstyrningen i förhållande till strategin.

Innehållsförteckning

INLEDNING	1
GENOMFÖRANDE	4
STRATEGISK EKONOMISTYRNING OCH STRATEGI SOM PROCESS	6
STRATEGISK EKONOMISTYRNING I DEN OFFENTLIGA SEKTORN	6
STRATEGIPROCESSEN OCH STRATEGIERING	8
TRAFIKVERKETS STYRNING	10
GEMENSAMMA STYRFORMER.....	11
SPÄNNINGAR I STYRNINGEN	13
KORT OCH LÅNG SIKT	13
<i>Långsiktigt strategiskt arbete får stå tillbaka</i>	13
<i>Påverkan uppifrån och utifrån motverkar långsiktighet i styrningen</i>	15
DEL OCH HELHET	17
<i>Helhetssynen försvinner</i>	17
<i>Det som fungerar behöver inte styras</i>	19
PROAKTIVITET OCH REAKTIVITET	20
<i>Externt initierad styrning tar över</i>	21
<i>Myndigheten blir inåtvänd istället för utåtriktad</i>	23
KOMPLEXITET OCH ENKELHET	24
<i>Det är för många styrtekniker och styrformer</i>	24
<i>Lokala praktiker tar överhand</i>	26
SPÄNNINGAR I STYRNINGEN: EN SAMMANFATTNING	29
ÄR STRATEGISK STYRNING MENINGSFULL FÖR MYNDIGHETER?	30
MYNDIGHETERNAS POLITISKA STYRNING FÖRSVÅRAR STYRNINGENS LÅNGSIKTIGHET	30
MYNDIGHETERNAS UPPDRAG FÖRSVÅRAR HELHETSSYNYN I STYRNINGEN	31
EXTERNA AKTÖRERS PÅVERKAN FÖRSVÅRAR PROAKTIVITETEN I STYRNINGEN	33
MÅNGFALD AV EXTERNA OCH INTERNA MÅL OCH INTRESSEN GÖR STYRNINGEN MER KOMPLEX.....	34
STYRNING AV STYRNING: EN STRATEGISK ANGELÄGENHET	36
REFERENSER	38

Figurer och tabeller

<i>Figur 1 Trafikverkets styrning enligt verksamhetsplanen</i>	<i>10</i>
<i>Figur 2. Gemensamma styrformer i Trafikverket</i>	<i>12</i>
<i>Figur 3: Styrning av styrning: en strategisk angelägenhet</i>	<i>37</i>
<i>Tabell 1 – Spänningar i styrningen, en sammanfattning</i>	<i>29</i>

Inledning

Det har i offentliga organisationer blivit allt vanligare att arbeta med strategier (Lane, 2008; Lane och Wallis, 2009), och i detta sammanhang utgör Trafikverket inget undantag. En orsak till det ökade intresset för strategi och strategiarbete kan hänföras till den offentliga sektorns införande av New Public Management-inspirerade modeller, tekniker och verktyg som ursprungligen utvecklats för och av företrädare för den privata sektorn.

Trots ett ökande intresse för strategi och strategiarbete i offentlig sektor är forskningen inom detta område ännu mycket begränsad, och det finns flera uppmaningar till ytterligare forskning inom fältet (se t.ex. Walker m.fl., 2010; Poister, 2010; Boyne och Walker, 2010; Andrews och Van de Walle, 2012; Hansen Rosenberg och Ferlie, 2016; Ferlie och Ongaro, 2015). Befintlig forskning har hittills främst fokuserat på den privata sektorn, och tar därför inte hänsyn till de särskilda förutsättningar som gäller i offentlig verksamhet (se t.ex. Andrews och Van de Walle, 2012; Cuganesan m.fl., 2012; Ferlie och Ongaro, 2015; Hansen Rosenberg och Ferlie, 2016). Organisationer i offentlig sektor brukar kännetecknas av att målgruppen för verksamheten utgörs av medborgare och inte av kunder, att verksamhetens legitimitet baseras på demokrati och allmännyttan i stället för konkurrens och specialisering, att verksamheten organiseras för att förverkliga politiska (ofta motstridiga) mål och visioner, och att finansieringen av den offentliga verksamheten sker via skatter och avgifter till skillnad från försäljning av varor och tjänster.

I statlig verksamhet finns en värdegrund som alla statligt anställda bör förhålla sig till, och som bygger på följande sex principer: 1) demokrati, 2) legalitet, 3) objektivitet, saklighet, likabehandling, 4) fri åsiktsbildning, 5) respekt samt 6) effektivitet och service (Regeringskansliet 2014). Utöver dessa sex principer ska statsförvaltningen också kännetecknas av värnandet om mänskliga rättigheter, principer om icke-diskriminering, förändringsvilja, nyskapande, entreprenörskap, samverkan etc. Ovanstående exempel är ett uttryck för den rika mängd värderingar och förhållningssätt som organisationer i den offentliga sektorn ska förhålla sig till och leva efter, men det är också ett uttryck för skillnaden mellan offentlig och privat sektor, eftersom en del av värderingarna är specifika för offentliga organisationer.

Utöver att det saknas forskning som beaktar den offentliga sektorns speciella kontext och förutsättningar saknas det också forskning kring hur strategisk styrning faktiskt tillämpas i offentliga organisationer (Höglund, 2015). I föreliggande rapport svarar vi på uppmaningarna om att forska om strategi och strategiarbete i offentlig sektor med en studie genomförd på Trafikverket. Trafikverket är en ny myndighet som etablerades 2010 genom att de tog över uppgifter från tidigare Banverket, Vägverket, Rikstrafiken och Rederinämden samt den långsiktiga planeringen vid Sjöfartsverket och Transportstyrelsen. Trafikverket har cirka 6 500 anställda och ansvarar för långsiktig infrastrukturplanering för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart. Därutöver ansvarar Trafikverket för byggandet och driften av statliga vägar och järnvägar. Myndigheten ska också skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem.

Trafikverket har uttryckt en önskan om att bli en modern myndighet, och myndighetens strategiska arbete kan betraktas som ett uttryck för denna ambition (Höglund, 2014). För att förverkliga önskan om att bli en modern myndighet med en väl fungerande strategisk styrning behöver myndigheten utveckla sina horisontella processer, vilket bland annat innebär att anamma ett mer processinriktat arbetssätt och stärka kundorienteringen (Höglund och Svärdsten, 2015). Att införa horisontella processer har dock visat sig vara svårt, bland annat på grund av att befintlig styrning i Trafikverket har haft ett vertikalt fokus genom att tillämpa mål- och resultatstyrning i kombination med finansiell styrning, regelstyrning och gemensamma värderingar (Höglund, 2014; Höglund och Svärdsten, 2015).

Vertikal styrning kännetecknas i tidigare forskning av att beslutsfattandet följer en hierarkisk ordning från strategi till operationalisering (Wiesel, 2008). Regler, riktlinjer och rutiner blir då viktiga styrinstrument som bygger på att strategierna redan finns på plats och att det problem som kvarstår att lösa är att maximera den inre effektiviteten. Vertikal styrning sätter på detta sätt ramarna utifrån vilka medarbetare kan agera (Höglund och Svärdsten, 2015). Strategiskt arbete bygger snarare på horisontella processer som ska stimulera den individuella och kollektiva strategiska förmågan, förändringsbenägenhet och flexibiliteten gentemot vad kunder efterfrågar, vilket kräver att man aktivt arbetar över de formella vertikala organisationslinjerna (Lundqvist, 2014; Höglund, 2015). Horisontell styrning har också lyfts fram som ett viktigt inslag i den långsiktiga strategiska styrningen. Att exempelvis lära av tidigare erfarenheter och tillämpa denna lärdom i ett mer långsiktigt perspektiv framåt är viktigt för att stimulera horisontella processer och den kollektiva strategiska förmågan (Koteen, 1997). I forskningsbaserad litteratur om offentlig sektor beskrivs ofta moderna verksamheter som kundorienterade organisationer där horisontellt samarbete och lärande, både inom organisationer och mellan organisationer, framhålls som centralt för en ändamålsenlig styrning (Osborne, 2006; Almqvist och Wällstedt, 2013; Höglund och Svärdsten, 2015).

Den studie som presenteras i denna rapport ingår som en del i ett större forskningsprojekt där Trafikverkets strategiarbete studerats under flera år. Bland annat visade resultaten i rapporterna ”Strategier och strategigenomförande – en förstudie inom Trafikverket” och ”Strategier och strategigenomförande – en fallstudie inom Trafikverket” att det i praktiken uppstår svårigheter när Trafikverkets övergripande strategier förverkligas i verksamhetsstyrningen. Resultaten visar bland annat att det ligger en utmaning i att kunna hantera både vertikala och horisontella krav inom ramen för den strategiska styrningen och att det kan uppstå spänningar mellan Trafikverkets strategier och andra styrformer och styrverktyg (Höglund, 2014; Höglund och Svärdsten, 2015). Hur detta har begränsat eller ökat möjligheterna för Trafikverket att förverkliga sin önskan om att bli en modern myndighet har vi studerat närmare i denna rapport.

Mot bakgrund av ovanstående diskussion har följande fråga väglett oss i arbetet med rapporten:

- *Vilka spänningar uppstår i Trafikverkets styrning i relation till strategin?*

Rapportens resterande text är upplagd på följande sätt: I nästkommande avsnitt beskriver vi hur vi har genomfört studien. Därefter redogör vi för tidigare studier om strategisk styrning och strategiarbete. Detta följs sedan av rapportens empiriska avsnitt där vi beskriver Trafikverkets strategiska styrning samt de spänningar i styrningen som vi har kunnat identifiera. Efter det presenterar vi en avslutande diskussion där vi relaterar studiens empiriska resultat till tidigare strategilitteratur, vilket slutligen leder fram till rapportens slutsatser.

Genomförande

Denna rapport är en del av ett större treårigt forskningsprojekt där strategi och strategigenomförande studeras i Trafikverket. Forskningsprojektet är indelat i tre delar. Delprojekt 1 genomfördes under 2014 och resulterade i rapporten Strategier och strategigenomförande – en fallstudie inom Trafikverket. Delprojekt 2 genomfördes under 2015 och har resulterat i denna rapport. Delprojekt 3 kommer att genomföras under 2016.

Målet med delprojekt 2 är att utveckla kunskap om Trafikverkets verksamhetsstyrning genom att identifiera och förstå de utmaningar som uppstår vid översättningen av strategier från en övergripande strategisk ledningsnivå till en operativ nivå. Detta har skett genom att fördjupa kunskapen om både det strategiska arbetet och processerna för verksamhetsstyrning. Ett sätt att uppnå målet är att med hjälp av denna rapport ge ökade kunskaper om verksamhetsstyrning och strategiskt arbete inom statliga myndigheter och om hur olika styrformer och tekniker används i praktiken. Detta betyder att utgångspunkten vid genomgången av tidigare forskning har varit att hitta studier som primärt diskuterar eller har genomdrivits inom offentlig sektor. I dagsläget finns det dock endast ett begränsat utbud av sådana studier. Detta har bidragit till att vi har använt litteratur på området strategisk ekonomistyrning (på engelska Strategic Management Accounting, SMA) samt litteratur om strategiarbete i praktiken – men fortfarande med fokus på vad som anses vara relevant att studera vidare inom offentlig sektor.

För att svara på den vägledande forskningsfrågan har vi i projektet gjort en dokumentstudie av ett hundratal dokument, bl.a. Trafikverkets interna föreskrifter, regleringsbrev, presentationsunderlag, verksamhetsplaner, strategidokument, hemsida och styrkort. Dessa dokument har sedan fungerat som underlag till att beskriva den kontext som Trafikverket agerar inom för att förstå verksamhetens förutsättningar att styra och arbeta med strategi. Dokumentstudien har också syftat till att ge en översiktlig bild av Trafikverket och dess styrning och strategiska arbete, samt att lyfta fram grundtanken med den formella styrningen, som kanske inte alltid efterlevs eller tolkas i enlighet med plan- eller styrdokument i praktiken.

Dokumentstudien har sedan kompletterats med 51 intervjuer med representanter på olika nivåer i Trafikverket. Intervjuerna har genomförts som ett samtal där de intervjuade under 60 till 120 minuter har fått beskriva vad de gör i sin verksamhet samt hur de arbetar med strategier och styrning. Intervjuer har till exempel genomförts med generaldirektören, styrelseordföranden, en av måldirektörerna, verksamhetsområdeschefer, chefer och medarbetare vid centralfunktionen Ekonomi och styrning samt Strategisk utveckling, chefer längre ut i verksamheten samt ett antal medarbetare.

Vi har också genomfört tre workshops – en om strategi den 17 september 2014 (workshop 1), en om uppföljning den 15 oktober 2014 (workshop 2), och en om potentiella befruktningar och krockar i styrningen den 24 november 2015 (workshop 3) – med ett sjuttiofem deltagare från Trafikverket. Syftet med dessa workshops var att få en förståelse för hur styrningen och strategier formuleras på ledningsnivå (regeringen, generaldirektören, centrala funktioner etc.) och hur styrningen sedan översätts till operativ

nivå. Alla intervjuer och de genomförda workshoparna har spelats in digitalt och renskrivits ordagrant. De citat som används i denna rapport har dock varsamt ”tvättats” för att öka läsbarheten och kodats för att bevara den intervjuades anonymitet.

Strategisk ekonomistyrning och strategi som process

I denna del av rapporten diskuterar vi tidigare forskning inom strategisk ekonomistyrning i offentlig sektor. Vi presenterar också vår syn på strategi, som tar sin utgångspunkt i strategiarbete i praktiken genom konceptet strategering (på engelska strategizing). En sådan syn inkluderar en processuell förståelse av strategiarbete som lokala företeelser vilka sker i relation till det formulerade innehållet i den strategiska planen.

Strategisk ekonomistyrning i den offentliga sektorn

Mot bakgrund av de New Public Management-inspirerade reformer som har kännetecknats av allt mer ekonomisering och ökade krav på att redovisa resultat (Hood, 1995) behöver den offentliga sektorn i ökad utsträckning förklara vad den gör och varför den gör det i företagsekonomiska termer (Llewelyn och Tappin, 2003). Ett sådant arbetssätt omfattar inte bara styrning utan även strategi – något som offentliga organisationer alltmer har börjat intressera sig för (Broadbent och Guthrie, 1992; Llewelyn och Tappin, 2003; Bryson m.fl., 2010; Cuganesan m.fl., 2012) – och redovisning, samt en kombination av dessa, det vill säga strategisk ekonomistyrning.

Begreppet strategisk ekonomistyrning myntades och definierades först av Simmonds (1981, s. 26) som ”tillhandahållande och analys av redovisningsinformation om ett företag och dess konkurrenter för att utveckla och bevaka affärsstrategier”. Idag finns det dock ingen vedertagen definition av begreppet i litteraturen (Langfield-Smith, 2008). Enligt Nixon och Burns (2012) finns en allmän uppfattning om att strategisk ekonomistyrning handlar om planering, genomförande och kontroll, men det finns ingen enhetlig syn på hur, av vem och för vem planering, genomförande och kontroll ska utföras. Däremot har forskningen om strategisk ekonomistyrning identifierat en mängd olika tekniker som är kopplade till strategiskt arbete (Guilding m.fl., 2000; Cinquini och Tenucci, 2007; Cadez och Guilding, 2008). I en litteraturgenomgång delar exempelvis Malleret med kollegor (2015) in strategisk ekonomistyrning i fem kategorier: 1) kostnadskalkyler, 2) information om konkurrenter, 3) kundlönsamhetsanalys, 4) strategisk prissättning, kostnadskalkylering och varumärkesvärdering samt 5) resultatutvärdering och styrmetoder. Malleret med kollegor (2015) påpekar dock att endast de två första kategorierna är allmänt vedertagna.

Majoriteten av all forskning kring strategisk ekonomistyrning har emellertid varit inriktad på det privata näringslivet. Med tanke på skillnaderna mellan privat och offentlig sektor är det därför viktigt att ta hänsyn till den kontext som strategisk ekonomistyrning studeras i (Cuganesan m.fl., 2012). Tekniker för att ta fram information om konkurrenter och kundlönsamhet är kanske inte lika strategiskt relevanta som de kan vara för organisationer inom den privata sektorn. Däremot kan alternativa tekniker, som traditionellt inte har räknats som strategiskt relevanta, vara tillämpliga i den offentliga sektorn. Redovisningsinformation om samverkan mellan olika organisationer kan till exempel vara ytterst användbar, med tanke på att samverkan har blivit allt viktigare i och med de nya idéer som vuxit fram efter New Public Management (Christensen och Lagreid, 2007).

Det finns dock ett litet men växande forskningsfält (se exempelvis Boyne och Walker, 2010; Andrews och Van de Walle, 2012; Hansen och Ferlie, 2016; Ferlie och Ongaro, 2015) som framhåller betydelsen av att studera strategi och strategiskt tänkande i offentliga organisationer. Flera studier undersöker exempelvis tillämpningen av strategisk styrning (Koteen, 1997; Joyce, 2000; Johnson och Scholes, 2001; Drumaux och Goethals, 2007; Hansen Rosenberg, 2011). Det är dock få som undersöker hur strategisk styrning faktiskt tillämpas i offentliga organisationer (Höglund, 2015), och det finns ännu färre studier om strategisk ekonomistyrning (Cuganesan m.fl., 2012; Carlsson-Wall m.fl., 2015). Det finns studier om offentliga organisationer som fokuserar på förhållandet mellan strategi och styrningssystem (Kober m.fl., 2007; Skærbæk och Tryggestad, 2010), men dessa studier beaktar inte de särskilda förhållandena i den offentliga sektorn (Cuganesan m.fl., 2012). Cuganesan och kollegor (2012) fäster däremot stor vikt vid de särskilda förhållandena inom offentlig sektor och visar hur styrning inom en statlig myndighet skapar strategier. De visar hur olika strategiska och värdekedjebaserade tekniker för att beräkna kostnader användes i det studerade fallet för att i styrelsen representera produktionskapacitet och resursallokering. Dessa tekniker stämmer enligt Cuganesan med kollegor (2012) väl överens med den ständiga pressen på statliga myndigheter att bli mer effektiva och minska kostnaderna. De menar vidare att tekniker för kostnadskalkylering inom offentliga myndigheter bör vara ett viktigt område för framtida forskning om strategisk ekonomistyrning inom den offentliga sektorn, eftersom sådana strategier kan komma i konflikt med de statliga myndigheternas övriga mål.

Sammanfattningsvis har forskning om strategisk ekonomistyrning bedrivits sedan 1990-talet, och fältet är därför omfattande (Langfield-Smith, 2008; Nixon och Burns, 2012). Som tidigare påpekats är det dock få studier som har fokuserat på den offentliga sektorn (Llewelyn och Tappin, 2003; Cuganesan m.fl., 2012). De flesta som gör det, gör det dessutom oftast genom att studera förhållandet mellan strategi- och styrtekniker (Kober m.fl., 2007; Skærbæk och Tryggestad, 2010), men utan att beakta särdragen i den miljö de studerar. Cuganesan och kollegor (2012) fokuserar emellertid på en statlig myndighet och dess specifika kontext som offentlig organisation. De visar att ekonomistyrning som fokuserar på kostnadseffektivitet är vanligast, medan tekniker som fokuserar på konkurrenter eller kunder är irrelevanta i det aktuella fallet. Framför allt visar de att styrtekniker har en bredare funktion än att bara underlätta beslutsfattande. Dessa tekniker, menar de, har också strategiska konsekvenser, eftersom de belyser specifika strategiska frågor, till exempel hur man skapar mervärde och effekter samtidigt som man fokuserar på effektivitet och på att minska kostnader. De menar att ”framtida forskning om strategisk ekonomistyrning bör fokusera på kostnadskalkylering inom den offentliga sektorn och dess strategiska effekter, särskilt med tanke på att krav på kostnadseffektivitet kan tränga ut andra mål inom en statlig myndighet” (Cuganesan m.fl., 2012, s. 257) och leda till konflikter mellan myndighetens olika mål. Styrteknikers konsekvenser på det strategiska arbetet är dock som redan nämnts inte den enda relevanta faktorn inom statliga myndigheter. Regeringen spelar också en viktig roll, eftersom den har mandat att fastställa mål för statliga myndigheter. Samverkan mellan olika

myndigheter kan också påverka fastställandet av mål på ett sätt som inte är förenligt med befintliga strategier.

Nedan diskuteras begreppet strategering (strategizing), som är ett uttryck för den förståelse av strategi som tillämpas i denna studie av strategisk ekonomistyrning inom offentlig sektor. Vi använder neologismen ”strategering” eftersom det inte finns någon allmänt accepterad översättning av det engelska verbalsubstantivet ”strategizing” på svenska. I likhet med verbalsubstantivet ”organisering” eller ”organiserande” som används för att översätta engelskans ”organizing” väljer vi således ”strategering” för att beteckna den svenska verbfrasen ”att göra upp strategier” eller uttrycket ”strategiarbete i praktiken” och understryka den aktivitetsbaserade syn på strategi som används i denna rapport.

Strategiprocessen och strategering

Synen på strategi som en process kan anses ha vuxit fram hos Mintzberg (se exempelvis Mintzberg och Waters, 1985; Mintzberg, 1994; Mintzberg m.fl., 1998; Pettigrew, 1985). Den nya synen på strategi började med att man fokuserade på förändringar i strategiska mönster över längre tidsperioder. Mintzberg (1994) studerade dessa mönster av beteenden genom att fokusera på vilka avsikter företag hade med strategin och vilket utfall strategin fick. En sådan processsyn tenderar dock att fokusera på organisationers beteenden, vilket har lett till att det som människor gör i praktiken mer eller mindre har exkluderats i traditionell strategiforskning (Jarzabkowski m.fl., 2007). Som en motreaktion har det vuxit fram en mer aktivitetsbaserad process syn på strategi och strategering, där man menar att det behövs djupgående studier med ett mikrostrategiskt perspektiv som fokuserar på strategiarbete i praktiken (Johnson m.fl., 2003).

Tidigare litteratur har påvisat behovet av att förstå hur den dagliga verksamheten i organisationer skapar strategiska val och konsekvenser (se exempelvis Johnson och Huff, 1998; Johnson m.fl., 2003; Jarzabkowski, 2005; Jarzabkowski och Fenton, 2006; Jarzabkowski m.fl., 2007; Wooldridge m.fl., 2008; Johnson m.fl., 2007; Whittington, 2006; Jarzabkowski och Seidl, 2008; Spee och Jarzabkowski, 2011). Man har också påvisat behovet av att studera hur olika verktyg och tekniker för styrning används i det dagliga strategiska arbetet (Ahrens och Chapman, 2005; Jørgensen och Messner, 2010; Skærbæk och Tryggestad, 2010; Cuganesan m.fl., 2012). Emellertid har få sådana studier genomförts. En genomgång av artiklar visar bland annat att en stor del av forskningen kring strategi fortfarande gör analyser på makronivå som inte ger den detaljerade kunskap som behövs för att förstå strategeringstekniker (Spee och Jarzabkowski, 2011). Detta gäller även strategiarbete inom den offentliga sektorn (Höglund, 2015).

I enlighet med Jarzabkowski och Fenton (2006, s. 632) antar vi i denna rapport en processyn på strategi och strategering som inriktar sig på vad människor gör med strategi i praktiken. Strategering definieras således på följande sätt:

Aktiviteter för planering, resursfördelning och kontroll genom vilka strategier förverkligas.

Att studera strategering innebär en aktivitetsbaserad syn på strategi som fokuserar på de specifika processer och tekniker som utgör organisationens dagliga verksamhet. Detta förutsätter en god förståelse för en mängd mikroaktiviteter som utgör strategi och strategering, inte bara bland högt uppsatta chefer utan även bland linjechefer och medarbetare. ”Dessa typer av studier studerar organisationer samt deras strategier och processer för att undersöka vad som faktiskt utförs och av vem” (Johnson m.fl., 2003, s. 5) och med vilka tekniker. På så sätt finns det många likheter mellan vår syn på strategiarbete och ”strategy-as-practice”. Vi använder oss emellertid inte av sociologisk teoribildning eller så kallad ”practice theory” (se exempelvis Whittington, 2006; Jarzabkowski och Seidl, 2008; Jarzabkowski och Spee, 2009). Vi fokuserar i stället på användningen av olika styrningsverktyg och dess konsekvenser för strategiarbetet.

Trafikverkets styrning

I verksamhetsplanen 2015–2017¹ illustreras Trafikverkets styrning som i Figur 1. Bilden illustrerar hur Trafikverket omsätter ägarnas (regeringens) mål och krav i den långsiktiga och kortsiktiga planeringen.



Figur 1. Trafikverkets styrning enligt verksamhetsplanen

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning. Detta mål delas sedan in i funktions- och hänsynsmål. Funktionsmålet (tillgänglighet) handlar om att transportsystemets utformning, funktion och användning ska vara jämställd, medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Hänsynsmålet (säkerhet, miljö och hälsa) handlar om att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till ambitionen att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till att miljökvalitetsmålen och ökad hälsa uppnås. Vid sidan av de transportpolitiska målen återfinns leveranskvaliteterna som är ett regeringsinitiativ. Implementeringen av leveranskvaliteterna har skett successivt sedan slutet av 2013. De sex leveranskvaliteterna är punktlighet, kapacitet, robusthet, användbarhet, säkerhet samt miljö och hälsa.

I ett andra steg beslutar regeringen om en nationell transportplan som inkluderar bl.a. en långsiktig plan för utvecklingen av transportsystemet för åren 2014–2025² genom vilken medel fördelas³. I instruktionen framkommer det att Trafikverket, med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv, ska ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. I regleringsbrevet anger regeringen varje år vad Trafikverket ska göra samt vilka åiterrapporteringskrav som gäller. Här anger regeringen även budgeten.

¹ TRV (2015-02-24). Trafikverkets verksamhetsplan 2015–2017. TRV 2014/19593.

² TRV (2013-06-14). Förslag till Nationell plan för transportsystemet. Remissversion.

³ TRV (2014). Samlade planeringsunderlag: Transportsystemets funktionalitet. Publikationsnummer: 2014:080. ISBN: 978-91-7467-609-9.

Den långsiktiga strategiska planeringen i Trafikverket syftar till att omsätta de transportpolitiska ambitionerna till vision, verksamhetsidé, värderingar, policyer och en strategisk inriktning. Den strategiska planen innehåller sex strategiska utmaningar och 19 strategiska mål. De strategiska utmaningarna omfattar endast ett antal områden som bedöms som kritiska, dvs. där det finns ett gap mellan förväntad utveckling och önskat tillstånd. De strategiska utmaningarna är 1) ett energieffektivt transportsystem 2) väl fungerande resor och transporter i storstad, 3) effektiva transportkedjor för näringslivet, 4) robust och tillförlitlig infrastruktur, 5) mer nytta för pengarna och 6) Trafikverket – en modern myndighet.⁴

Resmål 2016 beskrivs som en brygga mellan den långsiktiga och den kortsiktiga, mer operativa verksamheten, och har ett internt fokus.⁵ Resmål 2016 bygger på följande tre perspektiv: 1) kundorientering, 2) kompetenta och engagerade medarbetare och 3) smarta arbetssätt.

Den operativa styrningen har en tidsram på mellan ett och tre år och innefattar i huvudsak en verksamhetsplan. Verksamhetsplanen är treårig, baseras på mål- och resultatstyrningen och inkluderar de sex strategiska utmaningarna nedbrutna till en mer operativ nivå. I verksamhetsplanen beskrivs myndighetens förutsättningar, inriktning och budget. Med andra ord är det i verksamhetsplaneringen som resurser fördelas och aktiviteter som ska genomföras fastställs och beslutas. I detta sammanhang används styrkortet för att inrikta styrningen på det som bedöms vara kritiskt för att nå de strategiska målen och visionen. I styrkortet ska kritiska framgångsfaktorer och resultatmål samt aktiviteter föras in och kopplas till något av de fem perspektiven (uppdragsgivare, kund, ekonomi, arbetssätt och medarbetare).⁶

Gemensamma styrformer

För att förverkliga de olika planerna använder sig Trafikverket av olika styrformer. I dokumentet *Trafikverkets styrformer* anges att myndigheten ska tillämpa mål- och resultatstyrning som sedan kompletteras med finansiell styrning, regelstyrning och gemensamma värderingar, se figur 2.

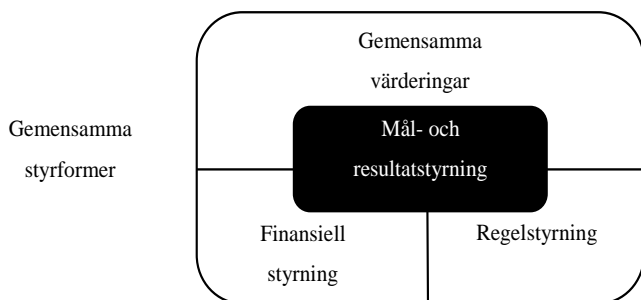
Mål- och resultatstyrning ska stödja ett processinriktat arbetssätt och verksamhetsgemensamma arbetsformer. De ska tillämpas inom de ramar som sätts av regler, budget, ansvar och befogenheter⁷, dvs. gemensamma värderingar, finansiell styrning och regelstyrning.

⁴ TRV (2012). Trafikverkets strategiska utmaningar 2012–2021, TDOK 2011:478.

⁵ TRV (2014-05-15). Vilken riktning ska vi gå? Intern presentation, Centrafunktionen för Strategisk utveckling.

⁶ TRV (2011). Riktlinje, styrkortsmodell, TDOK 2010:265, version 3.0.

⁷ TRV (2013). Trafikverkets interna föreskrifter Arbetsordning, IFS 2013:1, TDOK 2010:14.



Figur 2. Gemensamma styrformer i Trafikverket

Trafikverkets gemensamma värderingar är lyhördhet, helhetssyn och nyskapande.⁸ De beskriver hur myndigheten ska agera och ska på så sätt minska beroendet av formell styrning. Tanken är att de gemensamma värderingarna ska tydliggöras och förstärkas genom dialoger i organisationen om hur de kan omsättas i det vardagliga arbetet. Ett kommunikativt ledarskap lyfts fram som en viktig förutsättning i arbetet med att införliva de gemensamma värderingarna i Trafikverket.

Med finansiell styrning åsyftas Trafikverkets budgetstyrning, som innebär att ekonomiska ramar fastställs för verksamhetens resursförbrukning. Via regleringsbrevet tilldelas Trafikverket finansiella ramar för ett år i taget. Dessa ligger sedan till grund för den interna fördelningen av resurser. De finansiella ramarna ska sedan styra omfattningen av de åtgärder som Trafikverket kan genomföra under året. Generaldirektören delegerar budgetarbetet direkt till respektive verksamhetsområde och central funktion, vilket innebär att budgetansvaret ska ligga där verksamheten utförs.⁹

Av Trafikverkets interna föreskrifter framkommer att regelstyrning innebär att regler fastställs för Trafikverkets egen personal, interna förhållanden och anläggningar eller externa förhållanden. Det framhålls dock som viktigt att regelstyrningen inte ska vara mer omfattande än vad som krävs för att ge möjlighet att skapa en effektiv, säker och ändamålsenlig verksamhet. Omfattningen av regelstyrning varierar mellan olika verksamheter och omsätts ibland till dokument, t.ex. föreskrifter.

⁸ Under 2016 bytte Trafikverket sina värderingar till ”pålitliga, engagerade och modiga”.

⁹ TRV (2013). Trafikverkets styrformer, TDOK 2012:42.

Spänningar i styrningen

De tjänstemän som har intervjuats om Trafikverkets strategiska ekonomistyrning beskriver ett antal spänningar (krockar såväl som befruktningar) som orsakas av myndighetens styrning. Med styrning avser vi i denna rapport de olika styrtekniker och styrformer som tillämpas i Trafikverket (se avsnittet ovan). Med utgångspunkt i figur 1 (Trafikverkets styrning enligt verksamhetsplanen) och figur 2 (Gemensamma styrformer i Trafikverket) har vi analyserat vilka spänningar som kan identifieras i styrningen. Att studera spänningar beskrivs i litteraturen som ett relevant sätt att förstå strategiering, speciellt inom offentliga verksamheter som verkar i en pluralistisk kontext där flera interna och externa intressen ska tillgodoses samtidigt (Cuganesan m.fl., 2012; Jarzabkowski m.fl., 2013; Jarzabkowski och Fenton, 2006). Analysen resulterade i fyra centrala spänningar, vilka är följande: 1) kort och lång sikt, 2) del och helhet, 3) internt och externt och 4) komplexitet och enkelhet. Dessa spänningar kommer att diskuteras var för sig i nästkommande avsnitt.

Kort och lång sikt

En av de mer vanligt förekommande spänningarna som kommit fram genom analys av det insamlade empiriska materialet är den mellan det kortsiktiga operativa perspektivet (ett till fem år) och det mer strategiskt långsiktiga perspektivet (tio år eller mer). Vår analys av styrningen i Trafikverket visar att de transportpolitiska målen, transportplanen, den strategiska planen (utmaningar, mål, strategier) och leveranskvaliteterna alla antar ett långsiktigt perspektiv på styrningen medan styrkorten, verksamhetsplanen, instruktionen, regleringsbrevet (inklusive budget), Resmål 2016 och den finansiella styrningen har ett mer kortsiktigt perspektiv. För en översikt, se bilaga 1.

Sammanfattningsvis visar analysen av det empiriska materialet att den kortsiktiga styrningen har stor påverkan och genomslagskraft i Trafikverket. Detta tar sig exempelvis uttryck i nya uppdrag och inriktningar på verksamheten direkt från generaldirektören, specialuppdrag från regeringen och nya direktiv som kommer efter kritik och granskningar från media. Andra aspekter som påverkar är spänningarna mellan det långsiktiga strategiska arbetet och den mer kortsiktiga och finansiellt fokuserade styrningen, verksamhetsplanen och, i den utsträckning de förekommer, styrkorten. I detta sammanhang kan det konstateras att Trafikverket har ett stort fokus på finansiella aspekter (det vill säga pengar) i sin styrning.

De spänningar som kan hänföras till kort respektive lång sikt och som respondenterna återkommer till i sina empiriska berättelser kan delas in i två teman: 1) långsiktigt strategiskt arbete får stå tillbaka och 2) påverkan uppifrån och utifrån motverkar långsiktighet i styrningen. Vi kommer nedan att diskutera exempel på spänningar kopplade till dessa två teman.

Långsiktigt strategiskt arbete får stå tillbaka

Vid analys av Trafikverkets strategiska styrning är spänningen mellan kortsiktigt och långsiktigt perspektiv närvarande och återkommande. Enligt Trafikverkets styrning ska den långsiktiga strategiska planen, som har ett tidsperspektiv på tio år och uppåt,

implementeras i myndighetens verksamhet genom i huvudsak verksamhetsplanen och, i de fall de används, styrkortet. Verksamhetsplan (VP) och styrkort har en planeringshorisont på mellan ett och tre år, men ibland ännu kortare. Strategierna ska översättas och omvandlas till specifika mål, mått och aktiviteter (t.ex. i avdelningarnas styrkort), vilket ofta beskrivs som en svår process. En intervjuad chef beskriver att det kan vara svårt att konkretisera de långsiktiga strategiska planerna i de kortsiktigt och mer operativt orienterade styrkortet, vilket gör att olika praktiker växer fram inom Trafikverket.

När ekonomi och styrning skickade ut sina VP-direktiv, skickade de med den strategiska planen. Jag sa, att det går ju inte att göra en VP för år ett till tre på det där. Det är ett alldeles för stort gap [mellan verksamhetsplanen och den strategiska planen]. Vi kan inte låta varje medarbetare eller varje enhet bryta ner dem, för då får vi en sådan spridning. (A)

Myndighetens strategiska plan har, som nämnts ovan, ett längre tidsperspektiv på tio år medan styrkortet och verksamhetsplanen har ett kortare perspektiv på ett till tre år. Tidsperspektivet i de två senare kan dock i praktiken vara ännu kortare eftersom de, enligt en av de intervjuade, också ska kunna tillämpas på månadsbasis. Förutom att tidsperspektivet i dessa två styrverktyg kan vara kortare i praktiken så lyfter de intervjuade dessutom fram att styrkortet och verksamhetsplanen främst baseras på vad som är viktigt för dagen, i stället för att vara en översättning eller nedbrytning av den strategiska planen. Detta innebär att såväl styrkort som verksamhetsplaner i den operativa verksamheten ofta fokuserar på det som sker här och nu snarare än att relateras till mer långsiktigt strategiskt arbete.

En återkommande spänning mellan det kortsiktiga och det långsiktiga perspektivet återfinns också mellan den strategiska planeringen och den finansiella styrningen, som även inbegriper budgeten. Regeringens kortsiktiga finansiella styrning av Trafikverket anses av flera respondenter få ett starkt inflytande på myndighetens övriga styrning. En vanligt återkommande beskrivning är att det mer långsiktiga strategiska arbetet kommer i skymundan när den kortsiktiga budgeten utgör den övergripande ramen för myndighetens styrning och planering. Den långsiktiga planeringen beskrivs som svår att genomföra på grund av att den finansiella planeringen fastställs för ett år i taget och anslagssparande inte är tillåtet. Ytterligare ett exempel handlar om hur Trafikverket kan bemöta den strategiska utmaningen ”mer nytta för pengarna”. Denna utmaning leder ofta till att myndigheten fokuserar på inre effektivitet, dvs. att göra saker till så låga kostnader som möjligt i stället för yttre effektivitet, dvs. att göra saker som genererar önskvärda långsiktiga effekter i samhället. Inre effektivitet tenderar också att främja kortsiktighet snarare än långsiktighet, eftersom fokus lätt hamnar på de inre processerna och deras effektivitet. Nedanstående exempel är hämtat från den andra workshopen som genomförts inom ramen för projektet.

Deltagare C - [D]et är väldigt mycket fokus på ekonomi, vilket innebär att om man håller sig inom sin budget [...] [det finns egentligen ingen koppling till] vad man har åstadkommit med den. [...] [Det den säger är att vi] har förbrukat

så mycket som vi fick, men [den säger ingenting] om man har hållit sin budget på grund av att man faktiskt har ...

Deltagare D - ... levererat mycket mindre ...

Deltagare C - ... än vad man skulle ha gjort eller om man underlåtit att leverera saker som man kanske borde ha gjort, och därigenom klarat sin budget. (Workshop 2)

Vid ett tillfälle i diskussionen under workshopen ställdes också begreppen ”resultatkultur” och ”ekonomikultur” mot varandra. Deltagarna menade att den finansiella styrningen inte har så mycket att göra med myndighetens långsiktiga resultat i samhället. Man använder inte heller ekonomisk information, till exempel resultaträkningen, för att få information om resultat. När det gäller den finansiella styrningen framhöll flera av deltagarna i workshop 1 att Trafikverket inte kan välja bort den finansiella styrningen. Vissa deltagare berättade att det tycks ske en kulturförändring inom myndigheten när det gäller hanteringen av finansiella medel. De beskrev att man tidigare varit väldigt mån om att förbruka tilldelade medel, medan man nu är mer noga med att göra prognoser och att lämna tillbaka pengar som inte har förbrukats. Ett uppnått finansiellt mål behöver alltså inte innebära ett gott resultat när det gäller exempelvis samhällseffekter eller god arbetsmiljö, och man måste därför akta sig för att bara räkna pengar. En av deltagarna vid ovan nämnda workshop uttrycker det på följande sätt:

För en del kanske ”pay-offen” inte handlar ett dugg om pengar utan det handlar om arbetsmiljö eller välbefinnande, [det vill säga] en helt subjektiv effekt men den är ju precis lika viktig. [...] [E]n del av det här går inte att mäta, men vi måste på något sätt ändå uppskatta värdet av det. (Workshop 1)

Även resursförbrukningen måste alltid ställas mot andra former av resultat. En deltagare framhöll att man ibland hamnar i resonemang om hur mycket man kan avvara, dvs. traditionell finansiell styrning, utan att sätta detta i relation till effekter och vad man vill få ut av verksamheten på lång sikt. Flera av de intervjuade anser dock att prioriteringar bör ställas i relation till resultat, och menar att så inte alltid är fallet i Trafikverket. En ytterligare omständighet som bidrar till en mer kortsiktig styrning är att influenser och direkt styrningspåverkan kommer delvis uppifrån, direkt från generaldirektören, men även utifrån, från regering, departement och media.

Påverkan uppifrån och utifrån motverkar långsiktighet i styrningen

Ett exempel på hur styrningen uppifrån gör Trafikverkets verksamhet mer kortsiktig är uppdrag från högsta ledningen som ska prioriteras och genomföras. Vid upprepade tillfällen under intervjuerna kom det upp att ledningen själv valt att sätta en hög ambitionsnivå för den finansiella styrningen och den strategiska utmaningen ”mer nytta för pengarna”. Ett sådant exempel var ett uppdrag från regeringen att spara 150 miljoner, där den högsta ledningen i stället tog beslutet att spara betydligt mer, nämligen 2–3 miljarder. En av cheferna i den högsta ledningen konstaterar följande:

När det gäller ”mer nytta för pengarna” hade staten sagt att vi skulle dra ner kostnaderna med 150 miljoner. Det var deras ambition. Här hade vi tidigt en diskussion om det verkligen var en rimlig ambition, och vi kom fram till att nej, vi ska vara betydligt mer aggressiva, så vi sa att vi skulle dra ner kostnaderna med 30 procent. [...] Vi pratar då om mellan 2,5–3 miljarder i stället för 150 miljoner. [...] Vi överlät sen till respektive verksamhetsområdes centralfunktion att komma med ett förslag på hur detta skulle ske. (N)

För att förverkliga målet att spara 30 procent har flera tjänstemän i Trafikverket lagt större delen av sin tid på att arbeta för att uppnå besparingsmålet och därmed lagt annat viktigt arbete åt sidan. Som ett resultat återkommer flera av de intervjuade till att Trafikverket tenderar att fokusera på produktivitet och inre effektivitet på bekostnad av kundperspektivet och den yttre effektiviteten. Ett sådant fokus uppges också bidra till ett kortsiktigt tänkande som inte stimulerar till att beakta de långsiktiga samhällseffekterna.

Några respondenter återkommer till att regleringsbrevet riskerar att göra myndigheten mer ad hoc-styrd, eftersom det har kommit att innehålla allt fler kortsiktiga specialuppdrag som myndigheten måste utföra. Utöver detta kan det tillkomma uppdrag från regeringen under årets lopp.¹⁰ En respondent uttrycker det som att man måste vara förändringsbenägen och dynamisk för att kunna hantera det som inte är planerbart:

Världen är ju rätt dynamisk, och då handlar det om att ta hand om alla dessa icke-planerbara saker i form av regeringsuppdrag, krångliga remisser etc. (D)

Massmedias inverkan på myndigheten är ännu ett exempel på styrning som kommer uppifrån och utifrån och som gör att styrningen upplevs som ad hoc-baserad och därmed också kortsiktig. Massmedia, som ibland kallas för den tredje statsmakten, har en viktig funktion som granskare av både riksdagens och regeringens maktutövning. Trafikverket har under studiens gång stått under hård mediabevakning. I intervjuerna med representanter från Trafikverket har det framkommit att media inte bara har ett indirekt inflytande i egenskap av opinionsbildare och granskare, utan att de också får ett direkt inflytande över Trafikverkets prioriteringar och styrning. Myndigheten har visat sig vara mycket uppmärksam på hur massmedia framställer olika problem i det svenska transportsystemet, och frågor och kritik som lyfts fram i media prioriteras i Trafikverkets styrning. Dessa prioriteringar är emellertid oplanerade och följer inte den traditionella styrkedjan. Därför ligger de inte alltid i linje med myndighetens strategiska planer. En respondent uttrycker det så här:

Vi blir händelsestyrda av medias påverkan [...] [Chefer] försvinner direkt till TV-soffan eller till radiohuset för det förväntas att hon [eller han] ska göra det [...] vilket gör att hon [eller han] tappar fokus på de strategiska frågorna. (B)

Diskussionen ovan illustrerar hur media direkt påverkar styrningen i Trafikverket. Utöver denna direkta styrning anses massmedia även ha en indirekt påverkan på Trafikverkets styrning via politikerna. Denna påverkan kan leda till förändringar i nästa års

¹⁰ TRV (2013-03-15). Så här styrs Trafikverket. Intern PowerPoint-presentation inkl. anteckningar.

regleringsbrev, men kan även generera mer kortsiktiga och plötsliga förändringar i styrningen från regeringen. Att man som myndighet har en sådan lyhördhet leder, åtminstone i Trafikverkets fall, ofta till ad hoc-åtgärder och kortsiktighet i styrningen.

Del och helhet

Vi har i empirin identifierat en spänning mellan del och helhet. Vår analys av det empiriska materialet visar att Trafikverkets styrning och styrformer främst är inriktade på styrning av specifika delar, till exempel styrkort, verksamhetsplan, instruktion (inklusive budget), regleringsbrev, Resmål 2016 och finansiell styrning (se bilaga 2). Endast den nationella transportplanen och värdegrunden kan anses ha ett helhetsperspektiv men på olika sätt. Den nationella transportplanen omfattar ”allt” vad Trafikverket förväntas åstadkomma, vilket för visso inte garanterar att den arbetades fram utifrån ett helhetsperspektiv. Emellertid tillhandahåller den, som helhet betraktat, en allomfattande karaktär som ger fog för dess möjlighet att anlägga och tillhandahålla ett helhetsperspektiv. Värdegrunden ska i sin tur genomsyra allt som görs i Trafikverket och kan sägas därmed också ha ett helhetsperspektiv. Ett undantag, förutom den nationella transportplanen och värdegrunden, är mål- och resultatstyrningen, som kan anses ha en helhetssyn när den betraktas som en styrfilosofi. Betraktas den i stället som en styrform blir den snarare en inriktning på specifika delar av styrningen.

Sammanfattningsvis visar våra resultat att styrning via enskilda och avgränsade delar gör att helhetssynen försvinner i Trafikverket. Detta blir problematiskt om vi sätter det i relation till den gemensamma värdegrunden där ett av värdeorden är helhetssyn, vilket framhålls som en viktig aspekt av en modern myndighet. Vidare visar våra resultat att man i Trafikverkets styrning fokuserar på strategiska utmaningar, dvs. vissa specifika delar av verksamheten, och de delar som är kritiska i verksamhetens styrkort. Detta fokus på utmaningar och på kritiska aspekter verkar bygga på ett antagande om att det som fungerar i verksamheten inte behöver styras.

På samma sätt som ovan nämnda spänning har två centrala teman vuxit fram under vår analys av det empiriska materialet: 1) helhetssynen försvinner och 2) det som fungerar behöver inte styras.

Helhetssynen försvinner

Den värdegrundade styrningen bygger på de tre värdeorden lyhördhet, nyskapande och helhetssyn. I den förstudie som genomfördes i Trafikverket 2013 framkom det att tanken kring en helhetssyn var närvarande i de empiriska berättelserna, men inte i övrig formell styrning (Höglund, 2014). Om vi ser till gemensamma värderingar som styrform kan vi konstatera att den riktar in sig på tre huvudsakliga delar, varav helhetssyn är en av dem. Den gemensamma värdegrunden är emellertid också kopplad till idén om att hela Trafikverket ska genomsyras av detta förhållningssätt. De inbördes förhållandena mellan värdeorden helhetssyn, lyhördhet och nyskapande kan beskrivas som problematiska, eftersom lyhördhet och nyskapande kan anses fokusera på två skilda delar och därmed skapar spänningar gentemot helhetssynen.

Om vi går vidare och problematiserar detta med helhet kontra del framkommer det från intervjuer och dokument att en av huvudorsakerna till att Trafikverket bildades var just att man ville skapa en helhetssyn i transportsystemet. I till exempel instruktionen framkommer att regeringen ville skapa en myndighet med ett trafikslagsövergripande perspektiv.

Trafikverket har som uppgift att ha ett trafikslagsövergripande perspektiv och därmed ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. (SFS 2010:185)

Vårt empiriska material visar dock att man i praktiken tenderar att främst fokusera på delar av transportsystemet, nämligen väg och järnväg. Detta är de trafikslag som respondenterna oftast refererar till när de diskuterar sitt dagliga arbete och styrningen. Det kan även konstateras att en stor del av styrningen i styrkedjan tenderar att fokusera på främst väg och järnväg, t.ex. leveranskvaliteter och de strategiska utmaningarna.

När det gäller helhetssynen berättar en av de intervjuade cheferna att den nationella transportplanen är det enda dokument som antar ett helhetsperspektiv på verksamheten och att transportplanen är en viktig del av Trafikverkets styrning, eftersom den utgör grunden för vad Trafikverket ska göra. Ett problem är dock att få olika verksamhetsområden, avdelningar och enheter i Trafikverket att ta del av hela transportplanen, eftersom den är mer än 150 sidor lång. De intervjuade berättar att detta är ett alltför omfattande dokument för att de ska kunna hantera det i sin vardag. Transportplanen ska emellertid utgöra grunden för de regionala länsplanerna, eftersom den omfattar 500 miljarder kronor för åren 2010–2021, varav drygt 30 miljarder kronor finns i de regionala länsplanerna¹¹. Detta innebär i praktiken att transportplanens omfattning i sig skapar en spänning mellan del och helhet eftersom helheten blir i detta fall så omfattande att den inte tas i bruk, och i stället hamnar planens delar i fokus i länsplanerna och resursfördelningsstyrningen.

Om man beaktar mål- och resultatstyrningens grundtanke, dvs. att den utgör en filosofi, kan man argumentera för att den antar ett helhetsperspektiv. Betraktar man dess tillämpning som styrform kan dock detta ifrågasättas. Vid workshop 1 framkom det att mål- och resultatstyrningen ofta leder till ett fokus på enskilda och avgränsade delar av verksamheten snarare än en helhetssyn, trots att ambitionen varit den motsatta. I följande citat ges ett exempel på när mål- och resultatstyrningen kommer i vägen för helheten:

I Trafikverket utvecklar vi för cirka en halv miljard kronor om året. [...]. Här ser vi väldigt tydligt effekterna av mål- och resultatstyrningen, eftersom var och en tolkar det som händer [...] och agerar utifrån det, dvs. de utgår inte ifrån ett helhetsperspektiv. [...] När jag lyssnar [på diskussionen idag] begriper jag lite mer varför det är så, vi skulle behöva se mer till helheten. (Workshop 1)

¹¹ TRV (2012-09-25). PowerPoint-presentation av Trafikverket. Fyrstegsprincipen - Bakgrund och exempel på tillämpning, bild 2.

En viktig del i mål- och resultatstyrningen är den styrkedja som fastställts av Trafikverket, där de strategiska utmaningarna utgör en viktig del. Den strategiska planen med de sex utmaningarna, målen och strategierna utgår från vad som finns formulerat i myndighetens uppgift och instruktion, de transportpolitiska målen och transportplanen. Myndighetens strategiska utmaningar fokuserar emellertid på områden med förbättringsbehov, dvs. områden där det finns ett glapp mellan det aktuella och det önskvärda tillståndet i det svenska transportsystemet. Även om den strategiska planen skapades utifrån ett helhetssyn, betyder detta att den inte kan anta ett helhetsperspektiv utan fokuserar på ett begränsat antal delar som anses vara extra viktiga för Trafikverket. Även leveranskvaliteterna kan anses tränga undan helhetssynen, eftersom också de fokuserar på sex delområden i verksamheten som behöver förbättras. Dessutom fokuserar leveranskvaliteterna främst på drift och underhåll och problemen med järnvägen. Allt sammantaget kan vi konstatera att helheten får stå tillbaka för delarna och att det finns ett antagande om att det som fungerar i verksamheten inte behöver styras, vilket vi i nästa avsnitt kommer att diskutera i relation till del och helhet.

Det som fungerar behöver inte styras

Styrkortet och verksamhetsplanerna är ett sätt att operationalisera den strategiska planen. Den strategiska planen är upprättad med fokus på enskilda delar, dvs. de sex strategiska utmaningarna. Dessa ska sedan reduceras ytterligare till mindre beståndsdelar i form av kvantitativa indikatorer i styrkortet. Inom Trafikverket är man medveten om att alltför många mått i ett styrkort kan skapa problem i en organisation. Därför har man valt att inrikta styrkortet på ett fåtal mått med fokus på sådant som bedöms vara ”kritiskt” och i behov av förbättring i verksamheten, och därmed behöver specifik tillsyn och kontroll. Att fokusera på det som är i kritiskt behov av förbättring kan betraktas som ett uttryck för ett antagande om att det som fungerar väl i myndighetens verksamhet inte behöver styras och kontrolleras med hjälp av styrkortet. Detta antagande skapar emellertid vissa utmaningar i organisationen. Styrkortets inriktning på kritiska aspekter innebär att perspektivet i Trafikverkets strategiska plan reduceras betydligt, och stora delar av myndighetens verksamhet hamnar utanför styrkedjan. Trafikverket har exempelvis en databas med en mängd olika mått som används för att mäta tillståndet i transportsystemet. Dessa uppgifter är viktiga av statistiska skäl, men betraktas inte alltid som kritiska. Därför inkluderas de inte i myndighetens styrkort. Vissa av måtten som finns i databasen används dock av avdelningschefer ute i verksamheten, vilket innebär att mått som inte omfattas av styrkortet ibland ändå lyfts fram av de intervjuade som strategiskt relevanta i styrningen. Det finns således en spänning i Trafikverket mellan behovet av att ha ett begränsat antal resultatindikatorer i styrkortet och behovet av att styra verksamheter som har strategisk betydelse, men som inte anses vara tillräckligt kritiska för att omfattas av styrkortet.

Att myndighetens ledning prioriterar verksamheter som ligger utanför styrkedjan och styrkortet skapar en viss förvirring på operativ nivå. När verksamhet som ligger utanför styrkortet prioriteras kan myndighetens strategiska styrning ibland upplevas som ofokuserad. Styrning som förekommer utanför den formella styrkedjan beroende på ledningens vilja (och ibland även spontana initiativ) att driva vissa frågor gör i

förlängningen att det strategiska arbetet blir svårt att identifiera. En av de intervjuade förklarar det på följande sätt:

Ja, det är svårt, jag upplever ibland att det är rena viljeriktningar, men [att det] samtidigt blandas och att man pekar med hela handen, det är exakt det här som ska göras. [...] För en sådan aktivitet kan tolkas som att det är det absolut viktigaste genom att man är så tydlig från ledningen och säger att det ska göras. Men, hur viktat du det mot det andra? (C)

Inriktningen på det som är kritiskt får också andra effekter för myndigheten, eftersom den leder till att mycket uppmärksamhet riktas mot det som inte fungerar i stället för att lyfta fram det som fungerar bra. Följande text är ett utdrag ur en diskussion från workshop 2.

Deltagare A - Vad är det för resultat som faktiskt står i våra styrkort? Vad är det vi fokuserar på? I själva styrkortstänket framkommer inte om något är viktigt [eller inte] utan det fokuserar [enbart] på kritiska frågor, alltså områden där vi verkligen behöver fokusera. Det förutsätter någonstans att alla de andra resultaten går bra, att de tickar på. Sedan har vi ett jättestarkt fokus på avvikelser som är negativa och det tar ganska mycket plats i huvudet på oss [...]

Deltagare B - Men det definierar den där andra frågan om vad som är ett bra respektive dåligt resultat. Vi hamnar ganska snabbt i att vi är ganska dåliga på att veta vad som är ett bra resultat. Vi har rätt mycket fokus på de dåliga resultaten. (Workshop 2)

Problemen med att fokusera på kritiska aspekter är flera. Att till exempel ”bara” få höra om sådant som gått fel och är dåligt blir efter ett tag betungande, enligt de intervjuade. Ett annat problem som lyfts fram av de intervjuade är att det blir svårare att sprida goda exempel på strategiskt arbete eller att styra myndigheten utifrån goda resultat. I Trafikverkets fall framhävs ”dåliga” exempel på bekostnad av de goda, som ett resultat av den nödvändiga övergången från ett helhetsperspektiv till tydligt avgränsade verksamheter som, återigen, är en del av mål- och resultatstyrningen. De intervjuade beskriver att detta i sin tur leder till att det blir svårare att använda goda strategiska resultat i lärande- och utvecklingssyfte, vilket gör det svårt att utveckla modeller för framgångsrikt strategiarbete.

Proaktivitet och reaktivitet

Vi har i empirin identifierat en spänning mellan proaktivitet och reaktivitet. Vid analys av det empiriska materialet kan det konstateras att Trafikverket och de flesta styrpraktiker fokuserar på den externt initierade styrningen. Exempelvis är leveranskvaliteterna, de transportpolitiska målen, transportplanen, instruktionen, regleringsbrevet, den finansiella styrningen, mål- och resultatstyrningen och regelstyrningen externt initierade (se bilaga 3). Den internt initierade styrningen, t.ex. den strategiska planen (utmaningar, mål, strategier), Resmål 2016 och de gemensamma värderingarna beskrivs ofta i termer av att de (ännu) inte har fått full genomslagskraft i Trafikverket. Styrkortet är dock centrala i berättelserna och kan ses som internt initierad styrning. Användningen av styrkortet kan

emellertid ses som en effekt av att mål- och resultatstyrning ska användas av alla myndigheter, och den blir därmed externt initierad.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att den rådande styrningen som har fått genomslagskraft i Trafikverket är externt initierad, vilket tyder på att Trafikverket har ett reaktivt förhållningssätt till sin omvärld. Vidare kan vi se att Trafikverkets förhållningssätt till omvärlden huvudsakligen bygger på ett inifrån-och-ut-perspektiv med fokus på inre effektivitet och vertikala processer, vilket gör styrningen reaktiv snarare än proaktiv. Med ett proaktivt förhållningssätt menas att man är förutseende och i största möjliga mån förebygger problem och utmaningar i stället för att på ett reaktivt sätt agera på dem (på ett ibland panikartat sätt) efter att de har uppstått. Detta står i kontrast till den strategiska utmaningen ”Trafikverket en modern myndighet”, Resmål 2016 och gemensamma värderingar, som snarare betonar ett utifrån-och-in-perspektiv och horisontella processer.

Vi har i denna del av rapporten identifierat två teman i det empiriska materialet som är relaterade till att det finns en spänning mellan proaktivitet och reaktivitet i Trafikverket: 1) externt initierad styrning tar över och 2) myndigheten blir inåtvänd istället för utåtriktad.

Externt initierad styrning tar över

Den externt initierade styrningen är den mest centrala styrningen i de intervjuades berättelser, och den är ofta överordnad. Ett exempel ges av en av de intervjuade cheferna, som lyfter fram att det finns en koppling mellan de strategiska utmaningarna och den nationella transportplanen, men att transportplanen formellt beskrivs som överordnad de strategiska utmaningarna. Detta beror på att transportplanen bygger på ett regeringsbeslut och således är externt initierad, medan de strategiska utmaningarna är något som Trafikverket själva beslutat om och alltså är internt initierade. Vidare lyfter samma chef fram att de viktigaste styrdokumenterna i Trafikverket är följande:

Den nationella [transport]planen är det viktigaste styrdokumentet för Trafikverket förutom de regionala planerna, regleringsbrevet och instruktionen.
(D)

Regleringsbrevet och instruktionen är externt initierade, liksom transportplanen. Samma chef framhåller dock att det i praktiken är en iterativ process mellan internt och externt initierad styrning, eftersom den nationella transportplanen påverkas av vilka gap som identifierats i de strategiska utmaningarna, och de strategiska utmaningarna påverkas av vad som tas upp i transportplanen. Liknande resonemang förs kring hur de internt initierade strategiska utmaningarna och den externt initierade nationella transportplanen växer fram i ett samspel. Det är dock viktigt att notera att det alltid är den externt initierade styrningen som i längden är överordnad.

Ibland uppstår förvirring kring vad som ska betraktas som myndighetens strategier och vad som utgörs av politiska strategier, och detta beskrivs som ett återkommande problem på Trafikverket. En uppfattning är att styrramverket och de tillhörande leveranskviteterna utgör myndighetens strategier, trots att t.ex. styrramverket infördes

av regeringen och används av den som ett uppföljningsverktyg. Till skillnad från myndighetens strategier, som inte utvärderas regelbundet, måste Trafikverket i sina årsredovisningar redogöra för leveranskvaliteternas utveckling inom styrramverket. Tanken är att myndighetens strategiska utmaningar ska utgöra en översättning av styrsignalerna från regeringen, som bland annat omfattar leveranskvaliteterna. Respondenterna berättar dock att leveranskvaliteterna ibland åsidosätter myndighetens egna strategier. Leveranskvaliteternas stora betydelse i organisationen gör myndighetens strategiska styrning förvirrande, menar följande respondent:

Alltså det finns en problematik i det här, jag tror till exempel att det finns lite olika spår som måste giftas ihop i vår övergripande styrning, dels är det styrramverket för drift och underhåll [...] som måste giftas ihop med den strategiska styrningen. Nu kallar man det till och med för styrramverk och då blir det lite förvirrande. Det är en utmaning i sig. Sedan tror jag att en del har lite svårt att se det här med nationell plan och den rollen det dokumentet har. Jag tror att alla medarbetare inte uppfattar den skillnad som finns mellan dokumenten (E).

Det är viktigt för myndigheten att följa styrramverket eftersom det är ålagt dem av regeringen, men det finns även andra orsaker till att det uppfattas som viktigt. Återkommande funktionsproblem i det svenska järnvägssystemet har lett till att både Trafikverket och ansvariga politiker är hårt kritiserade och ständigt bevakade av media. Styrramverket beskrivs ofta av de intervjuade som ett sätt att hantera de aktuella funktionsproblemen i transportsystemet, men också som ett svar på medias granskning och kritik mot Trafikverket. Att leveranskvaliteterna blir så viktiga i Trafikverket kan ses som ett uttryck för att Trafikverket har ett reaktivt förhållningssätt till sin omvärld. Leveranskvaliteterna blir ett verktyg för myndigheten att kommunicera med regeringen, men också ett verktyg för att bemöta kritik från allmänheten och media. Ett exempel ges i följande citat:

[Leveranskvaliteterna] är ett sätt för oss att kommunicera med omvärlden. [...] Leveranskvaliteterna beskriver kanske ännu mer vår kärnverksamhet än de transportpolitiska målen, så jag ser det som ett sätt för oss att kommunicera med omvärlden, dvs. vad pengarna man ”pumpar in” i Trafikverket [resulterar i] (F).

I Trafikverket verkar regeringens vilja få företräde över de strategier och den styrning som myndigheten själv har tagit fram, t.ex. i den strategiska planen, Resmål 2016 och den gemensamma värdegrunden. Detta är dock problematiskt för den strategiska styrningen, eftersom den strategiska inriktningen på detta sätt blir otydlig. Vår analys visar också att myndighetens syn på strategier som översättningar av de övergripande politiska målen i praktiken motverkas, eftersom regeringen har infört leveranskvaliteter som förstärks av trycket från media och som tenderar att få företräde över myndighetens egen tolkning av sin uppgift.

Myndigheten blir inåtvänd istället för utåtriktad

En del av Trafikverkets strategiska arbete innefattar en önskan att vara proaktiva. I den sjätte strategiska utmaningen, ”Trafikverket en modern myndighet”, betonas vikten av att kunderna är nöjda och att myndigheten tillgodoser kundernas behov och är lyhörda för deras önskemål. Flera av de intervjuade framhåller att strävan efter att vara en modern myndighet borde innefatta mer av ett utifrån-och-in-perspektiv (yttre effektivitet) där kundorienteringens betydelse lyfts fram, vilket ställer nya krav på medarbetarna. Några av de respondenter som arbetar med kundfrågor förklarar att termen utifrån-och-in syftar på en proaktiv styrning där kunders nuvarande och framtida behov påverkar myndighetens interna styrning. En av cheferna längre ut i verksamheten förklarar att det bl.a. innebär att hantera regelstyrning och samtidigt vara lyhörd och flexibel mot omgivningen.

Det känns som att man som myndighetsperson måste vara lyhörd mot omgivningen. Man måste lyssna in ett behov, dvs. motsatsen till att vara en stelbent byråkrat. Och samtidigt måste man som myndighetsperson ha koll på lagstiftning och vad som står där. Man kan inte bara vara en vindflöjel, man måste ha koll på lagstiftning och vilka mandat man har, men utifrån det vara ganska mjuk och lyhörd utåt. (G)

Styrsignalerna ska komma direkt från kunderna, utöver regeringens styr signaler. Analysen av det empiriska materialet visar dock att myndigheten inte anses ha någon styrteknik med ett utifrån-och-in-perspektiv, trots att den strategiska utmaningen – en modern myndighet – uppfattas som en ambition om att skapa ett tydligare utifrån-och-in-perspektiv. Flera av myndighetens styrformer anses därför ha ett inifrån-och-ut-perspektiv, t.ex. styrramverket, den finansiella styrningen och regelstyrningen.

Ambitionen med styrramverket och leveranskvaliteterna är att generera information om de externa effekterna av myndighetens verksamhet, men ur ett kundperspektiv anses ramverket snarare ha ett produktionsinriktat inifrån-och-ut-perspektiv.

Jag tycker nog att de [leveranskvaliteterna] utgår oerhört mycket från ett produktionsperspektiv. [...] Har vi verkligen funderat på vad vi ska producera? Det har vi inte. (H)

På grund av att styrramverket och leveranskvaliteterna tilldelas så stor betydelse prioriteras de ofta på bekostnad av kundorienteringen. Leveranskvaliteterna är dock inte det enda som leder till ett produktionsinriktat inifrån-och-ut-perspektiv. En annan drivkraft för det perspektivet är myndighetens finansiella styrning. Enligt flera respondenter tenderar den finansiella styrningen att styra myndigheten bort från kundens behov och från myndighetens samarbeten med andra aktörer. Dessutom prioriteras ofta den finansiella styrningen, vilket vi nämnt på flera ställen ovan. En respondent som arbetar med kundorientering förklarar att myndigheten styrs av ”tid och pengar”, vilket i sin tur leder till en produktionsinriktad effektivitetsfokusering på bekostnad av ett utifrån-och-in-perspektiv.

Även myndighetens regelbaserade styrning anses ibland stå i konflikt med den proaktiva utifrån-och-in-fokuserade styrningen. Flera respondenter beskriver att den

regelbaserade styrningen hindrar kreativitet och proaktivt beteende. En respondent berättar exempelvis att en av myndighetens tjänstemän uppfann en ny sorts järnvägsgrind som skulle kunna minska antalet järnvägsolyckor. Järnvägsgrinden uppfyllde emellertid inte järnvägens regelverk, så tjänstemannen blev enligt respondenten ”straffad” i stället för uppmuntrad för sitt initiativ. En annan utmaning med Trafikverkets regelverk anses vara att det är svårt för myndigheten att vara flexibel i förhållande till kunderna. En respondent förklarar:

De [järnvägsbolagen] tycker att regelverken styr för hårt, och så är det också. Vi måste titta på regelverken och justera dem. Minsta lilla justering gör att vi måste vi göra [om] riskanalyserna, det är kopplat till vårt säkerhetstillstånd. [Det resulterar i att] vi kanske är lite för försiktiga när det gäller regelverksöversyn.
(M)

Utöver citatet ovan beskriver flera andra respondenter att det krävs en stor arbetsinsats för att ändra regler så att de blir bättre anpassade till kundernas behov, vilket gör det svårare för myndigheten att bli utåtriktad och lyhörd för kundernas behov.

Flera respondenter anser att Resmål 2016 har en viktig roll, eftersom den antar både ett externt perspektiv med fokus på kundorientering och ett internt perspektiv med fokus på medarbetarna och sätt att tänka inom myndigheten. Vid intervjuerna framkom det dock att Resmål 2016 i huvudsak har ett internt perspektiv och till stor del är inriktad på arbetsätt och fördelning av interna resurser.

Komplexitet och enkelhet

Vår analys visar att spänningen mellan komplexitet och enkelhet är ytterst närvarande i Trafikverkets styrning. Här förklarar representanter från centralfunktionen Ekonomi och styrning att komplexiteten är nödvändig, medan medarbetare som ska omsätta styrningen i praktiken efterfrågar tydlighet i form av förenklingar och reduceringar av antalet verktyg och styrformer.

Sammanfattningsvis ser vi i våra resultat att medarbetare i praktiken anser att det är för många styrverktyg och att man därmed väljer vilken typ av styrning man tar till sig och inte. Detta leder till att olika styrpraktiker utvecklas lokalt. Det är dock viktigt att notera att även centralfunktionen, åtminstone delvis, uppmuntrar till olika styrpraktiker genom att lyfta fram delar av styrningen som valfria, t.ex. styrkorten. En konsekvens av detta blir att man lokalt plockar ihop sitt eget styrpaket. Detta ses ofta som problematiskt på central nivå, eftersom det kan skapa ineffektiva processer och riskera att ”fel” saker prioriteras. Andra ser fördelar med att ha ett ”smörgåsbord” av styrning som de kan plocka från och därmed anpassa styrningen till den egna verksamheten och göra den mer ändamålsenlig.

När det gäller komplexitet och enkelhet kan vi se att två teman växer fram i respondenternas berättelser: 1) det är för många styrtekniker och styrformer och 2) lokala praktiker tar överhand.

Det är för många styrtekniker och styrformer

Om vi lyssnar till de som ska omsätta den planerade styrningen från centralfunktionen – Ekonomi och styrning samt Strategisk utveckling - i sin vardag kan vi konstatera att det

finns en gemensam bild som delas av de intervjuade om att det är för många styrtekniker och styrformer. Detta gör att styrningen upplevs som alltför omfattande och komplex. En av ekonomicheferna beskriver det på följande sätt:

Trafikverkets styrning är väldigt komplex. Det ser du om du tittar på arbetsordningen och tar ut de element som har bäring på styrningen och prickar in dem på ett papper. Då ser du att det finns vertikal och horisontell styrning, sedan finns det olika samarbetsorgan som styrs i arbetsordningen, nationell och regional koordinering och sedan finns det många [andra] element. [...] Vi har [också] väldigt olika takt i olika verksamhetsområden och centrala funktioner när det gäller att använda till exempel förvaltningsstyrning. (I)

I de intervjuer som har gjorts med högsta ledningen och centralfunktionen Ekonomi och styrning framträder dock en annan bild av styrningen. Enligt dessa utsagor har ambitionen varit att utforma en intern styrning som ska kännetecknas av att vara både modern och tydlig i sin utformning. Detta har dock inte nått längre ut i verksamheten, och flera av de intervjuade framhåller vikten av att våga förenkla och reducera i styrningen. En av avdelningscheferna beskriver till exempel att det finns en komplexitet i styrningen mellan vision, strategiska utmaningar, gemensamma värderingar, Resmål 2016 och leveranskvaliteter, men att man trots detta måste våga förenkla styrningen för att underlätta kommunikationen med medarbetare:

Det är vår vision, det är våra värderingsord, det är Resmål 2016, det är de strategiska utmaningarna, det är leveransskvaliteter. Alla dessa tar vi in när vi jobbar med styrkortet. Men, vilket är vårt bidrag [...] till alla dom här leveranserna, tankarna eller visionerna? [...] Det är jättemycket att förhålla sig till. Trots det blev det inte mer än två PowerPoint-sidor när jag la ihop det senast, så det går att hantera på ett klokt sätt och det är jätteviktigt att vi kommunicerar ut det till våra medarbetare. [...] Vi måste våga förenkla. Det måste man jobba med hela tiden. Man måste våga välja bort. (J)

Flera medarbetare längre ut i verksamheten är inne på samma tema. De uttrycker att styrningen är för komplex och att den måste förenklas. En medarbetare uttrycker det så här:

Om vi tänker att vi har enhetens ekonomi, men även andra styrdokument som t.ex. kostnadstaket, effektiviseringar, våra ramar och våra stuprör [...] och sedan våra processer på det. Vi har sakområden och vi har något som [...] går tvärs över allt det här också. Vi har också många olika begrepp i ekonomimodellerna. Det är jättemycket, bara att hålla reda på alla saker. [...] Det är det som gör att det blir så rörigt, människor förstår det inte. De [ledningen och centralfunktionen] krånglar till det i onödan. (P)

Precis som citatet ovan exemplifierar anser många längre ut i verksamheten att Trafikverket "krånglar till det i onödan" när man formulerar och utvecklar styrningen. Det är dock viktigt att lyfta fram att flera av respondenterna på lednings- och centralfunktionsnivå berättar att de har en förståelse för att styrningen kan upplevas som

svår att förstå av medarbetarna. Samtidigt argumenterar de ofta för att Trafikverket är en komplex myndighet och att det därmed är svårt att förenkla för mycket. En av de chefer på central nivå som arbetar aktivt med formulerandet av styrningen berättar följande:

Det kan vara svårt för [t.ex.] en ny medarbetare att [förstå styrningen] och greppa allt, men också att man måste titta på verksamheten ur flera olika aspekter och då tycker jag man brukar kunna få det att lösa sig. (F)

En av anledningarna till att styrningen anses vara komplex är att det är oklart hur Trafikverkets styrning och styrformer relaterar till varandra. Därför har man gjort försök att förenkla styrningen. Man tenderar dock att lägga till fler styrverktyg i stället för att ta bort något från styrningen. Ett sådant exempel är Resmål 2016 som togs fram av centralfunktionen i syfte att motverka gapet mellan den långsiktiga strategiska planen och styrkortet. De intervjuade påpekar dock vid upprepade tillfällen att Resmål 2016 inte utgör en enhetlig målbild för myndigheten, och att den skär verksamheten på ett annat sätt än t.ex. de strategiska utmaningarna, verksamhetsplanen och styrkortet. En av de intervjuade berättar följande:

Vi satte en VP [verksamhetsplan] i våra fem perspektiv och efter ett chefsmöte i oktober då spelade Resmål 2016 in i tre perspektiv och då tänkte jag [...] var är vi nu då? Jag kände direkt att vaddå, då får vi faktiskt ta och göra om styrkortet också. Och så hade vi vårt verksamhetsplansarbete och det byggde på styrkortsmatrisen i mångt och mycket, där markerade vi respektive mål till de tre delarna i resmålen, så att det kan bli en uppföljning i den dimensionen också. Så gick det rent praktiskt till. [...] Det kom lite sent, men det kom in och som sagt, ur mitt perspektiv, är det tre perspektiv [i Resmål 2016] och i styrkortet är det fem och det tyckte inte jag var så roligt. Man kan bli lite förvirrad utav det. (K)

Ambitionen från centralfunktionen Ekonomi och styrning är att den styrning som formuleras och utvecklas centralt ska användas av alla. En konsekvens av mängden styrverktyg och styrningens komplexitet är dock att de som ska förverkliga styrningen längre ut i verksamheten måste plocka ihop sitt eget styrpaket. Man gör aktiva val lokalt kring vilka styrtekniker och styrformer man ska använda sig av. Det som främst används är den externt initierade styrningen, t.ex. mål- och resultatstyrningen i form av styrkort, verksamhetsplaner och den nationella transportplanen. Exempelvis de gemensamma värderingarna och Resmål 2016, samt till viss del de strategiska utmaningarna, väljs ofta bort. Det uppstår med andra ord lokala styrpraktiker, vilket vi kommer att diskutera närmare i nästa avsnitt.

Lokala praktiker tar överhand

Några av de intervjuade anser att det är problematiskt att det uppstår lokala styrpraktiker, eftersom det kan skapa olika arbetssätt, vilket i sin tur kan leda till att andra mål än de externt formulerade kan komma att prioriteras. Det är dock viktigt att poängtera att delar av styrningen faktiskt beskrivs som valfria, även från centralt håll, och att man som

enskild chef därmed har möjlighet att aktivt välja bort delar i styrningen. Ett sådant exempel är styrkorten.

Det är beslutat att styrkort ska användas på verksamhetsområdesnivå, men att det i övrigt är ett fritt val. I praktiken betyder detta att det på lokal nivå finns vissa som implementerar styrkorten medan andra inte gör det. Flera respondenter menar att detta får en direkt påverkan på de strategiska utmaningarna. De får inte full genomslagskraft i organisationen eftersom utmaningarna ska implementeras via styrkorten. Bland de som har valt att inte implementera styrkorten uttrycks en önskan om att få tydligare direktiv och styr signaler från centralfunktionen om hur den strategiska planen ska implementeras lokalt om inte styrkorten används. En av de intervjuade cheferna föreslår att verksamhetsplanen kan användas som ett sätt att följa upp och implementera strategierna:

[E]tt bra sätt, tror jag, att få strategierna mer levande, [...] är att lägga ner lite mer kraft på att be avdelningar att beskriva hur tar de hand om den här strategin. För då får du en liten styrparameter, då får du den här top-down-styrningen. (L)

Ett annat styrverktyg som är föremål för olika styrpraktiker är Trafikverkets värderingsstyrning. Dokumentet ”Trafikverkets styrformer”¹² har utgivits av centralfunktionen Ekonomi och styrning, och där framkommer det att alla i Trafikverket ska ha en gemensam värdegrund. I praktiken anammars dock den gemensamma värdegrunden av vissa, medan andra anser att det är en ”fluga för dagen” som inte behöver beaktas i någon större utsträckning.

I de intervjuer vi har genomfört är det endast ett fåtal som själva väljer att nämna värderingsstyrningen. Om vi är mer generösa i våra tolkningar kan vi dock se att de värdeorden – lyhörddhet, helhetssyn och nyskapande – återfinns i en del av intervjuerna. En av de intervjuade förklarar att de gemensamma värderingarna inte har fått full genomslagskraft, eftersom de idag kanske betraktas mer som ett förhållningssätt än en styrform:

Det där [de gemensamma värderingarna] skulle jag säga är någonting som inte riktigt har gått igenom [fått fullt genomslag], men om vi styr på värderingar ska det täcka de behov där jag inte har någon annan styrning. Att jag i grunden ska veta vad är det för någonting och hur ska jag förhålla mig, hur ska jag bete mig. Och det ska liksom finnas hos alla medarbetare. Men idag är det väldigt lite en styrform utan mer någonting som kompletterar. Vi måste [t.ex.] se till att medarbetare är nyskapande och är lyhörda mot våra kunder. Detta är mer ett förhållningssätt och att beskriva det som en styrform och därigenom jämföra det med mål- och resultatstyrningen blir inte riktigt samma sak.(O)

¹² TRV (2013). Trafikverkets styrformer. TDOK 2012:42.

Hur man aktivt väljer att arbeta med värderingarna i praktiken skiljer sig också åt beroende på vem som är chef samt chefens intresse och förmåga att kommunicera detta. I workshop 2 lyftes det fram att det är oklart hur man ska få värderingarna att anammas lokalt i organisationen. Här var deltagarna tydliga och betonade vikten av att tydliggöra värderingarnas relation till strategierna. En av slutsatserna var att värderingarna bör ”synas” i strategierna och att det är viktigt att värderingarna och strategierna inte signalerar olika saker. Detta innebär att värderingar inte kan stå för sig själva, utan att de måste knytas till eller finnas med i andra styrformer för att de ska få bäring i Trafikverkets styrning och på så vis stimulera till gemensamma sätt att arbeta och tänka.

Majoriteten av de intervjuade i denna rapport är överens om att styrningen är komplex och behöver förenklas, men det finns också de som inte ser det som problematiskt att styrningen består av flera styrformer och tekniker. Snarare menar förespråkarna för det senare att detta är något positivt som gör att varje verksamhetsområde och enhet kan anpassa styrningen efter de förutsättningar som den egna verksamheten har. Vid workshop 3 framhöll till exempel några deltagare att det är bra att det finns många olika styrtekniker och styrformer, eftersom Trafikverkets verksamhet är så omfattande, och olika verksamhetsområden och enheter behöver olika styrning. Denna bild delas endast av ett fåtal som arbetar med styrning på centralfunktionen.

Spänningar i styrningen: en sammanfattning

I detta avslutande avsnitt har vi i tabell 1 nedan sammanfattat de fyra spänningar vi har analyserat utifrån studiens empiri.

	Tema 1	Tema 2	Konsekvenser
Kort/lång sikt	<p>Långsiktigt strategiskt arbete får stå tillbaka</p> <ul style="list-style-type: none"> • olika tidsperspektiv i styrningen, • olika tolkningar av styrningen, • olika val av styrning. 	<p>Påverkan uppifrån och utifrån motverkar långsiktighet i styrning</p> <ul style="list-style-type: none"> • kostnadsbesparingar, • extra uppdrag från regeringen, • medias påverkan. 	<p>Ad hoc-mässigt. Reaktivt. Fokus på "pengar". Inre effektivitet tar över.</p>
Del/helhet	<p>Helhetssynen försvinner</p> <ul style="list-style-type: none"> • endast ett dokument omfattar helheten, • mål- och resultatstyrning leder till fokus på delarna. 	<p>Det som fungerar behöver inte styras</p> <ul style="list-style-type: none"> • styrkortet fokuserar på det som är kritiskt, • det som faller utanför styrkortet signalerar att det går bra, • de strategiska utmaningarna fokuserar på det som inte fungerar. 	<p>Styrningen prioriterar delar på bekostnad av helheten. Goda exempel kommer i skymundan.</p>
Proaktiv/reaktiv	<p>Externt initierad styrning tar över</p> <ul style="list-style-type: none"> • transportplanen är överordnad strategin, • leveranskvaliteterna blir strategier, • leveranskvaliteterna är ett kommunikationsverktyg, • regeringens styrning prioriteras. 	<p>Reaktivt förhållningsätt till omvärlden</p> <ul style="list-style-type: none"> • produktion prioriteras på bekostnad av kundorientering, • regelstyrningen motverkar proaktivitet, • Resmål 2016 fokuserar på interna resurser och arbetssätt. 	<p>Internt initierad styrning väljs bort i Trafikverket. Avsaknad av processer för kundorientering. Reaktivitet i styrningen.</p>
Komplex/enkelt	<p>Det är för många styrtekniker och styrformer</p> <ul style="list-style-type: none"> • styrningen är komplex, • ny styrning adderas men inget tas bort, • olika styrpraktiker tillämpas. 	<p>Lokala styrpraktiker tar överhand</p> <ul style="list-style-type: none"> • olika arbetssätt tillämpas, • den gemensamma värdegrunden väljs bort. 	<p>Centrala ambitioner genomförs inte lokalt. Olika styrpraktiker uppstår.</p>

Tabell 1 – Spänningar i styrningen, en sammanfattning

Är strategisk styrning meningsfull för myndigheter?

Inom de forskningsfält som utgår från synen på strategiarbete som en process kan det konstateras att den enda sanningen om planer är att de alltid ändras, och att planens avsedda resultat alltid blir något annat när den genomförs i praktiken (Mintzberg, 1994). I denna kontext blir det analytiska begreppet ”strategering” användbart, eftersom det hjälper oss att fokusera på vad människor gör i sin vardag, hur det går till och vad som händer när strategier och styrning omsätts i praktiken (Jarzabkowski och Seidl, 2008; Spee och Jarzabkowski, 2011). När det gäller strategiarbete i myndigheter kan det konstateras att den offentliga sektorn har ett antal specifika särdrag (Andrews och Van de Walle, 2012; Ferlie och Ongaro, 2015; Hansen Rosenberg och Ferlie, 2016). Bland annat ska en offentlig organisation bedriva verksamhet som gör att alla människor behandlas lika, och verksamheten ska kännetecknas av att vara demokratisk, rättssäker och jämlik. Om detta sätts i relation till en myndighets strategiska arbete får det konsekvenser både för strategiarbetet och för styrningen.

Ett sätt att förstå konsekvenser av strategiarbetet är att studera spänningar. Att studera spänningar är ett sätt att förstå strategering, speciellt inom offentlig verksamhet, eftersom offentliga organisationer verkar i en pluralistisk kontext där flera interna och externa intressen ska tillgodoses (Cuganesan m.fl., 2012; Jarzabkowski m.fl., 2013; Jarzabkowski och Fenton, 2006).

När resultaten från vår analys sätts i relation till strategisk ekonomistyrningslitteratur och till strategering kan följande fyra aspekter, som är specifikt relaterade till myndigheter, tas upp för diskussion:

- 1) Myndigheternas politiska styrning försvårar styrningens långsiktighet.
- 2) Myndigheternas uppdrag försvårar helhetssynen i styrningen.
- 3) Externa aktörers påverkan försvårar proaktiviteten i styrningen.
- 4) Mångfald av externa och interna mål och intressen gör styrningen mer komplex.

I de följande avsnitten kommer dessa frågeställningar att diskuteras. Vi avslutar sedan med en diskussion kring relationen mellan styrning och strategi där vi tar upp styrning av styrning som en strategisk angelägenhet.

Myndigheternas politiska styrning försvårar styrningens långsiktighet

Traditionell strategilitteratur utgår från att den strategiska planen ger en stabilitet och en långsiktig inriktning för vad en verksamhet ska åstadkomma (Mintzberg, 1994; Plant, 2009). Utgångspunkten för offentlig verksamhet är emellertid en annan. Offentliga verksamheter styrs politiskt och politiken har ett ganska kortsiktigt fokus, eftersom det fyra år mellan valen och budgeten fastställs för ett år i taget (Lundqvist, 2014). Därmed minskar möjligheten för offentlig verksamhet att bedriva sin verksamhet strategiskt långsiktigt.

Vår empiri visar att det är svårt för Trafikverket att bedriva strategiskt arbete. Detta ger oss grund för att ifrågasätta strategiers lämplighet i offentlig verksamhet. Vidare ställer vi oss frågan vilken roll en strategisk plan fyller i en myndighet när de kontextuella

förutsättningarna bidrar till att skapa en kortsiktighet som kan leda till att myndigheten blir ad hoc-styrd. I traditionell strategilitteratur framhålls vikten av att det finns en strategisk kompetens som gör att organisationen kan röra sig mellan del och helhet (Lundqvist, 2014). Detta innebär att kunna hantera komplexa problem (att kunna bryta ned dem i sina beståndsdelar och lösa dem), att ha ett helhetsperspektiv (att kunna koppla ihop helhet och del) samt att vara medveten om och ta hänsyn till aktivitetens långsiktiga betydelse och vidare konsekvenser (se exempelvis Wadström, 2014). Vår analys visar dock att Trafikverket, i motsats till vad tidigare forskning förespråkar, i sina strategeringspraktiker tenderar att stanna i delarna och i nuet, snarare än att fokusera på helheten och långsiktigheten.

En annan aspekt som försvårar styrningens långsiktighet är krocken mellan politikens å ena sidan långsiktiga karaktär och å andra sidan mer ad hoc-lik och kortsiktiga karaktär. En grundprincip i statens styrning är att det är politikerna som formulerar de övergripande målen. Offentlig sektor, i detta fall Trafikverket, får sedan i uppdrag att på bästa sätt förverkliga dessa mål. Detta innebär att politikerna formulerar både myndigheters uppdrag och deras syfte, dvs. *varför* en myndighet finns och *vad* den ska uppnå. Dessa två frågor brukar enligt traditionell strategilitteratur inkluderas i en strategisk plan, och utgångspunkten är att dessa frågor ägs av den utförande organisationen. Så är dock inte fallet i en myndighet. Myndigheternas uppgift är att förverkliga det politiska uppdraget, dvs. fatta beslut kring *hur* uppdraget ska utföras.

Denna politiska styrning är till sin karaktär långsiktig, men i praktiken sker mycket av den politiska styrningen utifrån ett betydligt mer kortsiktigt perspektiv. Politiker kan exempelvis med kort varsel ge sina myndigheter olika specialuppdrag, och nya direktiv kan komma att formuleras som en konsekvens av medias granskning. Om vi åter ställer detta i relation till strategilitteraturen blir det problematiskt, eftersom myndigheterna delvis saknar möjlighet att styra över sina tidsperspektiv. Eftersom en stor del av styrningen bestäms och formuleras av en extern aktör – i detta fall regeringen – påverkar regeringens tidsperspektiv även myndigheternas tidsperspektiv.

Den diskussion vi för ovan handlar mycket om vilka begränsningar som finns när man försöker styra strategiskt i en myndighet. Forskare med särskilt intresse för strategi i offentlig sektor (se exempelvis Lane, 2008; Lane och Wallis, 2009) skulle emellertid lyfta fram de möjligheter som myndigheter och andra offentliga organisationer har att påverka det egna strategiska arbetet snarare än att fokusera på begränsningarna. Här vill vi dock hävda, med stöd av till exempel Cuganesan och kollegor (2012), att man självfallet bör beakta möjligheter i en myndighets strategiska arbete, men att man trots detta behöver ta hänsyn till de kontextuella förutsättningar som är specifika för offentlig sektor, och som hittills endast har studerats i begränsad utsträckning. Om vi bättre ska förstå strategiarbete, och framförallt strategering, i offentlig verksamhet bör vi således hantera både möjligheter och begränsningar.

Myndigheternas uppdrag försvårar helhetssynen i styrningen

I likhet med många andra myndigheter kan inte Trafikverket genomföra sitt uppdrag utan hjälp från andra. Det uppdrag Trafikverket har ålagts av regeringen är omfattande och

formulerat på ett sådant sätt att uppdraget inte kan genomföras av Trafikverket ensamt. För att genomföra uppdraget måste myndigheten samverka med ett flertal externa aktörer inom både privat och offentlig sektor. I praktiken betyder detta att Trafikverket inte "äger" helheten, och därmed inte ensamt kan styra utfallet av verksamheten. Detta leder fram till frågan om det är möjligt för en myndighet att styra utifrån ett helhetstänkande när den inte själv "äger" helheten. Om så inte är fallet lär en sådan begränsning försvåra tillämpningen av den helhetssyn som beskrivs vara en central förutsättning inom strategiskt arbete, både inom privat (se t.ex. Mintzberg, 1994; Wadström, 2014) och offentlig verksamhet (Koteen, 1997; Plant, 2009; Poister, 2010; Lundqvist, 2014). Utifrån detta perspektiv blir det svårt att inte ifrågasätta strategiers lämplighet i offentlig sektor.

Strategiarbete ska också betraktas som ett horisontellt fenomen vars syfte är att binda samman olika strategiska fokusområden (t.ex. organisation, tjänster, ekonomi, infrastruktur och medborgare) till en helhet (Lundqvist, 2014). Den empiriska analysen i denna rapport visar dock att just helhetsperspektivet ofta får stå tillbaka för vertikal styrning med fokus på delar och detaljer, trots att styrning utifrån ett helhetsperspektiv är en utgångspunkt för Trafikverket (Höglund och Svärdsten, 2015).

En starkt bidragande orsak till att vertikala processer och detaljer hamnar i fokus i Trafikverket är den av regeringen ålagda mål- och resultatstyrningen. Den tenderar att frammana detaljstyrning (Svärdsten, 2015) och minska helhetssynen genom att stimulera vertikala processer med inriktning på specifika fokusområden (Lundqvist, 2014). Vidare kan det konstateras att Trafikverket, förutom att inrikta sig på delar och detaljer, också har valt att i den strategiska planen och i styrkortet fokusera på utmaningar och kritiska områden, vilket har lett till att de goda exemplen på bra verksamhet har uteslutits. Även budgeten spelar en roll i denna problematik, eftersom den är fastställd på förhand och dess innehåll och struktur påverkar myndighetens agerande på ett sätt som kan vara till nackdel för andra handlingsalternativ. Det överensstämmer med Cuganesan och kollegor (2012), som menar att en inriktning på specifika frågor har strategiska konsekvenser, eftersom andra frågor kommer i skymundan.

Den strategering som pågår i Trafikverket kan således förstås som en konsekvens av inriktningen på specifika delar av verksamheten. Den här inriktningen är ett resultat av att styrningsverktyg (exempelvis budgeten eller styrkortet) i sig är strategiska, eftersom de styr vad man fokuserar på i verksamheten (jfr Jannesson och Nilsson, 2016).

Strategering i Trafikverket kan även förstås som ett resultat av extern påverkan från regering och media, som ofta leder till omgående omfokusering av verksamheten och därmed "stjäl" uppmärksamhet från den formulerade strategin. Den interna styrningen och den externa påverkan kan således fungera som outtalade strategier, eftersom de leder till att fokus läggs på vissa frågor men inte på andra. Det här innebär att den interna styrningen och den externa påverkan begränsar Trafikverkets möjligheter till strategering i relation till den strategiska planen. I stället sker strategering i relation till den interna styrningens fokus på delar och till externa aktörers påverkan, och kan därmed komma att avvika från den formulerade strategin (jfr Jarzabkowski och Fenton, 2006).

Externa aktörers påverkan försvårar proaktiviteten i styrningen

En vanlig tanke med strategisk styrning är att den ska göra en verksamhet proaktiv i förhållande till sin omvärld (Wilson och Chua, 1993; Lundqvist, 2014; Wadström, 2014), vilket också är en av ambitionerna med Trafikverkets strategiska arbete och mer specifikt relaterat till den strategiska målsättningen att bli en modern myndighet.

Utifrån vår analys av Trafikverket ser vi att myndigheten har en tendens att i sin styrning agera reaktivt snarare än proaktivt och långsiktigt. Det är dock viktigt att notera att vi i det empiriska materialet har funnit att Trafikverket i sin dagliga verksamhet bedriver proaktiv verksamhet med olika externa aktörer. Vår analys visar dock att denna typ av proaktivitet inte återspeglas i styrningen. Ett exempel på detta är Trafikverkets förhållningssätt till externa aktörer, till exempel massmedia och regeringen. Trafikverket reagerar snabbt när massmedia lyfter fram problematiska områden och behov av förändringar och/eller förbättringar i det svenska transportsystemet. Detta leder till att massmedia kan sägas få strategerande konsekvenser, eftersom Trafikverkets reaktivitet på massmedias signaler leder till att myndigheten ”släcker bränder” och blir ad hoc-styrd snarare än proaktiv och långsiktigt inriktad i sin styrning. Att Trafikverket ibland ändrar prioriteringar i enlighet med medias eller andra externa aktörers åsikter om transportsystemet kan förstås som ett strategerande från Trafikverkets sida för att hantera ett massmedialt tryck. Detta blir således ett strategerande som ibland leder bort Trafikverket från myndighetens strategiska plan.

Ett annat förhållande i Trafikverket som tyder på en viss reaktivitet är det faktum att den externt initierade styrningen (den finansiella styrningen, viss regelstyrning och leveranskvaliteterna) är mer framträdande och får större genomslag än den internt initierade styrningen. Detta beror delvis på kontextuella förutsättningar, till exempel att myndigheter ska förhålla sig till politiska beslut, regler, lagar och finansiella ramar som är formulerade av regeringen. Dessa ramar kan en enskild myndighet som Trafikverket inte göra mycket åt, åtminstone inte i ett kortare perspektiv. De utgör snarare en kontextuell förutsättning som utmärker statlig myndighetsstyrning och som behöver tas i beaktande vid analysen av strategiskt arbete i myndigheter.

Ett annat exempel som tyder på reaktivitet i styrningen är Trafikverkets förhållningssätt till leveranskvaliteterna. Leveranskvaliteterna utgörs av effektindikatorer initierade av regeringen, och de åsidosätter på vissa håll Trafikverkets egna strategier, vilket tyder på att styrningsinitiativ från regeringen ibland får företräde framför myndighetens internt initierade styrning. Detta innebär att ett reaktivt förhållningssätt till regeringens styr signaler på sätt och vis underminerar mål- och resultatstyrningens grundläggande idé, dvs. att regeringen fastställer mål och att myndigheterna (pro)aktivt (via exempelvis strategisk planering) beslutar hur man ska uppnå dessa mål. I Trafikverket kan vi även se att det reaktiva förhållningssättet till styr signaler från regeringen leder till att myndigheten blir starkt inriktad på sin interna styrning. Detta går ibland ut över myndighetens kundorientering, eftersom den styrning som initieras av regeringen tenderar att göra Trafikverkets verksamhet produktionsorienterad snarare än kundorienterad.

Leveranskvaliteterna betraktas även som en strategi för Trafikverkets externa kommunikation med till exempel media, och media driver på så sätt indirekt införandet av ett styrverktyg i Trafikverket. Detta är ytterligare ett uttryck för att Trafikverket ibland har ett reaktivt förhållningssätt till sin omvärld. Denna reaktivitet gör att andra externa aktörer, exempelvis media, spelar en viktig roll som påverkar myndighetens egna strategierande – dels direkt genom att påverka prioriteringar som vi diskuterat ovan, dels indirekt genom att påverka hur stor vikt som läggs vid ett specifikt styrverktyg i myndigheten.

Mångfald av externa och interna mål och intressen gör styrningen mer komplex

Trafikverket kan ses som en pluralistisk organisation eftersom den är styrd av olika mål och olika intressen, både interna och externa (jfr Jarzabkowski och Fenton, 2006; Höglund och Svärdsten, 2015), där strategeringen har lett till att olika styrpraktiker vuxit fram. Utöver den externa påverkan från till exempel regeringen, som ofta prioriteras inom Trafikverket, visar vår analys att en stor anledning till att det finns så många olika styrpraktiker är att styrningen idag är (för) komplex.

Om vi utgår från tanken om komplexitet för att försöka förstå det som beskrivs i Trafikverket kan det konstateras att styrkedjan och styrformerna skär verksamheten på olika sätt och bidrar till olika styrpraktiker bland chefer och medarbetare längre ut i verksamheten. Tidigare forskning i Trafikverket (se delrapport 1, ”Strategi och strategigenomförande i Trafikverket – en fallstudie”) har visat att det finns företrädare som menar att det krävs en mångfald i styrningen på grund av att verksamheten är så komplex och omfattande. Vår analys visar att detta i sin tur skapar ytterligare komplexitet som gör att styrningen upplevs vara svår att tillämpa och förstå i praktiken (Höglund och Svärdsten, 2015). I stället för att förenkla styrningen genom att minska antalet styrsignaler och styrformer lägger man till ännu mer styrning. Detta får konsekvenser utifrån ett strategierande perspektiv. Jarzabkowski och Fenton (2006) diskuterar bland annat detta med hjälp av begreppen internt respektive externt motiverad pluralism, dvs. att det finns många olika och ibland till och med konflikterande praktiker och intressen som drivs av olika interna och externa aktörer. Dessa påverkar verksamheten, vilket i sin tur får konsekvenser för både det strategierande arbetet och den strategiska planen.

Ett exempel på internt motiverad pluralism i Trafikverket är den mångfald av olika styrpraktiker som vuxit fram i Trafikverket och som diskuterats ovan. Exempel på externt motiverad pluralism är den ibland konflikterande styrningen som kommer från externa aktörer, till exempel regeringen (Höglund och Svärdsten, 2015). Jarzabkowski och Fenton (2006) hävdar att offentlig sektor behöver hantera både den interna och den externa pluralismen, eftersom en mångfald i styrningen kan leda organisationen bort från den planerade strategin. För att motverka detta kan det i Trafikverkets fall handla om att man behöver kompromissa, välja och prioritera i styrningen för att verksamheten ska fungera.

Mångfalden i styrningen gör enligt Lê och Jarzabkowski (2015) att det blir svårare att relatera till det uttryckliga innehållet i strategin. Därmed ökar risken för att lokalt strategierande processer avviker från strategin. De olika styrningspraktikerna och deras fokus på specifika intresseområden innebär därmed en strategering som kan leda till

ökade lokala avvikelser. Dessa avvikelser kan tillsammans underminera den strategiska planen, även om detta inte nödvändigtvis är fallet.

Mångfalden i styrningen, och komplexiteten den skapar, ökar därmed riskerna för spänningar mellan centrala och lokala styrningspraktiker. Mångfalden leder tillbaka till spänningen mellan del och helhet som diskuterades ovan, samt till förmågan att nå organisationens övergripande och långsiktiga mål (jfr Jannesson och Nilsson, 2016). Som Cuganesan och kollegor (2012) påpekar innebär styrningspraktikernas inriktning också att strategierandet kan vara mer eller mindre frikopplat från den formulerade strategin. Risken med pluralism och komplexitet är således att mångfalden av styrningspraktiker även ökar risken för avvikelser mellan lokala praktiker och myndighetens strategi (jfr Jarzabkowski och Fenton, 2006).

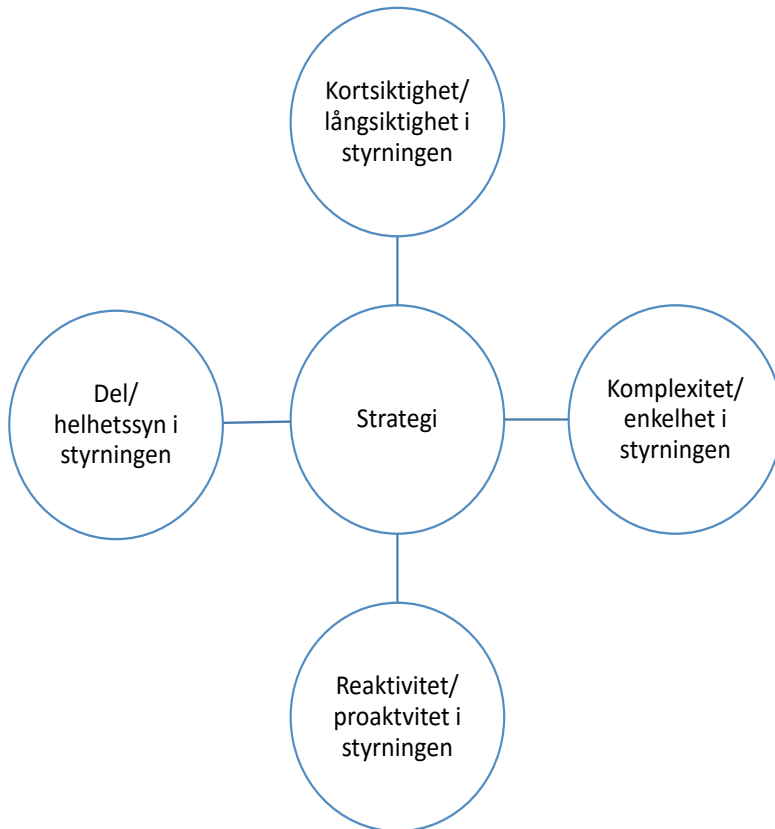
Styrning av styrning: en strategisk angelägenhet

I rapportens inledning formulerades en fråga som gick ut på att vi i rapporten skulle identifiera de spänningar som uppstår i Trafikverkets styrning i relation till myndighetens strategi. De spänningar som har identifierats är följande: 1) del/helhetssyn i styrningen, 2) kortsiktighet/långsiktighet i styrningen, 3) reaktivitet/proaktivitet i styrningen och 4) komplexitet/enkelhet i styrningen (se tabell 1). Var och en av dessa kan betraktas som en skala, och en verksamhet kan placeras på den skalan för att illustrera styrningen inom respektive spänning. Vad som är en önskvärd placering på skalan beror på vilken strategi en verksamhet har valt. Strategiforskning betonar hur viktigt det är att en organisation (*läs* en privat organisation) i sitt strategiska arbete är långsiktig, proaktiv och helhetsorienterad. Dock visar resultaten av vår studie, samt det fåtal andra studier som särskilt fokuserar på strategiarbete i offentlig sektor (jfr Cuganesan m.fl., 2012), att detta är betydligt svårare och ibland omöjligt i offentlig sektor. Detta beror på att de kontextuella förutsättningarna i offentlig sektor skiljer sig från de i privat sektor. Några orsaker till detta är att en offentlig organisation inte fullt ut ”äger” möjligheterna att påverka alla de ovan angivna aspekterna i styrningen.

Det är dock inte enbart de kontextuella förutsättningarna som en offentlig organisation måste ta hänsyn till för att förstå sitt strategiska arbete, utan även den styrningspraktik och de specifika styrningsverktyg som används i verksamheten. Dessa olika styrningspraktiker och specifika styrningsverktyg får, som Cuganesan och kollegor (2012) skriver, strategerande konsekvenser genom att de kan bidra till att rikta verksamheten åt olika håll, ibland i enlighet med den formulerade strategin och ibland i helt andra riktningar. Om både den formulerade strategin och strategeringen tas i beaktande innebär detta att det i en verksamhets styrning finns ett behov av ytterligare en dimension av styrning, nämligen *styrning av styrning*. Detta har ännu inte uppmärksammats i tidigare forskning (se figur 3 nedan). Resultaten av denna studie visar således att det finns anledning att styra styrningen genom att bland annat inhämta och analysera information om vad olika styrpraktiker och olika styrningsverktyg får för konsekvenser i förhållande till den formulerade strategin. Ett sådant exempel i Trafikverket är när regelverk och budgetarbete motverkar mer kundorienterade, dvs. horisontella, processer. På så sätt utgör styrning av styrning även en knypunkt mellan vertikal och horisontell styrning, där den vertikala styrningen möter den mer flexibla horisontella styrningen. För Trafikverkets del innebär detta att svårigheterna att införa horisontella processer, som delvis beror på myndighetens fokus på vertikal styrning, även kan förklaras med att det saknas en styrningsarena som förenar styrning, där den vertikala styrningen kan lämna utrymme för horisontella processer med större mångfald.

Styrningen i en organisation och dess strategerande följder är därför en strategisk angelägenhet som motiverar behovet av att styra styrningen i en organisation. Idén om att styra styrningen härstammar från ett behov av att inte bara relatera verksamheten till strategin på förhand, utan även i efterhand, det vill säga att både utforma styrningen utifrån strategin, som den traditionella strategiforskningen förespråkar, och att inhämta information i efterhand genom att analysera vilka konsekvenser valda styrningstekniker

har (jfr forskning om strategisk ekonomistyrning, t.ex. Malleret m.fl., 2015). Det här innebär att man inte bara behöver följa upp exempelvis kostnader och resultat, utan även de strategierande följderna som valda styrningstekniker får. Ur ett strategierande perspektiv framstår det därför som viktigt att betrakta relationen mellan den formulerade strategin och strategeringen (jfr Jarzabkowski och Fenton, 2006).



Figur 3: Styrning av styrning: en strategisk angelägenhet

Diskussionen kan sammanfattas i ovanstående styrningsverktyg (se figur 3). Styrningsverktyget kan användas för att analysera konsekvenserna av strategeringen som ett resultat av olika styrningspraktiker och styrningsverktyg och strategeringens relation till den formulerade strategin. Det kan också skapa ökad medvetenhet om styrningen genom att synliggöra balansen/obalansen mellan skalornas ytterligheter kortsiktighet/långsiktighet, komplexitet/enkelhet, reaktivitet/proaktivitet och del/helhetssyn. En sådan medvetenhet kan hjälpa organisationer i offentlig sektor att proaktivt hantera de spänningar som finns inbyggda i styrningen och därigenom fastställa styrningens relation till den formulerade strategin.

Referenser

- Ahrens, T. och Chapman, C. S. (2005). Accounting and the Crafting of Strategy: A Practice-based View. I C. S. Chapman (red.), *Controlling Strategy. Management, Accounting, and Performance Measurement*. Oxford: Oxford University Press.
- Almqvist, R. och Wällstedt, N. (2013). Managing Public Sector Organizations: Strategic Choices Within Changing Paradigms. I Strannegård, L. och Styhre, A. (red.), *Management: An Advanced Introduction*. Lund: Studentlitteratur.
- Andrews, R. och Van de Walle, S. (2012). New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness. *Public Management Review*, 15, 762–783.
- Boyne, G.A. och Walker, R.M. (2010). Strategic Management and Public Service Performance: The Way Ahead. *Public Administration Review*, 70, 185–192.
- Broadbent, J. och Guthrie, J. (1992). Changes in the Public Sector: A Review of Recent “Alternative” Accounting Research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 5, 3–20.
- Bryson, J. M., Berry, F. S., och Yang, K. (2010). The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions. *The American Review of Public Administration*, 40, 495–521.
- Cadez, S. och Guilding, C. (2008). An Exploratory Investigation of an Integrated Contingency Model of Strategic Management Accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 33, 836–863.
- Carlsson-Wall, M., Kraus, K. och Lind, J. (2015). Strategic Management Accounting in Close Inter-organisational Relationships. *Accounting and Business Research*, 45, 27–54.
- Christensen, T., Lie, A. och Lægreid, P. (2007). Still Fragmented Government or Reassertion of the Centre? I Christensen, T. och Lægreid, P. (red.), *Transcending New Public Management – The Transformations of Public Sector Reforms*. Surrey, Ashgate.
- Cinquini, L. och Tenucci, A. (2010). Strategic Management Accounting and Business Strategy: A Loose Coupling? *Journal of Accounting and Organizational Change*, 6, 228–259.
- Cuganesan, S., Dunford, R. och Palmer, I. (2012). Strategic Management Accounting and Strategy Practices within a Public Sector Agency. *Management Accounting Research*, 23, 245–260.
- Drumaux, A. och Goethals, C. (2007). Strategic Management: A Tool for Public Management? An Overview of the Belgian Federal Experience. *International Journal of Public Sector Management*, 20, 638–654.
- Ferlie, E. och Ongaro, E. (2015). *Strategic Management in the Public Services Organizations Concepts, Schools and Contemporary Issues*. Abingdon: Routledge Taylor & Francis.

- Guilding, C., Cravens, K. S., och Tayles, M. (2000). An International Comparison of Strategic Management Accounting Practices. *Management Accounting Research*, 11, 113–135.
- Hansen Rosenberg, J. och Ferlie, E. (2016). Applying Strategic Management Theories in Public Sector Organizations: Developing a Typology. *Public Management Review*, 18, 1–19.
- Hansen Rosenberg, J. (2011). Application of Strategic Management Tools after an NPM Inspired Reform: Strategy as Practice in Danish Schools. *Administration & Society*, 43, 770–806.
- Hood, C. (1995). Contemporary Public Management: A New Global Paradigm. *Public Policy and Administration*, 10, 104–17.
- Höglund, L. (2015). *Strategic Entrepreneurship – Organizing Renewal in Established Organizations*. Lund: Studentlitteratur.
- Höglund, L. (2014). *Strategier och strategigenomförande – en förstudie inom Trafikverket*. Akademin för ekonomistyrning i staten, rapportserie 2014:1. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Höglund, L. och Svärdsten, F. (2015). *Strategier och strategigenomförande – en fallstudie inom Trafikverket*. Akademin för ekonomistyrning i staten, rapportserie 2015:1. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Jannesson, E. och Nilsson, F. (2016). Att planera för styrbarhet och utvärdering. I Nilsson, F., Petri, C-J. och Westelius, A. (red.). *Strategisk ekonomistyrning – med dialog i fokus*. Lund: Studentlitteratur.
- Jarzabkowski, P. (2005). *Strategy as Practice: an Activity Based Approach*. London: Sage.
- Jarzabkowski, P. (2008). Shaping Strategy as a Structuration Process. *Academy of Management Journal*, 51, 621–650.
- Jarzabkowski, P., Balogun, J. och Seidl, D. (2007). Strategizing: The Challenges of a Practice Perspective. *Human Relations*, 60, 5–27.
- Jarzabkowski, P. och Fenton, E. (2006). Strategizing and Organizing in Pluralistic Contexts. *Long Range Planning*, 39, 631–648.
- Jarzabkowski, P. och Seidl, D. (2008). The Role of Meetings in the Social Practice of Strategy. *Organization Studies*, 29, 1391–1426.
- Jarzabkowski, P. och Spee, A. P. (2009). Strategy-as-practice: A Review and Future Directions for the Field. *International Journal of Management Reviews*, 11, 69–95.
- Jarzabkowski, P., Lê, J. K. och Van de Ven, A. H. (2013). Responding to Competing Strategic Demands: How Organizing, Belonging, and Performing Paradoxes Coevolve. *Strategic Organization*, 11, 245–280.
- Johnson, G. och Huff, A. (1998). Everyday innovation/everyday strategy. I Hamel, G., Prahalad, C. K., Thomas, H. och O’Neal, D. (red.), *Strategic Flexibility: Managing in a Turbulent Environment*. Mishawaka: John Wiley & Sons.
- Johnson, G. och Scholes, K. (2001). *Exploring Public Sector Strategy*. Harlow: Prentice Hall.

- Johnson, G., Langley, A., Melin, L. och Whittington, R. (2007). *Strategy as Practice: Research Directions and Resources*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnson, G., Melin, L. och Whittington, R. (2003). Guest Editors' Introduction: Micro Strategy and Strategizing: Towards an Activity-based View. *Journal of Management Studies*, 40, 3–22.
- Johnson, G. (1987). *Strategic Change and the Management Process*. Oxford: Basil Blackwell.
- Jørgensen, B. och Messner, M. (2010). Accounting and Strategizing: A Case Study from New Product Development. *Accounting, Organizations and Society*, 35, 184–204.
- Joyce, P. (2000). *Strategy in the Public Sector – A Guide to Effective Change Management*. West Sussex: Wiley.
- Kober, R., Ng, J., och Paul, B. J. (2007). The Interrelationship Between Management Control Mechanisms and Strategy. *Management Accounting Research*, 18, 425–452.
- Koteen, J. (1997). *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations: Managing Public Concerns in an Era of Limits*. Westport: Greenwood Press.
- Langfield-Smith, K. (2008). Strategic Management Accounting: How Far Have We Come in 25 Years? *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21, 204–228.
- Lê, J.K. och Jarzabkowski, P. (2015). The Role of Task and Process Conflict in Strategizing. *British Journal of Management*, 26, 439–462.
- Llewellyn, S. och Tappin, E. (2003). Strategy in the Public Sector: Management in the Wilderness. *Journal of Management Studies*, 40, 955–982.
- Lundqvist, M. (2014). *Falkblick – strategi, ledningskraft och handlingskraft i den offentliga sektorn*. Riga: Vulkan.
- Malleret, V., de La Villarmois, O. och Levant, Y. (2015). Revisiting 30 Years of SMA Literature: What Can We Say, Think and Do? *HEC Paris Research Paper*, No. ACC-2015-1081.
- Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York: The Free press.
- Mintzberg, H. och Waters, J. A. (1985). Of Strategies, Deliberate and Emergent. *Strategic Management Journal*, 6, 257–272.
- Mintzberg, M., Ahlstrand, B. och Lampel, J. (1998). *Strategy Safari – A Guided Tour through the Wilds of Strategic Management*. New York: The Free press.
- Nixon, B. och Burns, J. (2012). The Paradox of Strategic Management Accounting. *Management Accounting Research*, 23, 229–244.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8, 377–387.
- Pettigrew, A. M. (1985). *The Awakening Giant*. Oxford: Basil Blackwell.
- Plant, T. (2009). Holistic Strategic Planning in the Public Sector. *Performance Improvement*, 48, 38–43.
- Poister, T. H. (2010). The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*, 70, 246–254.

- Simmonds, K. (1981). Strategic Management Accounting. *Management Accounting*, 59, 26–29.
- Svårdsten Nymans, F. (2015). In the Absence of Detail Steering – A Governmental Attempt to Address the Issues of Recentralization and Detailed Performance Control. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19, 109–127.
- Skærbæk, P. och Tryggestad, K. (2010). The Role of Accounting Devices in Performing Corporate Strategy. *Accounting, Organizations and Society*, 35, 108–124.
- Spee, A. P. och Jarzabkowski, P. (2011). Strategic Planning as Communicative Process. *Organization Studies*, 32, 1217–1245.
- TRV (2011). *Riktlinje, styrkortsmodell*. TDOK 2010:265, version 3.0.
- TRV (2012). *Trafikverkets strategiska utmaningar 2012–2021*. TDOK 2011:478.
- TRV (2012-09-25). *PowerPoint-presentation av Trafikverket. Fyrstegsprincipen – Bakgrund och exempel på tillämpning, bild 2*.
- TRV (2013). *Trafikverkets interna föreskrifter om arbetsordning*. IFS 2013:1, TDOK 2010:14.
- TRV (2013). *Trafikverkets styrformer*. TDOK 2012:42.
- TRV (2013-03-15). *Så här styrs Trafikverket*. Intern PowerPoint-presentation inkl. anteckningar.
- TRV (2013-06-14). *Förslag till nationell plan för transportsystemet*. Remissversion.
- TRV (2014). *Samlade planeringsunderlag: Transportsystemets funktionalitet*. Publikationsnummer: 2014:080. ISBN: 978-91-7467-609-9.
- TRV (2014-05-15). *Wilken riktning ska vi gå? Intern PowerPoint-presentation, Centrfunktionen för strategisk utveckling*.
- TRV (2015-02-24). *Trafikverkets verksamhetsplan 2015–2017*. TRV 2014/19593.
- Walker, R. M., Andrews, R., Boyne, G. A., Meier, K. J. och O'Toole, L. J. Jr. (2010). Wakeup Call: Strategic Management, Network Alarms, and Performance. *Public Administration Review*, 70, 731–741.
- Whittington, R. (2006). Completing the Practice Turn in Strategy Research. *Organization Studies*, 27, 613–634.
- Wadström, P. (2014). *Strategi är ett verb – En bok om smarta organisationer, beteende och hur framgång kan föda nedgång*. Stockholm: Liber.
- Wilson, R. M. S. och Chua, W. F. (1993). *Managerial Accounting: Method and Meaning* (Vol. 2). London: Chapman & Hall.
- Wiesel, F. (2008). *Kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor*. Doktorsavhandling i företagsekonomi vid Stockholms universitet 2008.
- Wooldridge, B., Schmid, T. och Floyd, S. W. (2008). The Middle Management Perspective on Strategy Process: Contributions Synthesis, and Future Research. *Journal of Management*, 34, 1190–1221.

Bilagor

Bilaga 1

	Kort sikt (1-5 år)	Lång sikt (10 år eller mer)
Transportpolitiska mål		x
Leveranskvaliteter		x
Transportplan	x	x
Instruktion	x	
Regleringsbrev	x	
Strategiska utmaningar, mål och strategier		x
Resmål 2016	x	
Verksamhetsplan	x	
Budget	x	
Styrkort	x	
Mål- och resultatstyrning	x	
Finansiell styrning	x	
Regelstyrning	x	
Gemensamma värderingar		x

Bilaga 2

	Del	Helhet
Transportpolitiska mål	x	
Leveranskvaliteter	x	
Transportplan	x	x
Instruktion	x	x
Regleringsbrev		
Strategiska utmaningar, mål och strategier	x	
Resmål 2016	x	
VP	x	
Budget	x	
Styrkort	x	
Mål och resultat styrning	x	x
Finansiell styrning	x	
Regelstyrning	x	
Gemensamma värderingar	x	x

Bilaga 3

	Internt	Externt
Transportpolitiska mål		x
Leveranskvaliteter	x	x
Transportplan		x
Instruktion		x
Regleringsbrev		x
Strategiska utmaningar, mål och strategier	x	
Resmål 2016	x	
Verksamhetsplan	x	
Budget		x
Styrkort	x	
Mål- och resultatstyrning		x
Finansiell styrning		x
Regelstyrning	x	x
Gemensamma värderingar	x	

Vilka spänningar uppstår i en verksamhets interna styrning i relation till strategier? Det är frågan som ligger till grund för denna rapport. Frågan har analyserats med litteratur från områdena strategisk ekonomistyrning och strategi i offentlig verksamhet ur ett processperspektiv. Rapportens syfte är att bidra till förståelsen för relationen mellan verksamhetsstyrning och strategiskt arbete inom statliga myndigheter.

Rapporten utgör den andra delen av ett större treårigt forskningsprojekt som behandlar strategi och strategigenomförande i Trafikverket. Fokus i denna andra del har legat på att studera spänningar i styrningen. Rapporten visar att när strategier omsätts i praktiken uppstår olika spänningar i mötet med övrig styrning. En slutsats är att det i en verksamhets styrning finns behov av ytterligare en dimension av styrning vilken vi benämner styrning av styrning.

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

Mikael Holmgren Caicedo, Linda Höglund, Maria Mårtensson och Fredrik Svärdesten bedriver bland annat forskning om verksamhetsstyrning och strategi vid Akademien för ekonomistyrning i staten.

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

ISBN 978-91-981634-4-5

Företagsekonomiska institutionen

Stockholms universitet SE106 91 Stockholm www.sbs.su.se/aes



**Stockholms
universitet**