



Företagsekonomiska institutionen  
Akademien för ekonomistyrning i staten

Statlig verksamhet i omvandling –  
styrning, effektivitet och medborgarintresse

Kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket

Delrapport 1

## SAMMANFATTNING

Denna delrapport är resultatet av en studie om kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket som genomförts på uppdrag av de två myndigheterna, inom ramen för Akademiens forskningsprogram. I Akademi rapport 2004:2 – en pilotstudie – lades grunden för ett forskningsprojekt om kundorientering och kundbegreppet och kundorienteringens påverkan på styrningen i Banverket och Vägverket.

Syftet med delrapporten är att problematisera kundbegreppet i relation till medborgarbegreppet och användningen av kundbegreppet i statlig förvaltning, samt undersöka de rutiner och strukturer som finns för verksamhetsstyrning i Banverket och Vägverket. Vidare syftar rapporten till att undersöka de former av effektivitet som finns i Banverket och Vägverket och sätta dessa mot de olika typer av kunder som definierats för Banverkets och Vägverkets verksamheter. Delrapporten syftar vidare till att lyfta fram ett antal frågeställningar för kommande studier inom området för kundorientering och kundbegreppet.

För att uppfylla delrapportens syfte har bl a 26 intervjuer genomförts på Banverket, Vägverket och ett konsultbolag som arbetar för Vägverket. Intervjupersonerna är medarbetare och ledande befattningshavare med anknytning till arbetet med kundorientering på regional och central nivå. Även studier av litteratur och teori har genomförts. Publicerade dokument och material från riksdag och regering samt interna dokument från Banverket och Vägverket har också studerats. Deltagande har även skett vid ett kundgruppsmöte för "Stödja medborgarnas resor" i Vägverket.

De teorier som använts i detta initiala skede i studien av kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket hanterar bl a kundbegreppet och dess relation till medborgarbegreppet. Teorierna fokuserar också innebörden av kundorientering i statlig förvaltning, faktorer som kan ses som främjande respektive hämmande för kundorientering samt effektivitetsbegreppet. Termen "kundeffektivitet" lanseras också i delrapporten. Kundeffektivitet interagerar med andra former av effektivitet och innebär kortfattat att organisationen har ett "utifrån-och-in" perspektiv på verksamheten. Det är inte det mätbara resultatet eller nyttan som är avgörande för om en aktivitet, eller en organisation, kan ses som effektiv eller ej, utan snarare kundens *upplevda* nytta.

Det här är den första delrapporten i studien av kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket och det är för tidigt att i detta initiala skede av studien presentera några slutsatser. Dock kan en diskussion föras kring olika aspekter av kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket. Preliminära resultat kan också i viss utsträckning presenteras.

Enligt de intervjuer som genomförts inom Banverket föreligger det exempelvis olika uppfattningar inom myndigheten rörande vilka som är att betrakta som Banverkets kunder. I den formella definitionen, som återfinns i myndighetens ledningshandbok, definieras kunderna som "*mottagare av verkets tjänster*". Enligt intervjupersonerna förekommer det dock i praktiken olika uppfattningar inom myndigheten rörande vilka Banverkets kunder är samt vilka som är myndighetens *viktiga* kunder.

Inom Vägverket definieras kunderna enligt *Styrformer 2004* som "*de vi är till för*" samt de som myndigheten har en affärsmässig relation till, "*de som beställer produkter och tjänster och betalat för*

dessa". Vägverket har delat in kunderna i 11 kundgrupper, inom processerna "Stödja medborgarnas resor" och "Stödja näringslivets transporter".

Ytterligare aspekter som framkommit i samband med intervjuerna är exempelvis att Banverket och Vägverket har något olika förutsättningar för kundorientering, att myndigheternas kontaktyta gentemot de enskilda medborgarna skiljer sig åt. I Banverkets fall uppfattas resenäerna som "kundens kund", de är myndighetens indirekta kunder. Vägverket gör å sin sida ingen åtskillnad mellan direkta och indirekta kunder. Enligt de intervjuer som genomförts inom Vägverket föreligger det dock olika uppfattningar inom myndigheten rörande kundorientering och hur pass nytt kundorientering faktiskt är. Det finns medarbetare som anser att kundorientering inte är något nytt för Vägverket utan att myndigheten har varit kundorienterad sedan länge. Andra menar å sin sida enligt intervjuerna att den kundorientering man talar om idag inom Vägverket är ny, då den är mer systematisk och strukturerad än tidigare former.

Båda myndigheterna talar om en relation mellan kundorientering och effektivitet. Intervjuerna pekar mot att kundorientering kan hjälpa Banverket och Vägverket att uppfylla de transportpolitiska målen och öka "kundnöjdheten". Även om intervjupersonerna ser en positiv relation mellan kundorientering och *måluppfyllelse* så menar de dock att det inte bara räcker med dagens kundorientering för att myndigheterna ska kunna uppfylla samtliga sina mål och ansvar som samhällsaktör. Kopplingen mellan kundorientering och kostnadseffektivitet framkommer inte lika tydligt i intervjuerna. En del av intervjupersonerna är inte heller säkra på om kostnadseffektiviteten verkligen kommer påverkas av kundorienteringen.

En annan aspekt som framkommit i samband med intervjuerna är att statsförvaltningen stödjer Banverkets och Vägverkets arbete med kundorientering, vilket är något som kan ses som främjande för kundorienteringsarbetet. Ytterligare faktorer som kan ses som främjande för kundorienteringsarbetet inom respektive myndighet är exempelvis att det enligt de intervjuer som genomförts inom Vägverket är tydligt för medarbetarna varför myndigheten ska kundorientera sig. Inom Banverket finns det också enligt de intervjuer som genomförts inom myndigheten en förståelse för att den anläggning som Banverket tillhandahåller är till för trafiken och kunderna.

En aspekt som i samband med intervjuerna dock tas upp som hämmande för kundorienteringsarbetet är planeringsprocesserna för projekt. Banverkets och Vägverkets anställda kan enligt intervjuerna ha svårt att förstå hur de kan vara kundorienterade när myndigheternas resurser är planlagda för flera år framåt i tiden. Enligt de intervjuer som genomförts inom Banverket innebär kundorienteringen också en relativt stor kulturell förändring inom myndigheten. Ytterligare faktorer som kan ses som hämmande för kundorientering är exempelvis att Vägverket har genomgått ett antal organisationsförändringar vilket, enligt de intervjuer som genomförts inom myndigheten, kan innebära att kundorienteringen av Vägverket kan komma att ta längre tid än man först hade hoppats.

## FÖRORD

Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) är en mötesplats för forskning, studier och dialog kring styrning i statliga miljöer. Akademien består av representanter för ett antal myndigheter och forskare vid Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet, som tillsammans arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om statlig ekonomi- och verksamhetsstyrning.

Det övergripande forskningsområdet för Akademien berör frågan hur styrningen utformas i statliga myndigheter, så att både effektivitet och medborgarintresse tillgodoses. Inom Akademien utvecklas företagsekonomiska teorier, modeller och begrepp så att de kan användas i statliga miljöer, där medborgarna står i centrum och de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet får genomslag i hela förvaltningen.

Detta är Akademiens fjärde rapport. Ambitionen är att den skall ligga till grund för fortsatt forskning inom ramen för styrning i statliga miljöer och kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket. Det empiriska materialet är främst insamlat på Banverket och Vägverket.

Inom Akademien vill vi rikta ett stort tack till Banverket och Vägverket som genom ekonomiskt stöd gjort denna studie möjlig. Vi vill tacka alla de personer som vänligt ställde upp på att medverka i studien. Vi vill rikta ett speciellt tack till våra kontaktpersoner inom respektive myndighet, Kerstin Hillerström, Lars-Åke Eriksson och Katarina Norén. Vi vill även tacka Ulf Bengtsson som har hjälpt till vid genomförandet av intervjuer och annan datainsamling.

Studien har genomförts av Fredrika Wiesel, doktorand vid företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet och verksam inom Akademien för ekonomistyrning i staten. Professor Kaj Sköldberg har bidragit med konstruktiva synpunkter och förslag i forskningsprocessen.

Stockholm 2004-10-14

God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Docent Anders Grönlund

Professor Sven Modell

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING	6
SYFTE	8
METOD	8
TEORETISK REFERENSRAM	11
MEDBORGARPERSPEKTIVET OCH MEDBORGARORIENTERING – EN ÖVERSIKT	22
EN FALLSTUDIE AV BANVERKETS ARBETE MED KUNDORIENTERING	25
– BESKRIVNING	25
– ANALYS	38
EN FALLSTUDIE AV VÄGVERKETS ARBETE MED KUNDORIENTERING	52
– BESKRIVNING	52
– ANALYS	63
DISKUSSION OCH FÖRSLAG TILL FORTSATT FORSKNING	78
REFERENSER	90
BILAGOR	94

## INLEDNING

En grund till kundorienteringen av statlig förvaltning i Sverige lades bl a genom den förvaltningspolitiska propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst 97/98:136*. I propositionen säger regeringen att det är för medborgaren som förvaltningen finns och att det är utifrån ett medborgarperspektiv som förvaltningen bör vidareutvecklas. I propositionen trycker regeringen även på vikten av att statlig förvaltning kan visa på effektivitet i handhavandet av resurser för måluppfyllelse. Biträdande finansminister Gunnar Lund<sup>1</sup>, pratade också i ett tal om *24-timmars myndigheten*, vid invigningen av konferensen *ITOS (IT inom offentlig sektor)* i oktober 2003, om den omvandlingsprocess som statlig förvaltning befinner sig i.

”24-timmarsmyndigheten symboliserar hela den omvandlingsprocess som den offentliga förvaltningen nu genomgår: från en gammal överhetsstat till en modern förvaltning som sätter medborgarna i centrum.” (tal om *24-timmars myndigheten*, 21 oktober 2003, biträdande finansminister Gunnar Lund, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se))

Banverket och Vägverket arbetar med att kundorientera sina respektive verksamheter, på central- och regional nivå. Inom ramen för de mål som myndigheterna får från riksdag och regering i form av bl a årliga regleringsbrev och de transportpolitiska målen söker de strukturera sitt arbete med att samla in och hantera medborgarnas och näringslivets behov och önskemål.

Att översätta medborgarperspektivet till kundorientering och därigenom överföra kundbegreppet från privat sektor till statlig förvaltning kan vara komplicerat. Inom näringslivet kan kunden exempelvis välja mellan olika leverantörer, reklamera varor och tjänster han/hon inte är nöjd med och betala för den specifika vara eller tjänst han/hon vill erhålla. En myndighet är dock ofta ensam leverantör av sina specifika tjänster och den ”betalning” som myndigheten får för tillhandahållandet av tjänster och service sker i de flesta fall i form av anslag från riksdag och regering.

Utöver problematiken med tillämpningen av kundbegreppet i statlig förvaltning finns också andra faktorer som skulle kunna verka hämmande för kundorientering av densamma. Det kan röra sig om strukturella faktorer, som metoderna för hur informationsspridningen i organisationen ser ut eller hur pass decentraliserad organisationens beslutsfattande är. Ytterligare faktorer som kan innebära svårigheter i samband med kundorientering av statlig förvaltning är om de enskilda medborgarnas önskemål och behov baseras på en uppfattning inom myndigheterna eller på studier av ”verkligheten”. Detta skulle kunna påverka omvärldens inställning till kundorientering av statlig förvaltning. Huruvida den endast är ”kosmetisk” till sin karaktär eller om den är genomgripande för arbetet i och styrningen av organisationen.

Det finns dock också faktorer som skulle kunna uppfattas som främjande för kundorientering av statlig förvaltning. I den förvaltningspolitiska propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst 97/98:136* talas bl a om vikten av att statlig förvaltning kan visa på effektivitet i handhavandet av resurser. Den statliga förvaltningen ska uppfylla avsedda mål och resultat och detta ska ske på ett kostnadseffektivt sätt. I detta sammanhang skulle kundorientering kunna ses som ett försök från myndigheternas sida att öka sin effektivitet, att åstadkomma ökad nytta för de enskilda medborgarna inom ramen för samma mängd resurser som tidigare (*VV8 040429*, *VV6*

---

<sup>1</sup> Gunnar Lund är också minister för internationell ekonomi och finansmarknaderna. I hans ansvarsområden ingår bl a den statliga förvaltningspolitiken ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), 2004-09-20)

040414). Att tjänstemännen på departementsnivå ställer sig positiva till kundorientering av statlig förvaltning kan också ses som något som främjar kundorientering (VV2 040413, VV3 040414 och BV1 040413).

Förutsättningarna för arbetet med kundorientering kan dock skilja sig åt mellan olika organisationer i statlig förvaltning. Banverket och Vägverket träffar exempelvis medborgarna på olika sätt i sina respektive verksamheter, vilket innebär att förutsättningarna för kundorientering kan uppfattas som att de ter sig olika för verken. Det som skiljer de båda åt är bl a en mer direkt eller indirekt kontakt med den enskilde medborgaren – kontaktytan mot medborgarna ser olika ut. Medborgarna har tillgång till och kan använda vägtransportssystemet via cykel, bil eller gångtrafik medan medborgarna för att ha tillgång till järnvägssystemet måste gå via exempelvis en tågoperatör med tillstånd att trafikera banan.

Akademirapport 2004:2 – en pilotstudie – lade grunden för ett forskningsprojekt om kundorientering och kundbegreppet och kundorienteringens påverkan på styrningen inom Banverket och Vägverket. Aktuella frågeställningar inom myndigheterna är bl a vem som är att uppfatta som kund, hur olika kunders behov skall vägas samman och vad det innebär att vara en kundorienterad myndighet.

Denna delrapport har genomförts under perioden mars till oktober 2004 på uppdrag av Banverket och Vägverket inom ramen för Akademin's forskningsprogram. En utgångspunkt för delrapporten har varit forskningsprogrammets övergripande forskningsfråga:

- Hur utformas verksamhetsstyrningen i statliga myndigheter, så att både effektivitet och medborgarintresse tillgodoses? Och hur kommer övriga mål – demokrati-, jämställdhets<sup>2</sup>- och miljömål – in i bilden?

De forskningsfrågor som har styrt delrapporten är:

**Vad främjar respektive hämmar kundorientering inom Banverket och Vägverket? Hur ser relationen ut mellan kundorientering och effektivitet?**

---

<sup>2</sup> För information och analys av hur Banverket och Vägverket arbetar med det sjätte transportpolitiska delmålet – ett jämställt transportsystem se *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, ett jämställt transportsystem, delrapport 1, Akademirapport 2004:5*

## SYFTE

Denna delrapport har tre syften. Det första syftet är att problematisera kundbegreppet i relation till medborgarbegreppet och användningen av kundbegreppet i statlig förvaltning, samt undersöka de rutiner och strukturer som finns för verksamhetsstyrning i Banverket och Vägverket. Syftet hänger samman med forskningsfrågan om vad som främjar respektive hämmar kundorientering inom Banverket och Vägverket.

Delrapportens andra syfte är att undersöka de former av effektivitet som finns i Banverket och Vägverket och sätta dessa mot de olika typer av kunder som definierats för Banverkets och Vägverkets verksamheter. Syftet hänger samman med den andra forskningsfrågan om hur relationen mellan kundorientering och effektivitet ser ut.

Delrapporten syftar vidare till att lyfta fram ett antal frågeställningar för kommande studier inom området för kundorientering och kundbegreppet.

Delrapportens syften ryms inom det övergripande syftet med forskningsprojektet om kundorientering och kundbegreppet på Banverket och Vägverket vilket är:

**Att undersöka hur medborgarperspektivet används i Banverket och Vägverket, särskilt när det översätts till kundorientering, samt hur det påverkar verksamhetsstyrningen och vad kundorientering får för implikationer på styrningen av effektivitet.**

## METOD

För att uppfylla delrapportens syfte har intervjuer genomförts på Banverket, Vägverket och ett konsultbolag<sup>3</sup> som arbetar för Vägverket. Studier av litteratur och teori har genomförts. Publicerade dokument och material från riksdag och regeringen samt myndighetsinterna dokument vid Banverket och Vägverket har också studerats. Deltagande har även skett vid ett kundgruppsmöte för "Stödjade medborgarnas resor". Deltagare vid mötet var kundgruppsansvariga på region- och huvudkontorsnivå inom Vägverket. Delrapporten har dessutom presenterats och diskuterats på ett möte inom Akademin för ekonomistyrning i staten.<sup>4</sup>

Studien bygger på kvalitativ metod där insamlad data presenteras och analyseras i form av fallstudier (Yin, 1984, Bryman & Bell 2003) över de bägge myndigheternas arbete med att kundorientera sina verksamheter. Kvalitativa fallstudier är en lämplig metod när syftet är att få insikt i en organisation genom att upptäcka och tolka företeelser (Merriam, 1994).

Vid intervjuerna (som genomförts av Fredrika Wiesel och Ulf Bengtsson) användes en intervjuguide<sup>5</sup> innehållande frågor kring bl a kundbegreppet, innebörd av kundorientering och hur relationen mellan kundorientering och effektivitet ser ut. Beroende på intervjupersonens roll och svaren på frågorna gavs mer detaljerade frågor av skiftande art under intervjuernas gång. Intervjumetoden går under benämningen *semistrukturerade intervjuer* (Bryman & Bell, 2003).

---

<sup>3</sup> Canea

<sup>4</sup> Anteckningar från Akademimöte 2004-10-12 finns som bilaga till denna rapport, Bilaga 1

<sup>5</sup> Intervjuguiden finns som bilaga till denna rapport, Bilaga 2



Samtliga intervjuer fokuserade kundbegreppet och kundorientering inom Banverket och Vägverket.

Förslag på intervjupersoner att starta med gavs av Kerstin Hillerström på Banverket respektive Katarina Norén och Lars-Åke Eriksson på Vägverket. I samband med att intervjuer med dessa, av våra kontaktpersoner rekommenderade, personer genomfördes ställde vi frågan om intervjupersonen kunde rekommendera någon ytterligare person som vi borde kontakta och intervjua. De nominerade personerna intervjuades sin tur och fick även de frågan om de kunde rekommendera någon ytterligare person som vi borde kontakta och intervjua. På detta sätt fortsatte urvalet av intervjupersoner under hela intervjuprocessen. Metoden brukar gå under benämningen *network- eller snowball sampling* (jfr Arber 2001).

På Banverkets huvudkontor genomfördes fem intervjuer, vilket innefattade sju medarbetare och ledande befattningshavare med anknytning till arbetet med kundorientering. Tre intervjuer genomfördes också på regionnivå, med totalt fem medarbetare och chefer. Per intervjutillfälle intervjuades en person på Norra banregionen, två personer på Västra banregionen respektive två personer på Östra banregionen.

På Vägverkets huvudkontor genomfördes 14 intervjuer, vilket innefattade 14 medarbetare och ledande befattningshavare med anknytning till arbetet med kundorientering. Tre intervjuer genomfördes också på regionnivå, med totalt fyra medarbetare och chefer. Per intervjutillfälle intervjuades en person på Vägverket region Mitt, två personer på Region Mälardalen respektive en person på Region Stockholm. Utöver dessa intervjuer genomfördes även en intervju med en konsult på konsultbolaget Canea, som arbetar med Vägverket inom området för process- och kundorientering.

Sammanlagt genomfördes åtta intervjuer på Banverket (vilka innefattade totalt 12 medarbetare), 17 intervjuer på Vägverket (vilka innefattade totalt 18 medarbetare) och en intervju på konsultbolaget Canea (vilken innefattade en medarbetare). Det finns inget bakomliggande syfte i att antalet intervjuer skiljer sig åt mellan de båda verken. En trolig orsak är dock att *network-/snowballsampling* har använts som metod vid urvalet av intervjupersoner (se ovan).

Intervjuerna var inriktade på öppna frågeställningar om arbetet med kundorientering inom myndigheterna. Varje intervju pågick under ca en timme. Intervjupersonerna hade endast fått kortfattad information om Akademin, bakgrunden till projektet och den övergripande forskningsfrågan inför intervjutillfällena. Alla intervjuer spelades in och har sedan skrivits ut som textdokument. Textdokumenten delades sedan in i grupperna Banverket huvudkontor, Banverket region, Vägverket huvudkontor, Vägverket region samt externa intervjupersoner. Utifrån delrapportens syfte och den teoretiska referensramen utformades sedan koder för att strukturera och analysera materialet (Bryman & Bell, 2003). Exempel på de koder som användes var "Vem är kund", "Vad är kundorientering" och "Effektivitet och kundorientering" mfl.

De myndighetsinterna dokumenten är dels sådan information som finns tillgänglig via respektive myndighets hemsida och dels interna dokument som har fått från projektets kontakt- och intervjupersoner. Dessa har beskrivit de olika aktiviteter som genomförs inom ramen för kundorientering, metoder för kundorientering och styrdokument.

Under hela tiden för projektets genomförande har projektansvarig Fredrika Wiesel fått konstruktiva synpunkter och kommentarer på sitt arbete från docent Anders Grönlund, professor Sven Modell och professor Kaj Sköldberg. Ulf Bengtsson deltog också tillsammans med Fredrika Wiesel i genomförandet av intervjuer och annan datainsamling. Regelbundna interna seminarier inom forskningsgruppen för Försvarsmakten, Naturvårdsverket, Temastudien, Banverket och Vägverket har också genomförts för att få synergier och utbyta erfarenheter mellan de pågående projekten inom Akademin för ekonomistyrning i staten.

## TEORETISK REFERENSRAM

### Inledning

Fokus i denna studie ligger på att besvara forskningsfrågorna om vad som främjar respektive hämmar kundorientering och hur relationen ser ut mellan kundorientering och effektivitet. Utgångspunkten är att det finns aspekter som underlättar och talar för ett arbete med och implementering av kundorientering i myndigheterna men att det också finns ett antal barriärer mot kundorientering av desamma. Ytterligare en utgångspunkt för delrapporten är att det finns en relation mellan kundorientering och effektivitet.

### Kundbegreppet

En första utgångspunkt är kundbegreppet och möjligheterna att använda sig av det i statlig förvaltning. Ett antal olika forskare har uttalat sig om svårigheterna med att överföra kundbegreppet från privat sektor till statlig förvaltning (jfr Alford 2002, Pollitt 1988) bl a på grund av de skillnader som råder mellan de två sektorerna och att de anses ha olika förutsättningar för relationen till den enskilde medborgaren eller kunden.

Alford (2002) har definierat två funktioner som en kund har:

- Kunden ger uttryck för vilket värde han/hon vill erhålla från organisationen
- Kunden konsumerar den vara/tjänst som erhållits från organisationen

I statlig förvaltning är det två olika parter som utgör ovanstående, medborgarna (kollektivet) respektive den enskilde medborgaren (Alford, 2002). Att kunden i statlig förvaltning också innehar rollen som medborgare innebär att det inte går att direkt överföra kundbegreppet från privat till offentlig sektor (Pollitt, 1988).

En medborgares relation med statlig förvaltning kan alltså inte enbart förklaras i termer av en konsument- eller kundrelation (Rhodes 1987, Potter 1988 och Pollitt 1994). Relationen innehåller många gånger inte heller det mått av oberoende som finns i relationen mellan kunder och leverantörer i privat sektor. Orsaken till detta är att det ofta, men inte alltid, saknas arrangemang för konkurrens i statlig förvaltning (Ogden & Anderson, 1995).

Enligt Pollitt (1988) kan kunden i statlig förvaltning definieras på olika sätt. Antingen kan man välja den "lätta" vägen och definiera kunden som den person som för närvarande konsumerar den offentliga tjänsten. Det andra alternativet är att definiera kunden som den person som kommer konsumera tjänsten längre fram, eller bara *kanske* kommer konsumera tjänsten. Den person som väntar på att få konsumera tjänsten inom en snar framtid kan också betraktas som kund. Man kan även betrakta vänner, släktingar och familj till den person som konsumerar en viss tjänst som kunder. Detta pga att de påverkas positivt eller negativt av att tjänsten erbjuds och konsumeras. (Pollitt, 1988)

### Kan kundbegreppet användas i statlig förvaltning?

En kritik mot att använda kundbegreppet i statlig förvaltning mynnar från att det riskerar att förvandla medborgaren från en aktiv aktör till en passiv mottagare av tjänster (Alford 2002). En annan kritik mot att använda kundbegreppet i statlig förvaltning är att medborgaren inte alltid

betalar för den specifika tjänst eller service han/hon erhåller, det sker alltså inget direkt ekonomiskt utbyte.

Alford (2002) menar dock att begreppet "utbyte" som är en viktig del av processen mellan en kund och en organisation, kan breddas. Kundmodellen kan innefatta inte enbart "ekonomiskt" utan också "socialt utbyte". Detta medför enligt Alford (2002) att kundbegreppet kan överföras till statlig förvaltning, utan att medborgaren genom detta förvandlas till en passiv mottagare av tjänster. Det innebär också att kundbegreppet kan användas i statlig förvaltning trots att ekonomiskt utbyte inte alltid förekommer.

Socialt utbyte kan enligt Alford (2002) utgöras av vad som helst så länge bägge parter upplever att det de får i utbyte har ett värde. Socialt utbyte kan också inkludera fler än två parter.

Medborgarna kan, i den mån de behandlas som kunder, enligt Alford (2002) ha tre olika roller i relationen med statlig förvaltning:

- *Klient* – när medborgaren betalar för en viss tjänst, exempelvis i kollektivtrafiken
- *Förmånstagare* – när medborgaren erhåller en tjänst eller liknande från samhället utan att betala pengar i utbyte. Medborgaren "ger" tillbaka/"betalar" för de tjänster som han/hon erhåller genom att exempelvis följa den sociala ordningen och lagarna i samhället
- *Förpliktigad* – när medborgaren är tvungen att göra något, eller att han/hon har handlat på ett sätt som står i strid med gällande lagar och normer och får stå till svars för detta. Det sistnämnda kan handla om situationen att en medborgare blir frihetsberövad pga brott. Den förpliktigade erbjuder ej pengar till samhället men svarar däremot med positivt handlande, exempelvis samarbete och att han/hon följer satta normer och regler. Samhället å sin sida behandlar medborgaren respektfullt och i det fall då det rör sig om en intern så ser samhället också till att övriga medborgare slipper, i vissa fall, farliga individer på gatorna.

I alla dessa roller föreligger enligt Alford (2002) olika former av ekonomiskt eller socialt utbyte mellan statlig förvaltning och den enskilde medborgaren.

De tre roller som Alford (2002) presenterar ska dock betraktas som en form av *teoretiska idealtyper*. I verkligheten kan det vara svårt att särskilja medborgarnas relation med statlig förvaltning i olika renodlade former eller roller. Oftast är det istället fråga om en blandning mellan de olika typer av roller som Alford (2002) presenterar. En enskild medborgare som betalar skatt betalar ju till viss del för en tjänst, jfr rollen som *klient*, men å andra sidan så är det inte säkert att det han/hon betalar i skatt ger full kostnadstäckning för den specifika tjänsten, jfr rollen som *förmånstagare*. Samtidigt kan relationen mellan medborgaren och statlig förvaltning innehålla inslag av tvång då den enskilde medborgaren i samband med konsumtionen av tjänsten kan vara tvungen att följa vissa föreskrivna lagar och regler, jfr rollen som *förpliktigad*.

En medborgares relation med statlig förvaltning innehåller, som nämnts tidigare, även andra delar än en relation mellan en kund och organisation i den privata sektorn. Beroende på situationen är medborgaren kund i den bemärkelsen att han/hon delger och fokuserar sina individuella behov och önskemål (Alford 2002, Potter 1988). I andra situationer kanske han/hon mer fokuserar den kollektiva nyttan för samhället, även om det kan innebära icke önskvärda effekter för den enskilde individen eller inte ge några direkta effekter överhuvudtaget för

honom/henne. I dessa fall, då den kollektiva samhällsnyttan fokuseras, kan den enskilde snarare betraktas som medborgare än kund till statlig förvaltning (Pollitt, 1988, Alford 2002).

Utöver dessa situationer kan det även förekomma situationer där relationen mellan medborgaren och statlig förvaltning kan betraktas som att den befinner sig i något av en gråzon. Vem är exempelvis kund i de fall då barns eller psykiskt sjukas behov eller önskemål ska tas tillvara och hur får man reda på vilka dessas behov och önskemål är? Om det är en situation då exempelvis barns önskemål och behov inom ett visst område företräds av en utsedd person, är då den personen som företräder barnen att betrakta som en medborgare eller skulle han/hon på samma sätt som barnen kunna betraktas som kund till statlig förvaltning? Det kan handla om situationen att en förälder tycker att vägen till skolan för barnen i visst ett område inte är tillräckligt säker, utan att den måste förbättras för att föräldrarna och skolbarnen i området ska kunna känna sig trygga.

Den situation som medborgaren befinner sig i när han/hon röstar i val till riksdag och regering är ett exempel på en situation då det kan passa bättre att även fortsättningsvis betrakta medborgaren som *medborgare*, och inte *kund* till statlig förvaltning. Detta bl a då ett val var fjärde år inte annat än i väldigt övergripande avseende kan anses ge riksdag och regering möjlighet att uttolka medborgarnas önskemål och behov inom olika områden i den statliga förvaltningen (Potter 1988). Att rösta kan istället betraktas som en möjlighet för medborgarna att ge uttryck för en politisk övertygelse eller åskådning rörande vad som exempelvis är bäst för samhället och Sverige i stort.

### **Kundorientering i statlig förvaltning**

Kundorienteringens syfte är enligt Potter (1988) att förändra den obalans i makt som råder mellan de som levererar varor och tjänster och de som varorna och tjänsterna levereras till. Uppfattningen om en obalans i makt mellan leverantörer och mottagare av varor och tjänster gäller för relationer mellan organisationer och enskilda i såväl privat sektor som statlig förvaltning (Potter 1988).

En viktig utgångspunkt för kundorientering i statlig förvaltning är enligt Potter (1988) att man förstår att medborgare har olika relationer med statlig förvaltning och att olika medborgare vill och behöver olika saker. Enligt Potter (1988) innebär kundorientering att man identifierar de enskildas olika röster separat, innan man avgör vems behov eller önskemål som ska uppfyllas. Dock poängterar Potter (1988) att de individuella kundernas intressen och behov hela tiden måste ställas i relation till samhällets intressen och behov som helhet.

För att komma åt obalansen i makt och uppnå kundorientering har fem principer utvecklats: *tillgång, val, information, avhjälpande och representation*. Principerna som ursprungligen upprättades för relationer mellan enskilda och organisationer i privat sektor har anpassats för att även vara tillämpliga för relationer mellan enskilda och organisationer i statlig förvaltning (Potter 1988).

#### *Tillgång*

De personer som åtnjuter offentliga tjänster respektive betalar för offentliga tjänster behöver inte nödvändigtvis vara samma person. Principen om tillgång innebär exempelvis krav på att det ska finnas en klar och tydlig definition för de kriterier som utgör grunden för ransonering av service och tjänster i samhället (Potter 1988). Hur prioriteras olika önskemål och behov mot varandra i

statlig förvaltning? Vad är det som gör att ett behov eller önskemål uppfylls men inte ett annat? Ytterligare exempel för principen om tillgång är medborgarnas åtkomst till statlig förvaltning (Potter 1988). Finns det exempelvis synliga eller osynliga barriärer mellan statlig förvaltning och enskilda som försvårar kontakt?

### *Val*

Ett val av politiker var fjärde år kan enligt Potter (1988) inte ses signalera konsumenternas önskemål i annat än ett väldigt övergripande avseende. Ett sätt att få in konsumenternas åsikter i statlig förvaltning kan istället vara att särskilda mått för prestationsmätning utformas (Potter 1988). Måtten skulle enligt Potter (1988) kunna utgöra ett substitut för konsumenternas val, om konsumenternas åsikter och önskemål identifieras och tas hänsyn till av den statliga förvaltningen.

Att statlig förvaltning använder sig av prestationsmätning kan även antas få en inverkan på vad som betraktas som *effektivitet* i olika situationer och för olika grupper. Om en grupp medborgare exempelvis efterfrågar fler pendlingsmöjligheter till arbetsplatsen medan en annan grupp prioriterar förbättrad trafiksäkerhet så ser definitionen för vad som anses vara effektivitet troligen annorlunda ut, för de bägge grupperna. På samma sätt kan uppfattningen om vilket sätt som är det bästa för att uppfylla målen för prioriterade områden variera från situation till situation och grupp av medborgare. Skillnaderna mellan vad som anses vara effektivitet för olika situationer och för olika grupper skulle kunna uppmärksammas genom införandet av prestationsmätning.

Som nämndes tidigare så är det dock inte alltid helt lätt att ta reda på olika gruppers önskemål och behov. Ett nöjd-kund-index (NKI) kan fungera för vissa grupper i samhället medan andra verktyg och metoder kan krävas för uppföljning av hur exempelvis psykiskt sjuka människor eller barn uppfattar statlig förvaltnings prestationer.

### *Information*

Information kan uppfattas ha en ännu viktigare position i offentlig sektor än i privat sektor då det är invånarnas välfärd som påverkas genom aktiviteterna i den statliga förvaltningen (Potter 1988). Enligt Potter (1988) är också obalansen mellan den information som försörjaren (statlig förvaltning) och konsumenten/kunden (den enskilde medborgaren) besitter på olika områden ofta mycket stor. Information kan innebära verklig makt för medborgarna i ett samhälle om man pratar i termer av att kunna påverka förändringar. Utan information vet man ju inte som medborgare att en förändring är på gång inom ett område. Det innebär att man inte heller kan påverka förändringen i den utsträckning som man kanske skulle önska.

### *Avhjälpan*

Medborgarna har ett behov av mekanismer för att deras klagomål ska kunna hanteras snabbt, enkelt och rättvist av statlig förvaltning. Mekanismer för hantering av klagomål kan dock också innebära en form av kvalitetskontroll av de tjänster som en statlig förvaltning förmedlar. Det kan röra sig om att det finns ett speciellt center inom en myndighet som hanterar och registrerar medborgarnas klagomål och synpunkter. Principen om avhjälpan skulle även kunna innebära en form av kvalitetskontroll för *styrningen av effektivitet*, alltså vilken eller vilka typer av effektiviteter organisationen styr sin verksamhet mot. Är det exempelvis rätt områden som fokuseras eller bör resurserna omfördelas för att uppnå efterfrågad effektivitet? Detta skulle

kunna visa sig genom att medborgarnas klagomål tas om hand, analyseras och hanteras i organisationen.

### *Representation*

Principen innebär att medborgarnas åsikter ska representeras på ett riktigt sätt av beslutsfattare, i alla delar av statlig förvaltning, när beslut ska fattas som påverkar medborgarnas intressen. De enskilda medborgarens åsikter måste förmedlas till beslutsfattarna. Detta för att dessa inte bara ska uppskatta eller anta medborgarnas intressen utan basera sin uppfattning om vad medborgarna önskar respektive inte önskar på "verkligheten" (Potter, 1988). Statlig förvaltning kan inte säga att den genomför en aktivitet som efterfrågas av medborgarna, om den inte först har stämt av med medborgarna vad dessa verkligen efterfrågar.

Det finns enligt Potter (1988) en risk att principen om "Representation" förstör de andra principerna för kundorientering. Detta genom att bli till en form av utvidgad demokrati (deltagande demokrati), i vilken kunderna själva blir ansvariga för besluten. Den utvidgade formen av demokrati kan innebära att statlig förvaltning inte tar samma ansvar för fattade beslut utan sätter medborgarna som delansvariga för eventuella tillkortakommanden i det egna arbetet.

Rörande principen "Val" och utformande av prestationsmätt finns också en risk. Enligt Modells (2005) studie av den svenska universitetssektorn föreligger nämligen vissa problem vad gäller att översätta konsumenttänkandet i offentlig sektor till icke utmanande och enhetliga prestationsmätt (jfr även Ogden & Anderson, 1995). Ett problem är att definitionen av konsumenternas roll samt vilka dessas intressen är sammanvävs och påverkas av politiska processer i samhället (Modell, 2005) och internt inom organisationer (Ogden & Anderson, 1995). I vilken utsträckning kan exempelvis en myndighet frångå en inarbetad uppfattning i verksamheten att de enskilda medborgarna efterfrågar en viss tjänst, en tjänst som levererats under en längre tidsperiod men som man vid mätning ser inte ger den nytta som efterfrågas. På samma sätt kan beslut av riksdag och regering verka komplicerande för myndigheterna. Hur kan en situation hanteras då den politiska nivån säger att medborgarna efterfrågar en viss tjänst emedan myndigheternas egna efterforskningar motsäger detta. Alternativt att myndighetens efterforskningar visar att de tjänster som den politiska nivån vill fokusera inte är centrala för de enskilda medborgarna.

De fem principerna för kundorientering kan tolkas som ett sätt strukturera upp arbetet med att kundorientera en organisation. Principerna visar vilka områden som man kan arbeta med för att uppnå målet att bli en mer kundorienterad organisation. Att arbeta med de fem principerna kan hjälpa en organisation i detta arbete men slutligen bör det ändå rimligen vara kunderna som avgör om en organisation är kundorienterad eller ej, eller hur pass kundorienterad organisationen är.

### **Vad främjar respektive hindrar kundorientering?**

Jaworski och Kohli har i två artiklar (Kohli & Jaworski, 1990 och Jaworski & Kohli, 1993) bl a arbetat med att definiera de olika delarna i marknadsorientering och vad som motverkar och uppmuntrar marknadsorientering i en organisation. Enligt Kohli och Jaworski (1990) ingår följande delar i marknadsorientering:

- Att en eller flera avdelningar i en organisation är engagerade i aktiviteter som leder till att förståelsen utvecklas för kundernas nuvarande och framtida behov samt de faktorer som påverkar behoven
- Att denna förståelse sprids mellan avdelningarna
- Att olika avdelningar engagerar sig i aktiviteter vars syfte är att uppfylla kundernas behov

De delar som Kohli och Jaworski (1990) menar ingår i marknadsorientering skulle även kunna användas för att beskriva de delar som kundorientering är uppbyggt av. Principerna om tillgång, val, information, avhjälpande och representation som presenterats av Potter (1988) står inte i motsatsförhållande till de delar som Kohli och Jaworski (1990) menar ingår i marknadsorientering. Snarare skulle man kunna argumentera för att de principer som presenteras av Potter (1988) är en förutsättning för att de delar som Kohlis och Jaworskis (1990) presenterar i sin modell ska kunna uppfyllas i statlig förvaltning.

De likheter som kan anses föreligga mellan marknadsorientering och kundorientering skulle i sin tur kunna stödja att det resonemang som förs av Kohli och Jaworski (1990) respektive Jaworski och Kohli (1993) rörande vad som hämmar respektive främjar marknadsorientering kan överföras att gälla även för kundorientering. För att undersöka vad som hindrar respektive främjar kundorientering i Banverket och Vägverket kan alltså de två artiklarna tjäna som utgångspunkt.

De faktorer som hindrar respektive uppmuntrar marknadsorientering är enligt Kohli och Jaworski (1990) samt Jaworski och Kohli (1993) bl a följande:

- Initialt och kontinuerligt stöd från ledningen är en viktig del för att en organisation ska kunna bli marknadsorienterad. Det är viktigt för att medarbetarna ska fortsätta att vara lyhörda mot förändringar i omgivningen, att enheter ska dela med sig av kunskapen om marknaden till andra enheter i organisationen samt att medarbetarna uppmärksammar kundernas behov.
- Att ledningen i en organisation är beredd att ta risker uppmuntrar de anställda att vara lyhörda på och reagera i förhållande till kundönskemål mm, vilket uppmuntrar marknadsorientering
- Om det råder konflikter eller spänningar mellan olika delar av en organisation så minskar villigheten att dela med sig av information om kundbehov och att arbeta tillsammans för att uppfylla kundbehov. Detta motverkar marknadsorientering.
- På vilka grunder en organisation utvärderar och belönar sina anställda, om det exempelvis sker på basis av faktorer som kundnöjdhet, uppbyggnaden av kundrelationer eller liknande påverkar hur pass marknadsorienterad en organisation är.
- Att beslut kan fattas på olika nivåer i en organisation – att det sker en decentralisering av organisationen – främjar marknadsorientering. Decentralisering av organisationer i statlig förvaltning innebär att leverantörerna av olika tjänster och service kommer närmare medborgarna (Hambleton, 1992). Det ingår också ofta i samband med decentralisering en förändring i maktbalansen mellan leverantören (statlig förvaltning)



och mottagaren (den enskilde medborgaren/kunden), till förmån för mottagaren (Hambleton, 1992, jfr även Potter (1988)). Hambleton (1992) pekar dock också på att det i samband med decentralisering är viktigt att organisationen utvärderas i syfte att se vilken möjlighet som finns för medborgarna att utkräva ansvar för fattade beslut. Även Potter (1988) varnar för risken att en utvidgad form av demokrati kan innebära att statlig förvaltning inte tar samma ansvar för fattade beslut, utan sätter medborgarna som delansvariga för eventuella tillkortakommanden i det egna arbetet.

Utöver de faktorer som kan anses hindra respektive främja marknadsorientering, som presenteras av Kohli och Jaworski (1990) samt Jaworski och Kohli (1993), så bör en viktig faktor för att kunna lyckas med kundorientering också vara att organisationen har definierat vem eller vilka som är dess kunder. Detta kan ju dock vara svårt i statlig förvaltning med tanke på de olika relationer (Potter, 1988) och roller (Alford, 2002) som medborgarna har i sin kontakt med densamma.

Ytterligare en faktor som skulle kunna verka hämmande för kundorientering av statlig förvaltning är den problematik som är kopplad till prestationsmätning eller kundorienterad effektivitetsmätning i statlig förvaltning. Problematiken är dels av ett konceptuellt slag (Pollitt, 1988) och dels av ett mättekniskt slag (Pollitt, 1988 och Modell, 2005), men även politiska processer i samhället (Modell, 2005) och i organisationer (Ogden & Anderson, 1995) försvårar prestationsmätning i statlig förvaltning.

Den konceptuella svårigheten handlar om hur kunden i statlig förvaltning ska definieras (Pollitt, 1988) medan den mättekniska problematiken snarare kan kopplas till den speciella karaktäristika som gäller för offentliga tjänster (Pollitt, 1988). Offentliga tjänster ger ofta nytta till samhället som helhet och inte enbart till en viss individ. Effekterna av offentliga tjänster visar sig inte heller alltid direkt, vid själva medborgar-myndighetskontakten, utan först långt senare (Pollitt, 1988).

Politiska processer i samhället och i organisationer påverkar också i sin tur vad som betraktas som effektivitet för olika tjänster (Modell 2005 och Ogden & Anderson, 1995). Det är alltså inte enbart mottagarna av tjänster (de enskilda medborgarna/kunderna) som avgör vilka faktorer och karaktäristika som ska fokuseras och eventuellt förbättras hos de olika tjänsterna (Modell 2005 och Ogden & Anderson, 1995). Ett exempel på politiska processer och den problematik som dessa kan ge upphov till ges bl a i Modell (2005). Studien visar hur Högscoleverket undviker användningen av det laddade begreppet kund och jämförelser av den "anställningsbarhet" olika universitets studenter har efter avklarade studier. Detta gör Högscoleverket bl a genom att trycka på svårigheterna vid tillämpningen av kundbegreppet i statlig förvaltning samt genom att fokusera andra delar av universitetens verksamhet än studenternas faktiska möjlighet att få arbete efter examen (Modell 2005).

Enligt Modell (2005) är det också viktigt för en myndighet att ha en stödjande part eller legitim maktbas i statlig förvaltning för att kundorientering ska kunna genomföras.

## Effektivitet

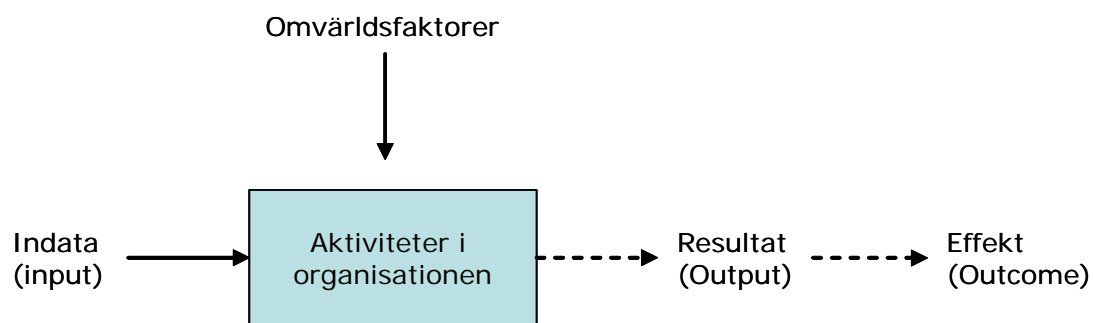
”Effektivitet definieras vanligtvis som grad av måluppfyllelse og kan sees som den nytte den utforte prestasjonen gir.” (Andersen, 1994, s. 56)

I företagsekonomi delar begreppet effektivitet ofta in i formerna *inre* respektive *yttre* effektivitet. Effektivitetsformerna motsvaras av engelskans *efficiency* och *effectiveness*<sup>6</sup> (Sköldberg, 2002). Inre effektivitet (*efficiency*) fokuserar kvoten mellan input och output (Samuelsson, 1964 och Stigler, 1949). Yttre effektivitet (*effectiveness*) fokuserar å sin sida måluppfyllelse (Etzioni, 1964).

Teoretiskt sett kan effektivitetsbegreppet uppfattas som ganska okomplicerat (Warren et al, 1976), men både den inre och yttre effektiviteten kan i verkligheten visa sig vara svåra för en organisation att mäta. Att mäta intäktsidan för olika aktiviteter till exempel, vilket är en viktig del i den inre effektiviteten, kan vara komplicerat (Sköldberg, 2002). Enligt Sköldberg (2002) är det istället som regel lättare att mäta kostnadssidan för de olika aktiviteter som en organisation genomför.

Även att mäta den yttre effektiviteten kan innebära svårigheter, även om det kan låta ganska lätt då en effektiv organisation enligt Warren et al (1976) är en organisation som uppfyller sitt/sina mål. Ett problem med effektivitetsbegreppet är dock att strukturella faktorer samt omvärldsfaktorer kan påverka en organisations relativa effektivitet (Etzioni, 1975), den yttre effektiviteten. Detta innebär att det kan vara svårt för en organisation att koppla genomförda aktiviteter till uppnådda effekter. Hur kan man exempelvis veta att en ökad kundnöjdhet beror på av organisationen genomförda aktiviteter och inte på att kundernas förväntningar på organisationen har minskat eller på andra faktorer som inverkar positivt på kundernas situation?

Ytterligare ett problem med effektivitetsbegreppet förekommer då en organisation har flera mål. Det kan exempelvis röra sig om en situation då organisationen styr efter andra mål än de mål som finns nedskrivna för organisationen. I de fall då en organisation har fler mål, oavsett om de är nedskrivna eller ej, så kan också konflikter uppstå mellan målen. De aktiviteter som genomförs för måluppfyllelse inom ett område kan exempelvis negativt påverka måluppfyllelse inom ett annat. (Warren et al, 1976)



Figur 1. En förenklad modell över sambandet mellan indata, omvärldsfaktorer, resultat och effekt för en organisation.

<sup>6</sup> Förenklat handlar *efficiency* om ”att göra saker rätt” medan *effectiveness* adresserar vikten av ”att göra rätt saker” (Drucker, 1974)

I figuren ovan är linjen mellan aktiviteterna i en organisation och resultat respektive linjen mellan resultat och effekt streckad pga de svårigheter som kan föreligga vid mätning av uppnått resultat för olika aktiviteter samt att visa på kausalitet mellan genomförda aktiviteter och uppnådda effekter (jfr Sköldberg 2002 och Etzioni, 1975).

### Former av effektivitet

Utöver den inre och yttre effektiviteten kan man argumentera för att effektivitetsbegreppet kan delas in i ytterligare former.

Sköldberg (2002) väljer exempelvis att kalla den inre effektiviteten för *insatseffektivitet* och den yttre för *utsiktseffektivitet* då han menar att gränsen mellan inre och yttre effektivitet är flytande. Begreppen *insatseffektivitet* och *utsiktseffektivitet* ger istället enligt Sköldberg (2002) på ett bättre sätt uttryck för den inre effektivitetens fokus på att maximera kvoten mellan input/output, respektive den yttre effektivitetens önskade måluppfyllelse.

Sköldberg (2002) delar också in effektivitetsbegreppet i fyra olika grundtyper: *insatseffektivitet*, *missionseffektivitet*, *systemeffektivitet* och *kompetenseffektivitet*:

- *Insatseffektivitet* – denna form av effektivitet innebär ett fokus på kostnadseffektivitet och målet är att maximera kvoten input/output (Sköldberg, 2002). Insatseffektivitet är en kostnadsinriktad form av effektivitet (Sköldberg, 1990).

De andra tre grundtyperna av effektivitet återfinns inom *utsiktseffektiviteten* (Sköldberg 2002):

- *Missionseffektivitet* – vid denna form av effektivitet är målet för organisationen ideologiskt eller etiskt. Företags- eller organisationsidentiteten har mycket stor betydelse, den har större vikt än exempelvis lönsamhet och funktionalitet.
- *Systemeffektivitet* – primära mål för systemeffektivitet är tillväxt och överlevnad. Ett sekundärt mål är kontroll, vilket kan ses som ett medel för överlevnad.
- *Kompetenseffektivitet (eller personlighetseffektivitet)* – denna form av effektivitet är inriktad på utvecklingen av mänskliga resurser. Det är den enskilda individen och att han/hon upplever sig ha ett meningsfullt arbete som är det viktiga för organisationen.

### Kundeffektivitet

Utöver Sköldbergs (2002) fyra grundtyper av effektivitet vill jag öppna upp för möjligheten att det kan finnas ytterligare en form av effektivitet. En form av effektivitet som interagerar med de övriga, men som främst fokuserar nyttan för mottagarna av de varor och tjänster som en organisation levererar. En sådan effektivitetsform skulle kanske kunna vara användbar i såväl privat sektor som statlig förvaltning, men i linje med delrapportens syfte kommer jag att fokusera dess eventuella tillämplighet i statlig förvaltning.

En effektivitetsform som fokuserar nyttan för mottagarna av varor och tjänster torde ligga inom ramen för såväl inre som yttre effektivitet. Det kan exempelvis vara viktigt för mottagarna att organisationens varor och tjänster inte kostar för mycket att producera. Risker är ju då att mottagarna får betala ett högre pris för varorna och tjänsterna eller att organisationen får mindre pengar över för produktion av ytterligare varor och tjänster som skulle ge ökad nytta för mottagarna. Att organisationen kan visa på yttre effektivitet kan också vara viktigt, i den mån

som organisationens mål ligger i linje med vad som värderas högt av mottagarna. I de fallen torde måluppfyllelse leda till ökning av dessas nytta.

Ett namn för den här formen av effektivitet skulle kunna vara "kundeffektivitet". Det är den enskilda individens behov och önskemål som fokuseras och effektivitetsformen handlar om att öka den enskilda individens nytta i samband med hans/hennes kontakter med statlig förvaltning. I statlig förvaltning kan effektivitetsformen vara användbar i de fall då medborgarna i sin relation med statlig förvaltning betraktas som kunder. Att öka den upplevda "kundnyttan" i statlig förvaltning skulle exempelvis kunna göras genom att den inre effektiviteten fokuseras så att kunderna får ut mer nytta per krona. Även fokus på en ökning av yttre effektivitet i statlig förvaltning torde kunna leda till ökad kundnytta, i de fall då målen satts med utgångspunkt från kundernas intressen.

En "kundeffektivitet" torde i sin tur kunna delas upp med utgångspunkt i olika kundgruppers behov och önskemål. Det är ju exempelvis inte helt otroligt att det beroende på kundgrupp kan krävas olika typer av aktiviteter från organisationens sida för att uppnå kundeffektivitet. Detta då målen för de olika grupperna kan skilja sig åt. I de fall då målen för olika kundgrupper skiljer sig åt kan det resultera i målkonflikter, då de olika målen kan vara sinsemellan motstridiga (jfr Warren et al, 1976).

Ett exempel på fall då det kan tänkas förekomma olika mål för olika kundgrupper får vi genom att utgå från Alford's (2002) teoretiska idealtyper för medborgarnas roller i relationen med statlig förvaltning, (för närmare beskrivning av dessa se avsnittet "Kan kundbegreppet användas i statlig förvaltning?"). I de fall en medborgare kan ses som *klient* i sin relation med statlig förvaltning, och betalar för en viss tjänst, är det troligt att andra aktiviteter krävs från organisationens sida för att uppnå kundeffektivitet, än i de fall då en medborgare kan betraktas som *förmånstagare*, och erhåller en tjänst eller service från samhället utan att betala något i utbyte. På samma sätt torde de krävas ytterligare andra aktiviteter från organisationens sida för att uppnå kundeffektivitet i de fall då en medborgare i sin relation med statlig förvaltning kan betraktas som *förpliktigad*. Detta kan enligt Alford (2002) vara fallet när den enskilde medborgaren är tvungen att göra något, eller att han/hon har handlat på ett sätt som står i strid med gällande lagar och normer och får stå till svars för detta.

Att införa en kundeffektivitet i statlig förvaltning torde dock knappast innebära att problematiken rörande hur man kan visa på kausalitet mellan aktiviteter och mål försvinner. Inte heller problemet med målkonflikter torde upphöra (se resonemanget ovan). Dock skulle införandet av en kundeffektivitet kunna ses som ett sätt att vidga perspektivet vid användningen av de övriga typer av effektivitetsbegrepp som presenteras av exempelvis Sköldberg (2002). Det skulle också kunna hjälpa organisationer i statlig förvaltning som arbetar med kundorientering att urskilja de områden som bör fokuseras för olika kundgrupper, i syfte att öka den upplevda kundnyttan. Att införa ett kundeffektivitetsbegrepp skulle också kunna vara ett sätt att tydliggöra kundfokus i en organisation samt hjälpa en organisation att kvarhålla fokus i sitt arbete med kundnöjdhet och kundnytta.

På nästa sida presenteras ett exempel på hur en modell skulle kunna se ut vid tillämpningen av kundeffektivitet i statlig förvaltning.

Kundgrupp	Mål	Typ av effektivitet för måluppfyllelse
Klient	Att pendlings- trafiken går på utsatt tid	Fokus på nytta i förhållande till resursinsats
Förmånstagare	Säkrare transporter för barn till och från skolan	Behovstäckning i förhållande till resursinsats
Förpliktigad	Att lagar och regler efterföljs i trafiken	Samarbete/ lydnad i förhållande till resursinsats

Figur 2. Tabellen visar hur olika kundgruppers mål skulle kunna sättas i relation till olika typer av effektivitet i syfte att nå måluppfyllelse.

## MEDBORGARPERSPEKTIVET OCH MEDBORGARORIENTERING – EN ÖVERSIKT

### Inledning

I det här avsnittet av rapporten görs en kort och övergripande historisk tillbakablick över hur relationen mellan statlig förvaltning och medborgarna har utvecklats sedan mitten av 80-talet till början av 2000. Syftet är att på en övergripande nivå sätta kundorientering av statlig förvaltning i en politisk historisk kontext. Att se vilka krav, och förändringar i krav, på statlig förvaltning från den politiska nivån som skulle kunna kopplas samman med förekomsten av kundorientering i statlig förvaltning.

### Medborgarperspektivet och medborgarorientering

I sitt tal, *Grundläggande värden i mötet med medborgaren*, som biträdande finansminister Gunnar Lund<sup>7</sup>, höll för Statens kvalitets- och kompetensråd den 24 oktober 2003 sade han att "medborgarorientering" har varit en central förvaltningspolitisk fråga i Sverige sedan 70-talet. Medborgarorientering är inget helt nytt för den statliga förvaltningen men det är enligt Gunnar Lund ett uttryck för något som på ett bra sätt speglar det förhållningssätt som ska genomsyra hela den statliga förvaltningen.

I *Förvaltningslagen 1986:223* uttrycks att myndigheter har en serviceskyldighet mot medborgarna. Det sägs bl a i lagen att "frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt" (4 §, andra stycket). Det uttrycks även krav i *Förvaltningslagen* på att myndigheter ska uttrycka sig lättbegripligt i sin kontakt med enskilda och att en myndighet ska "underlätta för den enskilde att ha med den att göra" (7 §, första stycket). De skyldigheter som uttrycks i *Förvaltningslagen* för myndigheter i deras förhållande mot medborgarna, eller enskilda som det står i lagtexten, kan tolkas som inledande steg mot dagens förekomst av kundorientering i statlig förvaltning. Även ett effektivitetskrav ställs i *Förvaltningslagen* på myndigheterna i deras relation med medborgarna.

"Varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts." (Förvaltningslagen 1986:223, 7 §, första stycket)

Medborgarfokus och en bakgrund till kundorientering i statlig förvaltning kan även skönjas i *Verksförordningen 1995:1322*.

"...se till att allmänhetens och andras kontakter med myndigheten underlättas genom en god service och tillgänglighet, genom information och genom ett klart och begripligt språk i myndigheternas skrivelser och beslut," (Verksförordningen 1995:1322, 7 §, punkt 5).

Att regeringen idag är mer intresserad av *vad* myndigheterna gör och inte *hur* de gör saker för att uppfylla tilldelade mål kan också tolkas som ett uttryck för ett ökat fokus på medborgarna. Det är vad medborgaren, slutkunden, får ut av den statliga förvaltning som är intressant enligt *Finansutskottets betänkande 1998/99:FiU20*, och inte hur myndigheter arbetar för att uppnå olika resultat.

---

<sup>7</sup> Gunnar Lund är också minister för internationell ekonomi och finansmarknaderna. I hans ansvarsområden ingår bl a den statliga förvaltningspolitiken ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), 2004-09-20)

”...redovisningen skall i större utsträckning avse resultat och i mindre grad aktiviteter av typen vidtagna åtgärder eller pågående utredningar.”

(Finansutskottets betänkande 1998/99:FiU20, punkt 4)

I propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst 97/98:136* lägger regeringen fram riktlinjerna för utvecklingen av den statliga förvaltningen. I propositionen lyfts det fram att det är för medborgaren som den statliga förvaltningen finns och att det bl a ingår i regeringens och förvaltningens uppdrag att föra dialog med medborgarna och att utveckla förvaltningen utifrån ett medborgarperspektiv.

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

(*Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst 97/98:136*, s 14)

Ett sätt för myndigheter att översätta medborgarperspektivet till den praktiska verksamheten kan vara att betrakta medborgaren som kund och kundorientera verksamheten. Kundorientering skulle med andra ord kunna betraktas som ett sätt att operationalisera medborgarperspektivet.

I propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst 97/98:136* fokuseras dock inte bara medborgarna utan även näringslivet lyfts fram som en viktig part, eller kund, till statlig förvaltning.

”Hur statsförvaltningen fungerar har också stor betydelse för näringslivets arbets- och tillväxtförutsättningar. För företagen är det viktigt med en trovärdig och öppen förvaltning som har stabila och enkla regler och en förvaltning där tjänstemännen uppträder opartiskt och sakligt och där beslutsunderlagen håller en hög kvalitet. För företagen är det vidare väsentligt att ha tillgång till en förvaltning i vilken det råder klara ansvarsförhållanden och som utöver korrekthet karaktäriseras av handlingskraft, snabbhet och flexibilitet.”

(*Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst 97/98:136*, s 14-15)

”24-timmars myndigheten” är ett uttryck som förekommer inom den statliga förvaltningen. Uttrycket fick spridning bl a genom det tal om *24-timmars myndigheten* som hölls av Gunnar Lund i samband med invigningen av en konferensen för *ITOS (IT inom offentlig sektor)* den 21 oktober 2003. Enligt ministern innebär uttrycket inte bara att en myndighet ska sträva efter att vara elektronisk tillgänglig för medborgarna dygnet runt. 24-timmars myndigheten symboliserar även en förändring i den offentliga förvaltningens relation med medborgarna.

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

(tal om *24-timmars myndigheten*, 21 oktober 2003, biträdande finansminister Gunnar Lund, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se))

Gunnar Lund pekar också i sitt tal om *24-timmars myndigheten* på de förändringar som sker i samhället med bl a en åldrande befolkning, en ökning av människors, såväl företagares som enskilda medborgares, krav på bra offentlig service men att resurserna för att hantera förändringarna är fortsatt knappa. Han efterlyser nya lösningar som kan ge både billigare och

bättre offentlig service, men också leda till en starkare demokrati som fångar upp människors engagemang.

”Människor har ett stort politiskt engagemang, men de kanaliseras inte via de gamla kanalerna. Vi måste hitta nya former för att möjliggöra dialog med medborgarna.”

(tal om 24-timmars myndigheten, 21 oktober 2003, biträdande finansminister Gunnar Lund, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se))

I sitt tal *Grundläggande värden i mötet med medborgaren*, som Gunnar Lund höll för Statens kvalitets- och kompetensråd den 24 oktober 2003, säger han att visionen om 24-timmars myndigheten står som en symbol för en modern, effektiv och medborgarorienterad statlig förvaltning. Han definierar medborgarorientering bl a i form av

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

(tal *Grundläggande värden i mötet med medborgaren*, 24 oktober 2003, biträdande finansminister Gunnar Lund, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se))

Kraven på myndigheter i form av att sätta medborgaren i centrum, tillhandahålla service till medborgarna samt effektivitet i handhavandet av resurser för att uppnå satta mål kan alltså hittas i en rad olika typer av dokument som utfärdats av den politiska nivån, samt uttalanden från densamma.

Hur myndigheterna valt att hantera dessa krav varierar från myndighet till myndighet men att betrakta medborgaren och näringslivet som kunder och kundorientera verksamheten skulle kunna vara ett sätt att i praktiken göra medborgarorientering och medborgarperspektivet till en naturlig del i myndighetens dagliga verksamhet. Enligt de intervjuer som genomförts med Banverket och Vägverket inom ramen för det här delprojektet stödjer också Näringsdepartementet verkens arbete med kundorientering:

”...det här arbetet med kundorientering det får vi ju stöd för från departementet, de tycker att det är rätt sätt att jobba.” (VV2 040413)

”...vi får de här uppgifterna och får signalerna från departementet att vi har både sektorsuppgifter och att vi ska anta den här kundorienteringen, va.” (BV9 040503)



## EN FALLSTUDIE AV BANVERKETS ARBETE MED KUNDORIENTERING – BESKRIVNING

### Inledning

I fallstudien av Banverkets arbete med kundorientering fokuseras information som samlats in via Banverkets interna dokument samt genom de intervjuer som genomförts på regional och central nivå inom myndigheten. Syftet är att visa de förutsättningar som råder för olika aspekter av kundorientering, med utgångspunkt från de myndighetsinterna dokumenten och de genomförda intervjuerna.

### Banverkets arbete med kundorientering utifrån interna dokument

Den inledande beskrivningen av Banverkets arbete med kundorientering tar sin utgångspunkt i myndigheternas interna dokument och är uppdelad i fem delar:

1. Banverkets vision, värderingsord och organisation
2. Banverkets intressenter inklusive kunder
3. Kund- och omvärldsorientering
4. Processorientering
5. Effektivitet

#### 1. Banverkets vision, värderingsord och organisation

Utifrån de transportpolitiska målen har riksdagen och regeringen fastställt en inriktning för järnvägstransportsystemet. Enligt *Banverkets samlade strategiska plan* har Banverket utifrån denna inriktning formulerat en vision för järnvägssektorn.

”Järnvägen är en självklar del i person- och godstransporterna”

(*Banverkets samlade strategiska plan, 2004-06-16, s 5*)

Banverket har utöver visionen för järnvägssektorn även tagit fram en egen vision. Den ska enligt *Banverkets ledningshandbok* vara en ledstjärna internt i verket och åskådliggöra de krav som ställs på myndigheten och järnvägen genom den beslutade transportpolitiken. (s 14)

”Banverket skapar förutsättningar för säkra, punktliga, snabba och prisvärda järnvägstransporter. Ett ekologiskt hållbart samhälle förutsätter ökad järnvägstrafik. Därför ingår järnvägen som en självklar del i transporter av människor och gods. Kunniga och lyhörda medarbetare i samverkan skapar förtroende för järnvägen och Banverket.”

([www.banverket.se](http://www.banverket.se), 2004-09-27)

Enligt *Banverkets årsredovisning 2003* har dock myndigheten inlett ett arbetet med att vidareutveckla den egna vision. Under 2003 inleddes även ett arbete med att ta fram de värderingar som ska känneteckna Banverkets verksamhet.

Enligt *Spåren framåt* är de tre övergripande värderingsord som tagits fram och som ska prägla hela Banverkets verksamhet: *ansvarstagande*, *aktiva* och *affärsmässiga*. Arbetet med att ta fram värderingsord för myndigheten syftar bl a till att Banverkets kunder och intressenter ska bli bemötta på samma sätt oberoende av vilken av Banverkets medarbetare eller chefer de träffar. Värderingsorden ska också hjälpa Banverket att nå sina mål samt hjälpa den enskilda medarbetaren rörande hur han/hon ska uppträda i olika situationer. (s 8)

För varje värderingsord har ett antal underrubriker formulerats och för dessa underrubriker i sin tur ett antal stödjande meningar. Nedan exemplifieras hela strukturen för de tre värderingsorden, dess underrubriker och stödjande meningar genom värderingsordet *affärsmässiga*. För värderingsorden *ansvarstagande* och *aktiva* presenteras endast respektive värderingsords underrubriker.

*Affärsmässiga:*

- Vi tänker trafik
  - Genom att utföra vårt uppdrag på bästa sätt lägger vi grunden för en konkurrenskraftig sektor
  - Vi stödjer övriga aktörer inom sektorn genom att vara aktiva och lyhörda
  - Vi deltar aktivt i samhällsplaneringen
- Vi är kundorienterade
  - Vi stimuleras av att alla våra intressenter har krav och förväntningar på oss
  - Våra kunder (interna och externa) och intressenter ska känna att vi är lyhörda för deras önskemål
- Vi utgår alltid från kundens perspektiv
  - Vi är professionella och effektiva
  - Vi ser till att ha kompetens och erfarenhet att utföra våra uppgifter
  - Vi använder tid och resurser på ett effektivt sätt
  - Vi har tydliga mål och prioriteringar på alla nivåer
- Vi levererar rätt kvalitet
  - Rätt kvalitet innebär att vi möter kundens och övriga intressenters krav
  - Vi följer vad vi kommit överens om och levererar en lösning med tillräcklig kvalitet

*Ansvarstagande:*

- Vi sätter säkerheten främst
- Vi utvecklar den goda arbetsplatsen
- Vi agerar långsiktigt

*Aktiva:*

- Vi tar initiativ
- Vi har tempot
- Vi slutför

(Spåren framåt – en återkoppling från Nystartsdiskussionerna, s 9)

Banverkets organisation består enligt *Banverkets regleringsbrev för budgetåret 2004* av verksamhetsgrenarna: *sektorsuppgifter*, *banhållning* och *produktion*.<sup>8</sup> *Sektorsuppgiften* innebär att Banverket har ett ansvar för att driva och följa utvecklingen inom hela järnvägssektorn. Verksamhetsgrenen *banhållning* består enligt *Banverkets årsredovisning 2003* av de förvaltande enheterna; Banverkets huvudkontor, de fem banregionerna och Banverket Trafik. Verksamhetsgrenen *produktion* består å sin sida av de producerande enheterna; Banverket Produktion, Banverket Projektering, Banverket Industridivisionen, Banverket Materialservice,

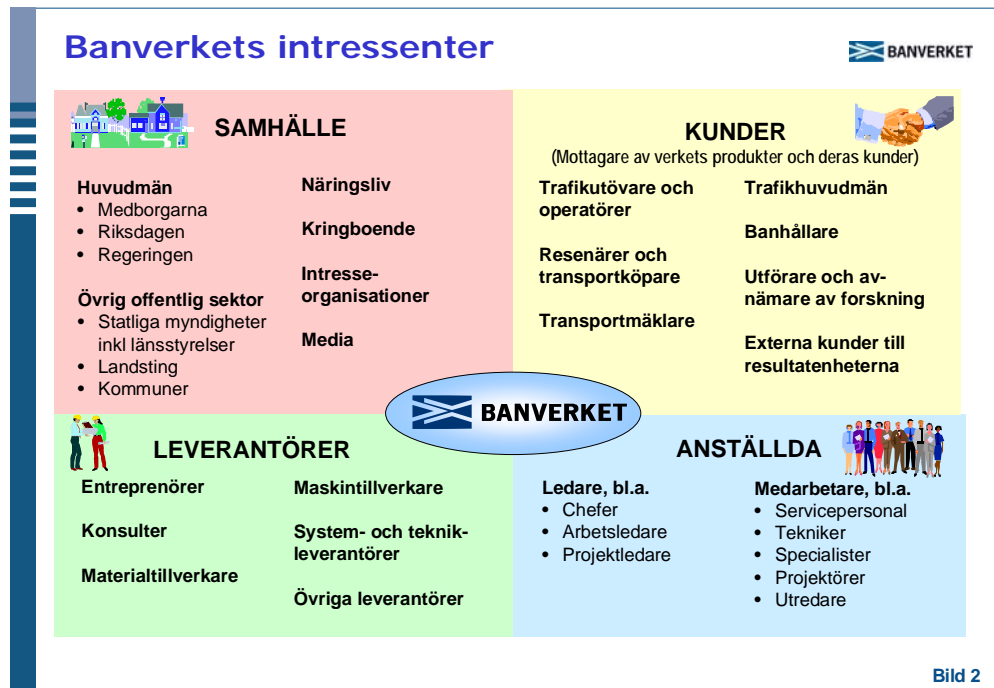
---

<sup>8</sup> För bild över Banverkets organisationsstruktur se Bilaga 3

Banverket Banskolan och Banverket Data.<sup>9</sup> Totalt har myndigheten enligt *Banverkets årsredovisning 2003* ca 6 600 anställda (s 4). Anslaget för budgetåret 2004 uppgick till ca 8 414 mkr<sup>10</sup> och omslutningen 2003 var enligt *Banverkets årsredovisning 2003* ca 13 559 mkr.

## 2. Banverkets intressenter inklusive kunder

I *Banverkets ledningshandbok* presenteras myndighetens intressenter. Intressenterna är indelade i kategorierna: *samhälle, kunder, leverantörer* och *anställda*.



Figur. 3 Bilden illustrerar Banverkets intressenter (*Vårt gemensamma arbetssätt – Banverkets ledningshandbok, BV 001.6, 2003-04-01, s 12*)

### Samhälle

Banverket är en statlig förvaltningsmyndighet varvid medborgarna, riksdag och regering är myndighetens huvudmän. Banverkets direkta uppdragsgivare är regeringen. Banverket ska i enlighet med samhällets förväntningar bl a sköta sin uppgift på ett:

”...demokratiskt, rättssäkert och effektivt sätt, med det allmännas bästa för ögonen och i enlighet med politiskt fattade beslut. Banverket förväntas genomföra sin uppgift med rätt kvalitet, öppenhet, motiverade och kompetenta medarbetare, dugliga chefer och förändringsförmåga.”

(*Vårt gemensamma arbetssätt – Banverkets ledningshandbok, BV 001.6, 2003-04-01, s 12*)

<sup>9</sup> För mer information om Banverkets verksamhetsgrenar se *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, en pilotstudie, Akademi rapport 2004:2, s 30*

<sup>10</sup> Banverkets ramanslag för Banhållning och sektorsuppgifter (ramanslag) för budgetåret 2004 uppgår till 8 414 123 tkr. (*Banverkets regleringsbrev för budgetåret 2004*)

Även delar av offentlig sektor ingår enligt *Banverkets ledningshandbok* i intressekategorin *samhälle*, bl a andra myndigheter. Även näringslivet, kringboende, intresseorganisationer och media ingår i kategorin. Dessa intressenter förväntar sig en rättssäker behandling av sina intressen, en öppenhet och saklighet i sin kontakt med Banverket och effektiva samt pålitliga transporter mm. (s 13)

#### *Kunder*

I *Banverkets samlade strategiska plan* definieras Banverkets kunder.

”Banverkets kunder är mottagarna av Banverkets produkter och mottagarnas kunder.”  
(*Banverkets samlade strategiska plan, 2004-06-16, s 11*)

Denna breda definition av kundbegreppet innebär enligt *Banverkets samlade strategiska plan* att:

”...verkets kundrelationer i allmänhet inte är affärsrelationer.”  
(*Banverkets samlade strategiska plan, 2004-06-16, s 11*)

I intressekategorin *kunder* ingår enligt *Banverkets ledningshandbok* trafikutövare och trafikoperatörer, resenärer och transportköpare, transportmäklare, trafikhuvudmännen, banhållare, utförare och avnämare av forskning samt externa kunder till resultatenheterna (s 13).

Trafikutövarna och trafikoperatörerna förväntar sig bl a professionellt skötta spåranläggningar, effektiva och behovsanpassade trafikledningstjänster och att Banverket beaktar deras behov på ett rättssäkert och serviceorienterat sätt (s 13).

Resenärer och transportköpare definieras i *Banverkets ledningshandbok* som trafikutövarnas och trafikoperatörernas kunder. Det är endast ett fåtal av Banverkets produkter och tjänster som vänder sig direkt till resenärerna och transportköparna men det är enligt *Banverkets ledningshandbok* ändå *de som motiverar transportsektorns och järnvägens existens*. (s 13) Exempel på produkter från Banverket som vänder sig till resenärerna och transportköparna är trafikantinformation och plattformar.

”Resenärernas och transportköparnas behov är emellertid en grundläggande utgångspunkt för Banverkets verksamhet.”  
(*Vårt gemensamma arbetssätt – Banverkets ledningshandbok, BV 001.6, 2003-04-01, s 13*)

Transportmäklarna ingår ibland som förmedlare av transporttjänster mellan trafikutövarna respektive trafikoperatörerna och resenärerna respektive transportköparna. Övriga intressenter i gruppen kunder har bl a förväntningar på Banverket i form av ett effektivt transportsystem, bra samverkan mellan tåg och andra transportmedel, att tillsyn och bidragsgivning sker på ett rättssäkert och kompetent sätt samt en öppen och saklig bedömning av ansökningar om forskningsbidrag. (s 13)

#### *Leverantörer*

Inom intressekategorin *leverantörer* återfinns entreprenörer, konsulter, materialtillverkare, maskintillverkare, system- och teknikleverantörer samt övriga leverantörer till Banverket. Dessa intressenter har enligt *Banverkets ledningshandbok* en förväntan på Banverket att det ska agera kompetent i sin roll som beställare och att verket ska främja företagande och konkurrens. (s 14)

#### *Anställda*

Ledare och medarbetare i Banverket ingår i intressekategorin *anställda*. Dessa förväntar sig enligt *Banverkets ledningshandbok* en stimulerande arbetsmiljö med goda utvecklingsmöjligheter samt att ledarskapet i verket gör dem delaktiga i mål och arbetsätt mm. (s 14)

### **3. Kund- och omvärldsorientering**

Banverkets styrelse har lagt fast fokusområden samt övergripande mål och strategi för Banverkets verksamhetsutveckling.

”Det övergripande målet för Banverkets verksamhetsutveckling är att utveckla Banverket till en effektiv och kundorienterad myndighet med ett aktivt samhälls- och sektorsansvar.”

(*Vårt gemensamma arbetssätt – Banverkets ledningshandbok, BV 001.6, 2003-04-01, s 15*)

Verksamhetsutvecklingen utgörs enligt *Banverkets samlade strategiska plan* av alla de aktiviteter som genomförs i syfte att utveckla myndighetens och järnvägssektorns möjlighet att möta interna och externa intressenters krav och förväntningar (s 6). Enligt *Banverkets ledningshandbok* är utgångspunkten för verksamhetsutvecklingen bl a kundreaktioner, kundsynpunkter och förslag från andra typer av intressenter (s 36).

Strategin för Banverkets verksamhetsutvecklingen består av fem punkter, en av dessa är:

”– en ökad omvärlds- och kundorientering i all verksamhetsutveckling”

(*Vårt gemensamma arbetssätt – Banverkets ledningshandbok, BV 001.6, 2003-04-01, s 16*)

Övriga punkter i strategin handlar enligt *Banverkets ledningshandbok* om en utvecklad strategisk planering med kontinuerlig omprövning av utgångspunkter och strategier för verksamhetsutvecklingen, ett samlat och långsiktigt program för verksamhetsutvecklingen, insatser som stödjer och sporrar ett lokalt förnyelse- och förbättringsarbete samt att verksamhetsutvecklingen ska fokusera de områden som är kritiska för att Banverket ska kunna uppfylla krav från riksdag och regeringen. (s 16).

Utgångspunkten för Banverkets verksamhetsutvecklingsstrategi är att arbetet ska ske från lokal nivå men utifrån gemensamma grundvalar. Styrningen sker genom en samlad planering och en gemensam uppföljning av arbetet. (s 15-16)

Utöver mål och strategi har även sex fokusområdena för Banverkets verksamhetsutveckling lagts fast av myndighetens styrelse. Dessa är *säker trafik, punktlighet, ökade järnvägstransporter, god miljö, kompetenta medarbetare* och *intern effektivitet* (s 16).

För respektive fokusområde fastställs enligt *Banverkets ledningshandbok* också mål och strategier. Dessa tas fram av Banverket och fastställs sedan av styrelsen i samband med godkännandet av

Banverkets verksamhetsplanering och inriktning på verksamhetsutvecklingen. För att Banverket ska kunna förverkliga sin vision och de transportpolitiska målen är det enligt *Banverkets ledningshandbok* viktigt att fokusområdenas mål uppnås. (s 16)

I *Banverkets ledningshandbok* presenteras också generella riktlinjer för fyra områden. Områdena är *samhällets och kundernas krav och förväntningar, medarbetarnas engagemang och kompetens, intern samverkan samt mål- och resultatstyrning i kombination med regelstyrning.*

För området *samhällets och kundernas krav och förväntningar* sägs att dessa skall beaktas inom all styrning och ledning inom myndigheten:

”Samhällets och kundernas krav och förväntningar skall beaktas i all ledning och styrning inom Banverket. Det innefattar krav på:

- en effektiv och ändamålsenlig verksamhet som tar sin utgångspunkt i kundernas och samhällets krav och förväntningar
- tillförlitlighet i finansiell och övrig rapportering, samt beredskap för förändrade förutsättningar och oväntade händelser”

(*Vårt gemensamma arbetssätt – Banverkets ledningshandbok, BV 001.6, 2003-04-01, s 22*)

*Banverkets ledningshandbok* skiljer mellan samhällets respektive kundernas krav och förväntningar. Politiska beslut, lagstiftning och Banverkets uppdrag från regeringen är exempel på de sätt som samhällets krav och förväntningar på Banverket kommer till uttryck. Kundernas krav och förväntningar omfattar å sin sida uttalade behov och förväntningar, avtal samt övriga synpunkter och reaktioner. (s 23)

I *Banverkets ledningshandbok* anges också myndighetens *kvalitetspolicy*<sup>11</sup>. I den är kundernas och samhällets krav och förväntningar en av fem ledstjärnor för Banverkets sätt att arbeta:

”- Vi ska i alla skeden sätta samhällets och kundernas krav och förväntningar i centrum.”

(*Vårt gemensamma arbetssätt – Banverkets ledningshandbok, BV 001.6, 2003-04-01, s 22*)

I Banverkets *Framtidsplan för järnvägen* lyfts kundernas och statsmakternas krav och förväntningar också fram:

”Kundernas och statsmakternas krav och förväntningar ska genomsyra åtgärderna inom vidmakthållande.”

(*Framtidsplan för järnvägen, Del 1 Infrastruktursatsningar nationellt, 2004-2015, s 23*)

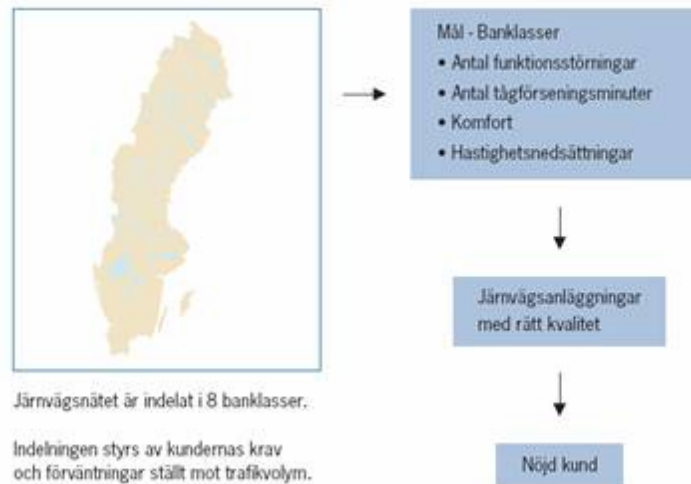
För att möjliggöra att kundernas och statsmakternas krav genomsyrar verksamheten har Banverket tagit fram en modell i vilken verksamheten delas in i åtta banklasser, från Bankklass 1 till 8. Det är enligt *Framtidsplanen för järnvägen* kundernas krav och förväntningar i relation till trafikvolymen som styr indelningen i banklasser (s 23). Bankklass 1 är den grupp som har lägst trafikvolym, gruppen upptar dock mer än en tredjedel av antalet spårmetrar. Detta kan jämföras med exempelvis Bankklass 6 och 7 som tillsammans endast står för 15 procent av antalet spårmetrar, men som har högst trafikvolym av samtliga banklasser. Bankklass 8 utgörs å sin sida, enligt *Framtidsplanen för järnvägen*, av Rangerbangårdar (s 41).

---

<sup>11</sup> För mer information om Banverkets kvalitetspolicy och samtliga fem ledstjärnor se *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, en pilotstudie, Akademirapport 2004:2, s 32*

Se bilden nedan som visar modellen med Banverkets indelning i banklasser.

Figur 5. Kundorientering i Banverkets verksamhet.



Figur 4. Modell över Banverkets indelning av verksamheten i banklasser (*Framtidsplan för järnvägen, Del 1 Infrastruktursatsningar nationellt, 2004-2015, s 23*)

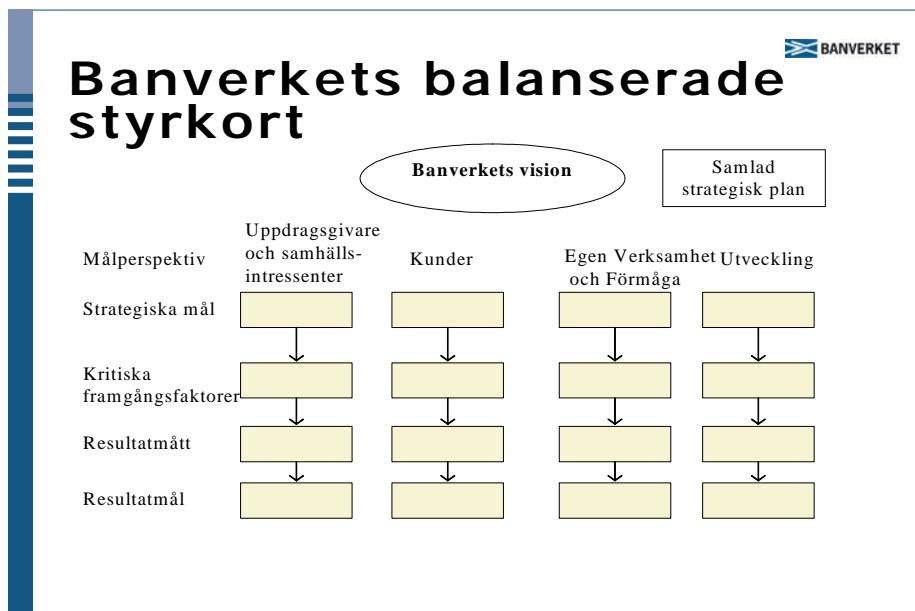
Modellen beskriver övergripande vilket tillstånd varje del av banan bör ha utifrån nuvarande och förväntad trafikvolym (antal tåg och bruttoton). De olika områden som Banverket inom ramen för modellen tittar närmare på är antal funktionsstörningar, antal tågförsejningsminuter, komfort och vilka hastighetsnedsättningar som tillåts. De åtgärder som genomförs inom ramen för modellen utförs med syfte att minska gapet mellan utfall och mål för de fyra områdena, inom respektive banklass. Åtgärder leder till *järnvägsanläggningar med rätt kvalitet* och i slutändan en *nöjd kund*. (s 23)

”Modellen med banklasser ska vidareutvecklas i samverkan med Banverkets kunder och med beaktande av de samhällsekonomiska förutsättningarna. En fortlöpande utveckling, där statsmakternas och kundernas krav samt förväntningar är vägledande innebär att ytterligare steg tas mot ökad samhällsekonomisk effektivitet i Banverkets vidmakthållande.”

(*Framtidsplan för järnvägen, Del 1 Infrastruktursatsningar nationellt, 2004-2015, s 23*)

Banverket kommer enligt *Huvuddirektiv inklusive Banverkets övergripande styrkort för verksamhetsplanering 2005-2007* att för verksamhetsplaneringen 2005-2007 använda sig av balanserade styrkort. Styrkortsmodellen, som innehåller de fyra målperspektiven *uppdragsgivare och samhällsintressenter, kunder, egen verksamhet och förmåga* samt *utveckling*, ska tillämpas inom hela Banverket. Myndighetens styrkortsmodell ska möjliggöra en resultatdialog med ett balanserat perspektiv, som fokuserar de viktiga i organisationen. Modellen ska vara ett stöd i arbetet med att formulera resultatmål för Banverkets kritiska framgångsfaktorer.

Se bilden på nästa sida över Banverkets balanserade styrkort.



Figur 5. Bilden visar principen för Banverkets balanserade styrkort (*Anvisningar för tillämpning av "Det balanserade styrkortet" i Banverkets vidareutvecklade styrmodell, s 11*)

Perspektivet *kunder* definieras i *Anvisningar för tillämpning av "Det balanserade styrkortet" i Banverkets vidareutvecklade styrmodell*. Kundbegreppet i det balanserade styrkortet omfattar i första hand de externa kunderna, exempelvis trafikoperatörer, transportköpare och resenärer, men även Banverkets interna kunder ska beaktas i kundperspektivet. Målen inom kundperspektivet beaktar alltså krav och behov både från externa och interna kunder. Även Banverkets relation till kunderna ska tas hänsyn till i styrkortsmodellen och kundernas nytta ska kunna mätas. (s 3-4)

"Perspektivet skall klargöra kundens mätbara nytta och uppfattning av Banverkets tjänster. Detta ställer krav på tydliga resultatmått för att kunna avläsa kundnyttan."

(*Anvisningar för tillämpning av "Det balanserade styrkortet" i Banverkets vidareutvecklade styrmodell, s 4*)

På nästa sida presenteras det övergripande styrkortet för Banverket 2005-2007, inom målperspektivet kunder. Enligt *Huvuddirektiv inklusive Banverkets övergripande styrkort för verksamhetsplanering 2005-2007* ska varje enhet utforma styrkort för den egna verksamheten med det övergripande styrkortet som utgångspunkt (s 3).



Målperspektiv	Strategiska mål	Kritiska framgångsfaktorer	Resultatmått	Resultatmål
<b>Kunder</b>	H. Banverket ska utveckla järnvägen och därmed skapa förutsättningar för lönsamma järnvägstransporter.	12. Utveckla nya produkter för att öka järnvägstrafiken (H) 13. Drift, underhåll och produktionsplan utifrån trafikens perspektiv (H) 14. Säkerställa leverans av tåglägen med rätt kvalitet (H) 15. Kommunikation med kunderna (H)	12. Transportarbetet (H) 13. Tågoperatörernas ekonomiska resultat (H) 14. Tågstörningar orsakade av banarbeten (H) 15. Avgångspunktighet och ankomstpunktighet (H) 16. NKI (Nöjd-Kund-Index) (H) 17. Antal kundbesök (H)	11. Transportarbetet ska öka (H) 12. Tågoperatörernas genomsnittliga resultat ska fortlöpande förbättras (H) 13. Tågstörningar orsakade av banarbeten ska minska (H) 14. Avgångspunktighet och ankomstpunktighet ska förbättras (H) 15. NKI ska öka (H) 16. Antalet kundbesök ska öka (H)

Figur 6. Banverkets övergripande styrkort 2005-2007 för målperspektivet kunder. (Huvuddirektiv inklusive Banverkets övergripande styrkort för verksamhetsplanering 2005-2007, s 6)

I *Banverkets samlade strategiska plan* anges ytterligare ett strategiskt mål för målperspektivet kunder.

”Banverket skall upplevas som en kundorienterad servicemyndighet.”

(*Banverkets samlade strategiska plan, 2004-06-16, s 12*)

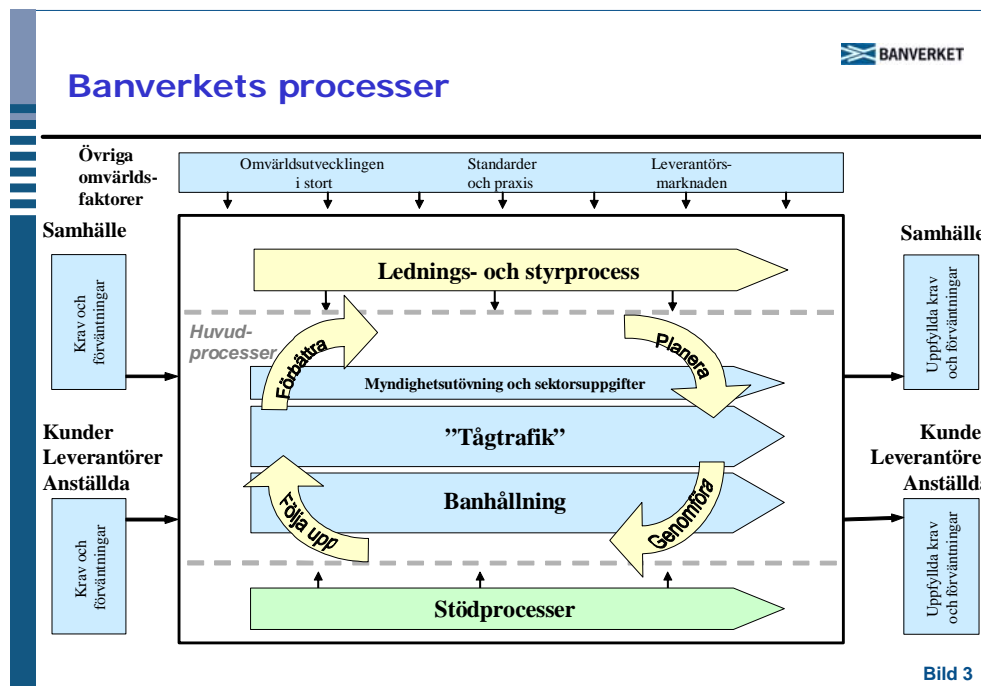
Återrapportering för detta strategiska mål ska enligt *Banverkets samlade strategiska plan* ske genom NKI.

#### 4. Processorientering

Enligt *Banverkets ledningshandbok* har myndigheten en processorienterad verksamhet och som mål att utveckla ett än mer processorienterat arbetssätt. Detta då Banverket för att kunna möta sina intressenters förväntningar, behöver en samhälls- och kundorienterad verksamhetsutveckling. (s 16-17)

Banverkets processer är indelade i huvudprocesser, lednings- och styrprocess, samt stödprocesser. Indata till processerna fås genom krav och förväntningar från samhället respektive kunder, leverantörer och anställda. Utdata från processerna sker till samhället respektive kunder, leverantörer och anställda i form av uppfyllda krav och förväntningar.

Se bilden på nästa sida över Banverkets processer.



Figur 7. Banverkets huvudprocesser, lednings- och styrprocess samt stödprocesser (Vårt gemensamma arbetssätt – Banverkets ledningshandbok, BV 001.6, 2003-04-01, s 17).

Banverkets huvudprocesser utgörs av *Myndighetsutövning och sektorsuppgifter*, *Tågtrafik* och *Banhållning*.

*Myndighetsutövning och sektorsuppgifter* är enligt *Banverkets ledningshandbok* ett samlingsnamn för ett flertal olika processer. De två tydligt urskiljbara delarna i dessa processer är just myndighetsutövning respektive sektorsuppgifter.

”Exempel på myndighetsutövning är beslut om järnvägsplan, beslut om tidtabell och järnvägsinspektionens tillsyn...Banverkets sektorsuppgifter omfattar bl. a. forskning och utveckling, sektorsplanering, beredskaps- och försvarsverksamhet samt sektorsrapportering.”

(Vårt gemensamma arbetssätt – Banverkets ledningshandbok, BV 001.6, 2003-04-01, s 18)

Banverkets arbete som sektorsansvarig myndighet bedrivs dock främst inom de två andra huvudprocesserna: *Banhållning* och *Tågtrafik*. Som sektorsansvarig myndighet har Banverket bl a ansvar för att

”...ta fram underlag för politiska beslut, driva på och stödja övriga aktörer samt följa upp utvecklingen av järnvägstransportsystemet”

(Vårt gemensamma arbetssätt – Banverkets ledningshandbok, BV 001.6, 2003-04-01, s 18)

För processen *Tågtrafik* är huvuduppgifterna att fördela bankapacitet på kort och långsikt, att informera resenärerna om tågens avgångar, ankomst samt om förseningar i tågtrafiken och att leda tågtrafiken på ett punktligt och säkert sätt. Processens produkter i form av tagglägen riktar sig främst till trafikutövarna och trafikoperatörerna medan informationen om tågtrafiken riktar

sig till resenärerna. Processens egentliga slutkunder är, enligt *Banverkets ledningshandbok*, resenärer och transportköpare. (s 18)

För processen *Banhållning* är huvuduppgiften att skapa och tillhandahålla en järnvägsanläggning med rätt kvalitet. Produkten av processen ska bl a väcka positiva förväntningar i Banverkets omvärld rörande järnvägens funktion och kapacitet. Processens kunder är trafikutövare, trafikoperatörer, trafikhuvudmän, resenärer och transportköpare. Dess egentliga slutkunder är dock, precis som för processen *Tågtrafik*, resenärer och transportköpare. (s 18-19)

I Banverkets *Lednings- och styrprocess* sker alla typer av ledning och styrning av myndigheten. Processen är indelad i fem delar, eller delprocesser; *Strategisk styrning*, *Taktisk styrning*, *Operativ styrning*, *Uppföljning* och *Verksamhetsutveckling*.

”Den strategiska och den taktiska styrningen föregår genomförandet av verksamheten. Den operativa styrningen är den direkta styrningen av verksamhetens genomförande. I uppföljningen bedöms verksamhetens utförande och resultat under och efter genomförandet. Verksamhetsuppföljningen är genomförandet av beslutade förbättringsinsatser.”

(*Vårt gemensamma arbetssätt – Banverkets ledningshandbok, BV 001.6, 2003-04-01, s 30*)

Mål för Banverket fastställs i de tre första delprocesserna – i den strategiska styrningen, den taktiska styrningen och den operativa styrningen.<sup>12</sup> Målen från riksdag och regering, andra samhällskrav och kundernas krav och förväntningar är bl a utgångspunkterna för de mål som sätts i processerna. (s 31-34)

Utöver de tre huvudprocesserna och lednings- och styrprocessen har Banverket också delat in sin verksamhet i ett antal stödprocesser. Dessa är *Produktion och uppdragsverksamhet*, *Tekniskt stöd*, *Administrativt stöd* och *Övrigt stöd*. Stödprocessernas uppgift är att stödja verkets övriga processer i deras arbete. (s 18)

## 5. Effektivitet

I den transportpolitiska propositionen, *Transportpolitik för en hållbar utveckling 97/98: 56*, anges det övergripande målet för transportpolitiken.

”Det övergripande målet för transportpolitiken skall vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.”

(*Transportpolitik för en hållbar utveckling 97/98: 56, s 16*)

Det finns inget särskilt delmål<sup>13</sup> för effektivitet inom det transportpolitiska området utan *effektivitetsmålet* ligger inbyggt i det övergripande transportpolitiska målet.

”Regeringen anser i likhet med kommittén att det inte behövs något särskilt delmål för effektivitet. Effektivitetsmålet ligger inbyggt i det övergripande transportpolitiska målet. En strävan efter samhällsekonomisk effektivitet bör enligt regeringens uppfattning prägla alla avvägningar och beslut i transportpolitiken.”

(*Transportpolitik för en hållbar utveckling 97/98: 56, s 17*)

<sup>12</sup> För mer information om Banverkets strategiska-, taktiska- och operativa styrning se *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, en pilotstudie, Akademirapport 2004:2, s 27-29*

<sup>13</sup> De sex transportpolitiska delmålen är: ett tillgängligt transportsystem, en hög transportkvalitet, en säker trafik, en god miljö, en positiv regional utveckling, ett jämställt transportsystem (*Transportpolitik för en hållbar utveckling 97/98:56*)

Fokus på effektivitet från regeringens sida uttalas också i *Banverkets regleringsbrev för budgetåret 2004*. Där står att i de fall som kostnaderna för projekt ökar med mer än tio procent jämfört med projektets prognostiserade kostnad så måste projektet omprövas och planen för det revideras.

”Om det vid genomförandet av den nationella banhållningsplanen respektive länsplanerna för transportinfrastruktur uppstår fördyringar som överstiger 10 procent av objektets ursprungliga kostnad enligt plan, när hänsyn har tagits till eventuell inflation och deflation i enlighet med KPI, skall objektet omprövas och planen revideras.”

(*Banverkets regleringsbrev för budgetåret 2004*, stycke 1.3 Organisationsstyrning)

Inom ramen för det transportpolitiska delmålet om *hög transportkvalitet* har Banverket i sitt *regleringsbrev för budgetåret 2004* också ett mål som handlar om effektivitet:

”Målet är att effektiviteten avseende underhållet av det statliga järnvägsnätet skall öka. Banans tillstånd ska motiveras av aktuell trafik.”

(*Banverkets regleringsbrev för budgetåret 2004*, 1.1 Verksamhetsstyrning, Hög transportkvalitet, punkt 5)

Återrapporteringsform för målet är *underhållskostnad per spårkilometer och trafikvolym*.

I *Banverkets ledningshandbok* sägs i förordet att *Banverkets intressenter förväntar sig att verket ska genomföra sina uppgifter på ett kundorienterat och effektivt sätt samt med rätt kvalitet*. Det framgår också i *Banverkets ledningshandbok* att Banverkets verksamhetsutveckling avser att kontinuerligt förbättra myndighetens möjligheter att uppfylla kraven på kundorientering, effektivitet och rätt kvalitet. Verksamhetsutvecklingen resulterar i en effektivare verksamhet. ( s 36)

”Det övergripande målet för Banverkets verksamhetsutveckling är att utveckla Banverket till en effektiv och kundorienterad myndighet med ett aktivt samhälls- och sektorsansvar.”

(*Vårt gemensamma arbetssätt – Banverkets ledningshandbok, BV 001.6, 2003-04-01, s 15*)

Som nämndes tidigare utgör effektivitet, *intern effektivitet*, även ett av de sex fokusområdena för Banverkets verksamhetsutveckling (se ovan för de övriga fem fokusområdena). Att uppfylla de mål och strategier som fastställts för respektive fokusområde, däribland för den interna effektiviteten, är enligt *Banverkets ledningshandbok* viktigt för att myndighetens vision ska kunna förverkligas och de transportpolitiska målen uppfyllas (s 16).

Vikten av effektivitet lyfts också fram i Banverkets kvalitetspolicy. Enligt den är effektivitet en av de saker som myndighetens system för ledning och styrning syftar till att säkerställa.

”Banverkets system för lednings och styrning innebär ett gemensamt arbetssätt för att säkerställa kundorientering, effektivitet och rätt kvalitet.”

(*Vårt gemensamma arbetssätt – Banverkets ledningshandbok, BV 001.6, 2003-04-01, s 22*)

I *Spåren framåt* talas om en önskan om *mer järnvägstransporter för pengarna*. Ett skäl till att Banverket kontinuerligt måste arbeta med att effektivisera verksamheten uppges vara att man alltid vill satsa mer pengar på arbetet med järnvägen än vad man har ekonomiska resurser till. I arbetet med järnvägen ingår att utveckla trafiken och att förvalta samt utveckla järnvägen. (s 12)

Enligt Banverkets *Framtidsplan för järnvägen* är kravet på en effektiv resursanvändning fundamentalt för Banverket i arbetet med att bevara och säkerställa befintlig järnväg. Låg

resursförbrukning med bibehållen eller utvecklad kundnytta och kvalitet är en förutsättning för effektivitet. (s 23)

”Kravet på effektiv resursanvändning är grundläggande för Banverkets vidmakthållande. Effektivitet förutsätter förutom låg resursförbrukning också oförändrad eller utvecklad kundnytta med bibehållen eller helst förbättrad kvalitet. Åtgärder för att utveckla kostnadseffektiviteten inom vidmakthållandet måste alltid prioriteras. Sådana åtgärder genomförs med hög kvalitet och med tanke på den nytta de gör för kunderna. Med denna helhetssyn på vidmakthållandet undviks felaktiga prioriteringar och suboptimeringar.”

*(Framtidsplan för järnvägen, Del 1 Infrastruktursatsningar nationellt, 2004-2015, s 23)*

Exempelvis bör antalet modeller för anläggningar minimeras och istället ska standardlösningar prioriteras. Detta då en förbättrad effektivitet kan uppnås genom minskade kostnader för utbildning, lagerförning, materialanskaffning och logistik vid användningen av standardlösningar. (s 23)

## EN FALLSTUDIE AV BANVERKETS ARBETE MED KUNDORIENTERING – ANALYS

### Banverkets arbete med kundorientering utifrån genomförda intervjuer

Analysavsnittet, i vilket resultatet av intervjuer med Banverket presenteras och analyseras, är uppdelad i fem delar:

1. Kundbegreppet – vem är Banverkets kund
2. Kundorientering – vad innebär det
  - a. Tillgång för kund
  - b. Möjlighet till val för kund
  - c. Information till kund
  - d. Möjlighet till avhjälpande för kund
  - e. Representation av kundens åsikter/synpunkter
3. Relationen mellan kundorientering och effektivitet
4. Relationen mellan kundorientering och verksamhetsstyrning
5. Faktorer som främjar kundorientering
6. Faktorer som hämmar kundorientering

Det förekommer fall då informationen i de olika delarna överlappar varandra. Data som presenteras under avsnittet *Relationen mellan kundorientering och effektivitet* skulle exempelvis i vissa fall även kunna presenteras under avsnittet *Faktorer som främjar kundorientering*. De olika delarna är alltså inte ömsesidigt uteslutande utan hänger i många fall nära samman.

### 1. Kundbegreppet – vem är Banverkets kund

Den breda definitionen av kundbegreppet som finns i *Banverkets ledningshandbok*, i vilken "mottagare av verkets produkter och deras kunder" definieras som Banverkets kunder, är inte den som alltid användas när man i dagligt tal pratar om kunder i myndigheten. Istället pratar man enligt intervjupersonerna också ofta om kunder i termer av *de som Banverket har en direkt relation till, en avtalsmässig relation*. Det förekommer också enligt en av intervjupersonerna att anställda uppger att även riksdag och regering är Banverkets kunder. Användningen av och innebörden av kundbegreppet är enligt intervjupersonerna inte helt konsekvent i myndigheten.

...alltså, det där med kundbegreppet är ju en intressant diskussion som kommer upp lite då och då. Och vi har som det ser ut i vår ledningshandbok då ett brett, en bred definition på det här med kunder. Men i praktiken sen så är det ganska ofta så att det man i dagligt tal egentligen menar med kunder är de man har en sorts relation, avtalsrelation med och det har ju vi med trafikutövarna då, alltså de som kör tågen på våra spår då. Vi kan också möjligen ha någon direkt relation, och kanske till och med något avtal med någon som är en stor transportköpare, till exempel då industrierna som kör mycket transport på järnväg, kan vara SSAB eller Stora eller så då...Men däremot med resenärer och mindre godstransportköpare där har ju, där är ju relationen så att säga med trafikutövaren, mellan trafikutövaren, så till exempel man köper ju inte biljett av Banverket om man ska åka tåg utan då köper man ju av SJ eller Connex eller någon då som kör tågen så att säga då. " (BV1 040413)

"...Banverkets kunder...frågar man allmänt i Banverket kommer det ofta upp att det är regering, riksdag och resenärer. Men vi som jobbar på X får då ett lite annat begrepp, vi ser regering och riksdag mer som en uppdragsgivare och resenären och allmänheten, visst, vi har samhällsnyttan, vi är en statlig myndighet, vi skall uppfylla det. Men det blir också mer av uppdragsgivare." (BV3 040415)

"Det är klart, personligen som människa så är det klart att man har identifierat kunder. Under de här åren har vi ju definierat kunder rätt många gånger, eller ett par gånger. Och definierat kunderna på olika sätt faktiskt, nu tror ju vi att vi är framme vid en definition av kunder då, och i och för sig övriga intressenter, som vi säger ibland då, men jag lovar er att det fortfarande inom Banverket finns en, olika uppfattningar. Så det är väl en sån där grundfråga som vi har att definiera. Vi har inte strikt följt en definition av våra kunder." (BV9 040503)

En del av intervjupersonerna menar att Banverkets kunder är de som presenteras i *Banverkets ledningshandbok*, man anammar en bred definitionen av kundbegreppet. Andra tycker å sin sida att Banverkets kunder är de som myndigheten har en avtalsmässig relation med.

"...men stora delar av målbilden är ju ändå till för medborgarna så att säga då, eller kunden. Och jag vill lyfta fram både medborgaren och godtransportköparen som kunder då. Det blir lite för begränsat om man bara tar resenärer och godtransportköpare då, men jag menar mycket är ju till för, även i de transportpolitiska målen för kunden så att säga." (BV1 040413)

"Den breda, va. Trafikutövare och operatörer, sådana som vi har en direkt relation till... sedan är det transportköpare och kundernas kund. Transportmäklare, banhållare, huvudmän, och så vidare... och externa kunder till resultatenheter har vi lagt in. Också, till dem. Det är en väldigt tydlig kundgrupp på sitt sätt dåva. Så det här är det kundbegrepp vi använder när vi styr, när vi ger oss in i styrkort t ex, ha ett kundperspektiv i styrkortet, då är det den här definitionen som gäller. Som finns i ledningshandboken." (BV10 040507)

"...vi har ju en del affärsmässiga relationer nu mera i och med att vi får ta in banavgifter, eller att vi skriver, vi skriver ju avtal med en del av våra kunder då. Det tycker jag nästan försvårar vår uppgift, en del verkar definiera dom som kunder som vi har såna relationer med, vilket jag tycker är lite förödande då för det är ju inte alls så vi definierar våra kunder." (BV9 040503)

"Skall man se det strikt så, vår affärsmässiga relation, om vi nu skall prata om en kund, den är mellan Banverket och trafikutövarna. Deras kunder är resenärerna, så att säga, men vår affärsmässiga relation är inte direkt mot resenären... (BV3 040415)

"...kund för Banverket är ju operatörerna, de som kör, alltså de som har avtal med Banverket. Trafikeringsavtal..." (BV11 040608)

En av intervjupersonerna uttrycker en kluvenhet till användningen av kundbegreppet i Banverket. Detta pga att tolkningen av vem som är Banverkets kund skiljer sig så mellan olika delar av myndigheten. En annan av intervjupersonerna menar å sin sida att det inte behöver vara fel i sig att olika kundbegrepp förekommer i Banverket.

"...jag är ju själv lite kluven till det där med kundbegreppet just därför att vi har ju märkt att vi är väldigt, vi är kluvna inom Banverket när vi använder det här... (BV1 040413)

"Däremot kan jag tänka mig att pratar ni med marknadsfolket så har de med sin vardagsgärning ett annat sätt att betrakta kunderna, det tror jag nog. Och det skall de säkert ha också, eftersom de jobbar väldigt mycket mot våra trafikutövare dåva, och operatörerna. Och där ser det lite annorlunda ut. Men det här är den definition som gäller (*definitionen i Banverkets ledningshandbok*), det här är våra... frågar du mig, som jobbar med ledningssystemet, då svarar jag ledningshandbokens definition av kunder." (BV10 040507)

Det framkom i samband med intervjuerna att Banverket har påbörjat ett arbete med att definiera vilka som är myndighetens viktiga kunder. Enligt en av intervjupersonerna ingår dock inte resenärerna som en av dem utan det är de som Banverket har en affärsmässig relation med, som just nu anses vara de viktiga kunderna för myndigheten att arbeta med.

"Men sedan har vi gått steget längre och på ganska sen tid här börjat att diskutera, vilka är Banverkets viktiga kunder? Och där försöker vi nu lansera en definition på att det är dem man har en affärsmässig relation till. Och där faller även resenärerna bort... för som X sa så har vi en direkt kontakt via trafikantinfo. Men vår affärsmässiga relation, den går via trafikutövarna för det är med dem vi har skrivit ett avtal om vilken nivå av trafikantinfo som vi skall leverera. Så att är det något som fungerar bra eller mindre bra i trafikantinfo'n så är det reglerat mellan oss och trafikutövaren..." (BV3 040415)

En orsak som framkommit under intervjuerna till varför man inom Banverket arbetar med att välja ut vilka kundsegment som ska prioriteras är att man inte kan fokusera och arbeta med samtliga kunder på en gång. Man måste välja i vilken ända man ska börja.

"...man måste välja ut kundsegment som man ska jobba och prioritera dåva för man kan ju inte göra allting på en gång." (BV9 040503)

## **2. Kundorientering – vad innebär det**

Intervjupersonerna definierar innebörden av kundorienteringen av Banverket på lite olika sätt. Det som dock är återkommande i definitionen av kundorientering är vikten av att lyssna på kunderna och att Banverket är tydliga i sin kommunikation med kunderna. Även delar som att det som Banverket gör måste vara efterfrågat, att myndigheten vet vem man är till för samt attityder anges som viktiga delar i kundorienteringen.

"...just detta att man identifierar ett behov, hos en kund så, den här definitionen, och att man har kundens behov som utgångspunkt när man funderar på vad man skall göra och framför allt hur man skall göra. Att man tänker processuellt och bara gör sådant som faktiskt någon efterfrågar alltså." (BV10 040507)

"... det handlar ju mycket om att lyssna, och ha direktkontakt och verkligen känna att man arbetar med rätt saker." (BV8 040503)

"Alltså, vi finns till för trafiken, så att säga. Det är inte så att trafiken är något onödigt som i princip sliter på vår anläggning... Men en insikt i vilka kunderna är och vilka vi skall leverera till och var min roll i den här kedjan befinner sig, en vilja och ambition att försöka förstå kunderna. Alltså, inte bara svara när du får in en fråga så att säga, så kan du svara på många olika sätt. Du kan ju svara bara nej. Eller så kan du... inleda en dialog eller åtminstone motivera dina svar eller... och ha en tydlighet gentemot kunderna, och sedan också försöka ha en förmåga att förändra oss, att anpassa, en vilja och förmåga att anpassa vår organisation till kunder." (BV3 040415)

Kundorientering handlar enligt intervjuerna inte om att säga "ja" till en massa nya krav utan om att förstå ett behov och att försöka möta det behovet så gott man kan, inom ramen för de transportpolitiska målen och de resurser som finns tillgängliga. Kundorientering uppges, av en av intervjupersonerna, vara en metod för Banverket att uppfylla de transportpolitiska målen.

"Man får inte glömma att vi är en myndighet och att vi har regeringens uppdrag att göra vissa saker, och jag ser egentligen kundperspektivet som ett komplement till allt det andra. Det är ändå så att vi kan



inte ha ett enda kundmål, som inte går att härleda från det uppdrag vi har från uppdragsgivaren.... Allt det vi tänker på när det gäller kunder, när vi tänker på vår förmåga, när vi tänker på verksamheten, skall i princip stötta och förbättra vår förmåga att göra det som vår uppdragsgivare vill att vi skall göra." (BV10 040507)

Det framkom också i samband med intervjuerna att Banverket är i färd med att upphandla en konsult som ska hjälpa dem med kundorienteringen. Det intervjupersonerna såg framför sig var att man i ett sådant "kundorienteringsprojekt" skulle arbeta med bl a attityder inom Banverket, exempelvis hur man bemöter människor.<sup>14</sup> Vid ett kundorienterat arbetssätt ska exempelvis Banverket i samband med konstrueringen av tidtabellen ta initiativ att försöka lösa de problem man upptäcker, genom samarbete med trafikutövarna.

"Jobbar vi lite mer kundorienterat, då när vi ser ett problem, då lyfter vi telefonluren och så försöker vi lösa det tillsammans. Så när remissen kommer, så har vi liksom tagit höjd för det och jobbar tillsammans med trafikutövarna. Vi kanske genomför kundenkäter, både bland trafikutövare, resenärer och godstransportköpare och regelbundet försöker mäta och se om vi blir bättre eller sämre, vad det är vi skall åtgärda, och hur vi skall jobba vidare, vilka frågor är det som är viktigast? Vad upplever man att vi skall prioritera? Det har vi i och för sig redan börjat med men..." (BV2 040415)

"För att sammanfatta, det handlar om att få organisationen att få en insikt om vilka kunderna är och sin plats i den här kedjan, att vända tänket ifrån att, vi har en anläggning som vi putsar och håller fin och det är nästan besvärligt om någon kommer och sliter på den. Till att, vi skall tillhandahålla en anläggning som omvärlden efterfrågar." (BV3 040415)

Tanken är också enligt en av intervjupersonerna att ett NKI med kundmål ska implementeras i och med projektet. Det ska hjälpa Banverket i sitt arbetet med att bli mer kundorienterat.

Banverket har enligt intervjuerna kommit en liten bit på väg mot att bli en kundorienterad myndighet. Skillnaderna i hur långt man har kommit i kundorienteringsarbetet på resultatenheterna i jämförelse med kärnverksamheten är dock stor enligt en av intervjupersonerna.

"...jag tror att det här med kundorientering, det börjar hända saker först när det är gemene mans... uppfattning, inställning, värdering...kundorientering är någonting som verkligen finns och som Banverket strävar efter. Och där är det väl så att vi, i stora delar av verksamheten har kommit väldigt långt, om du går ut på våra resultatenheter, de vet vad kunder är, de jobbar oerhört kundorienterat. Så där finns det. Men om du ser på Banverkets kärnverksamhet, då så är det en kulturell förändring här som är rätt så stor faktiskt, och där så har vi rätt så mycket kvar att göra...innan vi får ordning på kundorientering..." (BV10 040507)

"Det handlar ju om att inse att det här är en kontinuerlig process, och att hitta formerna för att, det är en ständig utveckling så att säga" (BV2 040415)

" Och det (kundorientering) är inget som man genomför på en eftermiddag. Därför så håller vi precis på att upphandla... en konsult som skall hjälpa oss driva en sådan process. (BV2 040415)

---

<sup>14</sup> Under hösten 2004 har också en konsult upphandlats av Banverket för att genomföra projektet. Exakt projektspecifikation var dock ej klar i samband med den uppföljande kontakten som gjordes med Banverket, i slutet på augusti, för att se hur långt myndigheten hade kommit med upphandlingen och själva arbetet med att starta upp projektet.

Enligt intervjupersonerna är tanken att man på en övergripande nivå ska arbeta med kundorientering på samma sätt, på såväl huvudkontoret som i Banverkets regioner.

### *2 a. Tillgång för kund*

Banverkets kunder har lite olika förutsättningar för kontakter med myndigheten. Resenärerna och godstransportörerna går enligt intervjupersonerna i stor utsträckning genom trafikutövarna i sin kontakt med Banverket medan trafikutövarna och trafikoperatörerna har sk trafikeringsavtal med Banverket varför deras kontakter med myndighet sker mer direkt.

”...det är ju, det är ju lite komplicerat för vår del därför att det är ju så att, självklart så vill ju tågoperatörerna själv kommunicera med sina kunder. De vill ju inte att vi går in och tar den rollen... Så man kan säga att huvudlinjen är att operatörerna får ju, skall ju hantera resenärer och godsköpare men vi får också en hel del sådana kontakter och då pratar vi med dem naturligtvis va. Men vi, det finns ju en gräns där som vi inte vill gå över...” (BV7 040429)

Det framkommer i intervjuerna att i de fall då kunderna vänder sig till Banverket så ska det inte spela någon roll för dem till vilken del av myndigheten som de vänder sig – man ska vara ett Banverk.

”Och det är väl också en sådan där viktig grej, det där med ett Banverk, så att säga. Som X var inne på, vänder de sig till oss skall de vända sig till Banverket, inte till en enhet eller avdelning, region egentligen.” (BV4 040419)

Prioriteringar mellan olika kunders behov grundar sig enligt intervjupersonerna på vilka åtgärder som faktiskt ger ett värde och som kunderna har störst behov av att de genomförs. Intervjupersonerna pratar i termer av samhällsnytta och genomförande av nytto-kostnadsanalyser i samband med prioriteringar mellan åtgärder.

”...det gäller att prioritera sådant som verkligen tillför något, att man gör saker som verkligen tillför ett mervärde i processen på något sätt. Där har du ju prioriteringar... och att det som inte tillför något, det kanske du inte skall syssla med över huvud taget.” (BV10 040507)

”Inom Banverket arbetar vi väldigt mycket med nytto/kostnadsanalys. Att så mycket som möjligt värdera nyttorna i kronor och sedan ställa dom mot kostnaderna.” (BV6 040428)

En av intervjupersonerna menar dock att då inte alla nyttor kan uttryckas i kronor och ören så får det avgörande i vissa fall vara den egna bedömningen rörande om det kunden önskar verkligen ger nytta för järnvägen eller ej.

”I princip är grunden en nytta/kostnadsanalys, det gäller ju alltid som grund. Men kundernas önskemål, ta ex LKAB, deras önskemål är ju naturligtvis viktiga. Det är inte alltid man kan precisera nytta i pengar heller, det kan vara åtgärder som är svåra att bedöma på det sättet. Då får man tänka själv ger det här nytta för järnvägstrafiken. ” (BV6 040428)

Det är dock enligt intervjupersonerna inte förbjudet att säga nej till någonting som efterfrågas av kunderna, men man bör vara tydlig och motivera varför man gör det. Varför en åtgärd inte prioriteras medan en annan kanske prioriteras.

I samband med att Banverket ser att det föreligger en konflikt mellan exempelvis banarbeten och en trafikutövers tåglägesansökan, eller i de fall då en konflikt föreligger mellan två trafikutövare rörande tåglägesansökningarna så försöker Banverket lösa det genom förhandling. Man söker att gemensamt med kunden/kunderna komma fram till vems behov som ska prioriteras.

”Formellt sett så är det så att förhandlingen av korttidstrafikeringsavtalet, det sköter Banverket Trafik. Men, om man inte kommer överens, så lyfter man frågorna man inte kommer överens om, i första hand till, samråd enligt TRAV...Så då blir det ett samråd mellan ...marknad...och den kundansvariga. Och båda parterna får lägga fram sina, alltså vi lyssnar både på interna argument och externa och så får vi kort sagt försöka medla. Är det så att man inte kommer fram den vägen, men det brukar vi försöka göra, då kan alltså, trafikutövaren som är missnöjd, kan lyfta det till myndigheten Tågtrafikledningen...” (BV3 040415)

## **2 b. Möjlighet till val för kund**

Banverket fokuserar bl a säkerhets- och punktlighetsaspekter inom järnvägstransportsystemet. Rörande säkerheten arbetar Banverket för att ligga kvar på dagens nivå, förbättringsmöjligheten uppfattas inte av intervjupersonerna som så stor på säkerhetsområdet.

Rörande punktlighet kan dock nivåerna enligt intervjupersonerna förbättras och för att öka punktlighet har Banverket bl a ett projekt som heter *PULS*. Det är ett punktlighetsprojekt som drivs tillsammans med trafikutövarna i syfte att öka punktligheten inom järnvägstransportsystemet.

”Något som resenärerna är oerhört intresserade av, det är punktlighet. Så punktlighet för oss är, vad skall vi kalla det för, klarar vi punktligheten så klarar vi allting! Det ställs liksom i förgrunden av allting, att vi skall ha pålitliga och rejäla kommunikationer... det lägger vi ner mycket kraft på.” (BV2 040415)

”...det är ju så i den här branschen idag att, det vet ni säkert också va, att trafikoperatörerna är ganska hårt pressade, de har ju, det går ju inte så jäkla bra för järnvägsföretagen. Och det gör ju då att de är ju på oss så fort vi inte gör vårt, för varenda minut som vi försenar deras tåg det kostar dem pengar.” (BV7 040429)

Att punktlighet är viktigt för kunderna har Banverket enligt intervjupersonerna fått reda på genom att ta del av attitydundersökningar som har genomförts av trafikutövarna, samt genom att utföra egna attitydundersökningar. Att punktlighet och säkerhet är viktigt är dock också enligt intervjupersonerna på något sätt självklart för Banverket. Två av intervjupersonerna menar exempelvis att om punktligheten och säkerheten fungerar så vet man att också den bakomliggande verksamheten fungerar.

”...nu så är det ju nästan fastspikat att det finns två grundbultar för verksamheten, det ena är säkerhet och det andra är punktlighet. Det kan man säga, det ifrågasätts inte! Och jag tror inte att vi letar efter en tredje eller så där, utan vi har...” (BV3 040415)

”Det behövs inte, det är det som vi skall klara av!” (BV2 040415)

”Vi har två stycken som liksom är, och som egentligen kan fungera som en barometer för den bakomliggande verksamheten. Har vi hundra procent punktlighet, då funkar resten. (BV3 040415)

*"Då har vi en fungerande anläggning." (BV2 040415)*

För att påverka trafikutövarna att leva upp till Banverkets mål om hög punktlighet skrivs bl a incitamentsavtal mellan Banverket och trafikutövarna. Genom sådana avtal försöker exempelvis Banverket få X2000 tågen att jobba hårt för att höja punktligheten. Även tidtabellen och hur den konstrueras påverkar möjligheterna till hög punktlighet.

Enligt intervjupersonerna får Banverket fram resenärernas behov och önskemål inom järnvägssektorn genom bl a forskningsinsatser, olika typer av egna undersökningar samt genom att ta del av de undersökningar som har genomförts av trafikoperatörerna. Intervjupersonerna poängterar dock att Banverket ännu inte har någon upparbetad systematik rörande hur man ska fånga vad kunderna faktiskt tycker.

*"...så ser jag väl egentligen framför mig inte någon riktigt uttalad systematik, i att identifiera de behov, vi skall tillgodose. För de direkta kunderna ja, där finns det på ett bra sätt, men i övrigt så, så kanske man skulle ta och fundera över om man skulle kunna vara bättre på att verkligen förstå, vad som egentligen förväntas av oss. Det är mycket möjligt att det skulle... det finns en potential att bli bättre där." (BV10 040507)*

Det kan också vara känsligt om Banverket själv genomför undersökningar rörande resenärernas behov, då tågoperatörerna kan uppleva att Banverket trampar dem på tårna.

*"...sen är det naturligtvis kunskap som finns via att SJ har jobbat med såna här frågor långa tider och det här jag sa tidigare om att resenärerna är ju inte direkt, alltså de är ju indirekta kunder hos oss. Någon slags slutkund till vår produkt då men vi har ju inte någon direkt relation med dom, då. Och det är ju lite, det kan ju vara lite känsligt där att liksom, att gå förbi SJ på något sätt till exempel, om det nu är SJ eller ngn annan operatör då, och fråga om kunderna då. Så man får vara lite, man får tänka sig för hur man gör det där lite grand så att man inte uppfattas som någon som, ja tränger in dem i något hörn liksom." (BV1 040413)*

Kundansvariga har utsetts för de kunder som Banverkets har en direkt relation med, men i vissa fall även för kunder som myndigheten har en indirekt relation med, exempelvis stora industrier och godstransportköpare. För vissa kunder som är mycket stora så har också hela kundteam etablerats i myndigheten. Syftet med att ha kundansvariga är att de ska vara en kontakt mot de stora kunderna men också att de ska jobba mot trafikutövarna på ett sätt som gör att Banverket får till en kontinuerlig dialog och ett fortlöpande samarbete med dessa. Ett samarbete som man känner utvecklas. Kundansvariga i Banverket finns enligt intervjupersonerna på såväl regional som central nivå.

*"...vi pratade väldigt mycket om det här med kundansvariga då att kunder ska känna, verkligt stora kunder då, att de har en ingång och att man då, de här olika ingångarna man får kan ju vara flera eftersom vi har dem regionalt också, att dom kan samla ihop och vara örat utåt. Sen så måste ju en stor kund ha väldigt många kontakter med Banverket, men att vara någon form av, att säkra de här med intresse och behov, och samordna dom aktiviteter och skapa enkel och tydlig kommunikation och så vidare." (BV9 040503)*

En tanke är också, enligt intervjupersonerna, att de kundansvariga ska genomföra undersökningar för att se vad kunderna tycker om Banverkets arbete med kundorientering. Om myndigheten är på väg åt rätt håll och liknande. Idag finns dock inga metoder för detta utan det kommer utvecklas framöver.

”...vi har inte dom metoderna idag, det är dom som jag ser att vi ska utveckla nu alltså.” (BV9 040503)

I dag har Banverket enligt intervjupersonerna inga särskilt utarbetade mått eller mål för kunderna, men myndigheten arbetar med att ta fram ett NKI som kan mäta kundtillfredsställelse.

”... nu är vi mitt uppe i processen, så det finns ju inget färdigt och fastställt, det gör det inte...men vi pratar om sådana här nöjd kund-index, vi måste ju gå ut och fråga, det är ett sätt att mäta det här, men... och portalen är som jag sa en kundorienterad servicemyndighet... sedan kan inte jag riktigt, alltså vi är mitt uppe i processen...det finns egentligen ingenting färdigt på det sättet, idag.”  
(BV10 040507)

### **2 c. Information till kund**

Den klassiska kommunikationen från Banverkets sida är enligt intervjupersonerna information i samband med att myndigheten ska utveckla någon aspekt av järnvägssystemet, det kan handla om ombyggnad eller nybyggnad av verksamhet. Ytterligare former av kommunikationen från Banverkets sida är trafikantformationen, vilken är en av de situationer då myndigheten har direkt kontakt med resenärerna. *Banverket Trafik* ansvarar för informationen om ankomst, avgång och förseningar som går ut till resenärerna på anläggningarna, exempelvis på plattformarna och i högtalare. Den information som går ut till resenärerna på tågen kommer dock från trafikoperatörerna, det är de som i princip ansvarar för den informationskanalen.

Övriga informationskanaler som Banverket har mot kunderna är bl a hemsidan, tidningen *Rallaren* (som dock egentligen är en intern tidning men som kunderna kan ta del av) och de pressmeddelanden som går ut från myndigheten. Något som Banverket arbetar med och vill förbättra är enligt en av intervjupersonerna informationen till omgivningen om nyttan av att använda järnväg vid person och godstransporter.

”Det vi försöker bli bättre på nu egentligen, det som X pratade om, alltså ha en bättre dialog med våra så att säga direkta kunder. Hur kan man använda järnvägen på bästa möjliga sätt och sen också att på ett bättre sätt kunna vara pro-aktiv i dialogen, alltså berätta om den goda nyttan från början med järnvägen. Den goda säkerheten den goda miljön till exempel för där har vi ju en resa att ta.”  
(BV8 040503)

### **2 d. Möjlighet till avhjälpan för kund**

I de fall då man som resenär är missnöjd med sin resa är uppfattningen bland intervjupersonerna att man i första hand ska ta kontakt med den tågoperatör som man har köpt sin biljett av. Det förekommer dock även att resenärer tar kontakt med Banverket rörande olika problem som Banverket är ansvarigt till uppkomsten av. Detta kan exempelvis ske om Banverket har brustit i sin trafikantinformation om förseningar, ersättningstrafik eller liknande.

”...köper man en biljett av en tågoperatör och skall åka en sträcka och någonting inte fungerar som det skall, så skall resenären vända sig till sin trafikutövare.” (BV3 040415)

”Jag tror att det är sådana resenärer som är så pass förbaskade så att de ger sig tusan att få tag på någon hos oss, för det finns ju, och då hamnar de ofta på informationsavdelningen naturligtvis... De kanske hamnar...på marknad också... Och, det där är ju lite svårt att hantera, naturligtvis, har vi gjort något fel,

klantat oss, något har gått fel, då berättar vi det naturligtvis...men börjar de sedan då att prata om ersättningar och sådana här saker va, då är det en fråga för respektive operatör...

- Har ni några, vet ni om hur ni skall hantera den här personen som ringer? Har ni diskuterat det någonting?

Ja, rent allmänt kan man då säga att man skall ha en mycket förstående attityd. För folk gör sig inte besväret att ringa hit om de inte haft det riktigt jävligt...så att, det viktigaste är väl att lyssna på dem, vad säger de." (BV7 040429)

I de fall resenärer tar kontakt med Banverket för att myndigheten har gjort något fel, i anslutning till exempelvis utrop av extrainkallade bussar i samband med förseningar i tågtrafiken eller liknande, så hanteras klagomålen i myndigheten.

"Då måste man ju föra det här vidare, till dem som sköter de här grejerna... Så det är väl vad jag kan göra... Och tala om," jag kommer gå vidare med det här och upprepas det får du gärna ringa mig igen", va. För då är det någon som inte gjort vad den skulle." (BV7 040429)

En uppfattning som framkommit i samband med intervjuerna är att kundernas kontakter med Banverket ska diarieföras oberoende av om de är skriftliga eller muntliga. I de fall som kontakterna är skriftliga diarieförs de alltid, Banverket måste göra det som myndighet. Uppfattningen är dock att även inkommande samtal ska behandlas på samma sätt, att det inte ska spela någon roll om kunderna tar skriftlig eller muntlig kontakt med Banverket.

"...om jag pratar utifrån mitt liv på regionen i Gävle, så diarieför vi den där typen av samtal. Alltså det skall inte spela någon roll om personen skrivit ett brev, det blir ju alltid diareifört, men här har vi också infört en rutin att samtal som man bedömer kräver en åtgärd...då fyller man i ett papper och så skickar man det till diariet. Då är det liksom inne i ruljansen..." (BV7 040429)

## **2 e. Representation av kundens åsikter/synpunkter**

De projekt som genomförs av Banverket är inte alltid sprungna ur Banverkets prioriteringar utan projekt kan också föras in i Banverkets planer som resultat av politiska överenskommelser. I samband med Banverkets arbete med framtidsplanen så inkom det exempelvis ett projekt från den politiska nivån, vilket las in i planen utan att projektet hade föreslagits eller prioriterats av Banverket självt.

"...de är ju till exempel också inblandade nu när det gäller Bottniabanan, som ni säkert har läst i tidningarna om, som man la in fast vi inte hade föreslagit det då. Så la man in det i den politiska överenskommelsen då." (BV1 040413)

Vid politiska överenskommelser kan det upplevas som svårt för Banverket att trycka på att det är de kundbehov och önskemål som de har identifierat som ska vara rådande vid beslut som fattas inom järnvägssektorn.

Rörande resenärssidan så utgår Banverket enligt intervjupersonerna i de flesta fall från att trafikutövarna vet vad resenärerna vill ha. Att man tycker att trafikutövarna bör känna de behov som finns i samband med persontransporter och att den information som Banverket får från trafikutövarna rörande resenärernas behov är korrekt.

”Men, jag tror som jag sa tidigare, det är ändå så att vi tycker att den som i första hand bör känna resenärernas behov, det om vi pratar persontransporter dåva, är ju dem som utför persontransporter, som har direkt relation till dem. Och att vi ändå väldigt mycket förlitar oss på den, deras ställningstagande till vad som är viktigt... Som jag sa, vi söker alltså inte själva efter information.”  
(BV10 040507)

En politisk satsning på järnväg kan dock enligt en av intervjupersonerna ses som ett sätt att styra människor att åka/använda tåg, istället för att utnyttja andra transportslag för förflyttning av människor och gods mellan olika platser. En annan tolkning är att det kan vara ett sätt att möjliggöra en större valfrihet för människor rörande var i landet man vill bosätta sig. Den stora satsningen på järnväg i samband med Banverkets framtidsplan, från regeringens sida, kan alltså enligt en av intervjupersonerna betraktas på två sätt. Dels som ett sätt att styra människor men också som ett sätt att möjliggöra för människor att välja själva, i större utsträckning.

”Det där med regionförstoring... om du betraktar det som styrning vet jag inte, men snarare som ett sätt att försöka uppnå något sorts kundbehov... jag inbillar mig att det finns många som gärna vill jobba i Stockholm, men bo någon annanstans. Så att skapa sådana förutsättningar... sedan är det klart att, bygger man mycket järnväg, så är det en styrning, att man vill att folk skall åka mer med järnväg än med bil va, det är styrning, helt klart är det så. Det är en styrning så till vida att det skall vara mer godstrafik på tåg.” (BV10 040507)

### 3. Relationen mellan kundorientering och effektivitet

Enligt intervjupersonerna finns det en positiv relation mellan kundorientering och effektivitet. Den typ av effektivitet som intervjupersonerna dock främst relaterar till kundorientering är ökad måluppfyllelse och fler tåg på spåren (den *yttre effektiviteten* eller *utsiktseffektiviteten*), inte så mycket minskade kostnader (den *inre effektiviteten* eller *insatseffektiviteten*). I samband med att en intervjuperson fick frågan om vad de innebär för Banverket att jobba på ett ”effektivt sätt” så togs dock både den interna och den externa aspekten av effektivitet upp som exempel – ”att göra saker på rätt sätt” samt ”att göra rätt saker”.

”...vet man varför och till vem man gör saker är det ju betydligt lättare att prioritera och se om man jobbar på ett effektivt sätt.

- Vad är ett effektivt sätt?

Att man jobbar med rätt saker, att vi jobbar...på rätt sätt också.” (BV8 040503)

Banverkets uppgift är enligt en av intervjupersonerna att få ut så mycket av anslagen som möjligt.

”Vi får ju en påse pengar och sedan ska vi göra så mycket som möjligt av pengarna i påsen. Vi får ingen återbäring eller så, vi får inte ens beröm om vi skött oss bra. Det gäller att göra av med pengarna och åstadkomma så mycket som möjligt med dem.” (BV6 040428)

Att det räcker för Banverket att verka kundorienterat för att uppnå de transportpolitiska målen tror dock inte intervjupersonerna, men man menar att det är en viktig del i det arbetet.

”...i och för sig alltså så tycker jag att kundorientering kommer väl till uttryck i de transportpolitiska målen också då som jag ser det. Att för mig är kundorientering en viktig del i att uppnå de

transportpolitiska målen så kan man väl säga då och att leva upp till vårt sektorsansvar. Men jag tycker ju då inte att kundorientering räcker. Det räcker inte bara med kundorientering för att ta vårt sektorsansvar till exempel, utan det behövs ytterligare åtgärder där, som kanske inte alltid är efterfrågade av kunderna heller då." (BV1 040413)

Det är dock enligt intervjupersonerna i slutänden kunderna som i någon bemärkelse avgör om Banverket är effektivt eller inte. Myndigheten har också ett ansvar att se till att trafikutövarna och trafikoperatörerna har möjlighet att verka effektivt.

"...många gånger, i stor utsträckning går vårt arbete ut på att, i ett... att utveckla samarbetet med trafikutövarna för att de skall kunna jobba så effektivt som möjligt. Så att det då kommer medborgarna, resenärerna, godstransportköparna till godo." (BV2 040415)

Huruvida olika kundgrupper har olika krav på effektivitet och att olika kundgrupper i någon utsträckning kan kopplas samman med en viss typ av effektivitet (jämför diskussionen kring begreppet *kundeffektivitet* i avsnittet *Teoretisk referensram*) framkom till viss del vid intervjuerna. Det viktiga för trafikutövarna och trafikoperatörerna syntes vara att kunna utnyttja anläggningen så mycket som möjligt och kunna köra tåg på attraktiva avgångar. Rörande resenärerna framstår punktlighet som viktigast, exempelvis att tågen verkligen kommer när man står på plattformen och väntar. Punktligheten syntes dock också vara mycket viktigt även för Banverkets övriga kundgrupper. Att det inte kostar så mycket att resa med järnväg framkom också som prioriterat för resenärerna, något som även kan anses mycket viktigt ur industriernas synvinkel, rörande godstransporter. För industrin är också Banverkets bärighetssatsningar betydelsefulla. Ju mer ton som kan köras på järnväg desto billigare blir transporterna för den konkurrensutsatta industrin.

#### **4. Relationen mellan kundorientering och verksamhetsstyrning**

Enligt intervjupersonerna är Banverket mitt i ett arbete att se hur kundorientering kan komma att påverka styrningen, vilka effekter kundorienteringen faktiskt får på verksamhetsstyrningen. En förhoppning som uttalats är att kundorienteringen ska hjälpa Banverket i hur det kan fördela investeringar på ett bra sätt

"...är vi mer kundorienterade så kanske vi gör bättre beslut var vi skall lägga våra investeringar. Alltså en ökad förståelse för kunderna ger förhoppningsvis bättre beslut vart vi lägger våra investeringar" (BV2 040415)

En av intervjupersonerna menar också att även om det redan finns vissa riktlinjer för hur man ska arbeta, för att arbeta kundorienterat, så finns en önskan om att det ska komma ytterligare information. Information som mer konkret visar vad kundorientering faktiskt innebär för olika delar av verksamhetens arbete. Exakt vilken roll och vilka befogenheter de kundansvariga inom Banverket har är inte heller helt tydligt enligt en annan av intervjupersonerna. Vilken möjlighet kundansvariga på olika nivåer i organisationen har att ta fram kundanpassade lösningar är exempel på en sådan fråga som enligt intervjupersonerna bör tydliggöras.

"Och vi tror att man måste ju *ha* lite mer, jag tror att någon form av kit för såna här kundansvariga och fundera igenom inte bara över deras, vad dom ska göra utan också vilka befogenheter de har kanske över att jobba med kunder och kanske ta fram nya lösningar tillsammans med kunder och liknande, va. Vi jobbar naturligtvis regionalt med någon enkel modell men den är väl mer så att vi skapar relationer



och vi försöker lyssna och så där, men jag känner att såna där modeller, verktyg i någon sofistikerad form det har vi inte." (BV9 040503)

I relation till Banverkets arbete med styrkort så menar intervjupersonerna att kundorienteringen får genomslag i verksamhetsstyrningen, detta genom att kundfokus är ett av perspektiven i styrkortet. Det balanserade styrkortet, med bl a sitt kundfokus, kommer i sin tur att påverka Banverkets strategiska plan och verksamhetsstyrning. Det balanserade styrkortet ska enligt intervjupersonerna börja tillämpas i olika styrande dokument för Banverket från 2005.

"I Norra banregionen har vi börjat jobba med balanserade styrkort, ett mer processororienterat sätt och i detta arbete ingår det att bättre än idag hitta metoder för att bättre kunna fånga upp kundtillfredsställelse. Då handlar det både om gods- och persontrafik." (BV6 040428)

"...när det gäller styrningen så tycker jag att det finns konkreta bevis på att Banverket nu jobbar för att jobba mot sina kunder på ett helt annat sätt... vi har kundperspektiv på styrkortet... så är det va. Och det är den vägen det här slår igenom, när vi sedan tittar på vår strategiska planering, så är ju den, den följer samma struktur som i vårt styrkort. Vi pratar alltså om ett uppdragsperspektiv, om kunder, vi pratar om vår förmåga att göra saker, vi pratar om vår verksamhetsutveckling... och där har du hela, vår samlade strategiska planering har de här begreppen i sig, och kunderna finns där... och utifrån den här strategiska planeringen så kommer vi att fastställa styrkorten för verksamheten 2005, och den vägen så slår det igenom i planeringen, det kommer ju att finnas mål, precis som vi nu processar, de som uttrycker någonting om kunder... Till exempel, vi skall, Banverket skall vara en kundorienterad servicemyndighet, och sådan där portal, som skall brytas ner, det skall faktiskt betyda någonting" (BV10 040507)

I arbetet med att införa balanserade styrkort i Banverket ingår också i relation till kundperspektivet att hitta kundmål och mått för kunderna. Detta är enligt en av intervjupersonerna nyttigt då man i samband med detta arbete har märkt att det inte finns så mycket olika kundmål sedan tidigare i Banverket.

"...alltså vi är mitt uppe i processen, nästa vecka, då tar vi diskussionen om de här perspektiven. Så det finns egentligen ingenting, färdigt på det sättet, idag. Men jag kan säga så här i alla fall, vad vi märker väldigt tydligt när vi börjar jobba med kundorientering på det här sättet, med de här tankarna att vi härleder, vi tänker inte kunder, vi tänker varifrån kommer målen, så är det tunt alltså på kundsidan, vi märker... och det här är väldigt nyttigt och bra, vi har faktiskt chans eller krav att hitta bra kundmål. (BV10 040507)

## **5. Faktorer som främjar kundorientering**

Det finns enligt intervjupersonerna en uppfattning och förståelse inom Banverket för att den anläggning som myndigheten tillhandahåller är till för trafiken och kunderna. Att det inte är så att kunderna sliter på anläggningarna utan att det faktiskt är för deras skull som anläggningen finns. Banverket måste möjliggöra en hög grad av utnyttjande av banan för att järnvägen ska kunna vara ett konkurrenskraftigt transportalternativ, även i framtiden.

"Vi har jobbat på ganska mkt med processororientering i Norra Banregionen, ca 3-4 år. Det finns en hög grad av acceptans att det är trafik och järnvägs kunderna vi jobbar för. Den inställningen finns hos medarbetarna." (BV6 040428)

"Man säger, Banverket, varför kundorienterar ni er, det finns ju ingen konkurrens och det tycker jag är fel att säga, det är klart att det finns en konkurrens. Du kan alltid ta bilen till jobbet, du kan alltid ta

lastbilen istället för tåget, du kan alltid ta flyget istället för tåget... så kunden, slutkunden, har alltid ett alternativ och kunden idag, slutkunden, är väldigt snabb i sina val. Alltså det är ju så, ena dagen så bestämmer du *dig för* att ta bilen till jobbet för att det var så himla krångligt med pendeltåget, det blev för dyrt med tåget så nu tar jag bilen istället, det är ju det som styr slutkunderna, tiden och pengarna och sådär. Och är järnvägen inte konkurrenskraftig, då lever den inte. Krasst. Och då måste vi också liksom förstå det, och jobba utifrån det liksom. (BV4 040419)

"...alltså om vi har bra, om kunderna tycker att järnvägen fungerar bra så är det naturligtvis bra argument för järnvägens fortsatta utveckling på olika sätt. Så kan man se det, naturligtvis. Och vi kan ju ta det här exemplet med punktlighet t ex som man ju har pekat på som en viktig faktor för hur bra järnvägen kan lyckas framöver. Så klart att kan vi göra det på ett sätt som är mer kundorienterat så då tror jag att vi har större chans till framgång så att säga, totalt sett inom järnvägssektorn då." (BV1 040413)

Banverkets generaldirektör (GD) har enligt en av intervjupersonerna fattat beslut om att myndigheten ska använda sig av uttrycket "kundorienterad servicemyndighet" i det projekt om kundorientering som man är på väg att starta upp. Även i statsförvaltningen finns stöd för Banverkets arbete med kundorientering.

"Det har fattats beslut av GD att vi skall använda det här begreppet "kundorienterad servicemyndighet" som ledstäng..." (BV2 040415)

"...att man i statsförvaltningen pratar mer om detta och betonar det som en viktigt aspekt liksom, det tror jag, det har betydelse. Det är klart att man inte går oberörd förbi det. Våra uppdragsgivare vill att vi ska vara kundorienterade, servicemyndighet osv, det påverkar oss. (BV1 040413)

Att organisation har stöd från ledningen samt en stödjande part i den statliga förvaltningen för arbetet med kundorientering, är enligt teorin något som är viktigt (jfr Kohli & Jaworski, 1990; Jaworski & Kohli, 1993 och Modell, 2005). Stödet från GD och från statsförvaltningen skulle alltså kunna ses som en faktor som främjar Banverkets arbete med kundorientering.

Ytterligare en faktor som framkommer vid intervjuerna och som kan tolkas som något som främjar kundorienteringen av Banverket är att antalet kunder som Banverket har en direkt relation med inte är så många. Det gör det enligt en av intervjupersonerna lite lättare att definiera vilka behov och önskemål som kunderna har.

"Banverket har inte fler kunder än att vår marknadschef kan räkna upp dem, va. Hur många företag kan göra det?...Vi kan ju fråga våra kunder... Våra direkta kunder, då tänker jag på dem vi har en affärsmässig relation till. Och de är i sin tur rätt måna om att veta, vad tycker resenärerna om, för de är betjänta av att det är många som åker på tåget. Så att på den vägen har vi ju ganska, tycker jag, bra förutsättningar för att förstå vad våra kunder och våra indirekta kunder vill ha." (BV10 040507)

Dock skulle ett för stort fokus på enbart en grupp av kunder, i detta fall de direkta kunderna, kunna innebära en risk för att kundorienteringen av myndigheten hämmas. Risker ligger i att de kunder som Banverket har en indirekt relation med kommer i skymundan i och med myndighetens fokus på de direkta kunderna. Att myndigheten förutsätter att den indirekta kundgruppens behov och önskemål kommer till uttryck genom de direkta kunderna, utan att stämna av detta genom egna undersökningar. Det är ju inte säkert att samtliga kundgruppers behov och önskemål är överensstämmande i alla lägen.

## 6. Faktorer som hämmar kundorientering

Banverket är enligt intervjupersonerna i början av arbetet med att kundorientera verksamheten. Man står inför en kulturell förändring som ska genomföras i stora delar av myndigheten, en förändring som bl a handlar om attityder hos de anställda.

"...om du ser på Banverkets kärnverksamhet, då så är det en kulturell förändring här som är rätt så stor faktiskt, och där så har vi rätt så mycket kvar att göra...innan vi får ordning på kundorientering..." (BV10 040507)

"...du pratar om kundorientering, här har du en väldigt tydlig skillnad, det här är Banverkets kultur, att bygga järnväg...tror att vi pratade om det sist också. Vad vi nu skall verka för är trafik, Banverket kan bygga jävligt fina spår va, där ligger de kalla och ödsliga... har vi gjort något bra så? Nej knappast... utan det är först den gången, att vi ser att folk verkligen trafikerar det här, att godset rullar på, då ser du effekten... Och det är så vi måste tänka va, tänka trafik och inte tänka bana." (BV10 040507)

De skillnader som föreligger i olika delar av Banverket rörande vad man lägger i begreppet kund samt vem man betraktar som myndighetens viktiga kunder är något som skulle kunna ha en negativ effekt på kundorienteringen av myndigheten (jfr Pollitt 1988). Att man har en formell definition av Banverkets kunder i ledningshandboken men att det i praktiken är en annan definition av kundbegreppet som tillämpas i myndigheten upplevs också hos en del av intervjupersonerna som ett problem (jfr diskussionen under avsnitt 1. *Kundbegreppet – vem är Banverkets kund*).

Banverket har långa ledtider för sin verksamhet, det kan ta mellan 10 till 15 år innan ett projekt är färdigställt från det att det initierades. Detta behöver dock enligt intervjupersonerna inte betraktas som ett problem i den mån att det är en naturlig följd av att projekt kring nybyggnad och ombyggnad av järnväg tar lång tid. Det är en demokratisk process i vilken berörda ska ha möjlighet att ge uttryck för sina åsikter. Dock kan det vara svårt för kunderna att uttrycka vilka behov de tror att de kommer att ha så långt fram i tiden, detta tydliggjordes bl a i samband med Banverkets arbete med *Framtidsplan för järnvägen 2004-2015*.

"Om man skall vara ärlig så, i alla fall när det gäller investeringsprojekt så är det jävligt svårt alltså... vi... alltså idag är det så att det tar någonstans tio-femton år från att vi har en idé till att vi kan ha något klart, om det är av någon slags dignitet...för att få till den där framtidsplanen då, har det ju varit dialog, alltså mycket utåt. Sedan så är det ju mycket dialog med samhället eftersom femton år framåt, det är inte alla kunder som kan tala om sådär jätte väl vad man skall göra." (BV5 040419)

## EN FALLSTUDIE AV VÄGVERKETS ARBETE MED KUNDORIENTERING – BESKRIVNING

### Inledning

I fallstudien av Vägverkets arbete med kundorientering fokuseras information som samlats in via Vägverkets interna dokument samt genom de intervjuer som genomförts på regional och central nivå inom myndigheten. Syftet är att visa de förutsättningar som råder för olika aspekter av kundorientering, med utgångspunkt från de myndighetsinterna dokumenten och de genomförda intervjuerna.

### Vägverkets arbete med kundorientering utifrån interna dokument

Den inledande beskrivningen av Vägverkets arbete med kundorientering tar sin utgångspunkt i myndighetens interna dokument och är uppdelad i fem delar:

1. Vägverkets vision, värdegrund och organisation
2. Vägverkets kunder och fokusområden
3. Kund- och omvärldsorientering
4. Processorientering
5. Effektivitet

#### 1. Vägverkets vision, värdegrund och organisation

Vägverkets huvuduppgift är enligt *Vägverkets årsredovisning 2003* att effektivt och tillsammans med andra aktörer utveckla vägtransportsystemet i enlighet med riksdagens och regeringens önskemål. Vägtransportsystemet ska vara säkert, miljöanpassat och jämställt samt ge medborgarna och näringslivet en hög tillgänglighet och hög transportkvalitet.

Vägverkets vision för verksamheten är:

”Vi gör den goda resan möjlig.” (Vägverkets årsredovisning 2003, s 10)

Värdegrunden för Vägverket tar sin utgångspunkt ur de allmänna förvaltningsreglerna för samhället samt de grundläggande värdena för statsförvaltningen. De sistnämnda är *demokrati*, *rättssäkerhet* och *effektivitet*. För att kunna göra den goda resan möjlig behöver Vägverket vara:

”...trovärdigt, öppet och en kreativ samhällsbyggare.”  
(Strategisk plan för Vägverket 2005-2014, version 1.0, s 6)

Att Vägverket ska vara en *trovärdig, öppen och kreativ samhällsbyggare* ska enligt *Strategisk plan för Vägverket 2005-2014* vara myndighetens kännetecken. Utöver detta använder sig Vägverket också av de 13 värderingar som utgör *SIQs*<sup>15</sup> grundläggande värderingar, vilka preciserar vad Vägverket står för. Av *SIQs* 13 grundläggande värderingar fokuserar dock Vägverket för närvarande på *kundorientering*, *engagerat ledarskap*, *allas delaktighet*, *processorientering* och *ständiga förbättringar*. (s 6) .

---

<sup>15</sup> SIQ står för institutet för kvalitetsutveckling (*Strategisk plan för Vägverket 2005-2014 version 1.0*, s 6). *SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling* är en av de metoder som Vägverket använder sig av för att systematiskt utvärdera och förbättra sin verksamhet (*Från vision till resultat – Vägverkets styrhandbok, version 2.0*, s 18).

Från och med januari 2003 införde Vägverket enligt *Styrformer 2004, Vägverkets processer, bilaga 1* ett kund- och processororienterat arbetssätt (s 3). De viktigaste ledorden för förändringsarbetet, har enligt *Strategisk plan för Vägverket 2005-2014* varit: *helhetssyn, kundorientering* och *effektivitet* (s 3).

Vägverkets organisation består enligt *Vägverkets regleringsbrev för budgetåret 2004* av verksamhetsgrenarna: *sektorsuppgiften, myndighetsutövning, statlig väghållning, produktion och uppdragsverksamheten*.<sup>16</sup> Utöver ett huvudkontor och sju regioner består Vägverkets organisation av resultatenheter, affärsenheter samt stöd- och utvecklingsenheter. Inom Vägverket finns också Vägtrafikinspektionen med uppgift att följa och analysera förhållandena i vägtransportsystemet.<sup>17</sup> Totalt har verket enligt *Vägverkets årsredovisning 2003* ca 6 500 anställda (s 10). Anslaget för budgetåret 2004 uppgick till ca 15 526 mkr<sup>18</sup> och omslutningen 2003 var enligt *Vägverkets årsredovisning 2003* ca 23 469 mkr.

## 2. Vägverkets kunder och fokusområden

Inom Vägverket har begreppet "kund" enligt *Vägverkets styrhandbok* två betydelser; dels den vida bemärkelsen, *de myndigheten är till för*, och dels den snäva bemärkelsen, *de som beställer och betalar* (för produkter och tjänster).

"**Kunder** definieras av Vägverket i vid bemärkelse som:  
- de vi är till för"

(*Från vision till resultat – Vägverkets styrhandbok, version 2.0, s 5*)

"Dessutom definieras **kund** i en mer snäv bemärkelse som:

- den som beställer och betalar (gäller affärs- och resultatenheternas kunder)"

(*Från vision till resultat – Vägverkets styrhandbok, version 2.0, s 5*)

Vägverkets externa kunder utgörs, enligt *Vägverkets styrhandbok* av både *medborgare* och *näringsliv*. Såväl externa som interna kunder innefattas dock i Vägverkets definition av begreppet kund.

"Inom ramen för arbetsformen "Uppdrag i samarbete" ... finns det även interna kunder. Interna kunder är interna användare inom Vägverket av resultat från processer på olika nivåer."

(*Från vision till resultat – Vägverkets styrhandbok, version 2.0, s 6*)

Vägverkets externa kunder har enligt *Vägverkets styrhandbok* delats in i två kategorier: *medborgare* och *näringsliv*. De två kundkategorierna har i sin tur delats in i ett antal kundgrupper (se avsnitt 3. *Kund- och omvärldsorientering* för Vägverkets 11 kundgrupper).

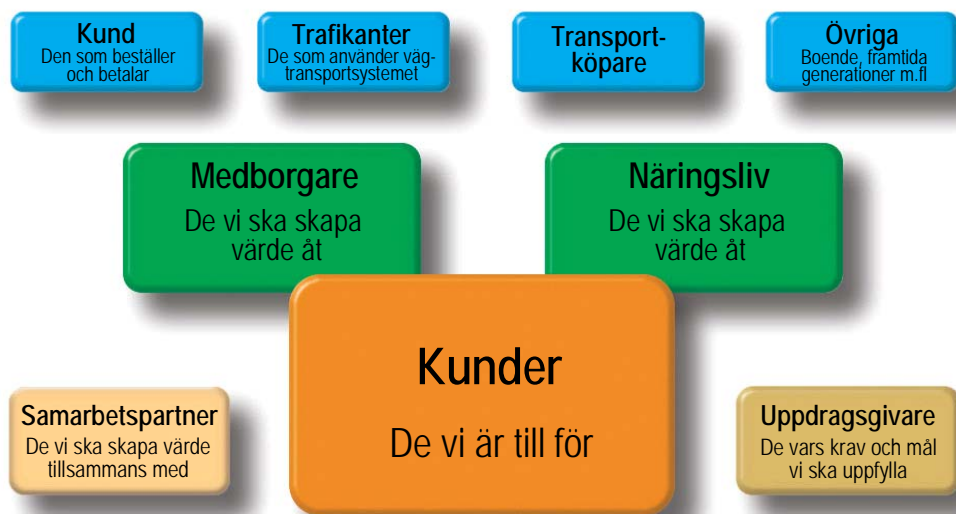
Se bilden på nästa sida över "vilka Vägverket är till för".

<sup>16</sup> För mer information om Vägverkets verksamhetsgrenar se *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, en pilotstudie, Akademirapport 2004:2*, s 42 och 51 ff.

<sup>17</sup> För bild över Vägverkets organisationsstruktur se Bilaga 4

<sup>18</sup> Vägverkets anslag för 2004 uppgår till 15 526 476 tkr (*Vägverkets regleringsbrev för budgetåret 2004*)

## Vilka är Vägverket till för?



Figur 8. Vägverkets kundbegrepp ( *Från vision till resultat – Vägverkets styrhandbok, version 2.0, s 5* )

Regeringen och riksdagen betraktas enligt *Vägverkets styrhandbok* inte som kunder till Vägverket utan som myndighetens uppdragsgivare (s 12).

Vägverkets styrkortsmodell innehåller fem fokusområden.

Ett fokusområde är en *indelning av verksamhetens mål och resultat i olika perspektiv.*

(*Vägverkets styrkortsmodell, version 3.0, s 12*)

Enligt *Strategisk plan för Vägverket 2005-2014* är de fem fokusområdena i styrkortsmodellen *uppdragsgivarfokus, kundfokus, internt/finansiellt fokus, utvecklingsfokus* och *medarbetarfokus*. Enligt *Vägverkets styrkortsmodell* ska dock uppdragsgivarfokus benämnas *ägare/finansfokus* inom affärsenheterna (s 27).

Internt/finansiellt-, utvecklings- och medarbetarfokus ska enligt *Vägverkets styrkortsmodell* tolkas som medel för att uppnå målen i uppdragsgivar- respektive kundfokus. Motivet till att Vägverket skiljer mellan kund- och uppdragsgivarfokus i styrkortsmodellen är att hänsyn behöver tas till två olika kravställare. *Regeringen* (som ingår som kravställare i uppdragsgivarfokus) kan styra verket genom direktiv. *Medborgarna* (som, utöver näringslivet, ingår som kravställare i kundfokus) väljer å andra sidan riksdag och styr således Vägverket indirekt genom allmänna val, men även via direkta beställningar av tjänster.

”Riksdag och regering är ombud för medborgarna, vilket innebär att behov och krav bör sammanfalla. På kort sikt kan dock skillnader finnas mellan kundernas och uppdragsgivarens prioriteringar.

Uppdragsgivaren företräder dessutom det samhällsintresse som inte fångas upp via sammanställningar av individuella kundbehov. ” (Vägverkets styrkortmodell, version 3.0, s 13)

För att uppfylla målen för kund- respektive uppdragsgivarfokus på ett effektivt sätt är det nödvändigt att Vägverket har:

”...en god inre effektivitet. Vidare måste också förutsättningar skapas för att kunna tillgodose medborgarnas behov och förväntningar i framtiden. Dessutom behöver Vägverket vara en attraktiv arbetsgivare.” (Strategisk plan för Vägverket, 2005-2014, version 1.0, s 13)

### 3. Kund- och omvärldsorientering

Enligt *Vägverkets styrhandbok* är kundorientering en förutsättning för att myndigheten ska kunna skapa värde för medborgare och näringsliv.

”För att skapa värde åt våra medborgare och näringsliv krävs att ledningen och styrningen av verksamheten utgår från kundernas behov inom givna ramar. När vi genomför verksamheten är det därför en förutsättning att vi tillämpar **kundorientering**. Kundorientering innebär att vi dels levererar rätt resultat och dels att vi har rätt förhållningssätt till kunderna.” (Från vision till resultat – Vägverkets styrhandbok, version 2.0, s 6)

Vägverkets strategiska plan fungerar enligt *Strategisk plan för Vägverket 2005-2014* som en samlad utgångspunkt för myndighetens årliga verksamhetsplanering. I *Strategisk plan för Vägverket 2005-2014* uttrycks relationen mellan Vägverkets kunder och myndighetens uppdragsgivare.

”Vägverket är till för kunderna, dvs. medborgarna och näringslivet. Vägverket ska skapa största möjliga värde för medborgare och näringsliv inom ramen för uppdragsgivarens krav och mål.” (Strategisk plan för Vägverket, 2005-2014, version 1.0, s 13)

I Vägverkets strategiska karta som presenteras i *Strategisk plan för Vägverket 2005-2014* har kundernas behov och uppdragsgivarens krav överförts till ett antal områden, dessa hänger samman med de transportpolitiska delmålen. Områdena utgör beskrivningen av Vägverkets viktigaste frågor, vilka ska bidra till att möjliggöra den goda resan och uppfyllandet av de transportpolitiska målen.

Vägverkets viktigaste frågor inom kundfokus/uppdragfokus är:

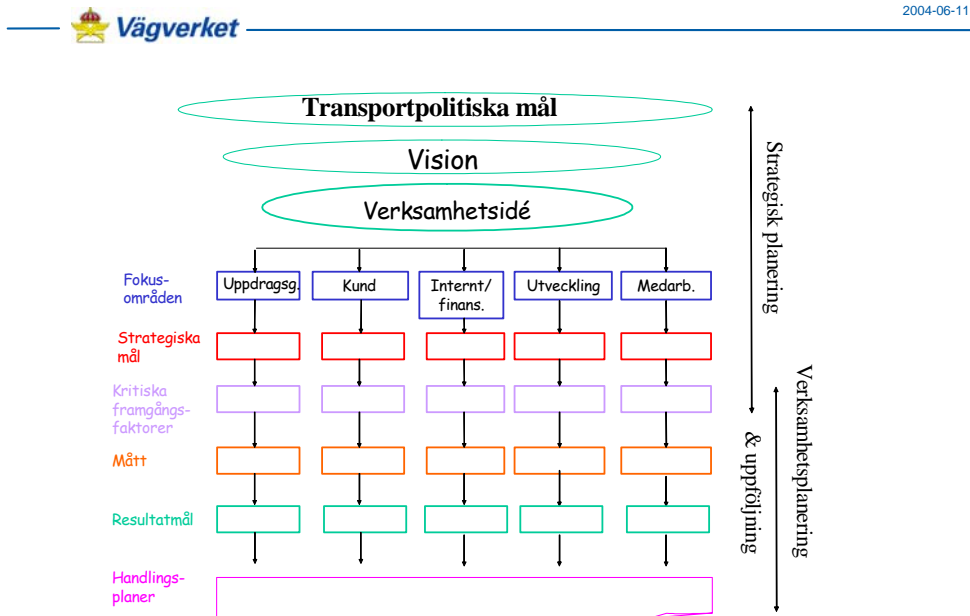
- God tillgänglighet och hållbar tillväxt genom vägnät i samklang med omgivningen
- Trygg och säker vägtrafik för alla
- Ett energisnålt system med miljövänliga och säkra fordon
- Livskraftiga tätorter att bo, verka och vistas i
- En sund och livskraftig transportnäring
- Ett öppet och trovärdigt Vägverk ”

(Strategisk plan för Vägverket, 2005-2014, version 1.0, s 14)

Vägverkets strategiska plan utgör enligt *Verksamhetsbeskrivning enligt SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling 2004* en brygga mellan den Nationella planen för vägtransportssystemet och myndighetens verksamhetsstyrning. De strategiska målen utgör underlag för Vägverkets årliga styrkort.

I Vägverkets styrkortmodell översätts myndighetens vision, via de strategiska målen, till resultatmål och handlingsplaner för de fem fokusområdena (för det balanserade styrkortets fem fokusområden, se avsnitt 2. *Vägverkets kunder och fokusområden*). Det balanserade styrkortet finns på såväl central nivå som enhetsnivå och avdelningsnivå.

Se bilden nedan över Vägverkets styrkortmodell.



Figur 9. Vägverkets styrkortmodell (*Från vision till resultat – Vägverkets styrhandbok, version 2.0, s 17*)

För varje fokusområde i det balanserade styrkortet redovisas mål, strategiska mål, mått och kritiska framgångsfaktorer (KFF).

Se bilden på nästa sidan över det övergripande styrkortet för Vägverket 2005, inom målperspektivet kunder.



Målperspektiv	Strategiska mål	Kritiska framgångsfaktorer (bokstäver relaterar till strategiska mål)	Mått (numrering relaterar till framgångsfaktorer)	Mål
<b>Kunder</b>	A. Användarna av vägtransportssystemet ska känna trygghet i att andra trafikanter inte utgör ett hot mot deras säkerhet B. Förutsättningarna för effektiva näringslivstransporter och arbetspendling i tätorter ska förbättras C. En livskraftigare bransch med bättre tjänster till kunderna D. Kombiterminaler och hamnar av riksintresse ska ha goda anslutningar till de stora nationella godsstråken E. Medborgarnas och näringslivets tillfredsställelse med tillgängligheten till Vägverket och deras möjligheter till delaktighet och inflytande skall kontinuerligt öka	1. Tillförlitlighet i vägtransportssystemet (B) 2. Serviceåtagande mot utpekade kundgrupper (E) 3. Utvecklat samarbete med samarbetspartners (A, C, E) 4. Fungerande kanaler för kundernas delaktighet och att dessa används (E) 5. Tillgänglighet för utpekad näringslivsvägnät (B, D) 6. En effektiv, kundorienterad och rättssäker myndighetsutövning (E)	1a. Relativ hastighetsnedsättning i högtrafik i storstäder eller motsvarande mått (tas fram inom trängselprojektet och i samverkan med trängselskattförsöket) b. Antal arbetsplatser som nås inom 45 minuter 2a. Andel infriade serviceåtaganden b. NKI-värde kundrelationer allmänhet resp. transportföretag 3a. Andel genomförda aktiviteter i avsiktsförklaringar b. Ett i samsyn med branschen fastställda kriterier för utpekade vägar för godstransporter 4. Nya dialogprojekt med medborgare och näringsliv angående driftstandard 5a. Antal bärighetsåtgärdade km på utpekad vägnät b. Andelen överlastar 6. Genomförd översyn av regelverk inkl. tillämpningar inom fordonsområdet med målsättning att förenkla för kunder och samarbetspartners.	1.a. Minska b. > år 2004 2.a. = 90 % b. NKI-värde kundrelationer: allmänhet resp. transportföretag > år 2004 3a. 100% b. Ja 4. > 20 st 5 a. 600 km b. < år 2004 6. Ja

Figur 10. Vägverkets övergripande styrkort 2005 för målperspektivet kunder. (*Direktiv för planering av verksamheten, 2005-2007, s 6-8*)

De två kundkategorier som ingår i styrkortmodellens kundfokus är (som nämnts ovan) *medborgare* och *näringsliv*. I *Verksamhetsbeskrivning enligt SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling 2004* presenteras de två kundkategorierna, medborgare och näringsliv, indelade i ett antal kundgrupper. Indelningen i de olika kundgrupperna har skett utifrån kundkategoriernas definierade behov (s 48). Även möjligheterna för Vägverket att nå de transportpolitiska delmålen har enligt *Vägverkets årsredovisning 2003* varit viktiga vid definitionen av de olika kundgrupperna. En och samma kund kan ingå i flera kundgrupper samtidigt.

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

Figur 11. Vägverkets kundgrupper (*Verksamhetsbeskrivning enligt SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling, 2004, s 48*)

Vägverket samlar enligt *Verksamhetsbeskrivning enligt SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling, 2004* in information om kundernas behov på i huvudsak på två olika sätt. Det ena sättet har en *kundinitierad ansats* och innebär att synpunkter från kunderna samlas in via mail, telefonsamtal, brev eller fax. Det är alltså kunderna som tar kontakt med Vägverket för att framföra sina synpunkter.

Från och med oktober 2004 kommer ett *kundärendehanteringssystem* implementeras och gälla för hela Vägverket, för att hantera kundernas inkommande synpunkter (s 49). Vägverket planerar också enligt *Nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015* att under planperioden 2004-2015 bygga upp nätverk i vilka kundernas företrädare och Vägverket kan träffas (s 28).

Det andra sättet att samla in information från kunderna är Vägverksinitierat, enligt *Verksamhetsbeskrivning enligt SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling 2004*. Den *Vägverksinitierade ansatsen* är mer styrd än den kundinitierade och innebär att Vägverket går ut till kunderna och samlar in information. Detta kan exempelvis ske genom kundundersökningar, tillståndsmätningar, måltillståndsanalyser och PDS-metoden.

”I situationer där kundens behov är outtalade men där kunden kan vara medveten om vilka problem som finns, används **PDS-metoden** (Problem Detection Study). Metodens utgångspunkt är att vi människor har lättare att hitta fel och brister än att komma med konstruktiva förslag. Frågar man istället om kundernas problem kommer svaren naturligt och man slipper taktiska svar. Genomförs genom djupintervjuer (probleminventering), fokusgruppsintervjuer (prioritering) och enkät (kvantifiering).”

(*Verksamhetsbeskrivning enligt SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling, 2004, s 49*)

Den information om kundernas behov, krav, önskemål och förväntningar som kommit in till Vägverket rangordnas bl a utifrån de transportpolitiska målen och kundkategoriernas viktigaste prioriteringar (s 49). Se bilden på nästa sida över kundkategoriernas viktigaste prioriteringar.

Medborgare	Näringsliv
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Attraktivare kollektivtrafik</li> <li>• Säkra gång- och cykelvägar</li> <li>• Trygg och säker trafik</li> <li>• Trygga och säkra skolvägar</li> <li>• Bättre förarprovstjänster</li> <li>• Bättre trafikmoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bättre tillgänglighet och framkomlighet i och genom stora tätorter</li> <li>• En sund och livskraftig transportbransch</li> <li>• Bättre vinterväghållning</li> <li>• Färre tillfälliga störningar på vägnätet</li> <li>• Bättre bärighet på vägnätet</li> </ul>

Figur 12. Kundkategoriernas viktigaste prioriteringar (*Verksamhetsbeskrivning enligt SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling, 2004, s 49*)

Informationen sammanställs sedan i ett *kundgruppsdokument* för varje kundgrupp.

”Kundgruppsdokumenten innehåller en beskrivning av hur kundgruppen ser ut, en samlad behovsbild för kundgruppen, analys med avseende på uppdragsgivarens krav samt förslag till mått, mål och strategier för kundgruppen.”

(*Verksamhetsbeskrivning enligt SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling, 2004, s 49*)

I ett nästa steg ska kundgruppsdokumenten också sammanställas i *två kundprogram*, ett för medborgarna och ett för näringslivet. Kundprogrammen presenterar en avvägd och prioriterad behovsbild för de två kundkategorierna. En måltillståndsanalys rörande förhållandet mellan kundprogrammen och tillståndet för de transportpolitiska delmålen genomförs inför ett fastställande av kundprogrammen.

”Kundernas behov som beskrivs i kundprogrammen kan innebära förändrade egenskaper hos tjänster och processer, men även inriktningen på uppdragsgivarens krav.”

(*Verksamhetsbeskrivning enligt SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling, 2004, s 50*)

De avvägda och fastställda kundprogrammen ska sedan gå in i Vägverkets strategiska plan, och de strategiska målen, vilken är indata till verksamhetsplaneringen.

I hela Vägverket finns *kundgruppsansvariga* för de olika kundgrupperna och det finns interna kundnätverk etablerade för arbetet med dessa. Vägverket mäter kundernas nöjdhet genom NKI, Trafikantbetyg och Trafiksäkerhetsenkäten (TS-enkät). Under planperioden 2004- 2015 har Vägverket enligt *Nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015* som mål att höja resultatet i NKI och Trafikantbetygen.

Vägverket arbetar enligt *Verksamhetsbeskrivning enligt SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling 2004* även med *serviceåtaganden*. Ett serviceåtagande är en utfästelse från Vägverkets sida gentemot kunderna i vilket Vägverket förpliktigar sig att leverera vissa produkter/tjänster till en viss kvalitet. Användandet av serviceåtaganden ska underlätta för kunderna att se vad Vägverket erbjuder samt att lämna synpunkter på det som myndigheten utlovar.

Serviceåtaganden ska enligt *Nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015* formuleras utifrån den dialog som Vägverket har haft med medborgare och näringsliv rörande prioritering och utformning av olika åtgärder (s 29).

#### **4. Processorientering**

Syftet med Vägverkets processorientering är att:

”...öka fokuseringen på kundens behov samt på de delar av verksamheten som mest bidrar till att tillfredsställa kundbehovet.”

(*Styrformer 2004, Vägverkets processer, bilaga 1, Kund- och processorienterat arbetssätt, s 4*)

”Genom ett processinriktat arbete ska vi åstadkomma kundnytta, effektivitet och helhetssyn.”

(*Verksamhetsbeskrivning enligt SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling, 2004, s 63*)

Vägverkets arbete med indelningen av verksamheten i processer har enligt *Styrformer 2004, Vägverkets processer, bilaga 1* haft som utgångspunkt att indelningen ska spegla vad kunden efterfrågar i verksamheten (s 8). De två huvudprocesserna är enligt *Vägverkets styrhandbok* att betrakta som kundorienterade och det processorienterade arbetssättet i Vägverket har enligt *Vägverkets årsredovisning 2003* kundorientering som sin utgångspunkt. Ett kund- och processorienterat arbetssätt innebär att:

”...vi för dialog med kunderna om hur vi kan anpassa våra produkter, tjänster och rutiner efter deras behov. Kunder i hela landet ska få en enhetlig bild av Vägverket.”

(*Vägverkets årsredovisning 2003, s 11*)

Vägverket delar in sin verksamhet i de två huvudprocesserna *Stödja medborgarnas resor* och *Stödja näringslivets transporter*. Genom att ge stöd till medborgarnas resor respektive näringslivets transporter kan Vägverket enligt *Styrformer 2004, Vägverkets processer, bilaga 1* göra den goda resan

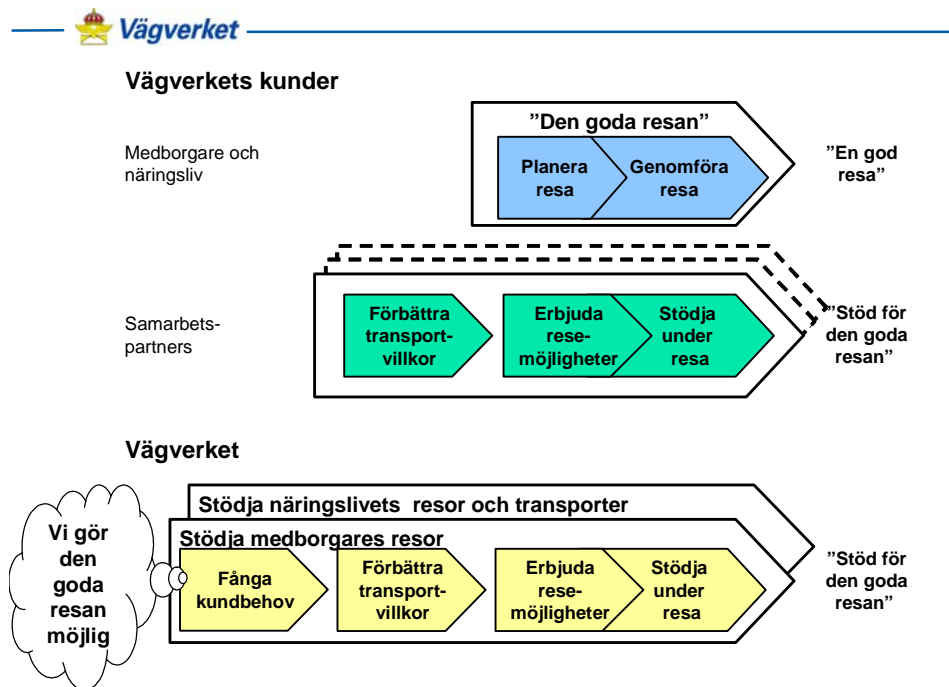
möjlig. Den goda resan förutsätter dock också att Vägverket siktar mot samtliga de transportpolitiska delmålen.

”Indelningen i två huvudprocesser innebär att vi genom att se verksamheten med utgångspunkt från dessa två perspektiv får bättre förutsättningar att anpassa våra produkter/tjänster till dessa kundgrupperns olika behov.”

(Styrformer 2004, Vägverkets processer, bilaga 1, Kund- och processororienterat arbetssätt, s 11)

Utöver huvudprocesserna Stödja medborgarnas resor och Stödja näringslivets transporter har Vägverket också enligt *Vägverkets styrhandbok* definierat processen *Leda och styra*<sup>19</sup> samt stödprocesserna *Kompetensförsörja*, *Informera och kommunicera*, *Upphandla och bevaka marknad* samt *Hantera IT och data*. Det kan även förekomma enhetsvisa stödprocesser i myndigheten.

Se bilden nedan över Vägverkets processer



Figur 13. Vägverkets och Vägverkets kunders processer (Från vision till resultat – Vägverkets styrhandbok, version 2.0, s 7)

Respektive huvudprocess delas också in i fyra delprocesser: *Fånga kundbehov*, *Förbättra transportvillkor*, *Erbjuda rese-möjligheter* och *Stödja under resa*. Kunderna involveras i delprocesserna på lite olika sätt.

#### *Fånga kundbehov*

Inom delprocessen genomförs enligt *Verksamhetsbeskrivning enligt SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling 2004* dialogen mellan Vägverket och kunderna. Det är inom *Fånga kundbehov*

<sup>19</sup> För mer information om Vägverkets lednings- och styrprocess se *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, en pilotstudie, Akademirapport 2004:2, s 45-47*

som kundgruppsdokument, kundgruppsprogram och Vägverkets serviceåtaganden arbetas fram (s 52).

#### *Förbättra Transportvillkor*

Inom delprocessen genomförs i förekommande fall samrådsmöten, markägarsammanträden samt informationsdagar i samband med vägbyggen (s 52).

#### *Erbjuda resemöjligheter*

Förutsättningarna till att göra Vägverket till en bra 24-timmars myndigheten skapas genom bl a självbetjäningstjänster inom delprocessen .

#### *Stödja under resa*

Trafikanter kan lämna information om trafikstörningar och liknande till delprocessen. *Stödja under resa* förmedlar sedan framkomlighetsinformationen vidare till exempelvis radio så att alla trafikanter kan få del av informationen om aktuell framkomlighet på vägnätet.

### **5. Effektivitet**

Propositionen *Transportpolitik för en hållbar utveckling 97/98:56* är styrande för såväl Banverket som Vägverket. Det övergripande transportpolitiska målet samt att ett effektivitetsmål ligger inbyggt i detta påverkar med andra ord båda myndigheternas verksamheter. (se närmare avsnitt 5. *Effektivitet* i beskrivningen av Banverket).

På samma sätt som i *Banverkets regleringsbrev för budgetåret 2004*, har regeringen också uttalat fokus på effektivitet i *Vägverkets regleringsbrev för budgetåret 2004*. I regleringsbrevet står att i de fall som kostnaderna för projekt ökar med mer än tio procent jämfört med projektets prognostiserade kostnad så måste projektet omprövas och planen för det revideras.

Inom ramen för det transportpolitiska delmålet om *säker trafik* har Vägverket i sitt *regleringsbrev för budgetåret 2004* också ett mål som innehåller effektivitet:

”Målet är att genomföra kostnadseffektiva trafiksäkerhetsåtgärder på det statliga vägnätet så att antalet dödade minskas. Åtgärder som särskilt syftar till att förbättra barns trafiksäkerhet skall prioriteras.”  
(*Vägverkets regleringsbrev för budgetåret 2004*, stycke ”Etappmål och återrapporteringskrav för verksamhetsområde vägar”, Säker trafik, punkt b)

Återrapporteringsform för målet är *beräknat antal färre dödade och färre svårt skadade till följd av Vägverkets åtgärder*.

Vägverket talar också om vikten av effektivitet för dess kunder. I inledningen till *Nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015* står att Vägverket vision, om att göra den goda resan möjlig, innebär *säkra, effektiva* och *miljöanpassade* transporter för såväl medborgare som näringsliv. Uppfyllandet av en goda resan kräver dock samverkan mellan olika parter i vägtransportsystemet. På samma sätt som det ska vara lätt för en medborgare att byta mellan olika färdssätt ska en transportör enkelt kunna lasta om gods mellan olika transportslag, så att bästa effektivitet till lägsta kostnad kan uppnås. (s 8)

I Vägverkets arbete med den nationella planen för vägtransportssystemet har de åtgärder som till lägsta kostnad löser flest problem prioriterats. Ett mått som är viktigt för att undersöka en viss åtgärds kostnadseffektivitet är nettonuvärdeskvoten (NNK) (s 23).

”NNK räknas ut genom att en åtgärds samlade beräkningsbara nytta under livslängden reduceras med kostnaden för åtgärden. Återstoden divideras sedan med åtgärds-kostnaden varvid NNK erhålls. En nettonuvärdeskvot på 0,5 (NNK = 0,5) innebär att för varje satsad hundralapp erhålls denna åter plus ytterligare en femtiolapp i avkastning, sett över projektets hela livslängd.”

(Den goda resan – nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015, s 23)

NNK hanterar dock enbart kostnadseffektivitet. Den kan endast användas för de fall då nytto- och kostnadsposterna kan räknas om till pengar.

”NNK inrymmer dock inte alla nytto- och kostnadsposter utan endast de som är möjliga att direkt uttrycka i pengar. Negativa och positiva effekter som är svåra att kvantifiera och värdera tillkommer. Exempel på sådana effekter är intrång i landskapet.”

(Den goda resan – nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015, s 24)

I Vägverkets styrkortmodell finns som nämnts tidigare ett fokusområde som kallas *Internt/finansiellt fokus*. Vägverket har i sin strategiska karta som presenteras i *Strategisk plan för Vägverket 2005-2014* bl a ställt upp följande mål för det interna respektive det finansiella perspektivet: *effektivt genomförande* samt *maximera effektivitet (nytta/kostnad)* (s 14).

Målet *effektivt genomförande* som finns inom det interna perspektivet innebär att ett processorienterat arbetssätt tillämpas, vilket ska förbättras kontinuerligt. Beslut ska fattas utifrån tillförlitliga beslutsunderlag och en god uppföljning av verksamheten ska ske. Myndighetens arbetssätt ska vara effektivt och verksamheten ska genomföras med kundorientering, helhetssyn och samverkan. Detta ska leda till att värde för medborgarna och näringsliv skapas. De ständiga förbättringarna av verksamheten leder till ökat kundvärde. (s 15 och 31)

Målet *maximera effektivitet (nytta/kostnad)* finns inom det finansiella perspektivet och innebär att myndigheten hela tiden ska sträva efter att få ut *mer kundnytta för pengarna*. Detta ska ske genom en god hushållning av finansiella resurser och en effektiv resursallokering. Myndigheten ska ha en finansiell styrning som är effektiv och kostnadseffektiviteten ska vara hög. (s 15 och 30)

## EN FALLSTUDIE AV VÄGVERKETS ARBETE MED KUNDORIENTERING – ANALYS

### Vägverkets arbete med kundorientering utifrån genomförda intervjuer

Analysavsnittet, i vilket resultatet av intervjuer med Vägverket presenteras och analyseras, är uppdelad i fem delar:

1. Kundbegreppet – vem är Vägverkets kund
2. Kundorientering – vad innebär det
  - a. Tillgång för kund
  - b. Möjlighet till val för kund
  - c. Information till kund
  - d. Möjlighet till avhjälpande för kund
  - e. Representation av kundens åsikter/synpunkter
3. Relationen mellan kundorientering och effektivitet
4. Relationen mellan kundorientering och verksamhetsstyrning
5. Faktorer som främjar kundorientering
6. Faktorer som hämmar kundorientering

Det förekommer fall då informationen i de olika delarna överlappar varandra. Data som presenteras under avsnittet *Relationen mellan kundorientering och effektivitet* skulle exempelvis i vissa fall även kunna presenteras under avsnittet *Faktorer som främjar kundorientering*. De olika delarna är alltså inte ömsesidigt uteslutande utan hänger i många fall nära samman.

### 1. Kundbegreppet – vem är Vägverkets kund

När kundbegreppet implementerades i Vägverket var det enligt en av intervjuersonen en "väldig strid" om vad en kund var för något. Det fanns också enligt en annan av intervjuersonen de som tyckte att kundbegreppet luktade för mycket "köp och sälj".

"...det finns ju en historia tillbaks när vi hade våran generaldirektör före GD, då...då ville man ju inte använda kundbegreppet för man tyckte att vi var en statlig myndighet men sen har tiden förändrats och på något sätt så tror jag att man ändå har landat i att om man ska försöka ha ett gemensamt begrepp ändå liksom för dom som vi finns till för. För det är ju egentligen mer intressant än det här kundbegreppet, så är det ju att Vägverket ska arbeta för dom som vi är till för." (VV18 040824)

Att kundbegreppet fortfarande kan uppfattas som lite krångligt i organisationen framkommer vid vissa intervjuer medan andra intervjuersoner menar att man nu inom Vägverket börjat bli bekväm med kundbegreppet.

"...det här med kund alltså det är krångligt, det krånglar till det för många, va. Vilka är kunder, vilka är inte kunder. Vi har en kunddefinition som är lite svår att förstå just nu tycker jag. Alltså de som betalar för det är inte kunder, dvs uppdragsgivaren, dom är uppdragsgivare, normalt är ju den som kommer med pengar kunden men så är det inte. Nu har vi sagt att kunder är dels samarbetspartner, de är ju fan inte kunder de är samarbetspartner, och dels användare eller avnämare av systemet. Men också ska jag säga, de som påverkas av det, dom skulle man kunna se som kunder för de betalar ju faktiskt via skatt på något sätt till det här, va, så att det är väl rimligt... Men det är lite sådär, det är lite svårt att förstå, och det irriterar människor att man ska behöva lägga tid på begripligheten av ett system som man jobbar i." (VV8 040429)

Vilka är Vägverkets kunder och vilka är det inte? Det förekommer en uppfattning om att Vägverkets kunder är de som ställer upp på Vägverkets verksamhetsidé. Att de som vill köra 300 km/h på vägarna förstör den goda resan för andra trafikanter, varför dessa inte är att betrakta som Vägverkets kunder.

"...vi har vant oss vid att kunder är dom som vi finns till för, kunder är dom vi skapar mervärde för. Kunder är dom som ställer upp på vår verksamhetsidé...det är inte lika accepterat men det är ändå, alltså tar du trafiksäkerhet så är det en väsentlig, en väsentlig del i kundbegreppet för att förstå hur vi kan prata kunder och övervakning till exempel." (VV6 040414)

"Det är inte dom som kör för fort som är våra kunder, va. Det är liksom bara en överföring av ett resonemang som är vanligt när man håller på med produkter, man definierar kunder i förhållande till sin verksamhetsidé och som gör det ganska lätt för oss men alla...det tar lite tid innan det här sitter i ryggmärgen därför det är ju att tar du myndighetsdelen av verksamheten, de som jobbar med trafikregler och sånt här. De har nog aldrig historiskt sett det som att dom finns till för dom som också vill ha ordning och reda utan att dom finns till för de som inte vill ha trafikregler. Man har sett i den traditionella myndighetsvärlden som att de man jobbar med det är de som bryter mot reglerna." (VV6 040414)

"...den som vill köra 300 km i timmen på vårt vägtransportsystem är inte vår kund...Det där har vi diskussion om internt men om man strikt logiskt skulle definiera det så hamnar man nog i att egentligen är det så. Därför att den personen går utanför den ram som systemet tillåter och skapar därmed dåliga resor för alla andra medtrafikanter. Eller risk för dåliga resor ska vi säga, en väldigt kraftigt förhöjd risk någonstans så händer det ju nått då om man kör så, va. Så att det går åt helvete för någon annan eller också kan man bara ta miljöaspekten, bara den, va, innebär ju också att man bränner bränsle som ligger långt utöver och därmed koldioxidutsläpp...och andra utsläpp också. Så att inom ramen för de transportpolitiska målen så beror vad den goda resan är ju på vad kunderna, hur kundernas preferenser utvecklas va, det gör dom ju men det är viktigt just det där inom ramen så vi måste ju sälja miljö och säkerhetsbitarna och även den här ekonomiska begränsningen till kunden.." (VV1 040413)

Andra intervjupersoner menar att kunderna är de som Vägverket är till för, samt att myndighetens kundbegrepp innefattar både de som betalar för vissa tjänster i Vägverket (exempelvis körkort och trafikregistret) samt de som använder Vägverkets tjänster och de som påverkas av Vägverkets tjänster eller verksamhet. I de två sistnämnda fallen kan det handla om trafikanter på vägarna respektive de som bor utefter en väg och berörs av buller/damm.

Inte i någon av de intervjuer som genomförts med anställda på huvudkontoret har dock användningen av kundbegreppet i statlig förvaltning, och mer specifikt i relation till medborgare och näringsliv, ifrågasatts. Att medborgaren kan kallas för Vägverkets kund och delas in i olika kundgrupper är alltså inget som intervjupersonerna gett uttryck för tvivel om i intervjuerna. Dock har det förekommit synpunkter på att själva indelningen i de olika kundgrupperna inte är helt till fullo. En av intervjupersonerna menar också att det förekommer en oro i organisationen över att samtliga grupper i samhället inte täcks in i den nuvarande indelningen.

"Och vi har ju nu det här med att vissa säger "jamen herregud, vi kan ju inte hålla på så där med utpekade kundgrupper vaddå, var finns dom arbetslösa och manliga någonstans? Var finns dom sjukförsäkrade kvinnorna? Dom finns ju inte med?". "Nej, det här är liksom just nu utpekade grupper". "Jamen invandrarna då?". "Nej, just det. Dom finns inte med som grupp, men dom finns överallt i alla fall". Och sen... Liksom... Ibland så brukar vi säga och skoja och säga att Vägverket är drabbat av fullständighetsnoja. Det ska vara så fullständigt som möjligt liksom innan man kan släppa saker. Koll,



total koll. Man vågar liksom inte släppa lite granna. Men okej då, om vi nu har gjort någonting till 85 % som är bra "men vi kör väl och testar då". Nej, men vi måste satsa hur många miljoner som helst för att komma upp på 105 %." (VV4 040414)

Intervjupersonerna menar dock att diskussionen kring indelningen av kunderna i olika kundgrupper hela tiden ska hållas levande. Indelningen kan komma att förändras både en och flera gånger framöver bl a som en följd av förändringar som sker i samhället vilket ändrar förutsättningarna för kunderna.

## **2. Kundorientering – vad innebär det**

Det framkommer i intervjuerna att många anställda inom Vägverket inte uppfattar kundorientering som något nytt utan att detta är någonting som man har arbetat med sedan lång tid tillbaka i myndigheten.

"...om man går och frågar folk som jobbat här i fyrtio år så säger de att vi har varit kundorienterade hela tiden." (VV13 040507)

"Alltså, frågar man folk som har jobbat i Vägverket länge säger dom ju att "men vi har ju alltid varit kundorienterade". Och jag tror... vi har ett problem i Vägverket och det gäller inte bara det här ordet, kundorientering, utan det gäller ord generellt. Att vi lägger så olika betydelse i orden att vi har ibland svårt att kommunicera, veta vad vi pratar om när vi pratar med olika människor...Så är det med begreppet kundorientering också va." (VV4 040414)

"...i ett fem års perspektiv då så tycker jag att vi för fem år sedan på X började bygga upp en medvetenhet om det. Vi diskuterade mycket kundorientering..." (VV15 040601)

Å andra sidan finns det de som pratar om att kundorientering även har förekommit tidigare men att dagens kundorientering skiljer sig då den är mer strukturell och systematisk än tidigare former av kundorientering.

"Kundorientering för Vägverket är ju inget nytt. Om man tittar på väghållningsregionerna då så, dom har otroligt mycket kontakter med, och så har vi förarprovet och dom bitarna som har liksom väldigt mycket kundkontakter så att...det är ju ingenting nytt och det är en del då på regionerna som kan tycka att "det här är väl inget nu, va, det här har vi alltid jobbat med", va när det gäller driftfrågor, vinterväghållning och så vidare, man möter ju kunderna i väldigt många sammanhang så att...men däremot det här med att systematisera det och faktiskt samlas kring det i hela Vägverket, va, det är ju nytt." (VV5 040414)

"...att mer systematiskt ta till vara kunskap om kunderna." (VV11 040504)

Att Vägverket har kommit så långt att man systematiskt verkligen har ändrat sitt arbetssätt i och med det här med kundorientering tror dock inte intervjupersonerna. Man ser sig själv som i början av en process med kundorientering, en lång process som kommer att ta tid

Intervjupersonerna uttrycker innebörden av kundorientering på lite olika sätt. Något som dock återkommer i intervjuerna är att det handlar om att föra en dialog med kunderna och om att ta ett "utifrån- och- in perspektiv" på verksamheten. Vägverket upplevs till viss del vara präglad av en planerar- eller ingenjörskultur, att det är det som anses fint internt i organisationen som är det som också anses viktigt att göra. Synsättet att "Vägverket bygger motorvägar" försöker man

genom ett "utifrån och in perspektiv" att komma ifrån. Istället bör uppfattningen vara att Vägverket erbjuder transportslösningar och det är ju inte säkert att det är motorvägar som är lösningen på alla problem i vägtransportsystemet.

"För mig betyder det (*kundorientering*) att låta, som jag sa tidigare, det vara omgivningen som sätter värderingarna på vad som betyder någonting istället för invärden. Det är det allra viktigaste av alltihopa. Så att omvärlden definierar, värdesätter, och prioriterar egentligen då, men naturligtvis inte i en roll där vi lägger oss bara platt och säger, "vi gör allt ni vill" utan i dialog med omgivningen. För det handlar ju om, det kommer *vi* aldrig att komma ifrån att det finns begränsade resurser, det finns saker vi inte kan... om någon säger t ex jag vill kunna köra i 200 km i timmen, så kan man inte bara säga, "ja det skall du". Utan då måste man ju föra en dialog kring, vad är möjligt och vad är rätt, vad är det du egentligen önskar och vad är ditt behov egentligen?" (VV13 040507)

En annan innebörd av kundorientering som framkommer i samband med intervjuerna är att man i och med kundorienteringen inte längre ser människor som en klump, exempelvis som bilister, utan som nyttjare av systemet. I och med kundorienteringen ser man tydligare att det finns andra grupper än bilister, exempelvis cyklister och gångare, som också nyttjar vägtransportsystemet och som har olika typer av behov och önskemål. En annan innebörd av kundorientering som framkommit under intervjuerna är att man genom kundorientering minskar risken att som en stor organisation bli till en ställföreträdande kund.

"...i enkelhet är det väl att utgå från kundernas behov, att titta, när man tittar på sin verksamhet så tittar man inte inifrån och ut utan utifrån och in. Tycker jag. Är det vi gör bra för dem vi finns till för? Trafikanterna. Det är kundorientering för mig. Därför att jag tror så att i grunden blir det lätt så i en stor organisation att man gärna blir ställföreträdande kund. Att man vet, vad som är bra för kunderna. Utan att i större utsträckning stämt av det med trafikanterna och kunderna." (VV11 040504)

"...det ska vara en viktig bit i kundorienteringen att vi gör rätt saker och att vi kommer fram till det genom den här dialogen om prestationer med kunderna. Att det inte blir så att vi pådyvlar samhället en massa saker som man inte vill ha..." (VV16 040601)

Även det att kundorientering får som resultat att man reflekterar över vad man gör och för vem man gör något, uppkommer som en synpunkt i samband med intervjuerna:

"Kundorientering tycker ju jag innebär i praktiken att man, vid allt man gör så ska man fundera varför man gör det och för vem man gör det man gör. Alltså det man gör då, vem som är slutkunden, vem som har nytta av det här, vem är det som vi till skapa nytta för då, om man säger så. Det tycker jag är kundorientering, vad man än har för plats i organisationen, va, inte tappa det här perspektivet om vi säger så, va" (VV10 040504)

Samtliga intervjupersoner är överens om att kundorienteringen sker inom transportpolitikens ramar, att arbetet med kundorientering måste röra sig inom ramen för uppdragsgivarens krav. Dock menar man att detta inte är något hinder för kundorientering. Tvärtom finns det mycket som kan göras för kunderna inom ramen för de transportpolitiska målen och fördelningen av anslag för myndigheten.

"...vad vi ska göra är ju att uppnå de trafikpolitiska målen. Men då ska ju vi givetvis göra det genom att skapa så mycket nytta för trafikanterna som möjligt, inom ramen för det. Man kan säga så här att det är en fråga om, vår uppdragsgivare regeringen vill ju att trafikanterna ska tycka att transportsystemet är bra. Att det svarar mot deras önskemål att det ger dom de tjänster och bidrar till de livskvaliteter de vill

ha. Men det är klart att vi kan ju inte bidra till livskvalitet i någon sorts allmän mening, utan det är just på det här området.

- Inom det transportpolitiska området?

Ja, precis och det är målen som är avgörande. Kundorientering innebär ju inte att vi säger ja och amen till vad kunderna önskar, utan vi måste alltså ta en dialog." (VV12 040506)

Som ett led i Vägverkets kundorientering har kundgruppsdokument tagits fram för Vägverkets alla elva kundgrupper, inom Stödja medborgarnas resor och Stödja näringslivets transporter. Kundgruppen *Barn och unga* var pilot för arbetet med att ta fram kundgruppsdokument. Just nu pågår ett arbete inom Vägverket med att ställa de respektive kundgruppernas definierade behov och önskemål mot varandra, samt mot de transportpolitiska delmålen. Arbetet ska resultera i två avvägda kundprogram, ett för medborgarna och ett för näringslivet.

Uppfattningen om huruvida kundorientering har kommit för att stanna eller om det är en övergående trend varierar lite. Dock menar man att stödet från GD rörande kundorientering har varit viktigt samt att en grund för kundorientering i Vägverket har lagts genom propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst 97/98:136* och diskussionerna om "24-timmars myndigheten". En intervjuperson menar dock att det fokus som är på kundorientering idag inom Vägverket kommer att mattas.

"Men Vägverket är ju lite grand så, vi är en sån här pendel, vi är väldigt duktiga på att pendla... nu gör vi, pendlar vi mot kundorientering och försöker vi göra det på så bra sätt vi kan dåra, och sen så småningom så kommer det kanske hamna mitt i någonstans...mellan kundorientering och tidigare arbeten då, va. Vi är duktiga på att ta till oss nytt. Så då tar vi ut svängarna och sen så kör vi på den linjen då, va. Och sen så kommer det säkert...modereras lite grand, eftersom då, men personligen så tycker jag bara att det är bra. Jag tror att man måste ta ut svängarna för att få in ett nytt tankesätt, för det är så många medarbetare som i det här ska förändra sig och tänka på ett nytt sätt så då måste man sikta lite högre än vad man egentligen tror att man kommer att nå." (VV9 040504)

Arbetet med kundorientering skiljer sig mellan huvudkontoret och regionerna inom Vägverket i den mån att regionerna träffar kunderna i den dagliga verksamheten på ett sätt som man inte gör på huvudkontoret.

"Jag menar regionalt så har vi ju en närmare kundkontakt, om vi nu sätter kundkontakten med enskilda personer och lokala organisationer. Och på HK har det ju i ett nationellt perspektiv, centrala organisationer, myndigheter och så vidare...så vi har ju lite olika roller där." (VV15 040601)

## **2 a. Tillgång för kund**

Den första oktober 2004 ska en nationell kundtjänst börja gälla för hela Vägverkets organisation. Kunderna ska oavsett var i landet de befinner sig kunna ringa ett nummer och via det komma till en gemensam växel för hela Vägverket. I den nationella kundtjänsten kommer kundernas synpunkter också att registreras i ett kundärendehanteringssystem. De anställda inom Vägverket ska också kunna använda kundärendehanteringssystemet för att registrera kundernas synpunkter samt kunna gå in och göra utsnitt och uttag i systemet rörande olika kundgruppers synpunkter. Användandet av ärendehanteringssystem är dock inget nytt för Vägverket, i region

Mälardalen finns exempelvis sedan fyra till fem år tillbaka ett system för registrering av fysiska åtgärder.

Grunden för prioriteringar mellan att reparera/bygga ut olika vägar eller ej ska enligt intervjuerna utgöras av samhällsekonomiska beräkningar. Att de åtgärder vidtas som ger mest trafikpolitisk nytta för pengarna.

*"...alltså vi hoppas ju att det där sker utifrån samhällsekonomiska lönsamhetsberäkningar så att vi ...alltså man kan säga att vi vidtar ju åtgärder där vi får mest trafikpolitisk nytta för pengarna, va. Och så finns det någon slags undre gräns, någon slags skamgräns, där vi säger att det får inte vara sämre än så här för ngn slags grundläggande kvalitet måste vi ändå tillhandhålla för annars är inte tjänsten inte värd att tillhandhålla, va." (VV12 040506)*

Ett av nyckelorden som används av intervjupersonerna för hur prioriteringen ska gå till mellan kundbehov är "systematik". Att kundbehov på ett systematiskt sätt ska tas in, hanteras och värderas.

*"- Om man tänker på demokrati och rättsäkerhet och kundorientering. Spontant kanske man tänker, rörande kundorientering av en myndighet, att det är väl inte bara de som skriker mest som får sina behov uppfyllda?"*

*Nej, men det är viktigt. Det är ju det som är ett bekymmer, att man måste ha en systematisk process för att samla in kundönskemål och sedan värdera dem, va. Vilka av de här önskemålen ska vi tillfredställa och vilka ska vi inte tillfredställa och hur ska vi förklara att vi inte tillfredsställer dem vi inte tillfredställer. Och det är alldeles riktigt, det är en av de stora frågorna just nu hur man på ett systematiskt sätt tar tillvara...alltså samlar in och värderar kundönskemål och det gör man ju inom den här delprocess ett, fånga kundbehov... Och det är klart att det kommer ta många år innan vi har något jätte bra på det området men vi har åtminstone börjat i den systematiska ändan." (VV12 040506)*

Att det ska komma någon matematisk formel för prioriteringar mellan olika kundbehov tror intervjupersonerna dock inte.

*"...det är klart att vi kommer utveckla det här på sikt, va, men alltså till, i slutändan så tror jag inte att man kan ta fram ngn matematisk formel för att vikta, va, utan i slutändan så måste det vara ngn slags känsla och den erfarenhet som finns... Men det som är viktigt är att man är tydlig med motiven, för är man inte det då får vi skäll, va, man säger "varför har ni gjort så här?!" men kan man då tala om att det är faktiskt så här, "det här tycker vi inte om!" och så kan man ändå acceptera det... Men vi måste vara tydliga med vad vi har gjort för prioriteringar och det måste vara transparent." (VV5 040414)*

En uppfattning som kommit till uttryck i samband med intervjuerna är också att man kanske inte behöver kunna mäta allt, kunna visa vilken konkret påverkan eller resultat en viss åtgärd ger för att den ska prioriteras. I samband med exempelvis mjuka frågor, attitydfrågor, som kan vara svåra att mäta resultatet eller effekten av så kan också sunt förnuft gå bra. Det kan exempelvis vara "vettigt" att genomföra informationskampanjer kring alkohol och trafik trots att man inte kan peka på att det minskar antalet olyckor eller rattfulla i trafiken med en viss procent.

*"...det är ju inte så enkelt att man kan räkna på allting men då underlättar det ju i alla fall om man kommer överens om att man räknar vissa saker, åtminstone, på samma sätt." (VV14 040511)*

## **2 b. Möjlighet till val för kund**

Vägverket använder sig enligt intervjupersonerna av exempelvis NKI, resvaneundersökningar, PDS-studier, dialogprojekt och väggenjörer (på regionnivå) för att ta reda på vad kunderna efterfrågar.

"...vi har ju hittills jobbat ganska mycket med NKI-undersökning som det här övergripande verktyget men även med resvaneundersökning, men alltså NKI har fokus ganska mycket varit på faktiskt våra leveranser. Så det stora jobbet som har hänt nu under vintern här är att det har gjorts alltså kundundersökningar i ett format alltså med PDS-studie, studier, problem detection studies. Där man liksom då egentligen bara har frågat eller försökt att ta reda på vad är problemet med ert resande. När man pratar medborgare, just att vad är liksom problemet med resandet och det är det ju såklart att nu när vi frågar första gången det blir ganska mycket fokus på, det är klart att dom vet att det är Vägverket som frågar va, så hamnar man nära vägen men ändå så upptäcker man ju där då att trygghetsfaktorer och liksom trafikmoralfrågor kommer väldigt högt upp. Vilket då ändå pekar på att vi kanske inte, visar att Vägverket inte har haft full kunskap om kundernas behov innan." (VV7 040429)

"...industrin är ju lättare att komma till tals med än med medborgaren i allmänhet. Det är väldigt svårt att ha en dialogmetod med medborgarna eftersom att de är så många, va. Men i industrin där finns det mer företrädare för olika industrigrupper och så, så jag tror att det är lättare." (VV8 040429)

Intervjupersonerna har dock berättat att Vägverkets nuvarande NKI är på väg att bytas mot ett nytt NKI som fokuserar kundernas nöjdhet med leveransen av den goda resan. Det NKI som används i Vägverket idag fokuserar nöjdheten med Vägverket som myndighet. Det nya NKI'et kommer att användas tillsammans med det nuvarande under 2005 och sedan användas ensamt från 2006. NKI används både på central och regional nivå i Vägverket, det är dock samma frågor oavsett nivå.

Enligt intervjupersonerna tolkar Vägverket de behov och önskemål som kommer in från kunderna. Man skiljer också mellan subjektiva önskemål och objektiva behov. Användningen av mitträcken eller separationsräcken anges som ett exempel på skillnaden mellan de subjektiva önskemålen och de objektiva behoven.

"...det är ju ingen som har uttryckt behov utav det av våra kundgrupper. "Vi behöver ett mitträcke" utan vad man har uttryckt är att jag...vill inte bli skadad eller jag vill minska riskerna att dö eller allvarligt skadas. Och då har vi sett att detta är en lösning som svarar emot det önskemålet eller det...löser då någonting på ett sätt som kanske inte någon har artikulerat i ett önskemål. (VV8 040429)

## **2 c. Information till kund**

Den information som går ut till kunderna från Vägverket går via kanaler som myndighetens hemsida, tidningen Sommarvägen respektive Vintervägen, Trafikregistret, affischer i samband med kampanjer och projekt eller information i skolor osv. Regionerna har också ytterligare informationskanaler utöver de kanaler som gäller centralt för Vägverket.

"dels så är det ju alltså om man börjar vid den centrala informationen så är det ju väldigt mycket via hemsidan och det är väldigt mycket via...trafikregistret. Dom är ju åter volymmässigt, för trafikregistret bli stora volymer, därifrån skickar dom bl a ut om inte annat alla bilskatter t ex och sådär. Det kommer ju en del information om deras regler framförallt med ut den vägen. Sen är det hemsidan och sen är det ju såklart kampanjvägen som man, ja det är mycket sektorspengar som går till kampanjverksamhet av olika slag." (VV7 040429)

"...budskapen är oftast styrda av, projektstyrda egentligen då, va. Dom är riktade budskap... man driver ju mycket av sektorsverksamheten som projekt och då kan det vara, just nu går till exempel ett stort "don't drink and drive" projekt som riktar in sig på lite olika sätt då, men ofta via kampanjer eller informationer på skolor, den vägen. Så att...men den hålls ju ändå ihop då också via, vi har en stödprocess för det också, stöd för att hålla ihop information och kommunikation, som försöker hålla ihop hur det ser ut och sådär." (VV7 040429)

"...men generellt så tror jag inte att det är särskilt intressant för människor att diskutera hur, någon bild av Vägverket utan de är intresserade av det vi levererar och sen visar det sig att jaha, var det Vägverket som skötte om det här, det var ju inte så bra, i de fall de ser det va, i de fall det är bra så får de aldrig reda på att det är vi som har gjort det. Och det får man nog leva med tror jag." (VV8 040429)

Vägverkets serviceåtaganden är också en informationskanal ut till kunderna, en informationskanal för vilken kunderna är med och utformar informationen. Nivåer och områden för serviceåtaganden ska enligt intervjupersonerna bestämmas i samråd med kunderna. Serviceåtaganden hjälper också Vägverket att tydliggöra vilka förväntningar kunderna kan ha på Vägverket inom olika områden. Serviceåtaganden utvecklas på nationell nivå inom Vägverket och vidareutvecklas sedan för att vara tillämpliga på regional nivå. Tanken är att serviceåtaganden för vägtransportssystemet ska börja användas under 2005.

#### **2 d. Möjlighet till avhjälpan för kund**

Som nämndes tidigare kommer Vägverket att från den första oktober 2004 ha en nationell kundtjänst. Kundtjänsten ska vara gemensam för hela Vägverkets organisation och kunderna ska, oavsett var i landet de befinner sig, kunna ringa ett nummer och komma till en gemensam växel för hela Vägverket. I den nationella kundtjänsten kommer kundernas synpunkter och klagomål också att registreras i ett kundärendehanteringssystem. Den nationella kundtjänsten kommer också kunna hjälpa kunderna direkt med vissa av deras frågor.

De anställda inom Vägverket ska enligt intervjupersonerna kunna använda kundärendehanteringssystemet för att registrera kundernas synpunkter och klagomål samt kunna gå in och göra utsnitt och uttag i systemet rörande olika kundgruppers behov och önskemål.

Klagomål som riktas till Vägverket eller förslag på lösningar för olika upplevda problem tas dock inte omedelbart för givna av Vägverket. Enligt intervjupersonerna försöker man istället tolka det kunderna säger för att se vad deras problem är och utifrån det fundera över vilken som är den bästa lösningen på problemet.

"Så att det är viktigt när man ser de här, det är alltså att se vilka är behoven och vilka är lösningarna och inte acceptera då heller från kunderna att de talar om lösningarna för oss... De ska se problemen och behoven och sen ska vi försöka se då vilken är den smartaste lösningen utifrån hela det här systemet, va." (VV8 040429)

#### **2 e. Representation av kundens åsikter/synpunkter**

Olika aktörer i Vägverkets omgivning ser sig enligt intervjupersonerna som representanter för medborgarnas behov och önskemål. Riksdag, regering och kommunalråden som har valts i en demokratisk process är exempel på de aktörer som nämnts i intervjuerna och som anser sig vara

medborgarnas företrädare. De flesta intervjupersonerna menar att det inte är ofta förekommande att de behov och önskemål som identifierats hos kunderna, av Vägverket, går emot de mål som Vägverket fått i regleringsbrevet. I de fall detta händer kan dock inte Vägverket gå emot regeringen och fokusera områden som går utanför det uppdrag som det har fått. Det man kan göra är istället att framföra till departementet att de föreligger en diskrepans mellan de behov och önskemål som har identifierats av Vägverket, och de mål som Vägverket har i sitt regleringsbrev.

Att anslagen är begränsade innebär enligt intervjupersonerna att Vägverket inte kan uppfylla kundernas alla önskemål och behov. Detta oavsett om myndigheten kan tycka att de synpunkter som framförs av kunderna, ur kundernas synvinkel, är berättigade att ta hänsyn till.

*"Allt det här när vi tar till oss kundönskemål och avgör om de ska få påverka verksamheten, allt görs ju inom ramarna för transportpolitiska mål. Det finns ju t ex alltid en grupp människor som vill ha fri hastighet på vägarna och det kommer dom ju inte få igenom fastän vi vet att dom...det är ett antal som vill det. Och det är klart att anslagen också påverkar väldigt mycket. Många klagar över att det är dålig drift och underhåll, vi väljer att prioritera de största sträckorna, de viktigaste...det strategiska vägnätet då. Medan de mindre får stå tillbaka och det är många som klagar över det och det skulle vi ju naturligtvis vilja göra någonting åt men då räcker inte anslagen, så det påverkar hela tiden."*

*(VV2 040413)*

Några av intervjupersonerna menar också att det är svårt för Vägverket att ersätta de behov och fokus som man har haft sedan tidigare, med de nya behov och önskemål som har identifierats för kundgrupperna.

*"Vi...hade ganska tydliga förslag på vad vi tyckte att man borde göra, samtidigt får vi mindre anslag hela tiden och när vi då lämnar ett förslag som kanske hamnar här i delprocess två och när de äntligen kom så långt att de kan se utifrån sina pengar då vad de skulle kunna göra så såg vi ju risken att det vi har gjort förut, det som fanns med sedan gammalt det kom med men det här nya som vi föreslog som inte fanns med det togs bort när man då skulle dra ner på...för att komma inom ramen, så visst finns det en risk att vi för mycket kör på i dom gamla spåren. Det är ju också så att för man in nya önskemål, nya behov och verksamheter så måste man ta bort det gamla för vi får ju inga mer pengar och det är ofta väldigt svårt."* *(VV2 040413)*

Dialogprojekt är en metod som involverar kunderna i Vägverkets arbete med olika frågor, det kan röra sig om hur en väg ska utformas, hur vinterväghållningen ska genomföras osv.

*"...alltså ute regionalt är det ju klart i de här dialogprojekten faktiskt, det är ju väldigt bra exempel på kundorientering där man ju även inom driftområden diskuterar, alltså försöker få till dialoggrupper så att man kan prata om dom. Det finns såna där, nej, nu kommer jag inte ihåg, vad, ja det är för region Mitt tror jag, dom har ett sån där dialogprojekt där det blev lite fel på ett ställe, det var ingen som klagade så när dom pratade med dom, träffade dom nästa gång så var det, var det ju liksom då "nej, vi har ju varit med och bestämt det här så det kunde vi väl ju liksom inte klaga på", alltså och då väntade dom och pratade om det vid nästa gång dom träffades istället för att hålla på och ringa och klaga."* *(VV7 040429)*

### **3. Relationen mellan kundorientering och effektivitet**

Effektivitet är ett av de tre ledorden för Vägverkets nya organisation vilket innebär att effektivitet är någonting som man enligt intervjupersonerna arbetar mycket med. Intervjuerna pekar mot att uppfattningen i myndigheten är att det föreligger en positiv relation mellan kundorientering och effektivitet. Dock finns en oro för att det inledningsvis kan bli dyrare för Vägverket att arbeta

kundorienterat. Detta kan leda till att åtgärder som ger ökad kundnytta kan komma att prioriteras bort till förmån för billigare åtgärder med lägre kundnytta.

Vilken typ av effektivitet man menar att kundorientering påverkar varierar mellan intervjupersonerna. Vissa menar att kundorientering har en positiv inverkan på kostnadseffektiviteten (den *inre effektiviteten* eller *insatseffektiviteten*) medan andra menar att det är Vägverkets möjlighet till måluppfyllelse (den *yttre effektiviteten* eller *utsiktseffektiviteten*) som i första hand påverkas positivt genom kundorientering.

Kundorientering uppfattas av några av intervjupersonerna som ett nytt sätt att lösa de uppgifter som Vägverket som organisation har att genomföra. Ett sätt som möjliggör för myndigheten att uppfylla kraven från uppdragsgivaren men samtidigt hålla sig inom ramen för anslagen.

”- Varför har dagens kundorienteringen, den här strukturella kundorienteringen kommit?

Ser man hela offentlig sektor så tror jag att det är insikten om att den kan inte öka, utan det är budgettak och sådan saker som gör att...budgettak kombinerat med allt tuffare krav på myndigheterna från det politiska systemet. Alltså det går inte att lösa, vi kan inte lösa vår uppgift på det gamla vanliga sättet därför att det kräver i sån fall mer pengar, va. Och det andra sättet är att man fortsätter att göra allt som alltid har gjort och så sedan skapar man nya verksamheter för att lösa nya krav...Det är liksom, allt är yttringar av att vi faktiskt ska producera mer nytta för...alltså per krona. Och det som är fint med kundorienteringen för att det stämmer med ... vi kan ha en politisk styrd verksamhet och göra tolkningar av kundbegrepp, kundorientering som mkt väl stämmer med ett politiskt styrt system.” (VV6 040414)

”Alltså man tar det man alltid har, vi har alltid byggt nya vägar, det är vårt, våran standardlösning... Bygg nya vägar, sköt dom bättre, va. Bygg större vägar men det kanske finns lösningar som är effektivare och billigare och som ändå tillfredställer kunden lika väl och kanske tom bättre. Och på det sättet är kundorientering och effektivitet väldigt intimt ihopkopplade...” (VV8 040429)

Kundorientering uppfattas som ett möjligt sätt för Vägverket att åstadkomma ökad måluppfyllelse men intervjupersonerna poängterar samtidigt kundorienteringens relation till de transportpolitiska målen.

”...kundorientering kan ju bara vara en metod för att åstadkomma bättre måluppfyllelse. Men det får inte vara så att vi, med hänvisning till kundorientering, väljer en sämre måluppfyllelse.” (VV12 040506)

”Men det är ju alldeles klart att för stadsmakterna är det ju viktigt att om de skottar på oss 23 miljarder om året så ska ju inte medborgarna vara förbannade på Vägverket. De vill ju ha valuta för sina pengar, de vill ju ha trafikpolitisk måluppfyllelse och nöjda trafikanter. Och sedan är det ju vår uppgift att åstadkomma det utan...alltså nöjda trafikanter, utan att vi ger avkall på de transportpolitiska målen.” (VV12 040506)

Det framkom även under intervjuerna att riksdag och regering ser en positiv relation mellan kundorientering och effektivitet.

”Det finns ju andra myndigheter, om du tittar på Riksskatteverket om du tittar på tullen, det är väl de mest lysande exemplena. Det finns även andra exempel på myndigheter som har kunnat förbättra sin effektivitet ganska dramatiskt genom processororientering och kundorientering, va. Och det här har ju då inte gått statsmakterna förbi...” (VV12 040506)



Något som dock lyfts fram i samband med en intervju är att när olika behov och önskemål läggs in i Vägverkets system så måste man vara noggrann med att se till att det är "rätt" typ av behov och önskemål som läggs in samt att man bör rensa i systemet med jämna mellanrum. I annat fall riskerar kundorientering att öka Vägverkets kostnader.

"...det som upptäcktes i den här studien som är ett problem, det är ju att det ställs mycket krav in i systemet som var och en för sig är behjärtansvärt men sammantaget låser upp hela systemet och som ökar kostnaderna. Och just att med någon slags systematik dels vara lite mer noggrann innan man plockar in alla dessa nya krav, och kundsynpunkterna här va, att man har en systematik på det sätt man gör det, men också med jämna mellanrum göra rensningar i det där. Därför att, annars det bara läggs på, läggs på, läggs på..." (VV11 040504)

En intervjuperson pratar om effektivitet i termer av ökad kundnytta, vilket kundorientering kan hjälpa Vägverket att uppnå.

"...alltså om vi ska säga att effektivitet är mera nytta dåra, mera nytta till slutkund på något sätt. Men även,...om det ringer i min grannes telefon så ska jag gå och svara, dåva. På ett sätt så är ju det en effektivitet för kunden som ringer. Alltså att organisationen fungerar smidigare...att vissa medarbetare fungerar eller ja, försöker att vara mer smidiga och...ja inte är så regelstyrda utan försöker tänka mer flexibelt och är öppna och kan säga att "okej det här egentligen inte min uppgift men jag gör väl den nu dåra" så att den blir gjord istället för att vänta på Kalle kommer tillbaka från sin månad som han har varit borta..."

- När vi pratar om nytta...finns det någon sån här generell definition utav vad nytta är för någonting?...är det i antal sparade människoliv eller kan det vara en upplevelse eller vad...när man pratar internt?

"Nej, det är nog mer resultat för pengarna egentligen. Alltså jag tror att det egentligen, det är nog egentligen den nivån vi ligger på...på idag på något sätt. Alltså, i relation, alltså om man säger dom åtgärderna vi gör, för det behöver inte bara vara pengar enbart, utan de åtgärder som vi gör eller de insatser som vi gör....är dom de effektivaste..." (VV18 040824)

Huruvida olika kundgrupper har olika krav på effektivitet och att olika kundgrupper i någon utsträckning kan kopplas samman med en viss typ av effektivitet (jämför diskussionen kring begreppet *kundeffektivitet* i avsnittet *Teoretisk referensram*) är inte något som framkommit vid intervjuerna. Termen effektivitet har mer diskuterats på en övergripande nivå, i termer av minskade kostnader och ökad måluppfyllelse. En skillnad rörande effektivitetsfokus torde dock förekomma i vissa frågor mellan de enskilda medborgarna och aktörerna i näringslivet. De krav på cykelvägar och gångvägar, samt säkerhet på dessa, som exempelvis finns bland medborgarna är sannolikt inte lika prioriterat ur industrins synvinkel. Industrins önskemål om hög bärighet på vägarna, så att man kan transportera stora mängder gods och därmed minska kostnaderna för transporter är å andra sidan sannolikt inte lika prioriterat bland de enskilda medborgarna.

#### **4. Relationen mellan kundorientering och verksamhetsstyrning**

Rörande förhållandet mellan kundorientering och Vägverkets verksamhetsstyrning så är myndigheten mitt i en process att färdigställa de avvägda kundprogrammen som ska inverka på myndighetens strategiska plan och strategiska mål. Den strategiska planen och dess mål kommer sedan att påverka verksamhetsplaneringen för 2006. I dagsläget har den information som framkommit vid genomförandet av bl a PDS-studier under vintern 2003/2004 påverkat den

strategiska planen för 2005 och verksamhetsplaneringen för 2005 men kanske inte på det systematiska sätt som det är tänkt att kundgruppernas behov och önskemål ska göra framöver.

"Det som jag tror...ledningen här har sagt att vi behöver få till, och som jag tycker efter att ha jobbat med det ett år verkligen stämmer det är ju liksom rutiner för att ta hand om det kunderna faktiskt behöver och det som den här delprocessen "Fånga kundernas behov" försöker tydliggöra, va. Just den här processen att fånga in vad våra olika kunder, kommuner, omvärld....och de tillstånd vi har i förhållande till de transportpolitiska målen, vad säger dom egentligen? Sen ska dom tas in i organisationen, analyseras och vägas och sen ska dom bli en produkt i någon slags planering... Det är väl den rutinen som vi måste liksom jobba med." (VV18 040824)

Vägverket kommer under hösten 2004 också att tydligare fastställa "kundansvarigas roll" i organisationen, vilket kommer påverka verksamhetsstyrningen. Kundgruppsansvariga har som det är idag inte något budget- eller personalansvar. På nationell nivå har varje kundgrupp en kundansvarig medan regionerna själva avgör om det behövs en kundansvarig per kundgrupp eller om samma person kan ansvara för flera kundgrupper på regionnivå.

I samband med intervjuerna har kundorienteringens roll i förhållande till Vägverkets balanserade styrkort också berörts. Kundfokus är ju ett av perspektiven i styrkortet.

"...vi jobbar ju med såna här balanced scorecards och tittar man på våra styrkort då för olika enheter, hur de ser ut nu för i år jämfört med för två år sedan, just kundfokusdelen har utvecklats jätte mycket. Från att vi för ett par år sedan i princip bara hade att vi skulle ha nöjd-kund-index som hade det och det värdet så har vi mycket mer konkreta mål för olika kundgrupper. Så att när det gäller styrningen av verksamheten så har vi ju fått in kundorienteringen mycket, mycket tydligare redan. Och där kommer vi också att följa upp det och så har vi en ambition att presentera serviceåtaganden." (VV2 040413)

En annan av intervjupersonerna menar att genomförande av PDS-studier medfört att kundfokus i Vägverkets balanserade styrkort har kunnat utvecklas. Att myndigheten nu har börjat påverka styrningen av verksamheten utifrån styrkortets kundperspektiv. Det har även i samband med intervjuerna framkommit en uppfattning om att det balanserade styrkortets roll i styrningen fått en naturligare roll genom kundorienteringsarbetet.

"Vår strategiska plan är ju fokusindeldad enligt vårt styrkort då, men det är väl egentligen mest för att hjälpa till, så det finns ju kundfokus då som nu blir, får mycket mer materia tack vare de här PDS-studierna, va. För att vi nu vågar faktiskt stoppa in lite i styrningen efter vad kunderna vill ha." (VV7 040429)

"...det känns lite kul på det viset att det här styrkortet har ju varit en sån där hybrid har man väl tyckt i många år, men plötsligt börjar det falla bättre på plats. I och med att, speciellt kundfokus har fått större balans, förut var det uppdragsgivarfokus, allting kunde stoppas in i uppdragsgivarfokus och så var det lite personal och lite ekonomi och så men kundfokus var ju alltid så "ååå, vad ska vi skriva där?". Nu plötsligt så får det mycket större tyngd och...det som är problemet nu det är att fundera på vad är uppdragsgivarens krav och vad är kundernas krav, för ibland, dom går ju ofta ihop. Och då är det nästan bara att bestämma att "äh, vi lägger det där och vi lägger det där". Ibland så är det jätte lätt och ibland så bara "ååå nej det här är...", det blir kors i huvudet. Så det är ju en tränings sak, det tar ju några år innan det här har landat riktigt. Men jag tycker att det känns mycket mer relevant nu att jobba med det balanserade styrkortet, som organisationen, inriktningen är nu än vad det var tidigare. Förut var det fokus på de transportpolitiska målen...Men nu blir det mycket mer spänst i diskussionerna tycker jag." (VV9 040504)

## 5. Faktorer som främjar kundorientering

En uppfattning om att kundorientering har haft lättare att få fäste i organisationen än processororienteringen har framkommit under intervjuerna. Att det finns en god vilja inom Vägverket samt att man har valt ett arbete i statlig förvaltning för att skapa nytta för medborgarna vilket kundorientering kan hjälpa Vägverket att göra.

"Jag tror att det finns en god vilja i Vägverket! Och det är inte så dumt... så det finns inget ifrågasättande längre att det här inte är viktigt. Jag tror att det säkert är flera....som sagt det också, kundorienteringen har haft lättare att slå igenom än processororienteringen. Den anses väldigt komplicerad och svår att förstå, varför gör man det här och så, men att man skall jobba på ett öppet och systematiskt sätt för kunderna, har varit mycket lättare att få fotfäste i organisationen. Det tror jag beror på att det här är en verksamhet, för att vara en statlig myndighet, som har mycket kundkontakter. Vi har mycket kundkontakter via det vi kallar trafikregistret. Finns väl få som har så mycket, det är väl vi och riksskatteverket som slåss om topplaceringarna..." (VV11 040504)

"...det är naturligtvis olika för olika personer men för mig är det ingen tillfällighet att jag jobbar i förvaltningen. Det var liksom ett medvetet karriärval på ngt sätt, va. Förmodligen i viss mån lite naivt kanske men...jag ville använda min kunskap i en samhällsnyttig organisation. Och jag tror att det är ganska många ändå som jobbar förvaltningen som har några såna värden i botten." (VV6 040414)

"...tycker jag att kundorientering som helhet har kommit in i våran organisation, för vi jobbar ju, det är ju inte bara kundansvariga som jobbar med det utan allihopa bär ju det ansvaret. Och jag tycker nog att det liksom börjar sätta sig...mer och mer och att det också kommer i diskussioner som vi har, va, framförallt den här nyttodiskussionen tycker jag att den dyker upp oftare och oftare... Att vi ifrågasätter tillsammans, vi medarbetare ifrågasätter lite granna mer "jamen är det här nu rätt, då? Ger det här mest nytta? ". (VV 18 040824)

Myndighetens GD är positiv till Vägverkets arbete med kundorientering och myndigheten har också stöd i statsförvaltningen för kundorienteringsarbetet. Detta kan tolkas både som en förutsättning för och en grund som främjar arbetet med kundorienteringen av Vägverket.

"...nu har vi valt själva att jobba på det här sättet och vad jag har förstått i kontakten med departementen "jätte bra", liksom. Men det finns ju inte nedskrivet någonstans sådär, annat än i dom tidigare då transportpolitiska propositionerna och så det finns ju med där men det är kanske inte så tydligt utskrivet som vi kanske driver det i Vägverket idag, då." (VV9 040504)

"...det här arbetet med kundorientering det får vi ju stöd för från departementet, de tycker att det är rätt sätt att jobba." (VV2 040413)

"...det vi har upplevt från departementets sida när vi har berättat om det här det är att man tycker att det är väldigt bra. Man tycker att vi är ett bra exempel inom offentlig sektor." (VV3 040414)

Att organisation har stöd från ledningen samt en stödjande part i den statliga förvaltningen för arbetet med kundorientering, är också enligt teorin något som är viktigt (jfr Kohli & Jaworski (1990), Jaworski & Kohli (1993) och Modell (2005). Stödet från GD och från statsförvaltningen skulle alltså kunna ses som en faktor som främjar Vägverkets arbete med kundorientering.

Regionerna uppfattar inte heller arbetet med kundorientering som ett påbud från huvudkontoret utan snarare som ett stöd för det arbete som redan påbörjats på regional nivå.

"...vi har ju kundkontakter. Det är vi ju närmare... kunderna på regionen än vad man är på HK. Så att jag tycker att det här förändringsprojektet som har genomförts, det tycker jag att vi har fått stöd i det arbetet som vi har påbörjat....på något sätt har påbörjat på regionen redan tidigare. Jag har aldrig känt att det har varit någonting som har... påbud som, om man säger så, som har kommit från HK och som har omkullkastat den väg som vi har varit inne på om man säger så." (VV16 040601)

## 6. Faktorer som hämmar kundorientering

Att Vägverket är en organisation med 6 500 anställda innebär enligt intervjupersonerna att det kan vara svårt att kommunicera med och informera hela organisationen om innebörden av kundorientering, vad kundorientering har för konsekvenser för olika grupper i organisationen osv.

"Och sen tycker jag att vi komplicerar till saker och ting för mycket. Vi kunde sätta oss ner och snacka om "vad menar vi nu med det här med kundorientering idag?", va. Det försöker vi väl göra också, men... organisationen är stor, 6 500 anställda över hela landet så att det... kommunikation och information är svårt. Det är svårt." (VV4 040414)

En utbildning har dock genomförts bl a på regional nivå rörande kundorientering och hur kunder generellt bör bemötas.

Att Vägverket har genomgått ett antal organisationsförändringar på relativt kort tid är också något som framkommit i samband med intervjuerna samt att det verkar som om man inom Vägverket tror att effekterna av kundorientering ska visa sig snabbt.

"Jag tycker så här. Kund- och processorientering det är helt rätt!... Jag tycker att det är jättespännande och så, men jag hade hoppats att vi kunde tagit det lite lugnare, för att invänta människorna. Invänta själarna i en sån här stor omvälvning som det är. Och då blir jag ibland kanske lite orolig över att man tror att man ska få snabba resultat, för det kommer man inte att få. Då blir man besviken. Och det tycker jag vore synd med en så här bra idé. Att man säger att "det här var inget bra" och så skippar man det. Så det kan bli en backlash alltså om man liksom inte förstår att man... " (VV4 040414)

"Just nu är vi nog ganska trötta och mentalt slitna alla, vi har ju liksom skaffat oss bilder av hur fint det här ska fungera och så sen upptäcker man att det är en sak att sitta i en liten grupp och skapa sig såna här bilder, och sen så ska den här bilden förstås av nästa generation eller nästa nivå, och sen ska den förstås av nästa nivå och nästa nivå. Alla är irriterade och ringer upp och säger "Vad är det här för skit?" och "Ni är inte kloka" och det här, va. "Varför håller ni på på det här viset det var mycket bättre förr!" och då känner man att, då kommer det en stor trötthet över en...man blir förändringstrött och vi har haft ganska, det kommer förändringar med varje ny generaldirektör så kommer det förändringar. Men det här är en ganska genomgripande förändring som jag tror är en utav de största då på, ja det är nog åtminstone 10-15 år sedan vi hade något så genomgripande stort i förändringar som det här ändå är. Men då inser jag att det går liksom inte, vi hade en förhoppning att vi skulle kunna klara det här på kanske två-tre år men jag tror att, det tror jag inte. Utan det är någon slags ständigt, ständigt, den permanenta förändringen på något sätt...det här bara...vi kommer nog aldrig riktigt bli klara för när vi är klara kommer vi att ha en ny generaldirektör och då är det något annat som gäller. (VV8 040429)

Vägverket har en matrisorganisation och i samband med införandet av kundorientering uppstod en konflikt mellan den gamla linjeorganisationen och den nya processorganisationen.

"...det blir ju en konflikt eller vad man ska säga mellan den linjeorganisationen och den nya processorganisationen där vi kände mer och mer att vi måste reda ut, vi måste tydliggöra vad som är

det ena och det andra. Och det gjorde att vi nu arbetat fram en nya arbetsordning, som inte är beslutad ännu men det är ett förslag till ny arbetsordning, att vi har suttit i en grupp och jobbat med det, med dom frågorna." (VV2 040413)

Det har också framkommit synpunkter rörande att kundorienteringen av Vägverket inte förhindrar nya stuprör i organisationen från att uppkomma. De gamla stuprören kan ha försvunnit men det har uttryckts oro i myndigheten för att exempelvis de olika delprocesserna ska bli till nya stuprör. Uppkomsten av stuprör är något som skulle kunna innebära ett hinder för informationsspridning i organisationen, vilket kan vara en hämmande faktor för kundorientering (Kohli & Jaworski, 1990 och Jaworski & Kohli, 1993).

Att Vägverkets resurser är planlagda för flera år i förväg uppfattas också i organisationen som ett hinder för kundorientering.

"Men sen det här med att fördela om resurser, det är ju...vad ska man kalla det ett problem. Och det är ju en tröskel som vi måste över på något sätt för det är ju ett hinder för medarbetarna också att se "hur ska vi kunna bli kundorienterade?", för vi har ju de resurser vi har och de är planlagda för 10 år framöver och så vidare. "Så hur ska vi kunna göra någonting?"... Jag tycker att vi har kommit loss lite, att medarbetarna kan se ändå att man skulle kunna vara kundorienterad inom dom resurser som vi har men där har vi ju det största motståndet egentligen att "vad spelar det där för roll?" därför att våra resurser är ju redan planlagda och de är begränsade." (VV16 040601)

Att Vägverket får med entreprenörerna på "banan" att de också ska vara kundorienterade får enligt intervjupersonerna inte glömmas bort. Det är ofta entreprenörerna som kunderna träffar ute på vägarna.

"alltså det som är svårast nöten tror jag att knäcka det är att få våra entreprenörer att, vi gör ju ingenting själva...vi handlar ju allting. Och ska vi bli kundorienterade måste vi ju få med våra entreprenörer på vagnen. Dom måste svara i telefonen, de måste föra dialoger med våra kunder på samma sätt som vi gör det för annars går det åt pipsvängen, för det är dom som dom möter, ju. Det är dom som gör jobbet. Och där tror jag att det blir bra med dom här serviceåtagandena, för blir serviceåtagandena kända så kommer ju vi ha hur många kontrollanter som helst i våra kunder som kommer tala om för oss när entreprenörerna inte gör som dom ska." (VV14 040511)

## DISKUSSION OCH FÖRSLAG TILL FORTSATT FORSKNING

### Inledning

I den här delen av rapporten förs en diskussion utifrån en jämförelse mellan dels Banverket och Vägverket på ett antal punkter, inom ramen för kundorientering och kundbegreppet, och dels utifrån en jämförelse mellan den insamlade informationen och med den teori som presenteras i avsnittet *Teoretisk referensram*.

Diskussionen förs på ett övergripande plan och inga slutsatser presenteras inom ramen för delrapporten. Detta då undersökningen av Banverkets och Vägverkets arbete med kundorientering just har inletts. Jag kan inte utifrån denna initiala studie av interna dokument på Banverket och Vägverket och de genomförda intervjuerna göra anspråk på att redovisa en heltäckande bild av myndigheternas arbete med kundorientering. Intervjumaterialet har på detta tidiga stadium av arbetet inte heller analyserats i tillräcklig utsträckning.

Intervjuerna och studiet av interna dokument på Banverket och Vägverket har ändå givit mig en grund bl a för förståelsen av hur myndigheternas arbete med kundorientering ser ut idag. Det är utifrån denna grund jag för diskussionen i det här avsnittet och presenterar den preliminära analysen av resultat. Intervjuerna och studiet av interna dokument har också inneburit en god vägledning för mig i att finna relevanta frågeställningar att arbeta vidare med i kommande forskningsprojekt. I slutet av detta avsnitt presenteras också ett förslag på ett antal punkter inom ramen för studien om kundorientering och kundbegreppet som är intressanta att undersöka vidare.

Diskussionen förs utifrån följande punkter

1. Vem är kunden i Banverket och Vägverket
2. Vad är kundorientering för myndigheterna
3. Principer för kundorientering
4. Relationen mellan kundorientering och effektivitet
5. Relationen mellan kundorientering och verksamhetsstyrning
6. Utgångspunkter för diskussionen om vad som hämmar respektive främjar kundorientering i Banverket och Vägverket
  - a. Vilka faktorer kan anses främja respektive hämma kundorientering i Banverket
  - b. Vilka faktorer kan anses främja respektive hämma kundorientering i Vägverket
7. Förslag till fortsatt forskning

### 1. Vem är kunden i Banverket och Vägverket

Det framkommer i intervjuerna och i myndigheternas interna dokument att Banverket och Vägverket definierar sina kunder på delvis olika sätt.

I *Banverkets ledningshandbok* definieras myndighetens kunder som "mottagare av verkets produkter och tjänster". I praktiken förekommer det dock olika uppfattningar i myndigheten om vilka som är Banverkets kunder och det pågår ett arbete med att definiera vilka de viktiga kunderna är för myndigheten. Det finns en gränslinje mellan de kunder som fokuseras utifrån ett marknadsperspektiv, de kunder som Banverket har en affärsmässig relation med, och de kunder som utgör myndighetens slutkunder. De kunder som Banverket har en indirekt relation med, myndighetens slutkunder, utgörs av bl a resenärer och godstransportköpare. Dessa är

trafikoperatörernas och trafikutövarnas direkta kunder, alltså kundens kund ur Banverkets perspektiv.

I Vägverkets *Styrformer 2004* definieras kunderna som "de vi är till för" samt de som myndigheten har en affärsmässig relation till, "de som beställer produkter och tjänster och betalar för dessa". Myndigheten har delat in kunderna i två kundkategorier, *medborgare* och *näringsliv*. Utifrån de behov som identifierats för de bägge kategorierna har dessa även delats in i ett antal kundgrupper, fem kundgrupper inom kategorin *medborgare* och sex inom kategorin *näringsliv*. Utifrån de olika kundgrupper som finns inom kategorin *medborgare* skulle man kunna argumentera för att själva indelningen av de enskilda medborgarna har gjorts utifrån ett ålders- eller livscykelperspektiv. Att utgångspunkten för myndigheten vid kundgruppsindelningen varit att det till stor del är medborgarnas ålder som är avgörande för om det föreligger skillnader mellan olika medborgares behov och önskemål i vägtransportsystemet eller ej. För kundgruppen *Funktionshindrade* gäller dock inte detta resonemang, då den kundgruppen spänner över hela livscykelkedjan. De olika kundgrupperna är inte ömsesidigt uteslutande utan en person kan ingå i flera kundgrupper samtidigt. Det är exempelvis fallet om situationen är så att den enskilde är både ungdom, yrkesverksam och funktionshindrad. Det kan finnas anledning att reflektera över om medborgarnas livscykel är en optimal utgångspunkt för indelningen i kundgrupper eller ej.

I uttrycket "de vi är till för" kan man uppfatta att kunderna definieras utifrån Vägverkets verksamhetsidé. Det är de medborgare som ställer upp på att göra den goda resan möjlig som är myndighetens kunder. Detta innebär enligt ett par av intervjupersonerna att de som förstör den goda resan, eller har ett beteende som potentiellt skulle kunna förstöra den goda resan för medtrafikanterna, inte är myndighetens kunder. Att kunden följer de regler som ställts upp för verksamheten, och att detta är en förutsättning för att han/hon ska kunna betraktas som myndighetens kund, kan kopplas samman med Alford (2002) resonemang om medborgarnas olika roller i sin relation med statlig förvaltning. De roller som Alford (2002) presenterar ska dock, som nämnts tidigare, betraktas som teoretiska idealtyper. Det kan i praktiken vara svårt att särskilja medborgarnas relation med statlig förvaltning i olika renodlade former eller roller.

I en av de roller som Alford (2002) presenterar, i rollen som *förpliktigad*, fokuseras just vikten av att den enskilda medborgaren följer de normer/regler och lagar som finns. Genom att bryta mot de regler och lagar som gäller för verksamheten är den enskilde medborgaren enligt Alford (2002) inte längre att betrakta som myndighetens kund. Detta i och med att han/hon inte ger något, ett positivt handlande, i utbyte mot de tjänster som statlig förvaltning tillhandahåller. Den enskilda medborgaren har dock självklart kvar sina rättigheter till kollektiv nytta och så vidare som medborgare men utifrån Alford (2002) teoretiska idealtyper skulle man kunna argumentera för att hans/hennes eventuella förmåner som kund försvinner. Det här kan dock betraktas som en känslig fråga, kan den statliga förvaltningen som ska vara medborgarorienterad och ha ett kundperspektiv (jfr *Prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarens tjänst*) välja vilka som är dess kunder? Kan man genom kundorientering operationalisera ett medborgarperspektiv och välja vilka som ska vara verksamhetens kunder men fortfarande betraktas som medborgarorienterad? Detta kan vara intressanta aspekter att analysera vidare.

## 2. Vad är kundorientering för myndigheterna

Att identifiera de enskilda medborgarnas behov och önskemål och sedan ställa dessa mot den kollektiva samhällsnyttan är enligt Potter (1988) en viktig innebörd av kundorientering i statlig förvaltning. Detta är också något som uppmärksammas i samband med intervjupersonernas definition av vad kundorientering innebär för Banverket respektive Vägverket.

Från intervjuerna framkommer att båda myndigheterna menar att kundorientering innebär att *lyssna* på de enskilda medborgarna, att man har kundens behov som utgångspunkt i verksamheten – ett *"utifrån- och- in"* perspektiv. Banverket och Vägverket poängterar dock också att *tydlighet* är en viktig aspekt av kundorientering och att *kunna säga nej* till önskemål som man av olika skäl inte anser befogade att tillfredsställa. Kundorientering är inte detsamma som att säga "ja" till en massa nya krav. Myndigheterna är också eniga om att *kundorienteringen gäller inom de transportpolitiska målens ramar*. Inga kundbehov eller önskemål som går emot uppdragsgivarens krav på myndigheterna eller utanför ramarna för transportpolitiken kan uppfyllas.

Banverket och Vägverket menar även att arbetet med att kundorientera verksamheterna är en lång process. En process som man har kommit en bit på väg i, men där man fortfarande har mycket arbete kvar innan man kan betrakta sig själva som kundorienterade.

Det som skiljer myndigheterna åt är dock att det i samband med intervjuerna på Vägverket framkommit att det finns en uppfattning om att kundorientering i sig inte är någonting nytt för myndigheten. Att kundorientering har funnits i olika former redan långt tidigare. Dock är intervjupersonerna på Vägverket eniga om att det som skiljer dagens kundorientering mot tidigare former av kundorientering är systematiken. Den kundorientering som man arbetar med idag är mer systematisk och gäller för hela Vägverket.

Banverket är å sin sida mitt uppe i arbetet med att starta upp ett "kundorienteringsprojekt" och myndigheten har upphandlat en konsult som ska hjälpa dem i arbetet med kundorientering av verksamheten, bl a talar några av intervjupersonerna om att ett NKI troligen kommer införas i och med det kundorienteringsprojekt som ska genomföras.

## 3. Principer för kundorientering

De fem principer för kundorientering som presenteras av Potter (1988) kan tillämpas som ett analysverktyg vid undersökningen av Banverkets och Vägverkets arbete med kundorientering. Nedan följer en diskussion kring myndigheternas verksamheter utifrån de fem principerna: *tillgång, val, information, avhjälpande och representation* (Potter, 1988).

### *Tillgång*

Inom ramen för principen *tillgång* fokuseras enligt Potter (1988) de enskilda medborgarnas åtkomst till statlig förvaltning och huruvida det är tydligt vilka kriterier som ligger till grund för statlig förvaltnings prioritering mellan olika behov och önskemål.

Banverket som delar in kunderna i de kunder de har en direkt relation till och de kunder de har en indirekt relation till, *kundens kund* menar enligt intervjupersonerna att kundens kund, exempelvis resenärerna, i första hand ska kontakta trafikoperatörerna eller trafikutövarna med



de frågor mm som de har i samband med sitt resande. Dock kan ju resenärerna även kontakta Banverket i de fall de har frågor eller synpunkter på järnvägstransportsystemet. Det finns dock inget speciellt center som hanterar kundkontakter i myndigheten, utan kunderna blir ofta vidarekopplade från myndighetens huvudväxel till informationsavdelningen eller marknadsavdelningen. I de fall det är frågor som myndigheten anser falla inom ramen för resenärernas relation med exempelvis SJ eller Connex så hänvisar man dock personerna vidare till dessa.

Inom Vägverket kommer en nationell kundtjänst att börja gälla för hela myndigheten från oktober 2004. Tanken är att myndighetens kunder ska kunna ringa ett nummer oavsett var i Sverige de befinner sig och sedan vidarekopplas från den gemensamma växeln till olika delar av Vägverkets organisation.

Principerna som gäller som grund för prioriteringar mellan olika kunders behov och önskemål är samma för Banverket och Vägverket. Det handlar om samhällsekonomiska beräkningar och nytto-/kostnadsanalyser. Dock menar båda myndigheterna att alla nyttor inte kan uttryckas i form av kronor och ören. Därför kan det vara befogat att komplettera användningen av olika modeller med egna bedömningar rörande om ett behov eller önskemål ska anses befogat att uppfylla eller ej. Då det inte finns någon "matematisk formel" för hur prioriteringar ska genomföras i myndigheterna kan det vara svårt för de enskilda medborgarna att på förhand veta om ett visst behov kommer anses befogat att uppfylla eller ej. Att det ska finnas en statisk formel för hur prioriteringar ska genomföras är kanske inte heller realistiskt, eller ens önskvärt pga den "fyrkantighet" vid bedömningar av behov och önskemål som kan bli följden. Dock är det möjligt att avsaknaden av tydliga kriterier och vikter kan innebära att det finns en risk för att de enskilda medborgarna upplever det lite som ett lotteri vilka behov och önskemål som myndigheterna bestämmer sig för att åtgärda och vilka man lämnar därhän.

#### *Val*

Principen *val* inriktar sig enligt Potter (1988) mot de enskilda medborgarnas möjlighet att få gehör för sina önskemål och behov i statlig förvaltning. Prestationsmätning eller NKI kan vara ett sätt för medborgarna att ge uttryck för sin uppfattning om och nöjdhet med de produkter och tjänster som erbjuds av statlig förvaltning (Potter, 1988).

Banverket och Vägverket använder sig bl a av undersökningar för att samla in information om de enskilda medborgarnas behov och önskemål. De har också tillsatt kundansvariga som ska ansvara för den sammanhållande kontakten med olika kundgrupper.

En situation som Banverket till skillnad från Vägverket har att hantera är relationen mellan resenärerna respektive godstransportköparna och trafikoperatörerna samt trafikutövarna. De sistnämnda ser resenärerna och godstransportköparna som sina kunder vilket inte myndigheten tycker är fel. Det innebär dock att Banverket enligt intervjuerna kan behöva agera varsamt vid sina kontakter med exempelvis resenärerna för att trafikutövarna och trafikoperatörerna inte ska känna att Banverket trampar dem på tårna. I samband med informationsinsamlingen rörande slutkundens (eller kundens kunds) behov litar myndigheten ofta på att trafikoperatörerna och trafikutövarna känner dessa. Banverket talar dock om att börja använda sig av ett NKI, för att få reda på vad kunderna, både de direkta och de indirekta, tycker om de tjänster som myndigheten levererar.

I Vägverket använder man sig av NKI men man är på väg att byta ut det nuvarande mot ett NKI som fokuserar kundernas nöjdhet med vägtransportsystemet, snarare än nöjdheten med myndigheten som institution. I det balanserade styrkortets kundfokus har mål och mått satts upp, så att Banverket och Vägverket kan mäta sin prestation i relation till kunderna och deras förväntningar på transportsystemet. I detta sammanhang utgör NKI ett viktigt mått för myndigheterna.

#### *Information*

Information rörande åtgärder, situationer eller liknande som påverkar de enskilda medborgarna fokuseras av principen *information* (Potter, 1988). För att kunna säga sin åsikt och få gehör för sina synpunkter måste medborgarna känna till vad som planeras, vilka projekt som är på gång osv i statlig förvaltning.

Både Banverket och Vägverket informerar samhället om de projekt som är på gång inom verksamheterna, i samband med exempelvis ombyggnad eller nybyggnad eller inom ramen för sektorsverksamheten. Myndigheterna använder sig av informationskanaler som Internet (hemsidan), tidskrifter eller informationsblad och pressmeddelanden mm. Vägverket har också börjat arbeta med något som kallas *serviceåtaganden*. Arbetet med serviceåtaganden sker inom myndighetens sektorsarbete och innebär bl a att Vägverket ska informera kunderna om vad de kan förvänta sig och ställa för krav på myndigheten inom olika områden.

#### *Avhjälpan*

Enligt Potter (1988) riktar principen om *avhjälpan* in sig på hanteringen av de enskilda medborgarnas klagomål. Det kan handla om att det finns ett speciellt servicecenter till vilket medborgarna kan vända sig med frågor, klagomål och liknande.

I de fall resenärerna är missnöjda med sin resa är uppfattningen enligt intervjuerna med Banverket, att de i första hand ska vända sig till den organisation som de har köpt biljetterna av. Det förekommer dock också fall då Banverket har missat i exempelvis sin information till resenärerna vid förseningar och information om ersättningstrafik. I dessa fall hanteras klagomålen i Banverkets organisation. Dock finns inget enhetligt nummer för kunderna att ringa vid klagomål utan de blir enligt en av intervjupersonerna ofta kopplade från Banverkets växel till antingen informationsavdelningen eller marknadsavdelningen.

I Vägverket ska man från och med den första oktober 2004 ha ett nummer för kundernas kontakt med myndigheten. I en nationell kundtjänst ska klagomål tas om hand och registreras. I de fall då kunderna inte kan hjälpas direkt i kundtjänsten ska de kopplas vidare till någon i organisationen som kan hantera deras ärende. Samtliga inkommande samtal ska registreras så att de anställda i myndigheten kan se vilka klagomål eller synpunkter som inkommit för olika delar av vägtransportsystemet och från olika kundgrupper.

Det framkommer också i samband med intervjuerna att de klagomål som inkommer från kunderna inte tas direkt för givna av Vägverket. Myndigheten försöker istället att omtolka synpunkterna från kunderna för att se vilka problem det egentligen handlar om. Därifrån söker myndigheten sedan arbeta fram en lösning för att hantera den specifika situationen/problemet. Att myndigheten försöker tolka vad kunderna "egentligen" menar, vilka typer av problem

kunderna vill komma åt genom sina synpunkter, kan diskuteras både utifrån en positiv och en negativ aspekt. Ett exempel på ett fall då denna metod fungerat bra är mitträcken. Mitträcken var ingenting som efterfrågades av kunderna utan en Vägverksinitierad lösning på ett upplevt problem hos de enskilda medborgarna. Det är dock en delikatt balansgång för myndigheten, så att den inte går för långt i sin tolkning av vad kunderna egentligen vill eller behöver. Det skulle kunna argumenteras för att det annars finns en risk för att det uppstår en situation där myndigheten går in som ställföreträdande kund. Det är ju något som Vägverket enligt intervjupersonerna vill undvika genom kundorienteringen.

### *Representation*

Inom ramen för principen om *representation* fokuseras enligt Potter (1988) vikten av att de enskilda medborgarnas önskemål och behov företräds av statlig förvaltning i olika situationer. Det kan exempelvis röra sig om att de enskilda medborgarnas önskemål och behov uppmärksammas vid beslutsfattande som rör deras intressen (Potter, 1988). Att man inte bara uppskattar vad medborgarna har för behov och önskemål utan att man faktiskt frågar medborgarna om detta. Dock föreligger en spänning mellan att uppfylla de behov och önskemål som de enskilda medborgarna ger uttryck för och de mål som myndigheten har att uppfylla samt de resurser som finns att tillgå. Enligt Potter (1988) ska också de individuella kundernas intressen och behov hela tiden ställas mot samhällets intressen och behov som helhet.

Banverket och Vägverket är statliga förvaltningsmyndigheter och påverkas därvidlag av politiska processer i samhället. Det är exempelvis inte säkert att det är de behov och önskemål som myndigheterna identifierat hos de enskilda medborgarna som avgör vilka projekt som ska fokuseras (jfr exempelvis Norrbottniabanan i *Framtidsplanen för järnvägen*).

Enligt de flesta av intervjupersonerna på Vägverket så är det dock sällan som de behov och önskemål som identifieras hos kunderna går emot målen i regleringsbrevet. Det myndigheten kan göra om den situationen skulle uppkomma är dock endast att vidtala departementet om skillnaderna. Vägverket kan inte gå emot uppdragsgivaren utan följer de mål myndigheten har i regleringsbrevet.

Rörande resenärernas behov och önskemål så utgår Banverket i de flesta fall från att trafikoperatörerna och trafikutövarna vet vad deras direkta kunder vill ha, man gör inga egna kompletterande undersökningar. Detta gäller ju dock enligt myndigheterna inte för situationen nybyggnation eller ombyggnation då de har en skyldighet att ta in berördas synpunkter. Det är enligt intervjupersonerna en del av den demokratiska processen.

Enligt intervjupersonerna på Vägverket är det ibland svårt för myndigheten att ersätta sedan tidigare etablerade uppfattningar om kundernas behov med nya identifierade behov och önskemål. Att ifrågasätta etablerade mönster och prioriteringar som man haft sedan gammalt är välkänt svårt. Ett exempel på detta kan vara den bild som intervjupersonerna gett uttryck för om att det råder en uppfattning i organisationen om att "Vägverket bygger motorvägar". Istället bör man enligt intervjuerna prata om att myndigheten genom att bli erbjudna transportlösningar arbetar för att göra den goda resan möjlig. Detta är något som enligt intervjupersonerna innefattar mycket mer än att "bara" bygga motorväg.

#### 4. Relationen mellan kundorientering och effektivitet

Både Banverket och Vägverket menar att det finns en positiv korrelation mellan kundorientering och effektivitet. Att kundorientering innebär att verksamheten blir effektivare i något avseende. Uppfattningen om vilken typ av effektivitet som kundorientering kan kopplas till varierar dock något mellan intervjupersonerna i de båda myndigheterna.

De flesta intervjupersonerna på Banverket och Vägverket menar att kundorientering inverkar positivt på myndigheternas möjlighet till *måluppfyllelse*, möjligheten att uppfylla de transportpolitiska målen. Att se vilka av en organisations aktiviteter som lett till aktuell grad av måluppfyllelse eller *effekt* kan dock vara svårt. Detta då graden av måluppfyllelse eller effekt också påverkas av omvärldsfaktorer (Etzioni, 1975), faktorer som myndigheten inte kan påverka. Måluppfyllelse är fokus i den *yttre effektiviteten* (Etzioni, 1975) eller *utsiktseffektiviteten* (Sköldberg 2002).

Även om intervjupersonerna kan se en positiv relation mellan kundorientering och den yttre effektiviteten så menar de att det inte bara räcker med dagens kundorientering för att myndigheterna ska kunna uppfylla samtliga sina mål och ansvar som samhällsaktör. Inom ramen för sektorsuppgiften krävs exempelvis att Banverket respektive Vägverket samarbetar med andra aktörer inom järnvägssektorn respektive vägtransportsektorn för att de ska kunna uppfylla sina sektorsansvar. Det kan också förekomma situationer då myndigheterna måste genomföra åtgärder som går emot kundernas önskemål för att kunna uppfylla de transportpolitiska målen. Som en av intervjupersonerna säger så är kundorientering en viktig del, men inte allena tillräckligt för att myndigheten ska kunna nå måluppfyllelse.

Den *inre effektiviteten* eller *insatseffektiviteten* (Sköldberg, 2002) fokuserar relationen mellan kostnad (input) och prestation/resultat (output) (Samuelsson, 1964 & Stigler 1949). Enligt en av intervjupersonerna finns en oro över att kundorientering till en början kan vara dyrt för myndigheten, men att den inre effektiviteten inledningsvis påverkas negativt av kundorientering. I övrigt framkommer det inga synpunkter hos Banverket eller Vägverket om att relationen mellan kundorientering och effektivitet skulle vara negativ. Däremot är alla inte säkra på att den inre effektiviteten påverkas av kundorientering. Det är i första hand den yttre effektiviteten och möjligheten till måluppfyllelse som intervjupersonerna i Banverket och Vägverket tror kommer påverkas positivt genom kundorienteringen.

*Kundeffektivitet* är en form av effektivitet som interagerar med den inre och yttre effektiviteten, men som fokuserar kundernas upplevda nytta snarare än olika aktivitetens mätbara (eller icke mätbara) resultat. Att tala i termer av kundeffektivitet innebär att man ser på verksamheten utifrån ett kundperspektiv, att det är kundens behov eller önskemål som påverkar vilken effektivitetsform som fokuseras. Uppfattningen om att det i slutändan är kunden som avgör om myndigheten är effektiv eller inte framkommer också i samband med intervjuerna. Om det myndigheterna gör inte är efterfrågat av kunderna eller om kunderna har för höga förväntningar på vad myndigheterna ska leverera så kan man argumentera för att kunderna inte blir nöjda, oavsett hur bra eller effektivt Vägverket och Banverket arbetar. Detta är också något som har uppmärksamats av myndigheterna. I samband med Vägverkets utformande av serviceåtaganden nämns exempelvis att serviceåtaganden bl a har som syfte att tydliggöra för kunderna vilka förväntningar de kan ha på Vägverket inom vissa områden. Även myndigheternas arbete med att införa respektive användandet av NKI skulle kunna tolkas som ett sätt att mäta just kundeffektivitet för olika tjänster inom transportsystemet.

Inom ramen för kundeffektivitet vill jag även argumentera för att det kan vara en fördel att dela in en organisations olika kunder i grupper beroende på skillnader i behov och önskemål. Detta är något som gjorts av bl a Vägverket. Man skulle kunna argumentera för att indelningen av kunder i kategorierna medborgare och näringsliv och sedan i olika kundgrupper är ett sätt för myndigheten att tydliggöra gruppernas önskemål och behov i organisationen. Myndigheten torde även kunna se de fall då uppfyllandet av en kundgrupps behov leder till synergier för andra grupper samt de fall då olika kundgruppers behov och önskemål går emot varandra. Ett exempel på det senare fallet kan vara då uppfyllandet av en grupps behov innebär en negativ påverkan för en annan kundgrupps situation.

Som nämndes tidigare är kundeffektivitet en form av effektivitet som interagerar med andra effektivitetsformer. Dock kan det i samband med tillämpningen av kundeffektivitet uppstå konflikter eller spänningar mellan denna form av effektivitet och andra effektivitetsformer. I Banverkets och Vägverkets fall kan det handla om att de transportpolitiska målen kräver en viss typ av åtgärder för att kunna uppfyllas. Åtgärder som kanske inte ökar kundernas upplevda nytta, men som ändå ska prioriteras då de leder till ökad trafikpolitisk måluppfyllelse för myndigheterna. På samma sätt kan en konflikt uppkomma mellan tillgången på resurser och de önskemål som kunderna har på verksamheten. Att anamma en kundeffektivitet innebär inte att man ska uppfylla alla de önskemål och behov som framställs av kunderna. Det handlar istället om en balansgång mellan myndigheternas kompetens, krav från uppdragsgivaren, tillgången på resurser och de önskemål och behov som finns bland kunderna.

## **5. Relationen mellan kundorientering och verksamhetsstyrning**

Både Banverket och Vägverket är mitt inne i en process att se hur kundorientering kan komma att praktiskt påverka styrningen av verksamheten. Vägverket använder sig av balanserade styrkort för den interna styrningen och Banverket kommer från 2005 att tillämpa styrkortsmodellen för sin organisation. I det balanserade styrkortet finns bl a ett kundfokus med mål, mått, strategiska mål och kritiska framgångsfaktorer (KFF).

De sammanvägda kundprogram som Vägverket är i färd med att färdigställa för kundkategorierna medborgare och näringsliv kommer enligt intervjuerna att påverka nästkommande strategiska planeringen för verksamheten. Den strategiska planeringen utgör i sin tur indata till arbetet med verksamhetsplaneringen och myndighetens styrkort för nästkommande år.

Kundorienteringens effekter på verksamhetsstyrningen kan alltså inte med säkerhet utläsas ännu. Det är först tidigast i samband med nästa års (2005) strategiska planering och verksamhetsplanering som innebörden av kundorientering på styrningen kommer kunna skönjas tydligare. Vilka effekter kundorienteringen får på myndigheternas styrning, vilka mål och handlingsplaner som kundernas behov och önskemål ger upphov till. Idag kan vi endast till viss del se vilka de tänkta effekterna på verksamhetsstyrningen är för Banverket och Vägverket.

## **6. Utgångspunkter för diskussionen om vad som hämmar respektive främjar kundorientering i Banverket och Vägverket**

Kohli och Jaworski (1990) och Jaworski och Kohli (1993) presenterar ett antal faktorer som kan anses uppmuntra respektive hämma marknadsorientering av en organisation. Med hänvisning

till det resonemang som förs i avsnittet *Teoretisk referensram*, rörande möjligheten till överföring av Kohlis och Jaworskis (1990) och Jaworskis och Kohlis (1993) slutsatser rörande marknadsorientering till kundorientering, kommer jag bl a ta min utgångspunkt för diskussionen om vad som främjar respektive hämmar kundorientering i Banverket och Vägverket från de båda artiklarna.

Även de uppfattningar som framkommit i samband med intervjuerna rörande vad intervjupersonerna uppfattar som främjande respektive hämmande för kundorientering kommer att tjäna som utgångspunkt för diskussionen i det här avsnittet.

### ***6. a Vilka faktorer kan anses främja respektive hämma kundorientering i Banverket***

Enligt de intervjuer som har genomförts med Banverket finns det en förståelse inom organisationen för att den anläggning som myndigheten tillhandahåller är till för trafiken och kunderna. För att järnvägen ska vara ett konkurrenskraftigt transportalternativ även i framtiden behöver banan enligt intervjupersonerna ha en hög grad av utnyttjande.

Myndighetens GD stödjer kundorienteringen och även i statsförvaltningen finns stöd för Banverket i dess arbete med kundorientering. Att ett kundorienteringsprojekt är på gång att startas upp inom myndigheten kan exempelvis också ses som ett stöd från ledningens sida för att kundorientering är ett viktigt och fokuserat område. Att organisationen har stöd för sitt arbetet från ledningen är enligt Kohli och Jaworski (1990) och Jaworski och Kohli (1993) en viktig faktor för att lyckas med kundorienteringen. Detta stöd bör förekomma på ett initialt stadium i kundorienteringsarbetet men också fortsätta efter det att det kundorienterade arbetssättet börjat tillämpas (Kohli & Jaworski, 1990 och Jaworski & Kohli, 1993). Detta för att organisationens kundfokus och kundorienterade arbetssätt inte ska upphöra eller nedprioriteras. Vikten av en legitim maktbas eller stödjande part i statsförvaltningen för kundorienteringsarbetet är också något som påpekas av Modell (2005).

Ytterligare en faktor som enligt Banverket kan ses som främjande av kundorientering är att myndigheten inte har så många direkta kunder. I och med det mindre antalet direkta kunder så är det enligt en av intervjupersonerna relativt lätt för myndigheten att känna kundernas behov och önskemål. De direkta kunderna känner i sin tur Banverkets indirekta kunder, resenärerna och godstransportköparna, och deras behov och önskemål. Förutsättningarna för Banverket att förstå vad myndighetens direkta och indirekta kunder efterfrågar är därvidlag enligt intervjupersonen ganska bra. Man kan dock argumentera för att det kan föreligga en risk med detta, om det är så att ett för stort fokus läggs på de direkta kunderna. Då kan myndighetens kundorientering istället komma att påverkas negativt, som en följd av att de kunder som Banverket har en indirekt relation med riskerar att hamna i skymundan. Att dessa kunders behov och önskemål inte prioriteras.

En faktor som uppkommit i samband med intervjuerna, och som skulle kunna verka hämmande för kundorientering, är att kundorienteringen av Banverket enligt intervjuerna innebär en relativt stor kulturell förändring. Att kundorientering betyder att de anställda behöver ändra fokus från att Banverket bygger bana, till att myndigheten verkar för en högre grad av utnyttjande av banan.

Att det förekommer skillnader mellan en del av de anställdas definition av Banverkets kunder och den formella definition av vilka som är myndighetens kunder kan också tolkas som något som skulle kunna verka hämmande för kundorienteringen av myndigheten (jfr Pollitt 1988).

Att myndighetens resurser är planlagda för flera år framåt uppfattas också i organisationen som något som motverkar kundorientering. Det kan enligt en av intervjupersonerna vara svårt för myndighetens kunder att så lång tid i förväg kunna redogöra för vilka behov man tror att man kommer ha 10-15 år framåt i tiden. Det är den tid som det enligt intervjupersonerna tar från det att en idé har uppkommit till att man har någonting klart.

#### ***6. b Vilka faktorer kan anses främja respektive hämma kundorientering i Vägverket***

Enligt de intervjuer som har genomförts med Vägverket har kundorientering relativt lätt fått fäste i organisationen. Medarbetarna förstår varför Vägverket ska kundorientera sig och det finns enligt en av intervjupersonerna inte heller något ifrågasättande längre om att det här är viktigt.

Vägverkets GD och departementet stödjer också organisationens arbete med kundorientering. Stödet från GD och stödet i statsförvaltningen kan i enlighet med de referenser som gjorts till Kohli och Jaworski (1990), Jaworski och Kohli (1993) samt Modell (2005) i avsnittet ovan för Banverket rörande samma område, anses främja kundorienteringen av myndigheten. Dock är det enligt referensen till Kohli och Jaworski (1990) och Jaworski och Kohli (1993) viktigt att stödet för kundorientering från ledningens sida fortsätter även efter den initiala fasen av kundorienteringsarbetet.

Ytterligare en faktor som skulle kunna betraktas som främjande för kundorienteringen av Vägverket är att regionerna inte ser kundorientering som ett "påbud" från huvudkontoret. Att huvudkontoret trycker på vikten av kundorientering ses istället enligt intervjuerna som ett stöd för det arbete som regionerna påbörjat redan tidigare och den nära kontakt som finns mellan regionerna och deras kunder. Kohli och Jaworski (1990) samt Jaworski och Kohli (1993) menar också att en decentraliserad organisation främjar kundorientering. Enligt Hambleton (1992) ingår det ofta i samband med decentralisering en förändring i maktbalansen mellan leverantören (statlig förvaltning) och mottagaren (den enskilde medborgaren/kunden), till förmån för mottagaren (Hambleton, 1992, jfr även Potter (1988)).

Dock kan det enligt Hambleton (1992) föreligga en risk med decentraliserade organisationer i statlig förvaltning. Risken handlar om att det kan innebära svårigheter för de enskilda medborgarna att utkräva ansvar för fattade beslut, om besluten fattas decentraliserat. Det kan vara svårt att urskilja vem som är ansvarig. För att undvika detta bör organisationen enligt Hambleton (1992) utvärderas med syfte att se vilken möjlighet som finns för medborgarna att utkräva ansvar för fattade beslut.

En faktor som kan tolkas som hämmande för kundorientering av Vägverket är att det i samband med intervjuerna med myndigheten påtalats att Vägverket har genomgått ett antal organisationsförändringar. Detta kan ha skapat en tveksamhet inför nya förändringar bland myndighetens anställda. Oavsett om detta är fallet eller ej så behöver antalet organisationsförändringar inte nödvändigtvis påverka kundorienteringen negativt, men det kan enligt intervjuerna komma att ta längre tid att kundorientera organisationen än vad man först

hade hoppats. Att man kanske kommer behöva ge sig själv lite till tåls innan resultaten och effekterna av kundorienteringen visar sig.

En situation, som i det fall att den inträffar, skulle kunna verka hämmande på kundorienteringen av Vägverket är uppkomsten av nya stuprör i organisation. Det har i samband med intervjuerna framkommit att det finns en oro för att de olika delprocesserna kan bli till stuprör, och dela in organisationen i olika delar vilket skulle kunna verka emot synsättet "ett Vägverk" och eventuellt ett gott samarbete internt. Situationen är dock inte sådan idag, utan det som har framkommit i samband med intervjuerna är endast en oro för en framtida dylik utveckling. Uppkomsten av stuprör är dock någonting som skulle kunna innebära ett hinder för informationsspridning i organisationen, vilket kan innebära en hämmande faktor för kundorientering (Kohli & Jaworski, 1990 och Jaworski & Kohli, 1993). Att Vägverket har uppmärksammat risken för uppkomst av nya stuprör torde dock innebära att risken för detta scenario har minskat. Den eventuella situationen kan hanteras innan den har inträffat.

Vägverket är en stor organisation och i samband med intervjuerna har detta uppkommit som en svårighet i relation till kundorienteringsarbetet. Det är inte helt lätt att kommunicera med över 6 000 personer och dessutom försäkra sig om att dessa personer uppfattat informationen på samma sätt. Vägverket har dock genomfört utbildning inom ramen för kundorientering på regional nivå. Det är något som man kan argumentera för minskar den eventuellt hämmande effekt, som svårigheten att kommunicera med ett stort antal personer skulle kunna innebära.

Även att Vägverkets resurser, precis som Banverkets resurser, är planlagda för flera år framåt i tiden uppfattas i organisationen som en faktor som hämmar kundorientering. Enligt intervjupersonerna ställer sig de anställda frågan om myndigheten kan bli kundorienterad och uppfylla kundernas behov och önskemål då det redan sedan flera år tillbaka är bestämt vilka projekt som myndigheten ska genomföra. Detta menar dock en av intervjupersonerna inte behöver vara ett så stort problem, utan myndigheten kan fortfarande vara kundorienterad inom ramen för de resurser den har.



## 7. Förslag till fortsatt forskning

Nedan redovisas två förslag som inom ramen för studien av kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket är intressanta att inrikta den fortsatta forskningen mot. Förslagen till fortsatt forskning ligger inom ramen för det övergripande syftet med forskningsprojektet, vilket är:

**Att undersöka hur medborgarperspektivet används i Banverket och Vägverket, särskilt när det översätts till kundorientering, samt hur det påverkar verksamhetsstyrningen och vad kundorientering får för implikationer på styrningen av effektivitet.**

Det är resultaten från de genomförda intervjuerna inom delrapport 1, samt granskningen av interna dokument på myndigheterna som gjort att jag föreslår följande spår för den fortsatta forskningen.

- För att förstå Banverkets och Vägverkets arbete med kundorientering behöver den kontext som myndigheterna arbetar i, samt kundorienteringens historik i Banverket och Vägverket undersökas närmare. Frågeställningar som vore intressanta att undersöka närmare är exempelvis hur fokus på kundorientering och införandet av kundorientering i myndigheterna har gått till samt vilka orsakerna är till kundorienteringen av Banverket och Vägverket. Underlag för belysning av dessa frågor kommer att ske genom vidare analys av intervjumaterialet, inklusive genomförande av ett mindre antal kompletterande intervjuer, studier av myndighetsinterna dokument samt publicerade dokument och material från riksdag och regering.
- Banverket och Vägverket har påbörjat sitt arbete med kundorientering av verksamheterna, men implementeringsprocessen är ännu inte avslutad. För att kunna dra slutsatser från myndigheternas arbete med kundorientering och se kundorienteringens påverkan på den interna styrningen behöver jag följa implementeringsprocessen i Banverket respektive Vägverket. Aspekter som vore intressanta att följa och undersöka närmare är exempelvis hur myndigheternas interna styrning i praktiken påverkas av identifierade kundbehov, vad kundorienteringen leder till för förändringar i de interna styrsystemen samt vilken influens kundorientering får på myndigheternas effektivitet. För att kunna följa implementeringsprocessen och undersöka olika aspekter av kundorienteringens påverkan på myndigheternas interna styrning behöver jag delta i nätverk och projekt inom Banverket och Vägverket, samt genomföra specifika intervjuer i samband med implementeringsarbetet.

## REFERENSER

- Akademirapport 2004:2 – *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, en pilotstudie*
- Alford, J. (2002), Defining the client in the public sector: a social-exchange perspective, *Public Administration Review*, Maj/June 2002, vol. 62, no 3, s 337- 346
- Arber, S. (2001), Designing samples, in Gilbert N. (ed) *Researching Social life*, second edition, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, s 58 -82
- Banverket (2004), *Anvisningar för tillämpning av "Det balanserade styrkortet" i Banverkets vidareutvecklade styrmodell.*
- Banverket (2004), *Banverkets samlade strategiska plan, 2004-06-16*
- Banverket, (2004) *Framtidsplan för järnvägen, Del 1 Infrastruktursatsningar nationellt, 2004-2015*
- Banverket (2004), *Huvuddirektiv inklusive Banverkets övergripande styrkort för verksamhetsplanering 2005-2007*
- Banverket (2003), *Regler för Banverkets system för ledning och styrning, BVF 001.6*
- Banverket, (2003) *Spåren Framåt – en återkoppling från Nystartsdiskussionerna*
- Banverket (2003), *Vårt gemensamma arbetssätt - Banverkets ledningshandbok, BV 001.6, 2003-04-01*
- Banverket (2004), *Årsredovisning för 2003*
- Bryman, A. & Bell. E., (2003), *Business research methods*, Oxford University Press, New York
- Etzioni, A. (1975), *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, New York, The Free Press
- Finansutskottets betänkande 1998/99: FiU20*
- Förvaltningslagen 1986:223*
- Hambleton, R (1992), Decentralization and Democracy in UK Local Government, *Public Money & Management*, July-September, 1992
- Merriam B. S. (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*. Studentlitteratur, Lund
- Modell, S. (2005), Students as Consumers? An institutional Field-Level Analysis of the Construction of Performance Measurements Practices, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*.
- Jaworski, B. J., Kohli, A. K., (1993), Market Orientation: Antecedents and Consequences, *Journal of Marketing*, Vol. 57, July 1993, s 53-70

Kohli, A. K., Jaworski, B. J., (1990), Market Orientation: the Construct, Research Propositions, and Managerial Implications, *Journal of Marketing*, Vol. 54, April 1990, s 1-18

Ogden, S., Anderson, F. (1995), Representing Customers Interests: The Case of the Privatized Water Industry in England and Wales, *Public Administration*, Vol. 73, winter 1995, s 535- 559

Pollitt, C. (1988), Bringing Consumers into Performance Measurement: Concepts, Consequences and Constraints, *Policy and Politics*, Vol. 16, No. 2, s 77-87

Potter, J. (1988), Consumerism and the Public Sector: How Well Does the Coat Fit, *Public Administration*, Vol. 66, summer 1988, s 149- 164

Proposition 1997/1998:136 – *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*

Proposition 1997/1998:56 – *Transportpolitik för en hållbar utveckling*

Regleringsbrev för Banverket budgetåret 2004

Regleringsbrev för Vägverket budgetåret 2004

Rhodes, R. A. W. (1987), Developing the Public Service Orientation, or let's Add a Soupcon of Political Theory, *Local Government Studies*, May/June, s 63- 73

Samuelson, P. A. (1964) *Economics*. New York: McGraw-Hill.

Sköldberg, K. (2002) *The Poetic Logic of Administration. Styles and Changes of Style in the Art of Organizing*, London: Routledge.

Sköldberg, K. (1990) *Administrationens Poetiska Logik – Stilar och Stilförändringar i Konsten att Organisera*, Studentlitteratur, Lund

Stigler, G. J. (1949) *The Theory of Price*, London: Macmillan.

Tal om 24-timmars myndigheten, av Gunnar Lund, Biträdande finansminister och minister för internationell ekonomi och finansmarknaderna, 21 oktober 2003

Tal om Grundläggande värden i mötet med medborgaren, av Gunnar Lund, Biträdande finansminister och minister för internationell ekonomi och finansmarknaderna, 24 oktober 2003

Verksförordningen 1995:1322

Vägverket (2004), *Den goda resan - Nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015*

Vägverket (2004), *Direktiv för planering av verksamheten, 2005-2007*

Vägverket (2002), *Styrformer 2004, Vägverkets processer bilaga 1, Kund och Processororienterat arbetssätt, 2002-09-30, v 1.0*

Vägverket (2004), *Från vision till resultat – Vägverkets styrhandbok, version 2.0*

Vägverket, (2004) *Strategisk plan för Vägverket 2005-2014 version 1.0*

Vägverket (2004), *Verksamhetsbeskrivning enligt SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling, 2004*

Vägverket (2004), *Vägverkets styrkortsmodell, version 3.0*

Vägverket (2004), *Årsredovisning för 2003*

Warren, R. D., Mulford, C. L., Yetley, M. J., (1976), *Analysis of Cooperative Organizational Effectiveness, Rural Sociology*, Vol. 41, No. 1, s 330-353

Yin, R. K. (1984) *Case Study Research: Design and Methods*. Beverly Hills, Calif.: Sage

### **Internet**

[www.banverket.se](http://www.banverket.se)

[www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

### **Intervjuer Banverket**

Citerade intervjuer på Banverket:

BV1 040413

BV2 040415

BV3 040415

BV4 040419

BV5 040419

BV6 040428

BV7 040429

BV8 040503

BV9 040503

BV10 040507

BV11 040608

Icke citerade intervjuer på Banverket:

BV12 040608

### **Intervjuer Vägverket**

Citerade intervjuer på Vägverket:

VV1 040413

VV2 040413

VV3 040414

VV4 040414

VV5 040414

VV6 040414

VV7 040429  
VV8 040429  
VV9 040504  
VV10 040504  
VV11 040504  
VV12 040506  
VV13 040507  
VV14 040511  
VV15 040601  
VV16 040601  
VV18 040824

Icke citerade intervjuer på Vägverket:

VV17 040701

Övriga icke citerade intervjuer:

Canea1 040416

## BILAGOR

### Bilaga 1

Anteckningar från diskussion kring utkast av delrapport 1 om kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket, inom Akademin för ekonomistyrning i staten, 2004-10-12

- Delrapporten har många syften, det är en fördel att istället ha ett färre antal syften som undersöks på djupet.
- Delrapporten ska kunna läsas av alla myndigheter i Akademin. Delrapporten upplevs också som intressant av Akademiledamöterna.
- Det vore intressant om man i kommande rapporter kunde undersöka varför myndigheter väljer att kundorientera sig. Varför kundorientering är svaret på kraven från regeringen? Varför Banverket och Vägverket valt att kundorientera sina verksamheter? Med andra ord historiken kring kundorientering, det är något som uppges vara intressant ur Akademimyndigheternas synvinkel.
- Medborgarbegreppet och dess relation till kundbegreppet respektive medborgarorientering och dess relation till kundorientering vore intressant att få ytterligare belyst. Varför räcker det inte att använda sig av begreppet medborgarorientering i statlig förvaltning? Vad är det som kundbegreppet och kundorientering tillför som medborgarorientering inte har?
- Kundorientering har kommit in i statlig förvaltning genom kvalitetsrörelsen.
- Kundorientering kan vara ett sätt att nå måluppfyllelse.
- Delrapportens empiridel är väl genomförd. Den teoretiska referensramen kan dock utvecklas ytterligare.
- En konceptuell artikel kommer börja skrivas, där bl a teorierna på området undersöks ytterligare.
- Ett allmänt metodavsnitt, som kan följa med varje Akadimirapport från Akademin bör utformas. Detta ska exempelvis innehålla negativa och positiva sidor med kvalitativ metod, vilka begränsningar som finns vid användning av kvalitativ metod mm.
- Varje Akadimirapport ska dock också ha ett eget metodavsnitt där det anges hur man har gått tillväga, vilken metod som använts osv vid den specifika rapporten.
- Kund- eller medborgarnytta är spännande från statsförvaltningens perspektiv. Detta är utmanande och bra.
- Synpunkter om att ytterligare slutsatser skulle kunna dras från den insamlade datan uppkom också i samband med mötet

## Bilaga 2

### Intervjuguide – kundorientering och kundbegreppet Banverket och Vägverket

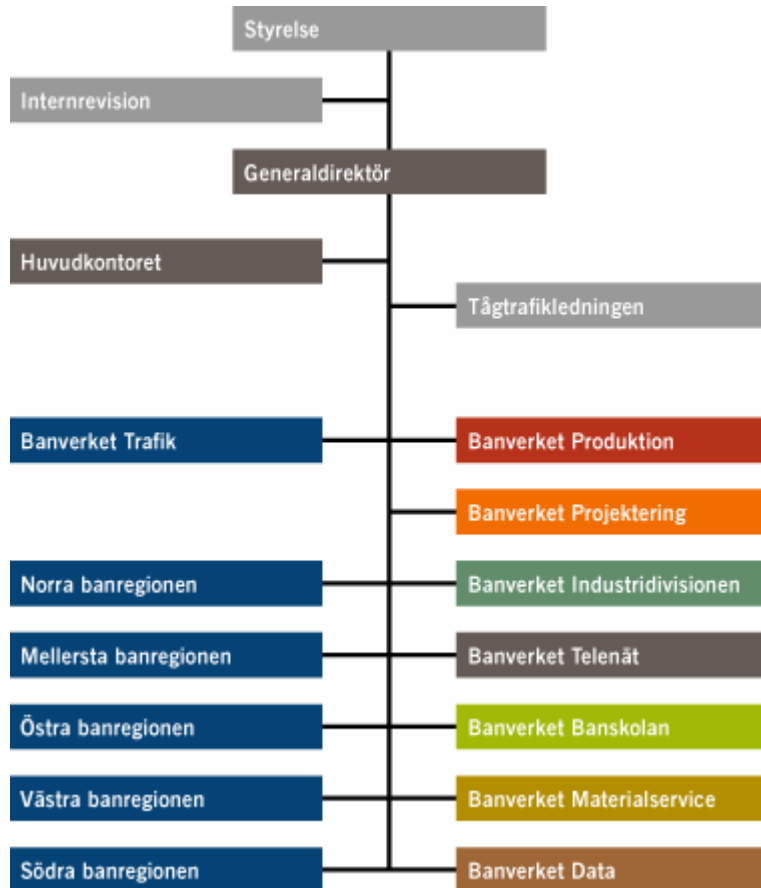
- Vad omfattas av begreppet kundorientering? Vilka delar ingår i detta?
- Vilka uttryck tar sig kundorientering?
- Vad vill ni veta om medborgarna? Vilken information letar ni efter?
- Hur använder ni er av informationen om medborgarna? Visa genom exempel
- Funderar ni i aspekter som demokrati och rättsäkerhet?
- Hur kommer medborgaren in din vardag? Är det lätt för medborgarna att komma i kontakt med myndigheten?
- Finns det strukturer för och processer som tar hand om medborgarnas klagomål? Vet medborgarna var de ska vända sig med sina klagomål?
- Speciellt Banverket: Vems ansvar är det att hålla resenärerna nöjda – Banverkets eller trafikoperatörernas/trafikutövarnas? Var slutar Banverkets ansvar och var börjar trafikutövarnas?
- Berätta om ett verkligt fall då ni antingen exempelvis har varit i behov av information om medborgarnas synpunkter eller då medborgarna förmedlat synpunkter till er som de vill få tillgodosedda.
  - *Bakgrund*
  - *Forum*
  - *Information*
  - *Kommunikation internt*
  - *Ransonering av resurser*
  - *Styrning*
  - *Uppföljning och kommunikation externt*
- Vad finns det för strukturer för kommunikation internt om medborgarnas behov?
- Vad finns det för processer för att kommunicera medborgarnas behov internt?
- Vad kommunicerar ni till medborgarna? Vilket är syftet med er kommunikation externt?
- Beskriv medborgarnas behov i relation till verksamhetsstyrningen (ex. balanced scorecard)
- Anpassas verksamhetsstyrningen till medborgarnas behov? Om ja, hur då? Exemplifiera
- Hur pass beroende är styrsystemet av information från medborgarna? Visa genom exempel
- Hur påverkar kundorienteringen fördelningen av resurser? Hur vet medborgarna på vilka grunder som resursfördelning sker?
- Vem är det som har ansvar för att ta initiativ till att samla in information om medborgarna respektive samla in informationen?
- Hur kopplar ni informationen om medborgarna till ansvar och ansvarsuppfyllande?
- Hur kopplar ni informationen om medborgarna till effektivitet? Vilken typ av effektivitet? (att göra saker rätt, att göra rätt saker mm)
- Om ni menar att kundorientering leder till bättre effektivitet kan ni då ge ett exempel på detta
- Mäter ni era prestationer? Ger medborgarna er feedback på hur bra ni uppfyller er verksamhet?
- Mäter ni er kundorientering?

- Vilken bild av myndigheten har medborgarna? Är det den bild av verksamheten ni vill förmedla till omvärlden? Hur gör ni för att förmedla den bild av verksamheten som ni vill att omvärlden ska ha av er verksamhet?



### Bilaga 3

Banverkets organisationsstruktur ([www.banverket.se](http://www.banverket.se), 2004-10-14)



## Bilaga 4

Vägverkets organisationsstruktur (Vägverkets årsredovisning 2003, s 11)

