



Preciseringsöversyn - PM
Målstyrning i teori och praktik 2017:3

Preciseringsöversyn - PM
Målstyrning i teori och praktik 2017:3

Trafikanalys

Adress: Torsgatan 30

113 21 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2017-03-10

Förord

I september 2016 lämnade regeringen två uppdrag till Trafikanalys med syfte att se över preciseringarna av de transportpolitiska målen. Det ena uppdraget gäller preciseringarna för målen i sin helhet, och det andra mer specifikt hänsynsmålets preciseringar för trafiksäkerhet.¹ Trafikanalys har valt att genomföra uppdragen i ett samlat projekt. Uppdragen redovisas i mars respektive maj 2017.

I uppdragen ingår att analysera hur styrningen och uppföljningen sker, kopplat till de transportpolitiska målen. Vid behov ska Trafikanalys lämna förslag till förändringar avseende styrning och uppföljning. I denna promemoria redovisas analysen av styrning kopplat till de transportpolitiska målen avseende två huvudsakliga aspekter: utformningen av målen och regeringens myndighetsstyrning.

Analysen av hur målens utformning i kapitel 2 påverkar styrningen baseras på en forsknings- och litteraturoversikt som skrivits av Susanna Alexius, Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor, på uppdrag av Trafikanalys. I denna promemoria analyseras även resultatet från sex workshops med transportmyndigheter, statliga bolag och Regeringskansliet.

Workshops har genomförts av Ramböll Management Consulting på uppdrag av Trafikanalys. Deltagarna har bestått av ett brett urval tjänstemän från centrala funktioner på myndigheterna, med representanter för såväl staber, strategiska funktioner och/eller ledningsgrupper, som för olika avdelningar inom myndigheternas kärnverksamhet. Det bör dock betonas att det inte är myndigheternas formella ståndpunkt som skildrats, utan hur medarbetare i olika delar av verksamheten upplever att regeringens styrning fungerar.

Promemorian är skriven av Anna Ullström. Susanna Alexius har bidragit med analysstöd. Krister Sandberg och Maria Melkersson har också deltagit i arbetet. Projektledare på Trafikanalys har varit Anders Brandén Klang.

Stockholm, i mars 2017

Brita Saxton
Generaldirektör

¹ Uppdrag att se över transportpolitiska preciseringar och lämna förslag till indikatorer för att följa upp de transportpolitiska målen (N2016/05490/TS) och Uppdrag att föreslå transportpolitiska preciseringar avseende trafiksäkerhet (N2016/05492/TS).

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
1 Om regeringens styrning av myndigheter	9
1.1 Hur styr regeringen?	9
1.2 Mål- och resultatstyrning – en bakgrund	11
1.3 Regeringens syn på myndighetsstyrning	13
1.4 Pågående utvecklingsarbete.....	14
2 Vad säger forskningen om mål- och resultatstyrning?	17
2.1 Hur många mål?.....	17
2.2 Hur tydliga mål?	18
2.3 Blir det som mäts gjort?	19
2.4 Små incitament för innovationer.....	20
2.5 Generella forskningsbaserade råd om mål- och resultatstyrning.....	21
3 Myndigheternas syn på målstyrningen på transportområdet	23
3.1 Sjöfartsverket	24
3.2 Trafikverket	25
3.3 Transportstyrelsen	27
3.4 Luftfartsverket	29
3.5 Hur ser myndigheterna att målstyrningen kan utvecklas?	31
4 De statliga bolagens syn på styrningen på transportområdet	37
4.1 Bolagsstyrningen i praktiken	38
4.2 Hur kan målstyrningen av de statliga bolagen utvecklas?	39
5 Regeringskansliets syn på styrningen på transportområdet	43
5.1 Styrningen idag	43
5.2 Hur kan regeringens styrning utvecklas?	44
6 Utvecklad styrning mot målen	47
7 Referenser	55
7.1 Källor	55
7.2 Litteratur	56

Sammanfattning

Analysen i denna PM har kretsat kring två huvudsakliga aspekter av styrning kopplat till de transportpolitiska målen: dels betydelsen av hur utformningen av målen görs i ett mål- och resultatstyrningsperspektiv, dels regeringens styrning mot målen.

Utformningen av etappmål och preciseringar

Med utgångspunkt i en genomförd kunskaps- och litteraturöversikt om mål- och resultatstyrning kan vi konstatera följande:

Mål- och resultatstyrning riskerar att ge upphov till *suboptimering*, det vill säga exempelvis processerna för en enskild myndighets eller avdelnings verksamhet optimeras utan att samtidigt ta hänsyn till om denna effektivisering bidrar till att optimera måluppfyllelsen för organisationen som *helhet* – eller kanske ännu vidare än så, till exempel till transportsystemet som helhet eller offentlig sektor som helhet. Det är därför viktigt att se till helheten.

Eftersom mål- och resultatstyrning mäter specifika resultat finns det – något tillspetsat – en risk för att människor blir belönade då de *inte* tänker utanför boxen. En del forskare varnar för att mål- och resultatstyrningens underliggande syn på människor kan leda till en kulturell förändring: från en "lita på mig-kultur till en visa mig-kultur" som ger alltför *låga innovations- incitament*. Det är således viktigt att inte styra och följa upp för specifikt och detaljerat och beakta hur innovationsfrämjande strukturen är.

Fler mål ger heller inte starkare, utan *svagare*, styrning. Detta konstraintuitiva samband brukar kallas för *detaljeringsparadoxen*. Varje nytt mål som läggs till minskar styrkraften hos de redan existerande målen. Det är vanligt att försöka anpassa målstyrning till en komplex organisations vardag genom att *tillåta sig alltför många mål*, ofta precis lika många mål som uppdrag – om inte fler. Avsikten att på detta sätt "spegla" ett komplext och mångfacetterat uppdrag genom att låta mångas hjärtefrågor synas i målformuleringarna kan upplevas rättvist, ge legitimitet och mildra kritik för att somligt inte prioriterats. Det är så som de nuvarande transportpolitiska målpreciseringarna är utformade: de försöker täcka allt. Risken är dock överhängande att målstyrning utan prioritering mest blir en lek med ord. En generell slutsats baserad på studier av mål- och resultatstyrning i komplexa politiska sammanhang är att det gäller att *balansera* önskat politiskt *signalvärde* mot önskad *styrkraft* då dessa målsättningar i praktiken tenderar att arbeta emot varandra. För varje nytt mål som läggs till *fragmenteras* uppmärksamhet och resurser. Får en verksamhet väldigt många mål blir möjligheterna i praktiken mycket stora att tolka in i stort sett allt myndigheten vill företa sig i något av de många angelägna målen.

Forskning och praktisk erfarenhet talar för att målen, ur styrningssynpunkt, inte bör vara för många. Helst inte fler än två, kanske tre stycken. Om det är politiskt känsligt att anta få mål kan emellertid en legitim och praktiskt framkomlig väg att värna det politiska signalvärdet, utan att tappa styrkraften hos ett fåtal vga mål, vara att fatta beslut om ett fåtal *prioriterade områden*.

Det är vidare intuitivt att tänka att det måste vara bättre med tydliga, detaljerade mål, särskilt när myndigheterna efterfrågar tydligare styrning – men så är det inte nödvändigtvis. Genom att översätta vagare övergripande mål till den lokala praktikens – den egna myndighetens –

”språk”, blir formuleringarna mer meningsfulla för dem som berörs. Det är således enklare att ta till sig målen och se hur den egna verksamheten kan bidra om de är ”relativt tolkningsbara”.

En viktig fråga är också vad som händer på sikt med balansen mellan mätbara och svårsmåttat resultat. En uppmärksam risk är *uppdragsglidning*, det vill säga att verksamheten med tiden kommer att riktas in mot aktiviteter med mål som har mätbara resultat. Samtidigt är det dock inte säkert att det som mäts faktiskt blir gjort – även om organisationen fäster större vikt vid kvantifierbara resultat än vid resultat som svårigen låter sig kvantifieras. Om de valda indikatorerna är undermåliga kan det vara mycket svårt att uttala sig om huruvida de ger en tillförlitlig bild av de *faktiska* resultat som uppnåtts. Oavsett om så är fallet eller inte, kan goda uppvisade så kallade *proxyresultat* vara värdefulla för organisationen för att de skapar legitimitet för verksamheten. Det finns alltså en risk för redovisning av proxyresultat, det vill säga indikatorer som inte ger en bild av faktiska resultat, men går att mäta.

Slutligen är det viktigt att göra en avvägning mellan kostnader för uppföljning och nyttan av uppföljningen. Mål- och resultatstyrning driver kostnader för att samla in information, för att investera i informationssystem och för personal. Självklart kan uppföljning bjuda värdefulla lärtillfällen för såväl den målsättande beställaren som den målsatta utföraren, men då behöver processen även tillåta reflektion och dialog.

Regeringens målstyrning

Enskilda styrformer villkoras av och samspelar med den aktuella kontexten. Det spelar exempelvis roll om målen som sätts rimmar väl med redan delade värderingar, gällande normer och regler i den aktuella kontexten eller om målen kanske upplevs hamna i direkt konflikt med annan styrning.

Även om styrningen fungerar förhållandevis väl på transportområdet finns utvecklingspotential. Fler målkonflikter bör avgöras genom samordning inom Regeringskansliet och kommunikationen från Regeringskansliet behöver bli mer enhetlig.

Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna för olika delar av de transportpolitiska målen behöver tydliggöras. Det övergripande transportpolitiska målet lämpar sig inte så väl för den konkreta myndighetsstyrningen, men en central del av arbetet inom Regeringskansliet bör vara att analysera hur det övergripande målet och dess delmål kan översättas till uppdrag till myndigheterna.

Samtidigt behöver styrningen ensas så att den blir mer enhetligt formulerad och kommunicerad. Instruktionerna behöver ses över, såväl var för sig som för transportmyndigheterna gemensamt.

Återrapporteringen behöver begränsas så att den rapportering som behövs blir beställd, medan sådan rapportering som begärs in på flera olika sätt och vid fler tillfällen än nödvändigt avskaffas. Därtill krävs mer återkoppling, och främst mer positiv återkoppling till transportmyndigheterna.

Medan en alltför strikt mål- och resultatstyrning tenderar att vara innovationshämmande kan en mer tillitsbaserad styrning stimulera innovation och nytänkande. För att en sådan styrning ska få genomslag krävs att den formella styrningen kompletteras med välutvecklat system för uppföljning och informella kontakter genom vilka den formella styrningen tydliggörs och stärks. Detta kräver dock att såväl tjänstemän i Regeringskansliet som tjänstemän på myndigheterna har god kännedom om de regelverk som reglerar förhållandet mellan regeringen och myndigheterna.

1 Om regeringens styrning av myndigheter

I detta kapitel sammanfattas den offentliga diskussionen om styrning inom staten under det senaste decenniet, var vi står idag och hur regeringens nuvarande politik kan beskrivas.

1.1 Hur styr regeringen?

Regeringen kan styra på en rad olika sätt, exempelvis genom hur man organiserar myndigheterna på transportområdet, genom reglering och kontroll (både tillsyn, uppföljning och utvärdering) av transportsektorn, genom ekonomiska styrmedel och informativa styrmedel (vilket innefattar såväl forskning som informationskampanjer) och genom myndighetsstyrning.

Organisering är ett av regeringens huvudsakliga styrmedel. Det är regeringen som organiserar den statliga verksamheten på transportområdet och beslutar vilka uppgifter myndigheterna ska ha och av vem myndigheterna ska ledas. Transportsystemets omorganisering mot en mer trafikslagsövergripande struktur är ett exempel på hur organisering kan användas som ett styrmedel på ett mer övergripande plan. Organisering kan också handla om vad som ska skötas av offentliga aktörer och vad som ska hanteras av "marknaden". Organisering kan också användas för att lyfta fram och förstärka viktiga områden inom ramen för den övergripande strukturen.² Ett exempel är att regeringen har valt att lyfta fram kopplingen mellan bostäder och transporter genom att skapa en gemensam avdelning för dessa frågor på Näringsdepartementet.

Reglering och kontroll är andra viktiga styrmedel. Lagstiftning och reglering med förändrade krav kan utvecklas och implementeras och kontrollen av efterlevnaden av befintlig eller ny reglering kan justeras.

Ekonomiska styrmedel är olika sätt att ekonomiskt gynna eller missgynna olika beteenden, genom skatter, avgifter eller incitamentssystem osv. Styrmedlen kan vara utbudsriktade eller efterfrågeinriktade. System för utsläppsätter dvs. en form av marknad där utbudet regleras, är också ett slags ekonomiskt styrmedel. Investeringar kan också betraktas som en form av ekonomiskt styrmedel.

Olika former av *informativa styrmedel* kan också användas. Det kan handla om insatser vad gäller forskning och innovation på ett visst område eller informationskampanjer som kanske syftar till att förändra människors beteenden.

Regeringen har, vilket nämnts under organisering ovan, möjlighet att styra myndigheternas verksamhet. När den övergripande organiseringen är på plats kan justeringar kontinuerligt göras genom förändringar i instruktioner, regleringsbrev och regeringsuppdrag, men också genom utnämningar, rekrytering och informell styrning (dialoger och kontakter). Här finns också styrning genom att sätta mål och följa upp resultatet. De statliga bolagens arbete kan påverkas genom bolagsstyrning.

² Jacobsson, B. et al. (2015)

Styrformerna kan också delas in i *outputstyrning*, som mål- och resultatstyrning är, *inputstyrning* av resurser genom budgetering och rekrytering och *processtyrning*, genom värderingar, normer och regler som vanligen är mer stabila till sin karaktär.³ Dessa olika styrformers skilda karaktär är viktig att beakta, då exempelvis ett snabbt beslut om nya mål i praktiken kan visa sig få ingen eller ytterst marginell effekt om målen rimmar illa med exempelvis starka professionella värderingar och normer eller om budget och bemanning inte skapar förutsättningar för målen ska kunna nås.⁴

Regleringsbrev och instruktioner

Myndigheternas verksamhet regleras av grundlagens krav på den offentliga förvaltningen samt av flera författningar, bland annat förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Myndighetens instruktion är det grundläggande instrumentet för regeringens styrning av myndigheterna och det dokument där myndighetens huvudsakliga uppdrag formuleras. Därutöver anger regeringen myndighetens budgetanslag och specifika uppgifter, uppdelat i mål och åiterrapporteringskrav, organisationsstyrning och uppdrag, i årliga regleringsbrev.

De fyra transportmyndigheterna Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Trafikverket och Transportstyrelsen har alla i sina instruktioner att de ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Regeringen har valt att lyfta in vissa av de nuvarande målpreciseringarna i instruktionerna. Exempelvis har regeringen valt att upprepa vad preciseringarna för hänsynsmålet för miljö innebär i tre av myndigheternas instruktioner (Trafikverket, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket) genom att i instruktionerna skriva att respektive myndighet "ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling". Det finns också paragrafer som återupprepar det övergripande transportpolitiska målet med andra ord, som exempelvis att Trafikverket "med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv [ska] skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem". För Transportstyrelsens del har regeringen även återupprepat arbetet med hänsynsmålet om säkerhet genom att skriva att myndigheten "får inom sitt verksamhetsområde samverka med andra aktörer och vidta åtgärder i syfte att nå det transportpolitiska hänsynsmålet om säkerhet. De åtgärder som vidtas ska på ett effektivt sätt bidra till att målet uppfylls".

I regleringsbreven finns sedan ytterligare uppdrag som i vissa fall kan kopplas till de transportpolitiska målen och preciseringarna. Exempelvis hade Trafikverket i regleringsbrevet för 2016 uppdrag som rör grön infrastruktur i syfte att nå miljö kvalitetsmålen (hänsynsmålet) och uppdrag om att verka för att branschens mål om fördubbling av kollektivtrafiken nås (funktionsmålet).

Utöver de uppdrag som ges i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev ger regeringen även myndigheterna särskilda regeringsuppdrag, med specifikt formulerade målsättningar.

Särskilt beslutade samhällsuppdrag och bolagsordningar

Genom bolagsordningen bestämmer ägaren bolagets verksamhetsföremål och vissa angivna ramar för bolagets verksamhet. I bolag med statligt ägande har verksamhetsföremålet sin grund i det uppdrag som riksdagen har beslutat om. Vissa statliga bolag har av riksdagen särskilt beslutade samhällsuppdrag, som innebär att bolaget har i uppdrag att bedriva verksam-

³ Furusten, S. (2007), Scott, W.R. (2001)

⁴ Alexius, S. (2007)

het som syftar till andra effekter än ekonomisk avkastning. Staten tar sedan i dialog med bolagen fram uppdragsmålen, vilka därefter fastställs av ägaren på bolagsstämman. På transportområdet har Swedavia av riksdagen beslutade samhällsuppdrag.⁵ Exempelvis ska Swedavia, inom ramen för affärsmässighet, aktivt medverka i utvecklingen av transportsektorn och bidra till att de av riksdagen beslutade transportpolitiska målen uppnås.

Jernhusen har inget av riksdagen beslutat samhällsuppdrag, men i bolagsordningen tydliggörs att Jernhusen ska "vara ett ledande företag i utvecklingen av den svenska transportsektorn med anknytning till järnväg i syfte att främja och stödja kollektivt resande och godstransporter på järnväg". Här är det således funktionsmålet om tillgänglighet som lyfts fram (och specifikt de nuvarande preciseringarna om näringslivets transporter och kollektivtrafik).

Bolag som har samhällsuppdrag kan också ha uppdragsmål som konkretiserar samhällsuppdraget och hur detta följs upp, vilket Swedavia har.

Flera statliga bolag som är verksamma på transportområdet, som SJ, GreenCargo, SAS, Infranord och Svevia, har dock ingen formulering om de transportpolitiska målen eller preciseringarna i sina bolagsordningar.

1.2 Mål- och resultatstyrning – en bakgrund⁶

Målstyrning och resultatstyrning kan betraktas som två olika styrformer inriktade på att styra mot framtida mål respektive genom att mäta historiska resultat.⁷ Eftersom de två styrformerna vanligen används tillsammans behandlas de här som en gemensam styrform kallad mål- och resultatstyrning.

Tabell 1. Utvecklingsfaser i mål- och resultatstyrningen.

Tidsperiod	Fokus
1920-50	Ekonomiska aspekter på produktion
1950-60	Ekonomiska aspekter på hela organisationen
1960-90	Ekonomiska och icke-ekonomiska aspekter på hela organisationen
1990-	Ekonomiska och icke-ekonomiska aspekter på organisationens påverkan på omvärlden samt spridning till andra sektorer i samhället

Källa: Alexius (2017), bearbetat från Arena, M. et al. (2015).

En tillbakablick på mål- och resultatstyrning som ledarskapsideal under de senaste hundra åren ger vid handen att styrformens framväxt och fokus utvecklats över tid. I Tabell 1 beskrivs fyra utvecklingsfaser sedan 1920.⁸

I den första fasen (1920-1950) fokuserade mål- och resultatstyrningsidealet främst på materiell produktion och den övergripande målsättningen var att minska kostnader och öka effekti-

⁵ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2015, Stockholm: Regeringskansliet, 2016, sid. 19.

⁶ Hela detta avsnitt bygger på Alexius, S. (2017).

⁷ Sheehan, R. M. (1996), Becker, K. et al. (2011), Woerrlein, L. M. & Scheck, B. (2016).

⁸ Arena, M. et al. (2015)

viteten. I den andra fasen (1950-1960) utvidgades idealet till att även omfatta arbete, aktiviteter och budgetar i organisationers olika enheter och avdelningar. Under denna period var styrningen av det amerikanska försvaret ett tongivande fall, som kom att inspirera mål- och resultatstyrningsdiskussionen.⁹ Tankesmedjan *RAND Corporation* hade börjat experimentera med systemanalyser i sitt arbete med det amerikanska försvarsdepartementet i något som kallades för *Planning-Programming-Budget Systems*. Till skillnad från tidigare fokus på främst effekterna i form av antal producerade enheter, var ambitionen nu att även koppla samman produktionen med genomförda aktiviteter. Idealet spreds så småningom till andra delar av den amerikanska staten. En inflytelserik bok som bidrog till att sprida idealet över världen var Druckers *The Practice of Management* (1954) genom vilken bland annat begreppet *Management by Objectives* (målstyrning) populariserades. En av Druckers mest kända idéer var just målstyrning. Ett underliggande antagande i Druckers syn på målstyrning var att organisationers strävanden inte kunde reduceras till ett enda värde, utan behövde hantera flera och olika mål.

I den tredje fasen (1960-1990) omfattade mål- och resultatstyrningsidealet ännu fler dimensioner, såsom kvalitet, tid och kundnöjdhet, utöver ekonomiska och finansiella målsättningar. Fram tills dess hade styrningsidealet och organisationens övergripande strategi sällan kopplats samman. I den tredje fasen började dock forskare, experter och praktiker att beskriva mål- och resultatstyrningen som en del av organisations övergripande strategi. I boken *Relevance Lost* (1987) kritiserade Johnson och Kaplan den tidiga mål- och resultatstyrningen för att ha överbetonat det finansiella perspektivet på bekostnad av andra perspektiv. En annan kritik handlade om att styridealet varit alltför fokuserat vid historiska data och sällan förmått fånga de mer långsiktiga trenderna. Författarna lanserade snart sin egen metod, *Balanced Scorecard*, i syfte att åstadkomma en mer balanserad styrning genom att integrera det finansiella perspektivet med andra perspektiv (som i grundmodellen var kund, lärande och utveckling, samt interna processer).¹⁰ Ett annat betydelsefullt bidrag från 1980-talet var boken *In Search of Excellence* (1982), vilken bidrog till att begreppet "styra mot resultat" blev en mode-term för företag och organisationer.¹¹

I den fjärde och fortfarande pågående fasen (1990- framåt) har mål- och resultatstyrningsmodellerna fortsatt att bli alltmer komplexa då de nu också har ambitionen att ta hänsyn till ekonomiska och icke-ekonomiska faktorer *utanför* organisationens formella gränser. Det kan till exempel handla om hur en organisation påverkar miljön, andra grupper av aktörer eller sociala aspekter. Enligt denna mer omvärldsorienterade inriktning bör årsredovisningar och strategier sträva efter att inkludera indikatorer på hur organisationens aktiviteter påverkar dessa externa faktorer. Vidare har organisationer under senare år i tilltagande grad inlemmat mål- och resultatstyrning i arbetet med att motivera, kontrollera, belöna och utveckla de anställda, liksom andra kategorier av individer verksamma i organisationen.¹²

I denna pågående fas har mål- och resultatstyrningsidealet populariserats och spridits till organisationer i olika sektorer. I rörelsen, som ofta sammanfattas under begreppet *New Public Management* (NPM), har föreställningen spridits att inte bara företag bör styras av kontrakt mot mål och resultat, utan också offentliga organisationer.¹³ Förespråkare för NPM påtalar att offentliga organisationer ofta präglades av byråkrati och regelstyrning, men kunde förtydliga sin styrning mot mål och sin kontroll av resultatuppfyllelse.¹⁴

⁹ Zimmermann, J. A. M. & Stevens, B. W. (2006)

¹⁰ Se exempelvis Kaplan, R. S. (2001).

¹¹ Peters, T. J. & Waterman, R. H. (1982)

¹² Davenport, J. & Gardiner, P. D. (2007)

¹³ Hood, C. (1997)

¹⁴ Hood, C. (1997), Wong, H. K. (2008)

På senare år har kritiken tilltagit vad gäller NPM och tillämpningen av mål- och resultatstyrning i offentlig sektor.¹⁵ Dels har kritikerna pekat på att de många justeringarna och anpassningarna av mål- och resultatstyrningsmodellerna för att bättre passa offentliga organisationer indikerar att mål- och resultatstyrning i själva verket inte erbjuder dem någon enkel helhetslösning.¹⁶ Dels har kritikerna uppmärksammat att införandet av mål- och resultatstyrning kommit att innebära en gradvis förskjutning av organisationskulturen från fokus på breda och långsiktiga allmänna nyttor till en mer kortsiktig och finansiellt präglad företagslik resultatkultur.¹⁷ En del forskare varnar för att mål- och resultatstyrningens underliggande syn på människor kan leda till en kulturell förändring: från en "lita på mig-kultur till en visa mig-kultur".¹⁸ Oron inkluderar även att mål- och resultatstyrningen kan komma att urholka traditionella värderingar som präglat förvaltningar.¹⁹

Den nu pågående förvaltnings- och styrningsrörelsen mot mer av så kallad "tillitsstyrning" i offentlig sektor, tar i många fall spjörn mot tidigare NPM-reformer där mål- och resultatstyrning varit och är en central delmängd.²⁰ Tillitsstyrning skulle exempelvis kunna innebära en ökad vikt vid värderings- och regelstyrning och mindre fokus vid mål- och resultatstyrning.

Sammanfattningsvis, från det att mål- och resultatstyrningsidealet utvecklades och anammades inom ramen för delar av den amerikanska staten har styrmodellen det senaste århundradet färdats över världen och via näringslivet tillbaka till den offentliga sektorn och civilsamhället där den under senare tid kommit att kritiserats allt mer.

1.3 Regeringens syn på myndighetsstyrning

Den offentliga förvaltningen har en central roll i utvecklingen av Sverige. Målet för den statliga förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.²¹ Regeringen beskriver att styrningen av förvaltningen "de senaste decennierna [har] kännetecknats av decentralisering och ett delegerat ansvar för genomförande, budget och organisation" och att "[f]okus har legat på mål- och resultatstyrning och uppföljning".²²

I enlighet med förslag i budgetpropositionen för 2014 beviljades Regeringskansliet särskilda medel för förstärkt styrning av transportmyndigheterna. I budgetpropositionen för 2016 anförde regeringen att det behövs utvecklade former för styrning och uppföljning som balanserar behovet av kontroll med förtroende för professionernas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. I budgetpropositionen för 2017 konstaterar regeringen att "det finns ett behov av att minska detaljstyrningen till förmån för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende".²³ Regeringen har därför initierat en tillitsreform i syfte att "utveckla och

¹⁵ Exempelvis Forbes, D. P. (1998), Kong, E. (2008), Manville, G. & Broad, M. (2013), Diefenbach, T. (2009)

¹⁶ Som Hood, C. (1991) (sid. 2) skriver: "What exactly was the public management Emperor now wearing? Was it an all-purpose and all-weather garment?"

¹⁷ Diefenbach, T. (2009)

¹⁸ Manville, G., och Broad, M. (2013)

¹⁹ Exempelvis Brunsson, N. (1991), Diefenbach, T. (2009)

²⁰ Hood, C. (1997), Niemann, C. (2016), *Tillit i styrningen*, kommittédirektiv 2016:51, beslut vid regeringssammanträde den 16 juni 2016.

²¹ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

²² *Tillit i styrningen*, kommittédirektiv 2016:51, beslut vid regeringssammanträde den 16 juni 2016, sid. 9.

²³ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 2, sid. 57.

effektivisera den offentliga förvaltningen med tillit som grund och minskad detaljstyrning. Styrningen ska vara strategisk, långsiktig, verksamhetsanpassad och utgå från ett helhetsperspektiv.²⁴ Regeringen menar att "tillit och förtroende i balans med uppföljning och kontroll möjliggör ett stort delegerat ansvar till statliga myndighetsledning, som därigenom ges goda förutsättningar att leda och styra sina verksamheter".²⁵

1.4 Pågående utvecklingsarbete

Tillitsdelegationen

Regeringen har tillsatt en tillitsdelegation som ska arbeta för ökad tillit i styrningen av den offentliga sektorn.²⁶ Delegationen ska genomföra projekt som främjar idé- och verksamhetsutveckling när det gäller kommunal verksamhet och som omfattar hela styrkedjan, från den nationella nivån till genomförandet i kommuner och landsting. Delegationen har bland annat i uppdrag att "föreslå modeller för hur en styrning baserad på tillit och kvalitativa mål kan utformas". Tillitsdelegationen ska redovisa sitt uppdrag senast den 18 juni 2018.

Regeringen beskriver i direktiven att den önskar se en effektivare, mer tillitsbaserad och mindre administrativt belastande styrning. I delegationens direktiv beskriver regeringen vilka problem den ser med tidigare och nuvarande styrning. Regeringen lyfter exempelvis fram att mål och resultat i vissa fall har fragmentiserats och brutits ner på en alltför detaljerad nivå, vilket ökar risken för suboptimering och bristande helhetssyn. Regeringen menar också att styrningen i vissa fall har bidragit till en icke ändamålsenlig ökning av administrationen, vilket riskerar att leda till att de gemensamma resurserna inte används effektivt. Slutligen pekar regeringen även på att styrningen i vissa fall har minskat utrymmet för medarbetarna att, baserat på yrkeskunna och erfarenhet, organisera sitt arbete på det sätt som bäst gagnar verksamheten och medborgarna. Regeringen skriver att "[s]tyrning som var avsedd att effektivisera den offentliga förvaltningen kan i stället i vissa fall ha bidragit till att byråkratisera den" och fortsätter: "Det finns risk för att erfarenhet och kompetens inte kommer till nytta och att yrkesetik inte får utrymme".

Statskontorets uppdrag om statens myndighetsstyrning

Regeringen gav den 4 februari 2016 Statskontoret i uppdrag att kartlägga, analysera och i vissa delar lämna förslag om statens styrning av verksamhet som utförs av statliga myndigheter, kommuner och landsting.²⁷ Uppdraget redovisades i delrapporterna *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten* och *Mer tid till kärnverksamheten* i juni 2016 och slutredovisades genom rapporten *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen* i november 2016.²⁸

Regeringen har aviserat att den, med utgångspunkt i Statskontorets rapport om utvecklat medarbetarskap och ledarskap, avser att se över vilka ytterligare åtgärder som kan vidtas för

²⁴ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 2, sid. 58.

²⁵ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 2, sid. 58.

²⁶ *Tillit i styrningen*, kommittédirektiv 2016:51, beslut vid regeringssammanträde den 16 juni 2016.

²⁷ Fi2016/00372/SFÖ, se även Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 2, sid. 55.

²⁸ Statskontoret (2016a)

att medarbetarnas erfarenhet och kompetens tas till vara i de statliga myndigheterna. Regeringen understryker också att det är viktigt att myndighetsledningarna verkar för en kultur som är lyhörd, både inåt och utåt, och där medarbetarna uppmuntras att tänka innovativt.²⁹

I slutrapporten konstaterar Statskontoret att en effektiv styrning kräver att regeringen prioriterar och riktar styrkapaciteten dit den behövs eftersom det inte är möjligt att styra på allt hela tiden. Statskontoret menar vidare att tillitsbaserad styrning kan sägas bestå av två huvudsakliga komponenter:

1. En styrning som ger tydliga uppgifter och samtidigt ett handlingsutrymme för den som ska utföra verksamheten.
2. En uppföljning och efterhandskontroll som ger regeringen tillräckligt underlag för styrningen och samtidigt upplevs som meningsfull och legitim av den som kontrolleras.

Upplevelsen av tillit menar Statskontoret kan påverkas negativt av att myndigheterna ibland är osäkra på vad de förväntas åstadkomma. En alltför detaljerad styrning som begränsar myndigheternas handlingsutrymme kan också tolkas som bristande tillit. Ett sätt att öka tilliten är att använda informella kontakter. Det ställer i sin tur höga krav på att alla parter är införstådda med sina roller.³⁰

Agenda 2030 för hållbar utveckling

Vid FN:s toppmöte den 25 september 2015 antog världens stats- och regeringschefer 17 globala mål och *Agenda 2030 för hållbar utveckling*. Regeringen har meddelat att ambitionen är att Sverige ska vara ledande i genomförandet av Agenda 2030 och har tillsatt en delegation som bland annat ska ta fram ett förslag till övergripande handlingsplan. I delegationens första delredovisning framhålls att genomförandet av Agenda 2030 till stor del handlar om styrning och att det är av betydelse att det blir en sammanhållen styrning. Delegationen skriver att

En utmaning i genomförandet av Agenda 2030 är att skapa förståelse för att det i grunden handlar om en omfattande transformation av samhället. Det är en historisk resolution där världens länder har förbundit sig att tillsammans arbeta för en hållbar och rättvis värld. Agendan är därför inte en lista med mål och delmål som ska bockas av, utan är snarare fråga om ett förhållningssätt och i många delar en styrningsfråga – agendan måste genomsyra all politik och verksamhet. Ett framgångsrikt genomförande av Agenda 2030 förutsätter att hållbar utveckling genomsyrar styrning och ledning på högsta nivå. Ett engagerat och genuint ledarskap som tar sig an utmaningar kring långsiktighet och sektorsövergripande problem krävs för att driva arbetet framåt på alla nivåer.³¹

Delegationen framhåller att myndigheterna, för att kunna arbeta med agendan i sin verksamhet, måste ges förutsättningar i regleringsbrev och myndighetsinstruktioner att i sin verksamhet arbeta med genomförandet. Delegationen framhåller att det krävs utvecklade former för styrning i linje med regeringens bedömning i budgetpropositionen för 2017.

²⁹ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 2, sid. 58.

³⁰ Statskontoret (2016a,b,c)

³¹ *Delredovisning från Agenda 2030-delegationen*, 2016-11-01, Fi 2016:01, sid. 11.

2 Vad säger forskningen om mål- och resultatstyrning?

Mål- och resultatstyrning kan vara ett smidigt sätt att, genom beslut om att prioritera ett visst mål eller styra mot ett särskilt resultat, fokusera uppmärksamhet och ge styrningen ny riktning. Men det finns många aspekter att beakta vid användningen av mål- och resultatstyrning. I detta kapitel lyfts några centrala frågeställningar som bör beaktas vid utformning av mål.³²

2.1 Hur många mål?

Forskning om mål- och resultatstyrning i offentlig sektor ger vid handen att antalet mål bör begränsas. Anledningen, som kan beskrivas med den gamla devisen "den som gapar efter mycket mister ofta hela stycket", innebär att för varje nytt mål som läggs till *fragmenteras* uppmärksamhet och resurser. På varje organisatorisk nivå är det sant – om än något paradoxalt – att ju fler mål en enhet har, desto större reell frihet har den att på egen hand fastställa prioriteringarna för sin verksamhet. Om en verksamhet får väldigt många mål blir möjligheterna i praktiken mycket stora att tolka in i stort sett allt verksamheten vill företa sig i något av de många angelägna målen. Alltså: fler mål ger inte starkare utan *svagare* styrning. Detta kontra-intuitiva samband brukar kallas för *detaljeringsparadoxen*.³³ Mot bakgrund av insikter om detaljeringsparadoxen talar forskning och praktisk erfarenhet för att målen, ur styrsynpunkt, inte bör vara för många. Helst inte fler än två, kanske tre stycken.

Det är dock vanligt att försöka anpassa målstyrning till en komplex organisations vardag genom att tillåta sig (alltför) många mål, ofta lika många mål som uppdrag – om inte fler.³⁴ Avsikten är att "spegla" ett komplext och mångfacetterat uppdrag genom att låta mångas hjärtefrågor synas i målformuleringarna, vilket kan upplevas rättvist, ge legitimitet och mildra kritik från de vars hjärtefrågor annars hade prioriterats bort. En ständigt växande "önskelista" av mål riskerar dock att på sikt att ge upphov till en sorts "målinflation", där varje nytt mål som läggs till minskar styrkraften hos de redan existerande målen. En generell slutsats baserad på studier av mål- och resultatstyrning i komplexa politiska sammanhang, är därför att det gäller att klokt balansera önskat politiskt signalvärde mot önskad styrkraft då dessa målsättningar i praktiken tenderar att arbeta mot varandra.

Om det finns flera, eller rentav många mål, som saknar en formell rangordning är det vidare troligt att det uppstår *informella rangordningar* som med tiden kan medföra att några mål endast får ytterst lite uppmärksamhet, trots att de kanske funnits med bland de beslutade målen en längre tid. Det kan till exempel handla om miljömål och jämställdhetsmål.³⁵

Om det är politiskt känsligt att anta så få mål kan emellertid en legitim och praktiskt framkomlig väg att värna det politiska signalvärdet utan att tappa styrkraften hos ett fåtal vga mål,

³² Hela detta avsnitt bygger på Alexius, S (2017).

³³ Rombach, B. (1991), Tarschys, D. (2006)

³⁴ Kravchuk, R. S. & Schack, R. W. (1996)

³⁵ Alexius, S. & Tamm Hallström, K. (2014)

vara att fatta beslut om ett fåtal *prioriterade områden*. Prioriterade områden kan ägnas särskild uppmärksamhet och resultatutvärdering under en viss tidsperiod och utgör ett empiriskt exempel på det som teoretiskt kallas *sekventiell prioritering*, det vill säga möjligheten att *över tid* hantera komplexa och ibland konflikterande förväntningar genom principen "en sak i taget".³⁶ I korthet kan sekventiell prioritering fylla det dubbla syftet att dels signalera till många att mycket anses angeläget, dels värna om möjligheten att behålla styrkraft genom prioritering.

2.2 Hur tydliga mål?

Det är intuitivt att tänka att det måste vara bättre med tydliga, detaljerade mål för en verksamhet, men forskningen om mål- och resultatstyrning ger vid handen att det många gånger är lämpligare att formulera ett fåtal *relativt tolkningsbara* mål. Anledningen är framför allt att det då är lättare för medarbetarna att tolka in hur deras eget arbete kan bidra till att målet nås, vilket i sin tur stärker arbetet för att nå målet. Om målen dessutom utformas i samverkan med de tilltänkta följarna talar mycket för att målen kommer att upplevas som mer relevanta samtidigt som motivationen att följa dem ökar.³⁷

Vem som formulerar målen har också betydelse för styrkraften i dem. Mycket detaljerade mål-skrivningar kan – oftast helt tvärtemot avsikten – få en minskad förankring i verksamheten hos dem som inte förstår eller känner igen sig i exakta formuleringar som "snickrats på kammaren" för att därefter presenteras för de tilltänkta följarna. Om inte organisationen i fråga präglas av en stark hierarki- och orderföljartradition kan reaktionen mycket väl blir något i stil med "det här verkar vara något som ledningen är upptagen med, det verkar i alla fall inte direkt gälla mig och min verksamhet".

Ett sätt att hantera detta kan vara att på en övergripande nivå sträva mot att sätta endast ett fåtal vagare mål som varje myndighet därefter kan konkretisera på ett sådant sätt att målen upplevs relevanta och motiverande för just dem. Inom organisationsteorin talas det om det generella behovet av att *översätta* och *redigera* idéer och handlingsföreskrifter för att dessa ska spridas och få förankring i olika lokala verksamheter.³⁸ Genom att översätta vagare övergripande mål till den lokala praktikens eget "språk", blir formuleringarna helt enkelt mer meningsfulla för dem som berörs och är tänkta att styras av målen.³⁹

Ett exempel på styrning genom ett vagt övergripande mål kombinerat med prioriterade områden med särskilda resultatutvärderingar kan hämtas från folkbildningspolitiken. År 2014 fastställde riksdagen följande folkbildningsmål:

Folkbildningen ska ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället.⁴⁰

Formuleringen är vag och öppnar därmed upp för många olika aktörer och aktiviteter inom folkbildningens domäner. Dock fortsätter målskrivningen med följande passus som lyfter fram fyra särskilt prioriterade områden:

Inom den vida ram som statens övergripande syften utgör, inriktas enskilda nationella utvärderingar mot frågor av särskild relevans för folkbildningen. Under 2000-talet har uppmärksamhet bland annat ägnats

³⁶ Cyert, R.M. & March, J.G. (1963)

³⁷ Holmgren Caicedo, M. et al. (2015)

³⁸ Czarniawska, B. & Sevón (2006), Johansson, R. (2002)

³⁹ Se till exempel McKevitt, D. & Davis, P. (2016).

⁴⁰ Prop. 2013/14:172, *Allas kunskap – allas bildning*.

åt användningen av informationsteknik inom folkbildningen, folkbildningens betydelse för lokal utveckling, folkbildningens pedagoger samt folkbildningen i ett mångkulturellt perspektiv.⁴¹

På detta sätt kan det således vara möjligt att balansera styrkraft och politiskt signalvärde i styrningen.

En risk med alltför detaljerade mål, såvida målet inte är dynamiskt, kan vara att prestationen tenderar att hamna just på eller strax över målet som en följd av att incitamentet att prestera över målet blir för litet. En annan risk är suboptimering till följd av ett för ensidigt fokus vid de egna "pinnarna".⁴² Suboptimering innebär att någon del av verksamheten (eller till exempel en myndighet inom sektorn) överpresterar på ett sätt som inte gynnar helheten (exempelvis för att resurserna borde ha använts till något annat där samhällsnyttan hade blivit större).

2.3 Blir det som mäts gjort?

I en rapport från 2012 skriver forskaren Stefan Holgersson att mycket av Polisens trafiksäkerhetsarbete "[...] går att beteckna som så kallad 'pinnjakt'. Uppföljningssystemet tar inte hänsyn till när, var och varför kontroller utförs. Att kontrollerna ur en trafiksäkerhetsaspekt utförs på fel platser, på fel tider och i fel syfte blir därmed ointressant. Med nuvarande uppföljningssystem har polismyndigheterna goda möjligheter att utåt göra sken av att deras arbetsinsatser inom trafiksäkerhetsområdet är tillräckliga eftersom kvaliteten i arbetet inte synliggörs".⁴³

Ett vanligt antagande är att det som mäts blir gjort. Även om det många gånger är så att organisationen fäster större vikt vid kvantifierbara resultat än vid resultat som svårligen låter sig kvantifieras, är det inte säkert att det som mäts faktiskt blir gjort – eller för den delen att det som mäts är det som faktiskt behöver bli gjort för att det resultat som önskas ska uppnås. I fall då de valda *indikatorerna är undermåliga* kan det vara mycket svårt att uttala sig om huruvida de ger en tillförlitlig bild av de *faktiska* resultat som uppnåtts.⁴⁴ Inom ekonomistyrningen talar man ibland om *proxyresultat* (efter engelskans approximations), det vill säga en *uppskattning* av prestationer snarare än en avbildning av vad som faktiskt åstadkommit i kärnverksamheten.⁴⁵ Samtidigt gäller att de uppvisade *proxyresultaten* trots det kan vara värdefulla ur legitimitetssynpunkt. Ställer alltför många parter, alltför olika och detaljerade krav på en och samma organisation kan ett pragmatiskt sätt att hantera denna komplexitet vara att isolera rapportpraktiken från kärnverksamheten med förhoppning om att en legitim fasad prydd av kvantitativa indikatorer räcker långt för att signalera och skapa förtroende för de inre processerna.

Med ett organisationsteoretiskt begrepp kan man tala om *särkoppling* då resultatredovisningsstrukturen aktivt skiljs från kärnverksamheten.⁴⁶ Den empiriskt grundade särkopplingsteorin säger oss att en organisation som vill åtnjuta omvärldens legitimitet och resurser bör medverka till återskapandet av de "rationaliserade myter och ceremonier" som förknippas med en populär managementidé som exempelvis mål- och resultatstyrning.⁴⁷ Ett exempel på en

⁴¹ Prop. 2013/14:172, *Allas kunskap – allas bildning*.

⁴² På praktikerspråk används ibland uttrycket "räkna pinnar" för att beteckna ett okritiskt förhållningssätt till kvantitativt formulerade mål.

⁴³ Holgersson, S (2012)

⁴⁴ Radin, B. A. (2000)

⁴⁵ Heinrich, C. J. (2002), Lowe, T. (2013)

⁴⁶ Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977)

⁴⁷ Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977)

sådan rationaliserad myt kan vara att det alltid är möjligt och önskvärt att på förhand detaljplanera en stor organisations värdeskapande ett helt år framåt. Exempel på rationaliserade ceremonier kan vara att genomföra en budgetprocess i förhållande till uppsatta mål samt att med viss regelbundenhet låta organisationens ekonomiansvariga sammanställa och rapportera uppnådda resultat, enligt ett urval av indikatorer (som inte nödvändigtvis blir föremål för någon djupare kritisk analys).⁴⁸

Sammanfattningsvis finns det en risk för att det som *kan* mätas blir gjort och det som inte mäts skjuts åt sidan. En knäckfråga för den som vill uppmuntra till förädling av värden som inte lätt låter sig mätas, är därför hur dessa svårsmäta resultat kan kommuniceras på ett trovärdigt sätt. En annan och mer utmanande lärdom är att de uppvisade och kvantifierade resultaten ibland säger mindre än man tror om de "faktiska", underliggande prestationerna i kärnverksamheten.

2.4 Små incitament för innovationer

Ett följdproblem av att försöka tvinga alla att fokusera på det i förväg bestämda målet kan också vara att *metoderna för att nå dit* får för lite uppmärksamhet. Som förvaltningsforskarna Sundström och Premfors uttryckt det: "Det intressanta ligger ju inte i att säga att polisens mål är att minska brottsligheten, utan i att ha idéer om *hur* brottsligheten ska minskas".⁴⁹

Jämfört med professions- och regelstyrning (att styra processen med hänvisning till gemensamma normer och regler) rymmer mål- och resultatstyrning också vanligen mindre förståelse för värdet av att kunna avvika från en plan om man kommit på andra lösningar. Medan professions- och regelstyrning ger människor handlingsutrymme i förlitan på att de kommer att handla inom givna ramar (normer och regler) är mål- och resultatstyrning typiskt mer stelbent inriktad på ett visst "kontrakt" om måluppfyllelse och resultatleverans. Fokus blir på att prestera i den del där mål finns och resultat mäts, vilket leder till svårigheter att se till helheten. I vissa budgetstyrda organisationer, till exempel i den landstingsfinansierade vården, kan det till och med vara strängeligen förbjudet att producera mer än planerat, till exempel fler dyra höftledsoperationer, trots att behov föreligger.⁵⁰ Precis på målet, givet budgeten, är idealet.

Regeringen understryker att det är viktigt att myndighetsledningarna verkar för en kultur som är lyhörd, både inåt och utåt, och där medarbetarna uppmuntras att tänka innovativt.⁵¹ På transportområdet, där utmaningarna kopplat till digitalisering, automatisering och fossilfrihet förutsätter nytänkande, är goda förutsättningar för innovationer kanske särskilt viktigt. Det är mot denna bakgrund generellt värt att fundera på vad mål- och resultatstyrning gör med människors benägenhet till spontanitet, kreativitet och innovation. För med lyft blick och i ett längre perspektiv är det långt ifrån säkert att de som aldrig avviker från planen är de mest framgångsrika. Mål- och resultatstyrning bygger i sin renodlade form på så kallade *public choice*-teorier, som utgår ifrån att den som inte styrs – helst löpande och i detalj – kommer att ta varje chans att agera egennyttigt på bekostnad av organisationens bästa. Ett grundläggande antagande för styrningen är således misstro när det gäller möjligheterna till frihet under ansvar. Tanken är att organisationen presterar bättre om friheten begränsas och kraften fokuseras till ett på förhand specificerat mål. Något tillspetsat innebär detta en risk för att människorna i

⁴⁸ Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Se även till exempel Powell, W & DiMaggio, P. (1991).

⁴⁹ Sundström, G. & Premfors, R. (2010)

⁵⁰ Se exempelvis Hallin, B. & Siverbo, S. (2003)

⁵¹ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 2, sid. 58.

organisationen blir belönade då de *inte* tänker utanför boxen. Sammanfattningsvis kan det konstateras att regeringens ambitioner om tillitsbaserad styrning och innovativt tänkande går hand i hand – båda förutsätter förtroende mellan Regeringskansliet och myndigheterna, liksom att styrningen inte är alltför detaljerad.

2.5 Generella forskningsbaserade råd om mål- och resultatstyrning

Generella slutsatser pekar på att mål- och resultatstyrning lämpar sig bäst för verksamhet som

- går att renodla och effektivisera utan att centrala värden och uppdrag upplevs gå förlorade
- är förutsägbar och därmed lättare att planera för
- har påtagliga resultat som låter sig mätas och kvantifieras samt
- är av mer stabil karaktär där nytänkande och förändring inte anses vara av högsta vikt.

Sammanfattningsvis kan forskningen på området ställa sig bakom följande tre generella råd vid implementeringen av mål- och resultatstyrning:

1. Implementera långsamt och stegvis och tillse ett brett deltagande vid framtagandet av målen – eftersom det minskar motstånd och ökar möjligheten till konstruktiv feedback och lärande.
2. Låt de övergripande målen vara få, men vaga, så att de som ska styras av dem får visst tolkningsutrymme och möjligheter att översätta de övergripande målen till lokala mål.
3. Om det politiska signalvärdet är centralt, komplettera med prioriteringar enligt strategin om sekventiell prioritering.

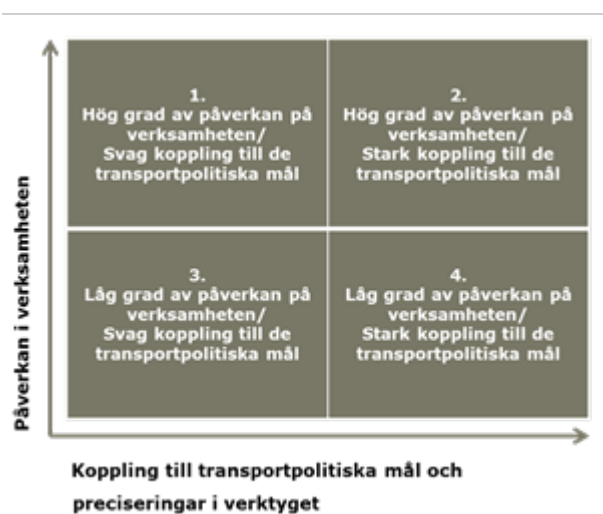
3 Myndigheternas syn på målstyrningen på transportområdet

I detta kapitel ges en bild av myndigheternas syn på målstyrningen och deras beskrivning av hur respektive myndighets styrkontext ser ut idag. Det är viktigt att förstå hur enskilda styrformer villkoras av och samspelar med den aktuella kontexten. Det spelar exempelvis roll om målen som sätts rimmar väl med redan delade värderingar, gällande normer och regler i den aktuella kontexten eller om målen kanske upplevs hamna i direkt konflikt med annan styrning.

Med utgångspunkt i hur tjänstemän på myndigheterna beskriver sin styrningskontext diskuteras sedan – mot bakgrund av forskning och regeringens politik på området – hur de anser att styrningen skulle kunna stärkas. I analysen i kapitel 6 diskuteras förslag för att förbättra styrningen som rör samtliga myndigheter.

Redovisningen baseras på workshops med respektive transportmyndighet. Deltagarna har bestått av ett brett urval tjänstemän från centrala funktioner på myndigheterna, med representanter för såväl staber, strategiska funktioner och/eller ledningsgrupper, som för olika avdelningar inom myndigheternas kärnverksamhet. Det bör dock betonas att det inte är myndigheternas formella ståndpunkt som skildrats, utan hur medarbetare i olika delar av verksamheten upplever att regeringens styrning fungerar.

Vid dessa workshops har regeringens styrning av verksamheten och mot de transportpolitiska målen diskuterats utifrån hur styrningen påverkar myndigheternas verksamhet och hur kopplad styrningen är till de transportpolitiska målen, se Figur 3.1. Myndigheterna fick även diskutera hur styrningen skulle kunna utvecklas. Trafikanalys har närvarat på samtliga workshops.



Figur 3.1 Matris för diskussion om styrningens påverkan på verksamheten och koppling till de transportpolitiska målen.

3.1 Sjöfartsverket

Sjöfartsverkets instruktion inleds med att i paragraf 1, under rubriken "uppgifter", konstatera att "Sjöfartsverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Verket ska i sitt arbete ha ett trafikslagsövergripande synsätt". Därutöver anges även under uppgifter att myndigheten "årligen [ska] bistå Trafikanalys i dess uppdrag att till regeringen redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen" och under rubriken "Samverkan m.m." att "Sjöfartsverket ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling", samt att "Sjöfartsverket ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs". Därutöver är Sjöfartsverkets uppgifter listade på ett mycket konkret sätt, exempelvis "tillhandahålla lotsning" och "svara för isbrytning".

I Sjöfartsverkets regleringsbrev för 2017 framkommer att myndighetens resultatredovisning "ska delas in i verksamhetsområden" och att det av redovisningen "så långt möjligt [ska] framgå vad myndighetens prestationer har bidragit till i form av leveranskvaliteter och uppfyllelse av de transportpolitiska målen".⁵²

Därutöver har Sjöfartsverket även ett pågående särskilt regeringsuppdrag, som listas i en bilaga till regleringsbrevet, att analysera hur myndigheten ska verka för att nå miljömålen. Detta uppdrag ska årligen redovisas i årsredovisningen 2016 – 2019.

Sjöfartsverket har översatt målen till den lokala praktiken genom att utifrån social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet formulera strategiska och taktiska mål för verksamheten. Dessa har sedan brutits ner till leveranskvaliteter som kan handla om att till exempel leverera lotsning och tillhandahålla farleder. Sjöfartsverket jobbar således som forskningen om mål- och resultatstyrning menar att organisationer bör göra, det vill säga anpassa målen till verksamheten. Samtidigt kompliceras styrningen av det faktum att regeringen kräver att Sjöfartsverket ska redovisa sina prestationer i form av leveranskvaliteter till Regeringskansliet. Leveranskvaliteterna blir därigenom inte enbart en del av Sjöfartsverkets interna verksamhetsstyrning – och ett sätt för myndigheten att anpassa regeringens styrning till den lokala praktiken – utan en del av regeringens styrning.

Styrningen av Sjöfartsverket i praktiken

Sjöfartsverkets workshopdeltagare bedömde att regeringens styrning mot de transportpolitiska målen på ett övergripande plan fungerar *mindre bra* (mellan 1-5 på en skala mellan 1 och 10 där 1 är dåligt och 10 är bra). Deltagarna upplevde att det inte finns en tydlig koppling mellan styrningen av myndigheten och de transportpolitiska målen, vilket exempelvis tar sig uttryck i att de inte pratar om målen med Regeringskansliet, att det är oklart vad Sjöfartsverket förväntas göra för att bidra till att målen nås och att återkopplingen inte upplevs hänga ihop med styrningen. I brist på tydlighet från regeringen har verket själva arbetat in de transportpolitiska målen i sin egen målkarta, men de känner sig osäkra på om det tolkat målen på ett bra sätt och om de gör det som förväntas av dem. De uppfattar heller inte att de fått någon återkoppling från Regeringskansliet kring detta.

⁵² Regleringsbrev för Sjöfartsverket 2017.

Myndigheten uttrycker osäkerhet kring vad den ska göra för att nå de transportpolitiska målen. Det tolkningsutrymme som myndigheten har kring det egna arbetet för att bidra till måluppfyllelse ses idag inte som positivt, utan snarare tvärtom: myndigheten ser inte möjligheten med vagheten.

Deltagarna på Sjöfartsverkets workshop menade att verksamheten i hög grad påverkas av instruktionen, regleringsbrevet, särskilda uppdrag, offentliga utredningar, informella kontakter och dialoger med Regeringskansliet, regeringsbeslut och tillsättning av generaldirektör och styrelse. Värt att notera är att informella kontakter upplevdes påverka mer än reglering av olika slag, även om denna också har upplevts som problematisk och fungerat mindre bra. Störst koppling till de transportpolitiska målen upplevde Sjöfartsverket att instruktion, regleringsbrev, särskilda uppdrag och offentliga utredningar har. Dessa styrinstrument har också hög påverkan på verksamheten, vilket torde leda till att de transportpolitiska målen får stort genomslag i verksamheten. På workshopen nämndes också att det finns samverkansöverenskommelser med andra myndigheter som påverkar.

Svag koppling till de transportpolitiska målen ansåg deltagarna att tillsättning av GD och styrelse har, liksom regeringsbeslut av olika slag, strategier och internationella konventioner. Av dessa styrinstrument menade deltagarna att utnämningar och regeringsbeslut är de som har störst påverkan på verksamheten.

3.2 Trafikverket

I Trafikverkets instruktion finns fler olika paragrafer som rör de transportpolitiska målen, men som formuleras på olika sätt och rör det övergripande målet eller delar av funktions- eller hänsynsmålen. Dessa beskrivs utförligare under rubriken "Ensa i styrningen" nedan. I Trafikverkets regleringsbrev finns förhållandevis få uppdrag, och dessa berör inte direkt de transportpolitiska målen. Samtidigt har Trafikverket en stor mängd särskilda uppdrag. Vid årsskiftet 2016/2017 fanns 17 stycken pågående uppdrag, varav ett innebär att Trafikverket ska bistå Sverigeförhandlingen med underlag.

Trafikverket har tolkat de transportpolitiska målen och utifrån dessa formulerat strategiska utmaningar och ett myndighetsinternt styrramverk. För närvarande arbetar Trafikverket med att ta fram nya interna verksamhetsmål och indikatorer för att följa upp dessa. Därutöver har Trafikverket tidigare haft i uppdrag att utveckla ett uppföljningssystem i form av leverans-kvaliteter och att i årsredovisningen återrapportera i enlighet med dessa.

Styrningen av Trafikverket i praktiken

Några deltagare på Trafikverkets workshop bedömde att regeringens styrning mot de transportpolitiska målen på ett övergripande plan fungerar *bra*, medan andra bedömde att styrningen fungerar *mindre bra* (mellan 3 och 10 på en skala mellan 1 och 10 där 1 är dåligt och 10 är bra). De deltagare som gav styrningen tio ansåg att regeringens styrning fungerar bra, medan deltagarna som gav styrningen ett lägre betyg upplevde att målen har tonats ned sedan 2010 och att vissa av preciseringarna har fallit bort helt. Istället tyckte de att även regeringen har fokuserat på "leverans-kvaliteter". Det fanns också synpunkter kring att regeringen säger mycket om *hur* målen ska uppnås, snarare än *vad* som ska åstadkommas med målen. Sammantaget framstår Trafikverket som en myndighet med förmåga att tolka och förstå poli-

tiska signaler, men som också har sett regeringar komma och gå och vet att förvaltningen består. Det betyder att de kanske inte reagerar omedelbart på omsvängningar i politiken, utan något mer eftertänksamt. Även om deltagarna på workshopen var väl medvetna om att målen är riksdagens och regeringens, uttryckte de också att de ser och beaktar hela transportsystemet och gärna tar ett stort ansvar på transportområdet. Det fanns samtidigt en medvetenhet om att normer och hävd i organisationen, exempelvis Trafikverkets egna rutiner och arbetsätt, särskilt kring åtgärdsplanering och kalkyler, påverkar utfallet av olika styrsignaler.

För Trafikverket är framtagandet av den nationella transportplanen viktig. Workshopdeltagarna menade att de transportpolitiska målen styr när planen utvecklas, men att planen sedan blir det styrande dokumentet. Det innebär att de transportpolitiska målen har beaktats och är inarbetade i planen, men att målen i sig blir mindre synliga när planen sedan genomförs. Den nationella transportplanen, som beslutas av regeringen, liksom Trafikverkets instruktion, bedömde deltagarna ha en stor påverkan på verksamheten och en stark koppling till de transportpolitiska målen: "Vi genomför uppdraget utifrån transportpolitiska mål". Deltagarna menade dock att den nu gällande planen (som beslutats av den föregående regeringen) inte är hållbar, och därmed inte leder till att det övergripande transportpolitiska målet nås, men att detta beror på formuleringen av regeringens direktiv.

På workshopen diskuterades samtidigt att kopplingen till de transportpolitiska målen och påverkan på verksamheten varierar beroende på vilket av målen det handlar om. Det finns också en uppfattning om att konkretiseringsgraden för de olika målen och preciseringarna är varierande. Bland annat uppfattade deltagarna att det är tydligt vad som ska åstadkommas inom trafiksäkerhet, men inte inom jämställdhet. Att snabbt komma fram i trafiken prioriteras högt, menade deltagarna. När det gäller den sociala dimensionen av hållbarhet saknas mål och preciseringar. En övergripande analys var att "Regeringskansliets styrning behöver utvecklas och bli mer precis, utan att bli detaljstyrt".

När det gäller uppföljningen av målen har Trafikverket ett omfattande internt arbete med att utveckla sin verksamhetsstyrning. När workshopen hölls pågick arbetet med att ta fram en ny "målkarta" och nya indikatorer, där även Agenda 2030 inarbetas. Sedan flera år tillbaka har myndigheten arbetat med att ta fram ett styrramverk och "leveranskvaliteter", som ska mäta myndighetens bidrag till måluppfyllelsen. Detta arbete tycker man dock inte att man har lyckats med helt och fullt: "För att komma till rätta med styrningen infördes 'leveranskvaliteterna' för fem år sedan, men detta har vi tillsammans med Regeringskansliet inte lyckats följa upp". "Leveranskvaliteterna" är primärt ett verktyg för verksamhetsstyrning internt i Trafikverket, men härstammar från ett regeringsuppdrag och har också varit en del av regeringens åiterrapporteringskrav – och därmed av regeringens styrning.

Även informell styrning (löpande kontakter med Regeringskansliet på olika nivåer, månadsmöten, dialoger) upplevs i hög grad påverka verksamheten och ha en ganska stor påverkan på arbetet med att nå de transportpolitiska målen. Workshopdeltagarna menade att dialogen "påverkar prioriteringar", "ger en möjlighet att påverka och identifiera glapp" och "möjlighet att ta upp oklarheter i styrningen", även om det sällan är något helt nytt som tas upp. De menade också att de har en mer strukturerad dialog nu än de haft tidigare, vilket har bidragit till att myndighetsledningen och politiken har närmat sig varandra. Samtidigt var deltagarna medvetna om att det finns risker med en för nära och en för omfattande informell dialog och underströk att det också tar resurser och kan påverka prioriteringar i negativ riktning.

Deltagarna på Trafikverkets workshop beskrev att de upplever att den ekonomiska styrningen i form av budget, ekonomiska ramar och regleringsbrev har en stor påverkan på myndighetens verksamhet, men samtidigt en svag koppling till de transportpolitiska målen. De pekade också på att frågor som kommer upp mer ad hoc-artat, exempelvis via media, liksom direktiv från andra departement eller krav från omvärlden kan ha en hög påverkan på verksamheten, men en svag koppling till de transportpolitiska målen. På samma sätt menade deltagarna att EU-direktiv påverkar verksamheten i hög utsträckning, men har en liten påverkan på måluppfyllelsen.

Även indirekt styrning från riksdagen (Trafikutskottet) och andra myndigheter påverkar verksamheten, även om denna påverkan formaliseras genom regeringen: "Trafikutskottets aktiva roll gör att de också styr" säger en av deltagarna.

3.3 Transportstyrelsen

I Transportstyrelsens instruktion anges att Transportstyrelsen ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås och att "verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem". Därutöver anges även att Transportstyrelsen årligen ska "redovisa myndighetens åtgärder för att bidra till ett klimat-effektivt transportsystem" och "bistå Trafikanalys i dess uppdrag att till regeringen redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen". Under rubriken "samverkan" konstateras därefter att "Transportstyrelsen får inom sitt verksamhetsområde samverka med andra aktörer och vidta åtgärder i syfte att nå det transportpolitiska *hänsynsmålet om säkerhet*. De åtgärder som vidtas ska på ett effektivt sätt bidra till att målet uppfylls". Därefter anges att "Transportstyrelsen inte bara får utan *ska verka* för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling" och att "Transportstyrelsen ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs".⁵³

I regleringsbrevet för 2017 anges under rubriken "resultatredovisning" att Transportstyrelsen så långt det är möjligt ska redovisa "i vilken utsträckning myndighetens prestationer har bidragit till att uppfylla de transportpolitiska målen".

Vid årsskiftet 2016/2017 hade Transportstyrelsen två pågående särskilda regeringsuppdrag som rör det transportpolitiska hänsynsmålet för miljö: dels ett uppdrag att bistå Miljömålsrådet som ska redovisas årligen och dels ett uppdrag att analysera hur myndigheten ska verka för att nå miljömålen som ska redovisas i årsredovisningen under åren 2016–2019.⁵⁴

Transportstyrelsen beskriver själva att de "utvecklar ett tillgängligt transportsystem med hänsyn till säkerhet, miljö och hälsa", att de "med respekt för konsekvenser för medborgare och näringsliv utformar [...] regler och följer upp att de efterlevs", att de "förser samhället med uppgifter om transportmedel och förare" och "arbetar med helhetssyn och effektivitet och har hög servicenivå i [sin] kontakt med omvärlden".⁵⁵ Däremot presenterar de ingen nedbrytning av hur målen har översatts i den lokala praktiken i sin årsredovisning eller på hemsidan.

⁵³ Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen, Trafikanalys kursivering.

⁵⁴ Transportstyrelsens regleringsbrev för 2017, inkl. bilaga.

⁵⁵ www.transportstyrelsen.se

Styrningen av Transportstyrelsen i praktiken

Transportstyrelsens workshopdeltagare bedömde att regeringens styrning mot de transportpolitiska målen på ett övergripande plan fungerar *ganska bra* (mellan 4 och 8, med en tyngdpunkt på 5, på en skala mellan 1 och 10 där 1 är dåligt och 10 är bra). Deltagarna upplever att styrningen överlag fungerar bra, särskilt de deltagare som har vana av att arbeta med styrningsfrågor på ett övergripande plan. Samtidigt gav deltagarna en bild av att de upplever att regeringen inte är beredd att ta beslut när det uppstår målkonflikter, att samordningen inom Regeringskansliet behöver förbättras och att det finns förbättringspotential i styrningen när det gäller ansvarsfördelning och återkoppling.

Deltagarna menade att Transportstyrelsens verksamhet över lag är väl avpassad för att bidra till de transportpolitiska målens uppfyllelse. Samtidigt tyckte deltagarna att exempelvis handläggare som arbetar med regelgivning bör ha kännedom om målen, för att kunna agera utifrån dem i sitt arbete och förstå vilka parametrar de ska ta hänsyn till. Detta har dock snarare med intern styrning att göra, menade deltagarna.

Transportstyrelsens workshopdeltagare menade att instruktion, regleringsbrev och dialog med Regeringskansliet är de styrinstrument som både har hög påverkan på verksamheten och stark koppling till de transportpolitiska målen. Samtidigt framhöll deltagarna att instruktionen är otydlig vad gäller de transportpolitiska målen. När det gäller dialogen med Regeringskansliet skiljer deltagarna på vad de beskrev som formella dialoger med politikerna i Regeringskansliet, förberedelser inför dessa möten med tjänstemän och annan informell kontakt på tjänstemannanivå. Medan dialogen på politisk nivå uppfattas ha en stor påverkan på verksamheten och en stark koppling till målen uppfattas den kontinuerliga informella kontakten på tjänstemannanivå handla om att sidouppdrag läggs till. Detta, menade deltagarna, styr verksamheten då det kan innebära ett plötsligt skifte i vilka frågor de fokuserar på: "Det styr tiden som verksamheten lägger på olika frågor och andra frågor kan behöva stryka på foten".

Deltagarna pekade också på att det finns flera andra styrinstrument som påverkar verksamheten i hög utsträckning, men som inte har en lika tydlig koppling till målen. Finansieringsmodellen med avgifter för full kostnadstäckning och förordningar på beredskapsområdet nämndes som exempel på styrinstrument som har en svag koppling till de transportpolitiska målen, men en stor påverkan på verksamheten. En finansieringsmodell kan ju dock även utformas så att den har en koppling till – och en styrning mot – målen. Generellt kan det vara relevant att reflektera över huruvida budgetstyrningen och olika finansieringsmodeller förstärker eller försvagar målstyrningen.

Styrningen av målen upplevs vara olika stark beroende på vad du jobbar med på myndigheten. I vissa verksamheter upplevs det viktigt med denna typ av styrning från regeringen, i andra delar upplevs det mindre viktigt. Det upplevs till exempel lättare att vara följsam mot styrning och uppföljning i verksamheter som inte är detaljstyrda av lagar. Exempel på verksamheter som är svårare att koppla till de transportpolitiska målen är registerhållning, där deltagarna upplever den direkta kopplingen till de transportpolitiska målen som svag, även om den finns. Anledningen till att register och till exempel körkort finns är ju tydligt kopplad till målen – det gäller bara att se kopplingen. Deltagarna menar att just förståelsen för kopplingen till målen ibland saknas i organisationen. Målen finns till exempel med i Transportstyrelsens mall för konsekvensbeskrivningar, men om du arbetar med körkortstillstånd "så funderar du nog inte så mycket på målen". Det är således inte alltid enkelt att se hur samspelet mellan olika styrformer (i detta fall lagstiftning och målstyrning) fungerar och det finns ett behov av lokal översättning av de övergripande målen.

Generellt kan även lagar och förordningar, regeringsuppdrag, instruktioner inför internationella möten, avstämningsmöten med tjänstemän i Regeringskansliet inför dialoger med statssekreteraren ha en stor påverkan på verksamheten och en ganska stark koppling till målen. När det gäller förordningar beskrev deltagarna att de förordningar som är direkt kopplade till myndighetens verksamhet är mycket tydliga, medan förordningar som styr alla myndigheter eller ett urval av myndigheter är mindre tydliga. Ökad verksamhetsanpassning efterfrågades även när det gäller förordningar. Deltagarna framhöll även styrkraften i EU-förordningar, exempelvis gällande säkerhetsfrågor och antal "tillsyner": "Detta styr verkligen hur verksamheten ska utföras. Det kan vara exempelvis hur många "tillsyner" som ska utföras". Kopplingen till målen såg deltagarna främst i de lagar och förordningar som rör säkerhet.

Deltagarna bedömde också att målpropositionen har en ganska stor påverkan på verksamheten och en stark koppling till målen. Regeringens strategier och skrivelser påverkar i samma utsträckning som målpropositionen, men har inte lika stor koppling till målen. Deltagarna såg målpreciseringarna som ett medel för att förstå innebörden i hur de övergripande målen ska nås. De signalerna fångas även upp från politikernas uttalanden om var fokus bör ligga, vilket är ett exempel på hur informell och formell styrning samverkar: "Det är en mjuk styrning, men i det praktiska så styr det verksamheten. Myndigheten ändrar inte sin styrning direkt till följd av detta, men på sikt kan det bli förändringar". Strategier fungerar på motsvarande sätt, även om det inte finns några konkreta åtgärder kopplade till Transportstyrelsen i strategin kan de då själva föreslå Regeringskansliet uppdrag: "Om de vill att strategier ska styra vår verksamhet så är de inte särskilt tydliga!"

3.4 Luftfartsverket

Luftfartsverkets huvuduppgift är enligt instruktion "att tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart". I instruktionen framgår även att "Luftfartsverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås".⁵⁶

I Luftfartsverkets regleringsbrev för 2017 framgår under rubriken "resultatredovisning" att det av årsredovisningen ska "framgå i vilken utsträckning myndigheten bidragit till att uppfylla de transportpolitiska målen". Luftfartsverket hade vid årsskiftet 2016/2017 inga pågående särskilda regeringsuppdrag.⁵⁷

Luftfartsverket har konkretiserat de transportpolitiska målen i verksamheten genom sina strategiska mål, som utgår från fem perspektiv (företagskultur, verksamhet och leverans, ekonomi, kund och försäljning samt medarbetare) och har tolv huvudmål som verket menar kopplar väl mot målen. Exempel på sådana mål är nöjda kunder index 78, omsättningen på den internationella marknaden ska uppgå till minst 200 miljoner kronor, LFV ska inte bidra till någon händelse som medför att människor skadas eller omkommer, avkastningen på eget kapital ska uppgå till 4 procent, engagerande medarbetare – medarbetarindex 85 och sänkta kostnader med 350 miljoner kronor fram till 2019, årligen minska utsläppen till luft med 1 000 ton koldioxid.⁵⁸ Luftfartsverket menar också att de transportpolitiska målen är väl integrerade i Luftfartsverkets affärsplan, som beslutas av styrelsen.

⁵⁶ Förordning (2010:778).

⁵⁷ Regleringsbrev för Luftfartsverket 2017.

⁵⁸ Luftfartsverkets årsredovisning 2015.

Styrningen av Luftfartsverket i praktiken

Deltagarna i workshopen på Luftfartsverket bedömde att regeringens styrning mot de transportpolitiska målen fungerar väl på ett övergripande plan (mellan 5-10 på en skala mellan 1 och 10 där 1 är dåligt och 10 är bra). Bedömningen motiverades av att det finns verksamhetsmål inom myndigheten som samspelar bra med de transportpolitiska målen och att styrningen avseende säkerhet upplevs som "fullgod" och att säkerhet har prioriterats i verksamheten. Verksamhetsmål som har beslutats av styrelsen har funnits länge och är väl inarbetade. De transportpolitiska målen är också inarbetade i Luftfartsverkets affärsplan och är därmed en del av styrningen, utan att myndigheten pratar specifikt om dem. Målen har internaliserats och blivit en del av verksamheten och där blivit starkare och det tycks finnas en kultur inom Luftfartsverket som gör att målen fungerar. Deltagarna på Luftfartsverkets workshop beskrev att de i första hand ser sig som ett affärsdrivande verk, där hela verksamheten har ett avkastningskrav på 4 procent. Samtidigt ser verksamheten något olika ut, beroende på om Försvarmakten, Swedavia eller någon annan flygplatsägare är kunden. Deltagarna menade att det inte är troligt att majoriteten av de anställda känner till de transportpolitiska målen, men det anser de heller inte vara nödvändigt: "Jag tror inte organisationen känner oklarhet kring styrningen".

Deltagarna lyfte fram att det är viktigt att beakta annan styrning än målstyrningen – och hur olika styrning samspelar. De framhöll att regeringens styrning idag är väl avvägd och att de inte önskar en ökad detaljstyrning, utan ser en viss tolkningsmöjlighet som positiv: "Ju mer precis man är, större risk för krock. Vi tycker vi matchar målen bra idag". Samtidigt menade deltagarna att styrningen mot de transportpolitiska målen i sin helhet inte är helt balanserad, varför kostnadsstyrningen via prestationsprogrammet RP2 får stort genomslag. Det får också konsekvenser för de andra målen.

Luftfartsverket upplever att Trafikverkets infrastrukturplanering har en hög påverkan på Luftfartsverkets verksamhet, men en svag koppling till de transportpolitiska målen (medan Trafikverket bedömer att infrastrukturplaneringen tvärtom har en hög koppling till målen). Särskilda regeringsuppdrag bedömer verket inte har särskilt stor påverkan på verksamheten och de anses också ha svag koppling till de transportpolitiska målen. Verksamheten styrs i hög grad av ett antal instrument som verket bedömer både har en stark koppling till de transportpolitiska målen och en hög grad av påverkan på verksamheten. Det handlar om regleringsbrev och instruktion, om olika former av dialog med Regeringskansliet och om samarbeten, reglering och tillsyn på europeisk nivå. Workshopdeltagarna menade också att de ofta läser instruktionerna för Transportstyrelsen och Luftfartsverket: "De är viktiga".

På workshopen nämndes även att flera andra myndigheter och bolag påverkar Luftfartsverkets verksamhet: Transportstyrelsen, Trafikverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarmakten och Swedavia lyftes fram. Luftfartsverket understryker här att de påverkas av hur organiseringen och ansvarsfördelningen på transportområdet ser ut, avseende såväl uppdelningen i utförare, tillsynsmyndighet och planeringsmyndighet som i konkurrensutsättningen av lokal flygtrafiktjänst och organisationsformen affärsverk.

3.5 Hur ser myndigheterna att målstyrningen kan utvecklas?

Tydligare prioriteringar

Myndigheterna vill undvika *suboptimering* och efterfrågar *prioritering* från regeringens sida. Myndigheterna behöver få veta vad regeringen prioriterar och få mer stöd av Regeringskansliet i tolkningen av vad myndigheterna bör göra på de områden som regeringen prioriterar. Ett sådant tydliggörande genom prioritering kan också kombineras med och stärkas genom informell dialog. Regeringens styrning behöver bli mer precis, utan att innebära detaljstyrning. För att fungera för myndighetsstyrning behöver målen konkretiseras. Myndigheterna har framfört att om regeringen prioriterar färre områden och konkretiserar vad den vill uppnå inom dessa kommer effekterna att bli tydligare: "Om regeringen vill något inom något område skulle de kunna vara tydligare med det" var en synpunkt, och en annan var att "varje sittande regering behöver bli tydligare med vilka av målen/ preciseringarna som är viktigast för den".

Några sätt att förbättra styrningen kan vara:

- Tydliggör i myndigheterna instruktioner vilket ansvar myndigheten har för arbetet med att nå de transportpolitiska målen genom att peka ut områden där myndigheten förväntas ta ett större ansvar.

Mer återkoppling

Myndigheterna ger också uttryck för att de behöver mer återkoppling från Regeringskansliet – och även mer positiv uppmärksamhet: Det finns en generell osäkerhet kring huruvida de prioriteringar som myndigheterna gör stämmer överens med uppdragsgivarens önskemål. Myndigheterna upplever också att Regeringskansliet inte följer upp vad myndigheten gör för att bidra till måloppfyllelse på ett strukturerat sätt. Dialogerna med Regeringskansliet handlar om verksamheten, men upplevelsen är att ingen direkt koppling görs till målen.

Några sätt att förbättra styrningen kan vara:

- Stärk återkopplingen genom att tala om i budgetpropositionen, i dialoger och i samband med andra kontakter vad myndigheten gör bra och vad som kan förbättras.
- Relatera övriga punkter på dagordningen för dialogerna till de transportpolitiska målen och beakta resultatet utifrån de transportpolitiska målen.

Se över återrappporteringskrav

Myndigheterna upplever att de har återrappporteringskrav till många olika myndigheter och departement, men är frågande till huruvida de används eller läses. "RK har inte läst våra rapporter" var en tydlig synpunkt.

Kravet att vissa myndigheter ska redovisa sina prestationer i form av leveranskvaliteter till Regeringskansliet gör att dessa blir en del i regeringens styrning, vilket gör styrningen otydlig. Regeringen bör besluta om mål och uppdrag för myndigheten, medan myndigheten på egen hand bör ges frihet att hantera verksamhetsstyrningen i myndigheten.

Några sätt att förbättra styrningen kan vara:

- Se över om återrappporteringskraven kan minska.

- Ta bort kravet att redovisa vad myndighetens prestationer har bidragit till i form av leveranskvaliteter från regleringsbrevet.

Utveckla den styrning som fungerar

Ett sätt att förbättra den tillitsbaserade styrning som kan finnas är att reducera den formella styrning som stör den tillitsbaserade styrningen, snarare än att införa nya styrformer.

Några sätt att förbättra styrningen kan vara:

- Använd instruktionerna och regleringsbrevet för att tydliggöra regeringens prioriteringar avseende arbetet med de transportpolitiska målen.
- Sträva efter att tydligt koppla den informella dialogen till de transportpolitiska målen

Skapa möjligheter för mer kontakter med Regeringskansliet

Myndigheterna har erfarenhet av att de informella kontakterna med Regeringskansliet inte har fungerat. Därför har de informella kontakterna ibland begränsats: "Tidigare hade vi mycket informella kontakter på handläggarnivå. Det har man styrt upp nu så att det enbart är några få utpekade personer som får ha kontakt med RK. Vi har gjort ett gemensamt arbete med RK". Det finns önskemål om att möten och dialoger dokumenteras skriftligt, det vill säga att de formaliseras. Detta tyder på att myndigheterna inte litar på att det som sägs informellt ligger i linje med den formella styrningen och kommer att gälla, vilket bör föranleda reflektioner från såväl myndigheten som Regeringskansliet.

För att styrningen ska fungera väl i sin helhet behöver den formella styrningen stärkas genom informell dialog, det vill säga genom förtydliganden och tolkningar vid möten och olika typer av samtal. När det fungerar bra finns en lyhördhet från båda sidor och både Regeringskansliet och myndigheten förstår sina roller, kan tolka signalerna och agera inom ramen för de normer som reglerar förhållandet mellan Regeringskansliet och myndigheterna. Råder inget tvivel om roller och om att den formella styrningen är den som gäller – men förtydligas genom informell dialog – så bör heller ingen känna behov av att protokollföra samtal.

Några sätt att förbättra styrningen kan vara:

- Initialt överväga om skriftliga minnesanteckningar bör föras vid vissa möten under en begränsad tid.
- Inför tätare dialogmöten och kontakttillfällen med myndigheterna, och gärna med fler medarbetare än de som vanligen närvarar.

Stärk kunskaperna om statsförvaltningen och tydliggör styrkedjan

För att regeringens styrning av myndigheterna ska fungera – och präglas av tillit och förtroende – behövs täta kontakter mellan medarbetare i Regeringskansliet och myndigheten. För att kunna tolka, förstå och hantera den informella dialogen med Regeringskansliet krävs dessutom kunskap om hur statsförvaltningen fungerar och om de olika roller som regeringen, tjänstemän i Regeringskansliet och myndigheterna har.

För att en myndighet ska kunna tolka och förstå sitt uppdrag utifrån de transportpolitiska målen krävs kunskap om och erfarenhet från statsförvaltningen, och gärna från Regeringskansliet. Det har framkommit att det finns oklarheter avseende styrkedjan, exempelvis kring informell styrning.

Några sätt att förbättra styrningen kan vara:

- Se över hur styrkedjan regeringen – myndighetens styrelse – generaldirektören – ledningen fungerar.
- Att Regeringskansliet aktivt arbetar för att öka personalrörligheten mellan transportmyndigheterna och Regeringskansliet.
- Att en introduktionsutbildning om statlig förvaltning införs för nyanställda i transportmyndigheterna.
- Att chefer som saknar erfarenhet från annan statlig myndighet erbjuds fortbildning om statsförvaltningen.

Fler särskilda regeringsuppdrag

Vissa myndigheter efterfrågar fler särskilda uppdrag för att på så vis tydliggöra prioriteringarna. Regeringsuppdrag är ett styrinstrument som både påverkar verksamheten i hög grad och kan ha en hög koppling till de transportpolitiska målen. Därför är det också lätt att se att fler sådana uppdrag kan innebära en ökad styrning mot målen – vilket också innebär en prioritering från regeringens sida.

Det finns även önskemål om att tydliggöra omfattning och ansvar i regeringsuppdrag där flera myndigheter ska samverka eller bidra, att nämna kopplingen till målen i uppdragen och om att Regeringskansliet ska definiera behov av uppdrag utifrån myndighetens uppnådda resultat.

Några sätt att förbättra styrningen kan vara:

- Sträva efter att tydliggöra i varje regeringsuppdrag på vilket sätt det bidrar till att de transportpolitiska målen nås.
- Sträva efter att tydliggöra respektive myndighets ansvar i uppdrag där flera myndigheter ska samverka eller då en myndighet ska bidra i en annan myndighets regeringsuppdrag.
- Överväg att ge vissa av myndigheterna fler regeringsuppdrag, som ett sätt att vägleda myndigheten i prioriteringar när det gäller arbetet att nå de transportpolitiska målen.

Fler målkonflikter bör avgöras genom samordning inom Regeringskansliet

Deltagarna från myndigheterna gav uttryck för att regeringens styrning "inte upplevs vara helt ensad från respektive departement" och efterfrågade en mer sammanhållen styrning. Bättre samordning mellan olika avdelningar på Näringsdepartementet, exempelvis kring tillväxtfrågor och regional politik efterfrågades, men även bättre samordning med andra departement, som Miljö- och energidepartementet och Finansdepartementet. På vissa områden finns det motstridiga styrsignaler, till exempel kring regional politik, eftersom det finns förordningar på området som inte är samspelade. Deltagarna menade att olika departement har olika strategier och att uppdrag från olika departement tar utrymme från arbetet med att nå de transportpolitiska målen. Politiska målsättningar som rör till exempel sysselsättning, bostadsbyggande och säkerhet upplevdes prioriteras och dessa blir då mer dominerande i styrningen än de transportpolitiska målen.

Myndigheterna hanterar idag en stor mängd målkonflikter. Regeringen har också valt att i styrningen av transportmyndigheterna skriva i instruktionernas första paragrafer att de ska

arbete för att de transportpolitiska målen nås. Därigenom förutsätts att myndigheten beaktar *samtliga* aspekter av det övergripande transportpolitiska målet, vilket i sig inte är fel, men det leder också till att målkonflikter mellan exempelvis tillgänglighet och säkerhet eller tillgänglighet och miljö avgörs i och av myndigheterna. Det leder också till att det ibland är otydligt vem som ansvarar för en fråga och hur stort ansvar myndigheten förväntas ta – samtliga transportmyndigheter ska ju verka för att målen nås. Det ska dock betonas att det i vissa fall mycket väl kan vara motiverat att Regeringskansliet delegerar en målkonflikt om den anses bäst hanterad på myndighetsnivå.

Om regeringen inte tydliggör hur myndigheterna ska prioritera blir det särskilt fokus på de frågor som de själva väljer att prioritera – och det är vanligt att det blir de frågor som en organisation är van att arbeta med och där man har nått framgång (till exempel trafiksäkerhet och byggande av ny infrastruktur). Myndigheterna hanterar dagligen målkonflikter på olika nivåer, och alla kan rimligen inte hanteras av Regeringskansliet istället. Dock bör regeringen överväga att hantera de mer övergripande, mest tydliga, målkonflikterna och samtidigt tydliggöra myndigheternas ansvar för olika delar av målen.

Myndigheterna menade också att ett tecken på att regeringen tycker att de har prioriterat fel ibland kan vara att de får regeringsuppdrag om att göra något annat: "Om regeringen sedan tycker att vi prioriterat fel kommer det uppdrag kring det". Många regeringsuppdrag kan således också vara ett tecken på att målkonflikter inte avgörs i Regeringskansliet och att prioriteringar inte görs, utan att konflikterna istället löses genom att ge många olika uppdrag.

Myndigheterna underströk också att det är viktigt att den formella styrningen är tydlig och transparent och ligger i linje med den informella dialogen. Samtidigt uttryckte man ett önskemål om att kommunikationen med Regeringskansliet blir snabbare och även att dialogen ska bli tätare.

Ett sätt att förbättra styrningen kan vara:

- Eftersträva att avgöra fler målkonflikter i Regeringskansliet, som har en formell process för hur målkonflikter ska hanteras.
- Sträva efter att kommunicera enhetligt och samordnat från Regeringskansliet
- Sträva efter att ensa begrepps användningen i regeringens formella myndighetsstyrning.

Ansvarsfördelning

Myndigheterna upplevde också vissa otydligheter gällande ansvarsfördelning. Ett exempel är utsläpp av växthusgaser från transporter. Vilket ansvar har Trafikverket där? Hur långtgående ska deras åtgärder vara? Deltagarna skildrade att de upplever ett stort ansvar för denna fråga, men med begränsade möjligheter att hantera den om de inte får föreslå andra styrmedel (exempelvis ekonomiska styrmedel). Deltagarna menade att det ibland står i uppdrag att de inte får föreslå andra styrmedel för att nå de transportpolitiska målen, men att det ibland är de själva som inte vågar föreslå sådana styrmedel. Här skulle det således vara bra om ansvaret för att föreslå åtgärder för transportsystemet i sin helhet tydliggjordes.

Det upplevs också finnas en otydlighet gällande ansvaret gentemot marknaden.

En generell slutsats, som gäller samtliga myndigheter är att regeringen bör sträva efter att formulera myndighetens uppgifter i instruktionen så klart och entydigt som möjligt. Eftersom myndighetens uppgifter preciseras på flera olika sätt: i instruktionen, i regleringsbrevet, i specifika regeringsuppdrag och genom mål och målpreciseringar är det viktigt att dessa dels är i linje med varandra, dels att myndigheten har möjlighet att föra en dialog med regeringen om det samlade uppdraget, vad myndigheten förväntas åstadkomma och hur olika uppgifter ska prioriteras.

Några sätt att förbättra styrningen kan vara:

- Se över återrapporteringskraven och uppföljningskraven så att transportmyndigheterna inte gör dubbelarbete.
- Fördela arbetet (och ansvaret) mellan transportmyndigheterna tydligare genom att klargöra i respektive myndighets instruktion i vilka delar och i vilken omfattning myndigheten förväntas bidra i arbetet med att nå de transportpolitiska målen. Tydliggör vilken myndighet som förväntas leda arbetet med olika delar av målen (jämför Trafikverkets uppdrag om att leda trafiksäkerhetsarbetet för väg).
- Överväg att kontinuerligt ha gemensamma dialoger med transportmyndigheterna för att identifiera suboptimering, överprestationer och/eller luckor inom sektorn.
- Organisera fram, exempelvis genom gemensamma möten, studiebesök och workshops, ett större utbyte mellan myndigheterna för att sprida kunskap om vem som gör vad.

Samordningen av EU-arbetet

Några sätt att förbättra styrningen kan vara:

- Se över om Sveriges representation i EU-samarbeten på transportområdet bör förändras i någon del så att en helhetssyn företräds.
- Se över processen i vilken den svenska ståndpunkten utarbetas så att kommunikationen mellan myndigheterna förbättras.

4 De statliga bolagens syn på styrningen på transportområdet

Genom bolagsordningen bestämmer ägaren bolagets verksamhetsföremål och vissa angivna ramar för bolagets verksamhet. I bolag med statligt ägande har verksamhetsföremålet sin grund i det uppdrag som riksdagen har beslutat om. Vissa statliga bolag har av riksdagen särskilt beslutade samhällsuppdrag. Ett särskilt samhällsuppdrag föreligger när ett bolag har ett uppdrag beslutat av riksdagen att bedriva verksamhet som syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning för ägaren.⁵⁹ På transportområdet har *Swedavia* av riksdagen beslutade samhällsuppdrag.⁶⁰ Exempelvis ska *Swedavia*, inom ramen för affärsmässighet, aktivt medverka i utvecklingen av transportsektorn och bidra till att de av riksdagen beslutade transportpolitiska målen uppnås.

Uppdragsmål tas fram för de bolag med statligt ägande som har särskilt beslutade samhällsuppdrag. Syftet är att möjliggöra uppföljning av hur väl bolagen uppfyller sina särskilt beslutade samhällsuppdrag och därigenom säkerställa att bolagen genomför dessa, men också att tydliggöra, i termer av lönsamhet och värde, kostnaden för utförandet av de särskilt beslutade samhällsuppdragen.⁶¹ Det är regeringen, i sin roll som ägare, som i dialog med bolagen tar fram uppdragsmålen. Uppdragsmålen fastställs därefter av ägaren på bolagsstämman. På transportområdet är det endast *Swedavia* som har uppdragsmål. *Swedavias* uppdragsmål består av nöjda resenärer (i procent), antal passagerare inrikes, antal passagerare utrikes, antal utrikesdestinationer, antal haverier eller allvarliga tillbud och koldioxidavtryck (kton).

Jernhusen har inget av riksdagen beslutat samhällsuppdrag, men regeringen (i egenskap av ägare) har istället i bolagsordningen tydliggjort att Jernhusen ska "vara ett ledande företag i utvecklingen av den svenska transportsektorn med anknytning till järnväg i syfte att främja och stödja kollektivt resande och godstransporter på järnväg". Här är det således funktionsmålet om tillgänglighet som lyfts fram (och specifikt preciseringarna om näringslivets transporter och kollektivtrafik).

Samtliga bolag, såväl de som har samhällsuppdrag som de som inte har det, kan ha andra former av mål, som tydliggjorts i bolagsordningen. Exempel på sådana mål är ekonomiska mål och hållbarhetsmål. Hållbarhetsmålen överlappar till viss del de transportpolitiska målen.

Swedavia har, utöver uppdragsmålen, hållbarhetsmål, som delvis överlappar uppdragsmålen: nöjda resenärer, nöjda medarbetare, avkastning på operativt kapital och inga fossila koldioxidutsläpp från den egna verksamheten 2020. Även Jernhusen har hållbarhetsmål, bland annat relaterat till transporter: hållbara transporter (tillväxten i antal besökare på Jernhusens stationer ska öka med 6 procent årligen över en konjunkturcykel), hållbara fastigheter (miljöklassningen i Jernhusens befintliga fastighetsbestånd ska minst uppgå till Brons) och hållbara finanser (avkastningen på eget kapital ska uppgå till 12 procent).

⁵⁹ *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2015*, sid. 19.

⁶⁰ *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2015*, sid. 19.

⁶¹ *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2015*, sid. 18.

Arlandabanan Infrastructure har hållbarhetsmål, som handlar om att öka nyttjandet av Arlanda Express (8 miljoner resor per år 2040), återbetala villkorslån (1,9 miljarder), minska utsläppen av växthusgaser (-182 000 ton netto till 2040), bättre mångfald och jämställdhet, påverkan på banans grannar, motverka korruption (noll), konkurrensneutralitet, följande av lagar och regler, noll omkomna/skadade och 100 procent nöjda kunder. Under rubriken "Ekonomiska mål" framgår att "bolagets verksamhet syftar inte till vinst".

Svedab har dels ett ekonomiskt mål om att återbetala lån före 2040, dels hållbarhetsmål om att "bidra till en sammanhållen Öresundsregion", att 100 procent av den förbrukade energin ska vara förnybar, att på sikt minska energiförbrukningen, att följa lagar och regler, att anlita leverantörer som delar värderingarna i Svedabs uppförandekod, nolltolerans mot mutor och korruption, att ingen ska omkomma eller skadas allvarligt på Svedabs anläggning och att Svedab ska vara lyhört för synpunkter på skötseln av anläggningen och bemöta och besvara alla synpunkter.

Flera andra statliga bolag, som SJ, GreenCargo, SAS, Infranord och Svevia, har varken ett av riksdagen beslutat samhällsuppdrag eller någon formulering som har bäring på de transportpolitiska målen eller preciseringarna i sina bolagsordningar. Dock har även dessa bolag hållbarhetsmål, som i viss mån kan kopplas till de transportpolitiska målen.⁶²

Nedan redovisas hur företrädare för Swedavia, Jernhusen, Svedab och Arlandabanan beskriver bolagens styrkontext idag. Därefter redovisas vilka utvecklingsmöjligheter bolagen lyfter fram och hur regeringens styrning av bolagen skulle kunna förbättras. Redovisningen bygger på en workshop med företrädare för dessa statliga bolag. Eftersom det är en gemensam workshop för bolagen, är den bild som fångas inte lika bred som för myndigheterna. Workshopen fokuserade på hur samhällsuppdragen uppfattas, hur de transportpolitiska målen finns med i uppdragen, hur regeringens styrning ser ut i praktiken och hur den kan utvecklas framöver.

4.1 Bolagsstyrningen i praktiken

Även om regeringen i verksamhetsberättelsen om bolag med statligt ägande skriver att Swedavia, Arlandabanan Infrastructure och Svedab har av riksdagen beslutade samhällsuppdrag är det endast Swedavia som upplever att de har ett sådant i praktiken.

Jernhusen har ett uppdrag att bidra till att fler frakter sker via järnväg och ser det som en del i att uppfylla de miljömässiga målsättningarna. Jernhusen har sedan själva tolkat att driva järnvägsstationerna som ska vara tillgängliga för olika grupper av människor. Men eftersom det är en tolkning så är det inte så att Regeringskansliet följer upp det.

Deltagarna på workshopen menar att bolagen i första hand styrs av organisationsformen, det vill säga att de är bolag och att affärsmässighet därmed prioriteras: "Vi ska göra det som styrelsen bestämt, vi ska följa bolagsordningen och får inte göra saker som skadar bolaget. Aktiebolagslagen är styrande för hur bolagen kan bedrivas". Därutöver styr även reglering, som kan vara kopplad till de transportpolitiska målen eller andra områden (exempelvis miljölagstiftning). Bolagen uppfattar dock att de, eftersom de är verksamma inom transportområdet, påverkas av myndigheter som har transportpolitiska målen i sin styrning – och därigenom indirekt styrs i samma riktning.

⁶² Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2015, sid. 18.

Bolagen anser att hållbart företagande har satts i centrum i dialogen med Regeringskansliet. Genom att sätta en fråga i centrum och arbeta långsiktigt med frågan kan bolagen bygga in det i hela sin styrmodell. Eftersom styrmodellen för hållbart företagande är mer komplett än den för transportpolitiska målen är det enklare att styra med den. Bolagen nämner också att tillgänglighet som begrepp har blivit mer betydelsefullt över tid. Framförallt Swedavia anser att de har utvidgats i betydelse för dem i takt med att deras verksamhet växer.

Bolagen beskriver att lagar styr mycket inom transportpolitiska området på samma sätt som det styr över alla bolag. Lagarna upplevs som en begränsning snarare än en möjliggörare för bolagen.

Bolagen har inte någon kontakt med Näringsdepartementet kring de transportpolitiska målen. Det är heller inte något som tas upp vid bolagsstämma eller i styrelsen.

4.2 Hur kan målstyrningen av de statliga bolagen utvecklas?

Samtliga workshopdeltagare beskrev sitt bolags verksamhet som komplex och uttryckte att det mot den bakgrunden är bra att ha en grund att komma tillbaka till för att förstå ursprungliga syftet med bolaget. Swedavia var nöjda med att ha ett uttalat samhällsuppdrag, men övriga bolag hade inget uttalat önskemål om att tilldelas ett sådant. Samtidigt fanns uppenbara oklarheter kring huruvida Arlandabanan Infrastructure och Svedab har samhällsuppdrag och Jernhusens samhällsrelaterade uppdrag i bolagsordningen upplevdes som otydligt och alltför tolkningsbart.

Swedavia

Swedavia menar att samhällsuppdraget är en ledstjärna, men att det samtidigt är svårt att följa upp de transportpolitiska målen i verksamheten. Ett av målen har en avdelning i Swedavias organisation ansvar för. Andra mål finns med i affärsplanen och följs upp kvartalsvis av styrelsen. Swedavias fem uppdragsmål är invävda i bolagets strategiska plan och det är där naturligt att inkludera hållbarhet, miljö och tillgänglighet. Bolaget tycker också att det är bra med uppdragsmålen, eftersom de exempelvis kan ha med dem i dialogen med Trafikverket.

Swedavia har sen bolaget bildades ett hållbarhetshjul som överensstämmer med uppdragsmålen. Hållbarhetshjulet är etablerat i bolaget och samspelar bra med kommunikation externt och internt. "Effekten som det ger är att vi har kunden i fokus som ett mål vilket ger effekt för medborgarna och de som väljer att flyga med oss". Miljömålen påverkar också Swedavias verksamhet i hög grad och säkerheten har högst prioritet. Alla Swedavias mål är kopplade till uppdragsmålen som sedan är kopplade till transportpolitiska målen. Swedavia har mål som grundas i miljödomstolen men utöver det så arbetar de med att vara klimatneutrala och vill vara en drivande aktör till att ha mer hållbart flygbränsle.

Swedavia upplever dock att det vore bra att utvärdera målen igen nu efter sju år.

Svedab och Arlandabanan

I Svedabs och Arlandabanans affärsplaner står det tydligt vad de ska göra gällande Öresundsbron och Arlandabanan. Det är affärsmässighet som är den primära grunden för

styrningen av Svedab och Arlandabanan. Ett exempel är prissättningen av resor över Öresundsbron. Svedab använder en prismodell "som gynnar företaget först och sedan som gynnar personer som reser". Prissättningen har dock sin utgångspunkt i att företaget ska drivas hållbart. Man tänker företagsekonomiskt för att få kunder att åka. "Eftersom affärsmässighet är primärt och inte något samhällsuppdrag är det därmed inte relevant för företaget att sänka priset för att det är gynnsamt för de boende i Skåne i första hand".

Jernhusen

I styrningen av Jernhusen är det affärsmässighet som är den primära grunden för styrningen. Jernhusen upplever dock att det är en daglig balansgång mellan de affärsmässiga målen och de förväntningar som finns på ett statligt bolag. Upplevelsen är att statliga bolag inte förväntas vara lika affärsmässiga som kommersiella bolag.

För Jernhusen upplevs det ha varit lite vacklande gällande hur uppdraget ska tolkas. I bolagsordningen står det att Jernhusen ska "vara ett ledande företag i utvecklingen av den svenska transportsektorn med anknytning till järnväg i syfte att främja och stödja kollektivt resande och godstransporter på järnväg". Betyder det att Jernhusen har ett ansvar för att förvalta fastigheterna som finns längs järnvägen eller betyder det att bolaget fortsatt ska avveckla de fastigheter som inte bidrar med vinst? Resultatet av denna otydlighet är att olika styrelser tolkar uppdraget på olika sätt, vilket får effekter på styrningens långsiktighet i frågeställningar så som: *Vilka fastigheter ska vi äga? Ska vi täcka upp behovet längs järnvägarna och ha fastigheter som inte är lika lönsamma? Ska vi se till att göra oss av med det som inte är lönsamt för oss?* Här hade det varit bra med lite mer styrning från politiken för att tydliggöra bolagets syfte. Det skulle vara en fördel om bolagets uppdrag förtydligades via bolagsstämman och bolagsordningen.

Samtidigt upplever Jernhusen att den typen av mål som Swedavia har berör områden som Jernhusen redan arbetar med idag, varför ett sådant samhällsuppdrag sannolikt inte skulle innebära någon större skillnad. De nya strategiska hållbarhetsmålen upplevs fungera bra och fungera väl som ett komplement till bolagsordningen. Hållbarhetsmålen har också på sätt och vis en koppling till de transportpolitiska målen.

Myndighetsstyrningen påverkar bolagen indirekt

Deltagarna på workshopen pekade på att regeringens myndighetsstyrning även påverkar bolagen, om än indirekt. Om myndigheterna har uppdrag som ligger i linje med bolagens uppdrag, underlättas bolagens arbete. Deltagarna på workshopen lyfte även fram att otydligheter i myndighetsstyrningen i förlängningen påverkar bolagens möjligheter. Ett exempel är att Trafikverkets uppdrag ibland är "tvetydigt då myndighetens mål motsätter sig varandra, exempelvis miljömål i förhållande till att inte prioritera mellan trafikslag". På godsområdet diskuteras ofta hur bra det skulle vara med mer godstransporter på järnvägen, men samtidigt upplever Jernhusen att inget händer. I kontakter med Trafikverket pekar de på att de inte har något uppdrag om överflyttning mellan trafikslag. De övergripande målsättningarna om att fler godstransporter ska ske på järnväg har således inte översatts till konkreta mål för myndigheten, vilket också gör att det är svårt för bolag som Jernhusen att arbeta med frågan på samma sätt som de hade kunnat göra med draghjälp från Trafikverket. Upplevelsen är att Trafikverket har så breda mål i sin instruktion att de kan prioritera det de själva vill: "[Ett råd] är att slimma antalet mål som Trafikverket har, annars kan de hitta ett sätt att få det man vill göra att passa in på målen. De skulle vara bra för dem".

Även Swedavia lyfte fram att deras arbete med klimat- och miljöfrågor är beroende av utvecklingen i samhället runt omkring och att de skulle behöva hjälp från myndigheterna i arbetet med att göra det möjligt att flyga mer miljövänligt. I arbetet med att utveckla användandet av fossilfria bränslen för flyg behöver flera olika aktörer samarbeta.

Lagstiftning som ligger i linje med målen

Deltagarna på workshopen med företrädare för statliga bolag lyfte fram att ett utvecklingsområde är att se till att lagstiftningen ligger i linje med de transportpolitiska målen. De menade att bolagen i hög grad är styrda och påverkas av lagstiftning, varför det är centralt att denna verkar förstärkande eller begränsande i samma riktning som målen.

Några sätt att förbättra styrningen kan vara:

- Att utvärdera Swedavias uppdragsmål och hur dessa förhåller sig till annan styrning, så som exempelvis hållbarhetsmål.
- Att se över Jernhusens bolagsordning för att tydliggöra bolagets uppdrag.
- Utveckla arbetet med hållbarhetsmål ytterligare och se till att de delar av de transportpolitiska målen som regeringen vill att bolagen arbetar med täcks in där.
- I högre grad beakta de transportpolitiska målen i lagstiftningsarbetet.
- Förändra myndighetsstyrningen så att ansvarsfördelningen för olika delar av arbetet med att nå de transportpolitiska målen blir tydligare

5 Regeringskansliets syn på styrningen på transportområdet

I detta kapitel ges en bild av hur tjänstemän i Regeringskansliet ser på styrningen på transportområdet. Förvaltningens roll i demokratin är att förverkliga regeringens politik och Regeringskansliets uppgift är att omvandla de övergripande politiska målen till styrning av förvaltningen.

Redovisningen baseras på en workshop med tjänstemän från olika departement, avdelningar och enheter i Regeringskansliet. Det bör betonas att det inte är Regeringskansliets formella ståndpunkt som skildrats, utan hur medarbetare i olika delar av verksamheten upplever att styrningen av myndigheter och bolag på transportområdet fungerar.

5.1 Styrningen idag

Regeringskansliets workshopdeltagare bedömde att regeringens styrning mot de transportpolitiska målen på ett övergripande plan fungerar *ganska bra* (mellan 3-8, med en koncentration kring 6, på en skala mellan 1 och 10 där 1 är dåligt och 10 är bra). De som gav styrningen ett högt betyg ansåg att det är en stor fördel och ger stabilitet att ha övergripande mål som är fastlagda i riksdagen, vilket inte alla politikområden har. Målen gör att det finns en genomtänkt grund, som säkerställer att det inte blir "alltför svajigt mellan regeringar och minskar möjligheter för tjänstemän att ändra styrningen och inriktningen på området". Det upplevs ge en önskvärd stabilitet.

Av de deltagare som gav styrningen lägre betyg ansåg flera att det finns en obalans mellan målen där funktionsmålet tillgodoses, men inte hänsynsmålet. Därutöver pekade deltagarna också på att det finns en obalans inom hänsynsmålet, eftersom preciseringarna för de olika delarna säkerhet, hälsa och miljö är utformade på väldigt olika sätt. För bolagens del ansåg deltagarna att det finns en tydlighet för Swedavia genom deras samhällsuppdrag, men att andra statligt ägda bolag inom området kan uppleva sitt uppdrag som lite luddigare.

Tjänstemännen i Regeringskansliet lyfte fram att de uppfattar att de verktyg som mest används för styrning är politiska utspel, tillsättning av VD/GD, regleringsbrev, regeringsuppdrag, "bolagsstyrningen", regelverk som är riktade mot allmänheten, regelverk som är riktade mot myndigheterna, verksamhetsdialogen, budgetprocessen, myndigheternas instruktioner och infrastrukturplaneringsprocessen. Den sista menade tjänstemännen ligger till grund för anslagen och är en viktig process. Av dessa verktyg bedömde workshopdeltagarna att budgetprocessen, instruktionen och infrastrukturplaneringen är de tre verktyg som har starkast koppling till de transportpolitiska målen.

Bland de verktyg som deltagarna menade att de inte i lika hög grad använder för styrning finns de transportpolitiska målen i sig och de till dessa kopplade preciseringarna och indikatorerna.

Intressant här är att deltagarna uppfattar att *målen används i låg utsträckning för styrning*. Andra verktyg, som deltagarna bedömde har en viss koppling till målen, men som används i låg grad för styrning var tillsättandet av statliga kommittéer och formuleringar i propositioner och skrivelser (som tolkas av myndigheterna).

De verktyg som tjänstemännen i Regeringskansliet bedömde att de använde i låg grad för att styra myndigheter och bolag, och som de samtidigt menade har svag koppling till de transportpolitiska målen finns informell styrning, informella kontakter och påverkan från EU och omvärlden. En intressant iakttagelse här är att myndigheterna tvärtom uppfattar att informell styrning och informella kontakter *styr deras verksamhet i hög utsträckning*. Det rådde delade meningar bland de deltagande tjänstemännen kring huruvida informell dialog är att betrakta som ett verktyg för styrning eller inte. Det framhölls att det egentligen är en informell dialog med förtydliganden snarare än styrning, även om det finns förståelse för att det kan tolkas som styrning i vissa fall.

Verksamhetsdialogen, som är något mer formaliserad med exempelvis dagordning och förberedande möten, menade deltagarna har en tydligare roll i styrningen. På dessa tas dock sällan målen och preciseringarna upp, eftersom det ofta finns andra områden som är politiskt viktiga för stunden och därför blir de som diskuteras på dialogen. Ett exempel på en sådan fråga är sysselsättning. En kommentar till dialogen var att det också har betydelse för styrningen i vilken ordning olika frågor diskuteras. På motsvarande möten med statliga bolag arbetar Regeringskansliet med att alltid ta upp hållbarhet som den första frågan för att på så sätt belysa dess vikt. Detta beskrevs ha fått en positiv effekt för hållbarhetsarbetet i bolagen.

Workshoppedeltagarna menade också att även om målen och preciseringarna inte kommer upp i dialogen, eller om myndigheten inte specifikt pratar om dem, så bedömer de att det finns ett antal personer på varje myndighet som känner till dem och att utgör en grund för myndigheternas verksamhet. Vidare menade deltagarna att preciseringarna inte heller alltid är intressanta att följa upp varje år, utan snarare för att följa utvecklingen under en tioårsperiod, vilket gör att det kanske inte lämpar sig som ett verktyg för att följa upp myndigheterna heller. Slutligen menade workshoppedeltagarna att det är viktigt att vara medveten om att målen och preciseringarna är snart tio år gamla och tolkades på ett visst sätt då – och att det är möjligt att de skulle tolkas annorlunda idag.

Deltagarna lyfte även fram att processer som gemensambereads är av stor betydelse, då det blir en jämkning mellan olika områden.

5.2 Hur kan regeringens styrning utvecklas?

Tydlighet i målstyrningen

Diskussionen kring tydlighet i målstyrningen kretsade framför allt kring målpreciseringarnas utformning och ansvarsfördelning mellan sektorer på ett mer övergripande plan. Deltagarna diskuterade att tydligheten i vissa mål gör att det är enkelt att prioritera dem, eftersom de är lätta att förstå och konkreta. Samtidigt menade deltagarna att det är viktigt att ha respekt för att det inte går att mäta allt, och att mål inte kan tas bort av den anledningen. Det fanns också en uppfattning om att fler målkonflikter behöver lösas inom Regeringskansliet istället för att

hamna på myndighetsnivå. Deltagarna lyfte även fram att det är viktigt att ta ett samlat grepp och se till hur allt hänger ihop.

Några deltagare pekade på att en tydligare prioritering krävs så att styrningen av hänsynsmålet för miljö blir tydligare. Deltagarna menade även att det finns utpekade i målpropositionen vilka av miljökvalitetsmålen som är prioriterade. Samtidigt sattes förhoppningar till den kommande klimatpropositionen, där ett utsläppsmål för inrikestransporter (exkl. flyg) föreslås. Tanken är att propositionen ska tydliggöra vem som ska göra vad och hur och att förslagen och styrmedlen ska bli tydligare och att olika sektorer får ett tydligt ansvar. Det menade deltagarna kommer bli lättare att följa upp och också underlätta för att ta fram förslag.

Samordning inom Regeringskansliet

Deltagarna pekade på att det är viktigt att gemensambereidningen i Regeringskansliet fungerar och att kommunikationen utåt till myndigheterna också ligger i linje med regeringens linje. Vissa deltagare upplevde att så inte alltid var fallet, utan att myndigheterna får olika signaler från olika departement och enheter.

Utvecklingsarbete inom Regeringskansliet

Deltagarna lyfte fram att styrningen ska vara tillitsfull, verksamhetsanpassad och strategisk och menade att det finns mycket att arbeta med i Regeringskansliet som har koppling till tillitsreformen. Ett område som lyftes fram var att det är viktigt att den enhet eller den tjänsteman som har huvudansvar för kontakter med respektive myndighet också får vara filter för uppdragen som ges till myndigheten. Detta menade deltagarna är särskilt viktigt för att kunna anpassa styrningen till respektive myndighet. Syftet är att också förstå effekten av olika former av styrning, som exempelvis uppdrag. Nu är processen tvärtom när det gäller regeringens styrning av myndigheter. Deltagarna menade att processen i Regeringskansliet idag inte understödjer en tillitsfull, verksamhetsanpassad och strategisk styrning. Ett exempel på detta är att tjänstemän och departement varje höst uppmuntras att komma med förslag på regeringsuppdrag till myndigheter genom ett cirkulär från Finansdepartementet som ska fyllas i. Därefter blir myndighetshandläggarens primära uppgift att försöka säga nej och freda sin myndighet. Detta upplevs inte som strategisk och verksamhetsanpassad styrning.

Näringsdepartementet har på senare tid arbetat med utvecklad styrning med myndighetshandläggarna och nästa steg är att genomföra samma utvecklingsarbete med sakhandläggarna.

Förtydliga för bolag om de har ett samhällsuppdrag eller inte

Deltagarna konstaterade att även om det endast är Swedavia som har samhällsuppdrag och uppdragsmål så finns det flera bolag som har verksamhet som är kopplad till transportpolitiska målen. För dessa menade deltagarna att det skulle kunna vara bra att tydliggöra ett eventuellt transportpolitiskt uppdrag hos bolagen, eller tydliggöra att de inte ska ha det. Deltagarna beskrev att det är önskvärt att komma bort från "gråzonen som många befinner sig i idag". Det konstaterades också att allmänheten tror att de flesta statliga bolag har samhällsuppdrag, vilket påverkar förväntningarna på bolaget. Samhällsuppdrag för statliga bolag är dock en riksdagsfråga.

6 Utvecklad styrning mot målen

I detta kapitel sammanfattas analysen av hur styrningen mot de transportpolitiska målen kan utvecklas. Ett antal för myndigheterna gemensamma områden på vilka styrningen kan förbättras presenteras. Förslagen för respektive myndighet återupprepas därför inte i sin helhet, varför den som önskar konkreta förslag för en viss myndighet rekommenderas att läsa avsnittet om myndigheten i kapitel 3.

Beakta styrningskontexten i dess helhet

Det är viktigt att förstå hur enskilda styrformer villkoras av och samspelar med det aktuella sammanhanget. Det spelar exempelvis roll om målen som sätts rimmar väl med redan delade värderingar, gällande normer och regler eller om målen kanske upplevs hamna i direkt konflikt med annan styrning. Om styrformer tillkommer med avsikt att faktiskt styra verksamheter i en viss riktning (en annan vanlig avsikt kan vara att uppvisa handlingskraft och nå politiska signalvärden), är det angeläget att fråga sig *vilken ytterligare styrning som finns i den aktuella kontexten* och hur den styrform det finns önskemål om att lägga till (eller dra ifrån) kommer att *påverka styrningen som helhet*.

Lägger vi till nya mål eller resultatmätningar betyder inte det att övrig styrning försvinner. Det är också vanligt att tänka alltför snävt kring styrningskontexten, det vill säga att se till den egna styrningen av myndigheten, utan att beakta att myndigheten kan ha en lång rad mål på andra politikområden, liksom olika typer av krav och regler att förhålla sig till. I våra workshops med myndigheterna pekade deltagare på att olika departements initiativ på andra områden, som sysselsättning, bostadsbyggande och säkerhet, upplevs som högre prioriterade och därför tar utrymme från arbetet med att nå de transportpolitiska målen. Detta är ett exempel på vad som inom forskningen beskrivs som en undanträngningseffekt, det vill säga att nya arbetsuppgifter och sakområden som tillförs riskerar att ta uppmärksamhet från kärnverksamheten och andra till detta relaterade uppdrag. Blir det alltför många mål på olika politikområden kan det sammantaget ta mycket tid från kärnverksamheten och riskera att lägga tyngre fokus vid att visa resultat än vid att åstadkomma dem i praktiken.

Det är av särskild vikt att beakta att till skillnad från *outputstyrning*, som mål- och resultatstyrning är ett exempel på, är *processtyrning* genom värderingar, normer och regler vanligen mer stabil till sin karaktär.⁶³ Det kan exempelvis innebära att ett snabbt beslut om nya mål i praktiken kan visa sig få ingen eller ytterst marginell effekt om målen rimmar illa med exempelvis starka professionella värderingar och normer.⁶⁴

På transportområdet kan det finnas olika normer i olika myndigheter och i olika delar av myndigheterna, som antingen förstärker eller försvagar styrning. Det kan exempelvis handla om normer kring hur transportområdet avgränsas (exempelvis om fritidsbåtliv och allmänflyg ska anses tillhöra transportsystemet eller inte), kring hur prognoser ska användas (om de ska mötas med ny infrastruktur eller påverkas genom styrning som gör att prognosen förändras) eller kring hur målkonflikter ska avgöras (om vilken del av det transportpolitiska målet som väger tyngst). Sådana normer påverkar hur förändringar i regeringens styrning tas emot av myndigheterna och således även på vilket sätt och med vilken tydlighet regeringen behöver

⁶³ Furusten, S. (2007), Scott, W.R.(2001)

⁶⁴ Alexius, S. (2007)

styra för att få genomslag för förändringen. Ett exempel som framkommit i workshops med såväl myndigheterna som med Regeringskansliet är styrningen på klimat- och miljöområdet. Myndigheterna upplever där en otydlighet i de informella kontakterna från Regeringskansliets sida där olika budskap förs fram, vilket gör att den formella styrningen försvagas och genomslaget blir mindre. Eftersom styrningen samtidigt inte går i linje med tidigare normer på området, innebär det att den styrning som trots allt når fram försvagas snarare än stärks av befintlig processtyrning.

Fler målkonflikter bör avgöras genom samordning inom Regeringskansliet

Flera av myndigheterna och även tjänstemän i Regeringskansliet uppfattar att styrningen inte är helt enhetlig inom olika delar av Regeringskansliet. Bättre samordning av styrningen mellan olika avdelningar på Näringsdepartementet, liksom mellan olika departement efterfrågas.

Myndigheterna upplever också att många målkonflikter inte avgörs inom Regeringskansliet, utan bakas in i uppdrag och delegeras till myndigheterna. Samtidigt är det Regeringskansliet som är den organisation som har en utvecklad process för hur målkonflikter ska avgöras. Vissa myndigheter löser avsaknaden av prioritering i målkonflikter från Regeringskansliets sida med att själva ta ett större grepp och ett större ansvar, och står då inför utmaningen att själva välja vad de vill prioritera. Andra myndigheter blir osäkra kring sin roll och uppgift och har då lättare att styras av tydliga signaler från andra aktörer, exempelvis inom näringslivet. I andra myndigheter blir det istället ekonomiska system som upplevs som styrande.

Regeringskansliet kan inte avgöra målkonflikter i samtliga ärenden och på alla nivåer, men myndigheterna beskriver att de behöver mer vägledning kring hur de olika dimensionerna av målen ska integreras och hur avvägningar ska göras.

Statskontoret har uppmärksammat denna problematik och lämnat en rad förslag. Bland annat föreslår Statskontoret att regeringen vid behov genomför gemensamma dialoger med flera myndigheter som komplement till de årliga myndighetsdialogerna⁶⁵, att regeringen tillsätter en arbetsgrupp för att se över hur Regeringskansliets organisation och arbetssätt bättre kan stödja en sammanhållen styrning⁶⁶ och att Regeringskansliet kompletterar det befintliga stödet för styrning av myndigheter med gemensamma principer för styrning av samverkan.⁶⁷

Några andra sätt att förbättra styrningen kan vara:

- Eftersträva att avgöra fler målkonflikter i Regeringskansliet. Ge därefter myndigheterna uppdrag och ansvar i instruktion.
- Säkerställ att Regeringskansliets informella dialog ligger i linje med den formella styrningen, exempelvis genom att regeringen tillsätter en arbetsgrupp för att se över hur Regeringskansliets organisation och arbetssätt bättre kan stödja en sammanhållen styrning och genom att Regeringskansliet kompletterar det befintliga stödet för styrning av myndigheter med gemensamma principer för styrning av samverkan.⁶⁸
- Tydliggör ansvarsfördelningen enligt förslagen nedan.

⁶⁵ Statskontoret (2016a,b,c)

⁶⁶ Statskontoret (2016a,b,c)

⁶⁷ Statskontoret (2016a,b,c)

⁶⁸ Statskontoret (2016a)

Tydliggör ansvarsfördelningen mellan myndigheterna

Styretredningen konstaterade 2007 att "mål används för att uttrycka en långsiktig politisk viljeinriktning. De övergripande politiska målen måste omvandlas till en handfast styrning av förvaltningen".⁶⁹ Utredningen uttryckte även "stor tvekan inför föreställningen att [...] mer övergripande mål är ett bra sätt att transformera politiska ambitioner till styrning av förvaltningen". Utredningen betonade istället "att myndigheterna har inrättats för att sköta vissa verksamheter", som i sig är ett "uttryck för politikernas syn på och antaganden om att vissa verksamheter kan bidra till att uppfylla [...] övergripande mål".⁷⁰ Sammanfattningsvis menade styretredningen att övergripande mål inte lämpar sig för den konkreta myndighetsstyrningen, utan att en central del av arbetet inom Regeringskansliet måste vara "att göra analyser av hur de övergripande målen kan översättas till uppdrag till myndigheterna".⁷¹

På transportområdet har samtliga myndigheter instruktionsenliga uppdrag att verka för att de transportpolitiska målen nås. Om alla myndigheter får samma mål vet myndigheterna inte vem som ansvarar. Transportmyndigheterna har också påpekat att de i avsaknad av sektorsuppdrag upplever det än viktigare att "tydliggöra vad myndigheterna ska göra kontra systemet". En sådan styrning ställer således stora krav på regeringen att organisera arbetet genom dels *arbetsdelning*, dels *samordning*. Det är således viktigt att fördela ansvaret och klargöra vem som ska göra vad. Ansvarsfördelning är också ett sätt att tydliggöra prioriteringar.

Om ansvarsfördelningen upplevs som otydlig finns det risk för *suboptimering*. Denna kan ta sig uttryck dels i dubbelarbete om flera myndigheter försöker göra samma sak, dels i att vissa frågor lämnas därefter och faller mellan stolarna. Detta kan förklaras av att otydlig ansvarsfördelning lätt kan resultera i att varje myndighet väljer att göra det den är bra på, medan områden som ingen känner ett ansvar för – och ingen pekas ut som ansvarig för – lämnas därefter. Sammantaget kan detta leda till *uppdragsglidning*, där allt ljus riktas mot några mål, och dubbelarbete, samtidigt som ingen tar sig an mer svårhanterade utmaningar (*utträngning*). Det är därför viktigt att regeringen ser till helheten och fördelar ansvaret så att de frågor som behöver hanteras blir omhändertagna så att dubbelarbete undviks.

När myndigheters instruktioner – och förändringar i dessa – beslutas är det också vanligt att analysen av vad instruktionen ska innehålla enbart utgår från myndigheten som den berör, snarare än en större helhet. Ett sådant exempel är trafiksäkerhet, där det i Trafikverkets instruktion framgår att "Trafikverket ska samverka med andra aktörer och därvid vidta åtgärder i syfte att nå de transportpolitiska målen [Trafikanalys kursivering]", medan det i Transportstyrelsens instruktion framgår att "Transportstyrelsen får inom sitt verksamhetsområde samverka med andra aktörer och vidta åtgärder i syfte att nå det transportpolitiska *hänsynsmålet om säkerhet* [Trafikanalys kursivering]". Samtidigt har Trafikverket fått ett särskilt regeringsuppdrag om att *leda trafiksäkerhetsarbetet på väg* och årligen återrapportera det uppdraget.⁷² Här har ett nytt uppdrag till Trafikverket lagts till, men ingen förändring har gjorts avseende Transportstyrelsens uppdrag avseende just hänsynsmålet för säkerhet. Ett annat exempel är att ingen myndighet har ett uppdrag i instruktionen att ansvara för byggande och underhåll av luftfartens infrastruktur (det vill säga den del av luftfartens infrastruktur som inte tillhör flygplat-

⁶⁹ SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, sid. 14.

⁷⁰ SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, sid. 14f.

⁷¹ SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, sid. 15.

⁷² http://www.trafikverket.se/contentassets/aa36775bd0064b1b8326ce2eb36e97ae/uppdrag_att_leda_övergripande_samverkan_i_trafiksakerhetsarbetet_for_vagtrafik.pdf

serna, exempelvis radarstationer och luftrummutformning). För att inte riskera att vissa områden faller mellan stolarna eller att flera myndigheter har snarlika uppdrag kan det vara värdefullt att titta på exempelvis alla transportmyndigheternas instruktioner samlat.

Några sätt att förbättra styrningen kan vara:

- Samordna arbetet med transportmyndigheternas instruktioner i Regeringskansliet, så att ett helhetsgrepp kan tas avseende arbetsdelning och samordning mellan myndigheterna.
- Tydliggör i myndigheternas instruktioner vilket ansvar respektive myndighet har för arbetet med att nå de transportpolitiska målen. Fördela arbetet (och ansvaret) mellan transportmyndigheterna tydligare genom att klargöra vilken myndighet som förväntas leda arbetet med olika delar av målen.⁷³
- Överväg att lämplig myndighet ges samhällsuppdrag för fler områden och fler trafikslag, men tillse även att uppdragen inte leder till suboptimering av ett avgränsat målområde eller dubbelarbete på andra myndigheter, eller till andra oönskade effekter som sektorsansvaret medförde.

Ensa i styrningen och utveckla den styrning som fungerar

Regeringen bör generellt sträva efter att formulera myndigheters uppgifter i instruktionen så klart och entydigt som möjligt. Eftersom myndigheternas uppgifter preciseras på flera olika sätt: i instruktionen, i regleringsbrevet, i specifika regeringsuppdrag och genom mål och målpreciseringar är det viktigt att dessa dels är i linje med varandra, dels att myndigheten har möjlighet att föra en dialog med regeringen om det samlade uppdraget, vad myndigheten förväntas åstadkomma och hur olika uppgifter ska prioriteras.⁷⁴

Styrningen upplevs idag inte som tydlig avseende de transportpolitiska målen. För att skapa tydlighet skulle det därför kunna vara bra att ensa i styrningen (reducera viss formell styrning), bli mer precis i styrningen (utan att detaljstyra) och utveckla den styrning som fungerar (det vill säga som myndigheterna menar påverkar verksamheten i stor utsträckning).

Styrtredningen föreslog 2007 att instruktionen skulle vara det centrala dokumentet för regeringens styrning av myndigheterna och att regleringsbrevet främst skulle ange de finansiella villkoren för respektive myndighet.⁷⁵ Argumentet var bland annat att minska ”ryckigheten” i styrningen. Regeringen har sedan kraftigt reducerat verksamhetsuppdragen i transportmyndigheternas regleringsbrev. Samtidigt har framför allt Trafikverket istället kommit att få många särskilda regeringsuppdrag, som skapar samma ryckighet som Styrtredningen ville minska. De många nya styrsignalerna som kommer via dessa uppdrag – löpande under året och ibland med liten förvarning kan vara svårt för myndigheterna att hantera, och försvårar för myndigheterna att bedriva ett långsiktigt strategiskt utvecklingsarbete.⁷⁶

Vid flera workshops framkom även önskemål om att tydliggöra omfattning och ansvar i regeringsuppdrag där flera myndigheter ska samverka eller bidra, att nämna kopplingen till målen i

⁷³ Två exempel på detta skulle kunna vara att peka ut Trafikverket som huvudansvarig för att åstadkomma ett landskapsanpassat transportsystem med ett mål om att exempelvis minst 50 procent av ett uppskattat åtgärdsbehov är genomfört till 2030. Ett annat är att Trafikverket, i enlighet med förslaget från Myndigheten för delaktighet, får ett utpekat övergripande samordningsansvar för genomförande.

⁷⁴ Statskontoret (2016a) sid. 52f.

⁷⁵ SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, sid. 20.

⁷⁶ Statskontoret (2016b) sid. 30.

uppdragen och om att Regeringskansliet ska definiera behov av uppdrag utifrån myndigheternas uppnådda resultat.

Några sätt att förbättra styrningen kan vara:

- Använd de styrinstrument som myndigheterna upplever sig styras av för att styra, exempelvis instruktion, regleringsbrev och informella kontakter och använd den informella dialogen för att tydliggöra den formella målstyrningen.
- Inkludera regeringsuppdrag som gäller tills vidare (exempelvis regeringsuppdraget om att leda arbetet med trafiksäkerhet på vägområdet) i myndighetens instruktion.
- Sträva efter att tydliggöra i varje regeringsuppdrag på vilket sätt det bidrar till att de transportpolitiska målen nås, samt sträva efter att tydliggöra respektive myndighets ansvar i uppdrag där flera myndigheter ska samverka eller då en myndighet ska bidra i en annan myndighets uppdrag.

Återrapportering och återkoppling

I kapitel 3 framkom att Myndigheterna efterfrågar mer återkoppling på de formella dokument som de levererar till Regeringskansliet, och då inte enbart vid negativa avvikelser.

Några sätt att förbättra styrningen kan vara:

- Se över om myndigheternas återrapporteringskrav kan minska.
- Använd den årliga samlade uppföljningen av de transportpolitiska målen som ett underlag för återkoppling till myndigheterna.
- Ta bort krav som berör redovisning kopplad till leveranskvaliteter, vilket bör betraktas som myndigheternas interna verksamhetsstyrning.
- Stärk återkopplingen genom att tala om för myndigheterna i budgetpropositionen, i dialoger och i samband med andra kontakter vad myndigheten gör bra och vad som kan förbättras.
- Inkludera de transportpolitiska målen på dagordningen för dialogerna och relatera övriga punkter på dagordningarna för dialogerna med myndigheterna till de transportpolitiska målen och beakta resultatet utifrån de transportpolitiska målen.
- Inför resultatkonferenser med en ambition om lärande kopplade till måluppföljningen, där såväl olika myndigheters bidrag som regeringens åtgärder kan lyftas fram.

En mer tillitsbaserad styrning som främjar innovation

Regeringen har uttryckt att den önskar se en effektivare, mer tillitsbaserad och mindre administrativt belastande styrning. På transportområdet, där utmaningarna kopplat till digitalisering, automatisering och fossilfrihet förutsätter nytänkande, är goda förutsättningar för innovationer särskilt viktigt. Mål- och resultatstyrning kan begränsa människors benägenhet till spontanitet, kreativitet och innovation, särskilt om fokus riktas mot alltför snäva och detaljerade mål.

Styrformen riskerar således att belöna dem som *inte* tänker utanför boxen, samtidigt som det ju är långt ifrån säkert att de som aldrig avviker från planen är de mest framgångsrika.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att regeringens ambitioner om tillitsbaserad styrning och innovativt tänkande går hand i hand – båda förutsätter förtroende mellan Regeringskansliet och myndigheterna, liksom att styrningen inte är alltför detaljerad.

Det innebär att Regeringskansliet har behov av ett system för att inhämta kunskap om tillstånd och utveckling av systemets viktigaste aspekter, exempelvis genom en strukturerad måluppföljning. Men det handlar också om hur kontakterna sker med myndigheterna.

För att styrningen ska fungera väl i sin helhet behöver den formella styrningen stärkas genom informell dialog (avseende frågor som regeringen kan besluta om enligt 11 kap 6§ RF), det vill säga genom förtydliganden och tolkningar vid möten och olika typer av samtal. När det fungerar bra finns en lyhördhet från båda sidor där både Regeringskansliet och myndigheten förstår sina roller, kan tolka signalerna och agera inom ramen för både de formella regler och de informella normer som reglerar förhållandet mellan Regeringskansliet och myndigheterna.

Vid workshopen med Regeringskansliet framhölls att informella kontakter inte utgör styrning, samtidigt som myndigheterna menade att informella kontakter av olika slag har en stark påverkan på verksamheten, det vill säga de uppfattas som styrande. Avsändaren beslutar inte vad som är styrning, utan det gör mottagaren. Det innebär att Regeringskansliet måste se och förstå hur mottagarna, dvs. myndigheter och bolag, reagerar.

Samtidigt framkom att de informella kontakterna ibland upplevs som problematiska. På flera av myndigheternas workshops, och även på workshopen med Regeringskansliet framkom även att den formella styrningen och den information som lämnas genom informella kontakter behöver samordnas bättre i Regeringskansliet.⁷⁷

För att skapa en styrning som fungerar väl i sin helhet är det viktigt att minimera avståndet mellan departement och myndigheter, liksom mellan myndighetsledningar och tjänstemän.⁷⁸ Exempelvis har det betydelse hur ofta och på vilket sätt myndighetsledningar och departementsledningar träffar varandra, liksom att arbetssätten inte är alltför formaliserade och detaljstyrda (även om sakkpolitiken ofta behöver vara beslutad och detaljerad).

Eftersom kunskapen om normsystemet främst är erfarenhetsbaserad är det viktigt att det finns "RK-kunskap" i myndigheterna, inte enbart i ledningen utan på olika nivåer. För att en myndighet ska kunna tolka och förstå sitt uppdrag utifrån de transportpolitiska målen krävs kunskap om och erfarenhet från statsförvaltningen, och gärna från Regeringskansliet.

Några sätt att förbättra styrningen kan vara:

- Se över hur styrkedjan regeringen – myndighetens styrelse – generaldirektören – ledningen fungerar.
- Inför tätare dialogmöten med myndigheterna, och gärna med fler myndigheter samtidigt. Överväg om skriftliga minnesanteckningar bör föras vid vissa möten.
- Beakta mål och prioriteringar vid tillsättning av generaldirektör och styrelse för att säkerställa att ledningen sammantaget har en bred förståelse om uppdrag och roller i statsförvaltningen. Rekryteringen kan då stödja en väl fungerande mål- och resultatstyrning.

Styrningen av bolagen

När det gäller bolagen framkom att de är nöjda med styrningen via så kallade hållbarhetsmål, och inte ser några större behov att ha samhällsuppdrag kopplade till de transportpolitiska målen. Samtidigt skickas flera parallella styrsignaler till Swedavia som både har hållbarhetsmål

⁷⁷ De Fine Licht, J & J. Pierre (2016) sid. 17.

⁷⁸ Niemann, C. (2016) sid. 34.

och samhällsuppdrag med uppdragsmål, Svedab och Arlandabanan formulerar sig inte i termer av samhällsuppdrag och det finns stora tolkningsmöjligheter avseende Jernhusens uppdrag i bolagets bolagsordning. I övrigt framhöll de statliga bolagen framför allt att lagstiftningen och styrningen av transportmyndigheterna kan utvecklas för att förbättra även bolagens styrning mot målen.

Några möjligheter att förbättra bolagsstyrningen kan vara:

- Att utvärdera Swedavias uppdragsmål och hur dessa förhåller sig till annan styrning, så som exempelvis hållbarhetsmål.
- Att se över Jernhusens bolagsordning för att tydliggöra bolagets uppdrag.
- Utveckla arbetet med hållbarhetsmål ytterligare och se till att de delar av de transportpolitiska målen som regeringen vill att bolagen arbetar med täcks in där.
- I högre grad beakta de transportpolitiska målen i lagstiftningsarbetet.
- Förändra myndighetsstyrningen så att ansvarsfördelningen för olika delar av arbetet med att nå de transportpolitiska målen blir tydligare

7 Referenser

7.1 Källor

Webbsidor

http://www.trafikverket.se/contentassets/aa36775bd0064b1b8326ce2eb36e97ae/uppdrag_att_leda_övergripande_samverkan_i_trafiksakerhetsarbetet_for_vagtrafik.pdf

http://www.trafikverket.se/contentassets/aa36775bd0064b1b8326ce2eb36e97ae/uppdrag_att_leda_övergripande_samverkan_i_trafiksakerhetsarbetet_for_vagtrafik.pdf

http://www.trafikverket.se/contentassets/aa36775bd0064b1b8326ce2eb36e97ae/uppdrag_att_leda_övergripande_samverkan_i_trafiksakerhetsarbetet_for_vagtrafik.pdf

www.transportstyrelsen.se

Offentligt tryck

Delredovisning från Agenda 2030-delegationen, 2016-11-01, Fi 2016:01.
Fi2016/00372/SFÖ.

Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

Förordning (2010:778).

Lufftartsverkets årsredovisning 2015.

Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Prop. 2013/14:172, *Allas kunskap – allas bildning*.

Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 2.

Regleringsbrev för Lufftartsverket 2017.

Regleringsbrev för Sjöfartsverket 2017.

Tillit i styrningen, kommittédirektiv 2016:51, beslut vid regeringssammanträde den 16 juni 2016.

Transportstyrelsens regleringsbrev för 2017.

Uppdrag att föreslå transportpolitiska preciseringar avseende trafiksäkerhet (N2016/05492/TS).

Uppdrag att se över transportpolitiska preciseringar och lämna förslag till indikatorer för att följa upp de transportpolitiska målen (N2016/05490/TS).

SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, Betänkande av Styretredningen, Stockholm: Statens offentliga utredningar, 2007.

Statskontoret (2016a) *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, Rapport 2016:26, Stockholm: Statskontoret, 2016.

Statskontoret (2016b) *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*, Rapport 2016:20. Stockholm: Statskontoret, 2016.

Statskontoret (2016c) *Mer tid till kärnverksamheten*, Rapport 2016:19, Stockholm: Statskontoret, 2016.

Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2015, Stockholm: Regeringskansliet, 2016.

7.2 Litteratur

- Alexius, S. & Tamm Hallström, K. (2014) "Value work in markets", introductory chapter in Alexius, S. & Tamm Hallström, K. (red.), *Configuring value conflicts in markets*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Alexius, S. (2007) *Regelmotståndarna. Om konsten att undgå regler*, doktorsavhandling i företagsekonomi, Handelshögskolan i Stockholm, Stockholm: EFI förlag.
- Alexius, S (2017) *Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat*, Stockholm: Trafikanalys.
- Arena, M., Azzone, G. & Bengo, I. (2015) "Performance Measurement for Social Enterprises", i *Voluntas: International Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations*, 26, 2: 649-672.
- Becker, K., Antuar, N. & Everett, C. (2011) "Implementing an employee performance management system in a nonprofit organization", i *Nonprofit Management & Leadership*, 21, 3: 255-271.
- Brunsson, N. (1991), "Politisering och företagisering – om institutionell förankring och förvirring", i Arvidsson, G. och R. Lind (red.), *Ledning av företag och förvaltning*, Stockholm: SNS förlag.
- Cyert, R.M. & March, J.G. (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Czarniawska, B. & Sevón, (red.) (2006) *Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.
- Davenport, J. & Gardiner, P. D. (2007) "Performance Management in the Not-for-Profit Sector with Reference to the National Trust for Scotland", i *Total Quality Management & Business Excellence*, 18, 3: 303-311.
- De Fine Licht, Jenny och Jon Pierre (2016), *Myndighetschefernas syn på regeringens styrning*, Om offentlig sektor, Stockholm: Statskontoret.
- Diefenbach, T. (2009), "New Public Management in public sector organizations: The dark side of managerial enlightenment", i *Public Administration*, 87, 4: 892–909.
- Forbes, D. P. (1998) "Measuring the Unmeasurable: Empirical Studies of Nonprofit Organization Effectiveness from 1977 to 1997", i *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27, 2: 183-202.
- Furusten, S. (2007) *Den institutionella omvärlden*, Malmö: Liber.
- Hallin, B. & Siverbo, S. (2003) *Styrning och organisering inom hälso- och sjukvård*, Lund: Studentlitteratur.
- Heinrich, C. J. (2002) "Outcomes-Based Performance Management in the public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness", i *Public Administration Review*, 62, 6: 712-725.
- Holgersson, Stefan (2012) *Polisens trafiksäkerhetsarbete*, TRV 2012/68211, Linköping: Linköpings universitet.
- Holmgren Caicedo, M., Mårtensson, M. & Tamm Hallström, K. (2015) *Controllerrollen i Försäkringskassans nya styrning*, rapport 2015:2, Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.
- Hood, C. (1991) "A public management for all seasons?", i *Public Administration*, 69, 3-19.
- Jacobsson, Bengt, Jon Pierre och Göran Sundström (2015) *Governing the Embedded State: The Organizational Dimension of Governance*, Oxford University Press.
- Johansson, R. (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen – en skolbildningen uppkomst, spridning och utveckling*, Lund: Studentlitteratur.
- Kaplan, R. S. (2001) "Strategic Performance Measurement and Management", i *Nonprofit Organizations. Nonprofit Management & Leadership*, 11, 3: 354.

- Kong, E. (2008) "The Development of Strategic Management in the Nonprofit Context: Intellectual Capital in Social Service Nonprofit Organizations", i *International Journal of Management Reviews*, 10, 3: 281-99.
- Kravchuk, R. S. & Schack, R. W. (1996) "Designing Effective Performance-Measurement Systems under the Government Performance and results Act of 1993", i *Public Administration Review*, 56, 4: 348-58.
- Lowe, T. (2013) "Payment by results – a 'dangerous idiocy' that makes staff tell lies", *The Guardian*, 1 Feb 2013: <https://www.theguardian.com/local-government-network/2013/feb/01/payment-results-staff-fictions>
- Manville, G. & Broad, M. (2013) "Changing Times for Charities: Performance management in a Third Sector Housing Association", i *Public Management Review*, 15, 7: 992-1010.
- McKevitt, D. & Davis, P. (2016) "Value for money: a broken piñata?", *Public Money & Management*, 36,4: 257-264.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977) "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", i *American Journal of Sociology*, 83, 2: 340-363.
- Niemann, C. (2016) *Tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen. Kan Regeringskansliet visa vägen?*, Rapport 2016:26 A, Stockholm: Statskontoret.
- Peters, T. J. & Waterman, R. H. (1982) *In search of excellence: Lessons from America's best-run companies*, New York: Harper & Row.
- Powell, W & DiMaggio, P, (red.) (1991) *The New Institutionalism in organizational analysis*, Chicago: The university of Chicago Press.
- Radin, B. A. (2000) "The Government Performance and Results Act and the Tradition of Federal Management Reform: Square Pegs in Round Holes?", i *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 1: 111-135.
- Rombach, B. (1991), *Det går inte att styra med mål! En bok om varför den offentliga sektorn inte kan målstyras*, Lund: Studentlitteratur.
- Scott, W.R. (2001) *Institutions and Organizations, 2nd Edition*, Thousand Oaks, California: Sage.
- Sheehan, R. M. (1996) "Mission Accomplishment as Philanthropic Organization Effectiveness: Key Findings from the Excellence in Philanthropy Project", i *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 25, 1: 110-123.
- Sundström, G. & Premfors, R. (2010) "Vem håller i rodret – 30 år senare?", i Möller & Ruin (red). *En statsvetares olika sfärer. Uppsatser kring politik och förvaltning tillägnade Daniel Tarschys*.
- Tarschys, D. (2006) "Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat", i *Förvaltningens byggstenar – rapport från ett seminarium*, Statskontorets småskrifter, nr 1, Stockholm: Statskontoret.
- Woerrlein, L. M. & Scheck, B. (2016) "Performance Management in the Third Sector: A Literature-based Analysis of Terms and Definitions", i *Public Administration Quarterly*, 40, 2: 220-255.
- Wong, H. K. (2008) "Reforming Social Services in Hong Kong: The Role of Contracting and Performance Management in the Non-Profit Sector", i *Australian Journal of Public Administration*, 67, 1: 97-105.
- Zimmermann, J. A. M. & Stevens, B. W. (2006) "The use of performance measurement in South Carolina nonprofits", *Nonprofit Management & Leadership*, 16, 3: 315-327.



Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades den 1 april 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.

Trafikanalys
Torsgatan 30
113 21 Stockholm

Tel 010 414 42 00
Fax 010 414 42 10
trafikanalys@trafa.se
www.trafa.se