

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

Patrik Dymling

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

Copyright © Patrik Dymling och

Byggproduktion
Institutionen för byggvetenskaper
Lunds Tekniska Högskola
Box 118
221 00 Lund

Tryckt av: Media-Tryck, Lund 2012

Examensarbete: kod nr ISRN LUTVDG/TVBP--12/5445--SE

Förord

Arbetet med att undersöka Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen har pågått under våren 2012 och är den avslutande delen av civilingenjörsutbildningen Väg och Vatten vid Lunds Tekniska Högskola. Arbetets ramar och problemformulering togs fram i samarbete med handledarna Stefan Olander och Helena Halvar från högskolan respektive Trafikverket. Att undersöka Trafikverkets underhållsverksamhet har varit en väldigt inspirerande och lärorik upplevelse där jag fått nöjet att uppleva en bred verksamhets fram- och baksidor.

Jag vill rikta ett stort tack till mina handledare Stefan Olander och Helena Halvar som alltid stöttat mig när jag behövt stöd, Stefan Kratz som hanterat alla praktiska vanskligheter som dyker upp i vardagen och naturligtvis även alla respondenter till de intervjuer som genomförts.

Vill även tacka min fru och dotter, Mette och Milla Dymling, vilka ger mig en välbehövd guldkant på dagen efter ett hårt dagsverke.

Maj 2012, Malmö

Patrik Dymling

Sammanfattning

Titel:	Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen
Författare:	Patrik Dymling
Handledare:	Stefan Olander, Tekn Dr, Lunds Tekniska Högskola, Institutionen för byggproduktion Helena Halvar, Trafikverket, Borlänge
Examinator:	Anne Landin, Professor, Lunds Tekniska Högskola, Institutionen för byggproduktion
Nyckelord:	Drift, underhåll, vägar, Trafikverket, balanserat styrkort, jämförelse, utvärdering, undersökning, framgångsfaktorer

Syftet med detta examensarbete var att identifiera och undersöka kritiska framgångsfaktorer för underhållet av vägar samt att jämföra dessa faktorer mot Trafikverkets verksamhet. Därefter utvärderades Trafikverkets verksamhet baserat på denna jämförelse. Av detta skulle det framgå vilka styrkor och svagheter Trafikverkets drift- och underhållsverksamhet har baserat på framgångsfaktorer i det teoretiska balanserade styrkortet.

I arbetet genomfördes en studie med Trafikverket som fallföretag. Kritiska framgångsfaktorer togs fram genom en studie av det balanserade styrkortet av Kaplan & Norton. Detta styrkort anpassades sedan till fallföretagets förutsättningar och jämfördes med fallföretagets verksamhet. Studien av fallföretaget genomfördes genom intervjuer med anställda och litteraturstudier av interna styrande dokument.

Studien kunde dra som slutsats att Trafikverket genomför ett bra arbete inom många områden men det finns fyra betydande problemområden vilka framgått i undersökningen. Dessa problemområden består av brister i uppföljningsarbeten, intern kommunikation, IT-systemen och slutligen tillämpning av egen styrkortsmodell. Trafikverket har problem med uppföljningsarbete av både leveranser från externa parter och av intern produktivitet. Den interna kommunikationen karaktäriseras av problem mellan gränssnitt i en uppdelad organisation. IT-systemens brister representeras av en spretig infrastruktur med varierande kvalitet och användarvänlighet. Det slutliga problemet visar sig i tillämpningen av Trafikverkets egna styrkortsmodell. Denna styrkortsmodell är beskriven likt ett balanserat styrkort men viktiga pelare för Kaplan & Nortons modell saknas helt vid tillämpningen.

Abstract

Title:	Success factors for maintenance in the road sector
Author:	Patrik Dymling
Supervisor:	Stefan Olander, PhD, Faculty of Engineering, Department of Construction management, Lund Helena Halvar, Swedish Transport Administration, Borlänge
Examiner:	Anne Landin, Professor, Faculty of Engineering, Department of Construction management, Lund
Keywords:	Maintenance, roads, Swedish Transport Administration, balanced scorecard, comparison, evaluation, success factors

The purpose of this project was to identify and examine critical success factors for the maintenance of public roads and compare those factors to the work done by the Swedish Transport Administration. Thereafter the Swedish Transport Administration was evaluated based upon the result of the comparison. From this comparison the strengths and weaknesses would be derived, based upon critical success factors in the theoretical balanced scorecard.

In the project a case study was conducted of the Swedish Transport Administration. Critical success factors were derived through a study of the balanced scorecard by Kaplan & Norton. This scorecard was then adapted to the Swedish Transport Administrations background and compared to its work. The case study was completed through interviews with employees and literature studies of internal regulating documents.

The study could conclude that the Swedish Transport Administration are doing a good work in several areas but there are four considerably problematic areas. These areas consist of lacking work in follow-ups, poor internal communication, IT-systems and the execution of the administration's own scorecard model. The Swedish Transport Administration has problems with follow-ups from both external parties and of internal productivity. The internal communication is characterized by problems communicating between different organizational teams in a fragmented organization. The IT-system's problems are represented by a difficult infrastructure with inconsistent quality and user friendliness. The last problem is in the implementation and execution of the Swedish Transport Administrations own scorecard model. This scorecard

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

model is described similarly to the balanced scorecard but important pillars of Kaplan & Norton's model is completely missing in the implementation.

Innehållsförteckning

1 Inledning	13
1.1 Bakgrund	13
1.2 Syfte.....	14
1.3 Avgränsning	14
1.4 Disposition	15
2 Metod.....	17
2.1 Samhällsvetenskaplig forskningsmetodik	17
2.2 Fallföretag: Trafikverket.....	18
2.3 Tillvägagångssätt.....	20
3 Teori.....	23
3.1 Det balanserade styrkortet	23
3.2 Det balanserade styrkortet i offentlig sektor	31
4 Anpassning av det balanserade styrkortet till Trafikverket.....	33
4.1 Brukarperspektivet	34
4.2 Interna processperspektivet.....	35
4.3 Lärandeperspektivet.....	38
4.4 Centrala förutsättningar och krav	40
5 Balanserad förvaltning av statliga vägar.....	41
5.1 Brukarperspektivet	45
5.2 Interna processperspektivet.....	49
5.3 Lärandeperspektivet.....	59
5.4 Centrala förutsättningar och krav	66
5.5 Sammanfattning framgångsfaktorer	71
5.6 Myndighetens befintliga styrkort.....	73
6 Analys	79

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

6.1 Framgångsfaktorer för den statliga väghållaren	79
6.2 Ett tillämpat styrkort.....	85
7 Slutsats	93
Litteraturförteckning.....	95
Bilaga 1 – Intervjufrågor	97

Figurförteckning

Figur 1 - Trafikverkets övergripande organisationsstruktur	19
Figur 2 - Organisationsbeskrivning av Verksamhetsområde Underhåll vid Trafikverket.....	20
Figur 3 - Metod.....	21
Figur 4 - Orsak - verkan sambandet i det balanserade styrkortet. (Olve et.al, 1999).....	24
Figur 5 - Perspektivens tidsmässiga relation till verksamheten (Kaplan & Norton, 1996)	25
Figur 6 - Perspektiv, orsakssamband och tidshorisonter för det anpassade styrkortet.....	34
Figur 7 - Styrkortspridning och relation mellan mål, framgångsfaktorer och mått mellan olika organisatoriska nivåer för ett enskilt perspektiv.....	74
Figur 8 - Koppling mellan de olika perspektiven i Trafikverkets styrkort.....	74
Figur 9 - Antaget orsak - verkan samband för de strategiska målen ur Trafikverkets styrkort för 2012	76

Tabellförteckning

Tabell 1 - Dokument som använts vid undersökningen av empirin	21
Tabell 2 - Aspekter för lärandeperspektivet framtagna av Kaplan & Norton 1996 respektive 2004.	30
Tabell 3 - Sammanfattande tabulering av brukarperspektivets framgångsfaktorer	35
Tabell 4 - Sammanfattande tabulering av det interna processperspektivets framgångsfaktorer	37
Tabell 5 - Sammanfattande tabulering av framgångsfaktorer för lärandeperspektivet	39
Tabell 6 - Sammanfattande tabulering av framgångsfaktorer för centrala förutsättningar och krav	40
Tabell 7 - Trafikverkets styrkort för 2011 och 2012	43

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

Tabell 8 - Uppställda framgångsfaktorer med avseende på teori för brukarperspektivet i jämförelse med Trafikverkets önskade arbete	48
Tabell 9 – Uppställda framgångsfaktorer avseende Trafikverkets önskade arbete inom brukarperspektivet i jämförelse med verkligt utfall.....	49
Tabell 10 - Uppställda framgångsfaktorer med avseende på teori för det interna processperspektivet i jämförelse med Trafikverkets önskade arbete.....	57
Tabell 11 - Uppställda Trafikverkets önskade arbete inom det interna processperspektivet i jämförelse med verkligt utfall	58
Tabell 12 - Uppställda framgångsfaktorer med avseende på teori för det lärandeperspektivet i jämförelse med Trafikverkets önskade arbete	64
Tabell 13 - Trafikverkets önskade arbete inom lärandeperspektivet i jämförelse med verkligt utfall.....	65
Tabell 14 - Underhåll av vägnätet 2012-2014.....	67
Tabell 15 - Uppställda framgångsfaktorer med avseende på teori för centrala förutsättningar och krav i jämförelse med Trafikverkets önskade arbete.....	70
Tabell 16 - Trafikverkets önskade arbete för centrala förutsättningar och krav i jämförelse med verkligt utfall	70
Tabell 17 - Sammanfattande tabulering av framgångsfaktorer grundat på både teori och empiri	71
Tabell 18 - Jämförelse mellan de strategiska målen för Trafikverkets och Verksamhetsområde Underhålls styrkort	77
Tabell 19 - Strategiska mål för Verksamhetsområde Underhålls avdelningar. Tabulering av antal avdelningar med respektive mål från Trafikverks- eller verksamhetsområdesnivå och hur många av dessa med tillhörande mått och resultatmål	78
Tabell 20 - Förändrat styrkort baserat på rapporterade faktorer i Trafikverkets årsredovisningar.....	91

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I Sverige är Trafikverket utvecklare och förvaltare av det statliga väg- och järnvägsnätet. Myndigheten ansvarar för att nästan 100 000 kilometer statlig väg hålls framkomliga och säkra hela året. Framkomliga och trafiksäkra vägar är huvuduppgiften för all drift och underhåll. För att garantera detta fick Trafikverket 2010 omkring nio miljarder kronor (Trafikverket, 2011a) fördelat på 126 driftområden (Trafikverket, 2012). Det bör följaktligen vara av stor vikt att dessa medel används ansvarsfullt och att största möjliga nytta fås.

Hur går en verksamhet till väga för att uppnå en ansvarsfull och samhällsnyttig användning av statliga medel? Ett första steg måste vara att skapa en medvetenhet om vad verksamheten gör idag för att därefter ständigt förbättra sig i framtiden. För detta krävs rätt processer, krav, metodiskt arbete och mätbarhet med rätt måtvärden.

“What you measure is what you get.”

(Kaplan & Norton, 1992)

För varje driftsområde handlas en driftentreprenör upp vilken ansvarar för att möta de uppställda funktionskraven. Funktionskraven är generellt mätbara men i dagsläget saknas bland annat ett gemensamt nationellt arbetssätt bland Trafikverkets projektledare inom drift och underhåll. Detta har medfört att projektledarna individuellt styr över hur myndighetens egenkontroll ska genomföras. En egenkontroll av detta slag medför ett starkt personberoende där respektive projektledare besitter stor kunskap inom sitt driftområde. Myndigheten blir med personberoendet sårbar för personalomsättning. En förlust av projektledaren innebär en risk att förlora stor kunskap vilken kan vara kostsam att få igen.

Med en så pass lös styrning av projektledarna är det intressant att undersöka hur myndigheten sköter drift och underhållsverksamheten ur ett holistiskt perspektiv.

“ [...] most of your existing measures will be useful, but some new ones will likely be needed to balance key concerns.”

(Denton, 2006 s.36)

En intressant fråga kopplad till Dentons citat ovan är huruvida dagens processer, mätningar och krav ger framkomlighet och trafiksäkerhet till största möjliga samhällsekonomiska nytta.

Det balanserade styrkortet av Kaplan och Norton (1992) är en metod vilken reducerar den myriad av mätvärden som ofta förekommer i organisationer till ett fåtal nyckeltal vilka beskriver organisationens hela bredd. Det balanserade styrkortet har goda förutsättningar att användas i den svenska byggbranschens alla delar av byggprocessen (Landin & Nilsson, 2001). Det har visat sig i branschen att det saknas en balans mellan de flerdimensionella perspektiven som ställs upp i Kaplan & Nortons balanserade styrkort. Särskilt gällande det grundläggande och långsiktiga perspektivet vilket behandlar utveckling och lärande (Landin & Nilsson, 2001). Traditionellt har verksamheter av olika skäl mer eller mindre enbart fokuserat på ett ekonomiskt perspektiv vilket medför att faktorer av stor vikt uteblir.

Frågan är därmed huruvida Trafikverket har ett framgångsrikt arbetssätt, i en bransch där det är vanligt med kortsiktighet, sett utifrån Kaplan & Nortons idé om hur en organisation ska skötas.

I följande arbete tillämpas det balanserade styrkortet på Trafikverkets drift- och underhållsverksamhet för att belysa en bredare bild av verksamheten för ett långsiktigt framgångsrikt arbete.

1.2 Syfte

Syftet med detta arbete var att identifiera och undersöka kritiska framgångsfaktorer för drift och underhåll inom Trafikverkets åtagande. Dessa framgångsfaktorer skulle sedan jämföras med Trafikverkets funktionskrav och processer. Jämförelsen genomfördes för att kontrollera om faktorer i dagens verksamhet var bristfälliga, saknades eller var överflödiga.

Framgångsfaktorerna skulle syfta till en utvärdering av arbetet för alla involverade i drift- och underhållsverksamheten för att i förlängningen bidra till en bättre verksamhet.

1.3 Avgränsning

Detta arbete är dels avgränsat till att identifiera de kritiska framgångsfaktorerna, dels avgränsat till en jämförelse av framtagna faktorer med de funktionskrav och mål och visioner som Trafikverket arbetar efter idag för en framgångsrik hantering av drift- och underhåll på det statliga vägnätet.

1.4 Disposition

- Kapitel 1: Bakgrund, syfte och avgränsningar, vilka ger en beskrivning, definition och gränsdragning av det genomförda arbetet.
- Kapitel 2: En generell beskrivning av forskningsmetodik, forskningsmetodiken vilken tillämpats i arbetet samt motivering av metodvalet och beskrivning av Trafikverket.
- Kapitel 3: Det balanserade styrkortet beskrivs generellt med dess ingående perspektiv samt en utveckling om hur styrkortet fungerar för verksamheter i den offentliga sektorn.
- Kapitel 4: Anpassning av det balanserade styrkortet till Trafikverkets organisation och verksamhet.
- Kapitel 5: Undersökning av Trafikverkets önskade arbetssätt och verkliga utfall beskrivna utifrån det balanserade styrkortets perspektiv samt en beskrivning av Trafikverkets egna styrkort.
- Kapitel 6: Analys av Trafikverkets verksamhet och styrkort utifrån modellen av det balanserade styrkortet.
- Kapitel 7: Slutsatser dragna utifrån studien av Trafikverket.

2 Metod

2.1 Samhällsvetenskaplig forskningsmetodik

Metod är det konsekventa tillvägagångssättet som tillämpas för att uppnå ett särskilt mål eller bemöta ett ämne (Ejvegård, 2003, Grønmo, 2004). Detta handlingsätt ska bygga upp en kunskapsbas för att skapa en förståelse för en särskild problemställning. Inom samhällsvetenskapen finns flera olika metoder att tillämpa. Valet av metod beror på problemställningens kontext. (Grønmo, 2004) I detta arbete tillämpades en så kallad modellbildning. Modellbildningen resulterar i en, ur vissa vinklar, bestämd bild av verkligheten. Beroende på tillämpad modell varierar detaljgraden vilket kan spegla verkligheten mer eller mindre precist (Ejvegård, 2003). Aktuell modell är det balanserade styrkortet av Kaplan & Norton (1996). Styrkortet valdes då det balanserade styrkortet väl uppfyller syftet att med ett flerdimensionellt verktyg undersöka verksamheten i fråga. Övriga metoder förkastades då det balanserade styrkortet, med framgång inom andra områden, skulle testas inom aktuell bransch för att ge en ny synvinkel på presenterad problematik.

Inom samhällsvetenskapen är begreppen empiri och teori av central betydelse (Grønmo, 2004). Dessa begrepp är nära kopplade till metoden. Empiri är all information om faktiska förhållanden. Empirin kan bestå av kvalitativ eller kvantitativ data. Kvalitativ data sägs vara information i form av bilder eller texter. Kvantitativ data är information i form av siffror eller mängder av olika slag. Teori är den tolkning som görs och förståelse som skapas med avseende på framtagna empiri (Grønmo, 2004). Definitionen av teori är betydligt lösare än begreppet empiri. Men teori kan sägas vara en passning av empiri till ett särskilt teoretiskt system.

Förhållandet mellan metod, empirin och teorin definierar huruvida ett projekt är induktivt eller deduktivt. Huruvida arbetsättet går från teori till empiri eller vice versa bestämmer vilken metod som används för att koppla samman dem. Att gå från teori till empiri medför en metodik där en problemformulering ställs upp för att i sin tur verifieras med insamlad data är att arbeta deduktivt. Vid ett induktivt projekt tolkas empiri för att bygga en teori, det vill säga projektet går från empiri till teori (Grønmo, 2004). Detta innebär att projektet, med vald metod, är induktivt. Insamlad data tolkas med hjälp av en modell för att skapa en teori.

Utöver val av metod behöver även ett medvetet val av teknik göras. Teknik innebär hur empiri samlas in (Ejvegård, 2003). I detta arbete användes anonyma intervjuer för att samla in kvalitativ data från respondenterna. Teknikvalet beror på att litteratursökningar, behandling av statistiskt material, observationer eller andra analyser inte lämpade sig väl. Den bristande lämpligheten beror dels på tidsbegränsningar och avgränsningen, dels att det balanserade styrkortet strävar efter en sådan bredd att en kvalitativ intervjueteknik upplevdes överlägset lämpad till uppgiften.

Data och tillämpad teori erhöles genom litteratursökningar, dokumentstudier och intervjuer. Intervjuerna var av både kvalitativ och kvantitativ natur. Till en början användes informella intervjuer för att med hjälp av dess flexibilitet skapa en bild av väsentliga frågor. Därefter tillämpades insamlad kunskap från de informella intervjuerna för att skapa, för frågan relevanta, strukturerade utfrågningar av ett större urval. Samtliga intervjuer genomfördes med öppna frågor.

Urvalet av respondenter gjordes med ett strategiskt urval. Detta gjordes då de resulterande teorierna och resonemangen antas gälla hela urvalet och att urvalet är relativt begränsat. Urvalet bestod av projektledare och specialister inom olika områden och från olika delar av landet samt chefer på olika nivåer. Förutsättningarna antogs vara i princip identiska för samliga i urvalet inom respektive yrkesområde. För att garantera en rättvisande bild gjordes valet av respondenter så att tjänstemän fanns representerade från samtliga regioner, från storstadsområdena och landsbygd samt vertikalt och horisontellt i organisationen.

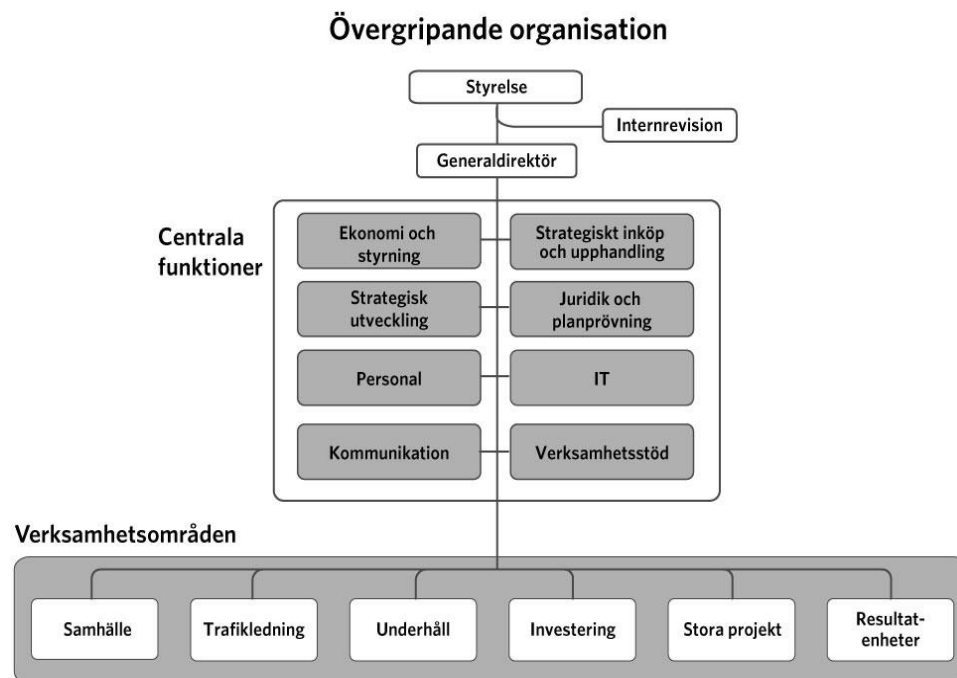
2.2 Fallföretag: Trafikverket

Trafikverket är en relativt ny myndighet som bildades april 2010. Samtidigt avvecklades Vägverket, Banverket och SIKA. Trafikverket fick då rollen att hantera den långsiktiga infrastrukturplaneringen i landet samt byggande och förvaltande av statliga vägar och järnvägar. Myndigheten bestämde att man med lyhördhet, nyskapande och helhetsyn skulle se till att alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt på landets vägar och järnvägar. Som en renodlad beställare ska myndigheten i samarbete med andra aktörer utveckla och förvalta landets infrastruktur med just visionen att: *"Alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt"*.

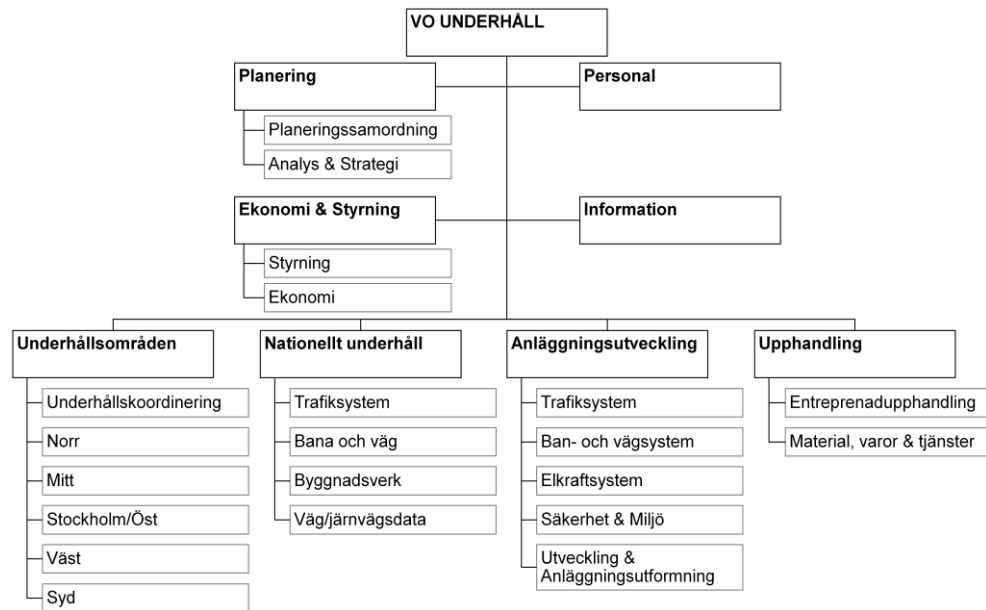
Som första steg efter bildandet var att under 2010 se till att övergången från de tidigare verken till Trafikverket skulle ske utan negativ påverkan på omvärlden. Trafikverket har efter denna övergång satt effektivisering och förbättringar i centrum under nästa period 2011-2013. Organisationen ska fokusera på resultat och skapa största möjliga samhällsnytta.

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

Trafikverkets organisation består av cirka 6500 anställda, har sitt huvudkontor i Borlänge och delar in landet i sex regioner med egna region- och lokalkontor. Organisationen styrs av en styrelse till vilken generaldirektören svarar. Under generaldirektören finns dels centrala funktioner, dels de olika verksamhetsområdena varav vilka underhåll är ett. Till de centrala funktionerna hör: ekonomi och styrning, strategisk utveckling, personal, kommunikation, strategiskt inköp och upphandling, juridik och planprovning, IT och slutligen verksamhetsstöd. Verksamhetsområdena består av: Samhälle, Trafikledning, Underhåll, Investering, Stora projekt och resultatenheterna. Respektive verksamhetsområde förutom resultatenheterna delas sedan upp i de olika regionerna: Nord, Mitt, Öst, Väst, Syd och Stockholm. För den övergripande organisationen se figur 1.



Figur 1 - Trafikverkets övergripande organisationsstruktur



Figur 2 - Organisationsbeskrivning av Verksamhetsområde Underhåll vid Trafikverket

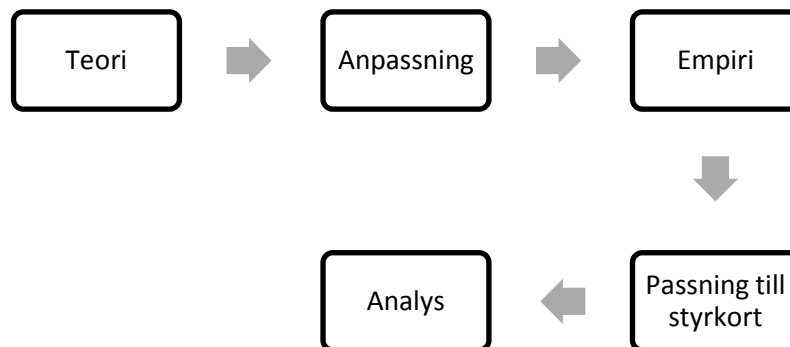
Verksamhetsområde Underhåll ska tillsammans med Trafikledningen leverera en framkomlig och säker anläggning. Trafikledningen involveras genom dess roll att övervaka och leda trafik samt att avropa akut felavhjälpning i anläggningarna. Verksamhetsområde Underhåll består dels av stödfunktionerna Planering, Ekonomi och styrning, Personal och Information, dels av Underhållsområdena med respektive region, Nationellt underhåll, Anläggningsutveckling och Upphandling (se figur 2).

2.3 Tillvägagångssätt

Arbetet påbörjades med att utforma en problemställning och ett projektsyfte. Därefter undersöktes och valdes forskningsmetodiken i detta projekt. När de inledande delarna avklarats påbörjades en litteraturstudie inom prestationshantering och förbättringsarbete. Litteraturstudierna behandlade särskilt det balanserade styrkortet av Kaplan och Norton (1996) vilken står i centrum i detta arbete. Framgångsfaktorerna identifieras utifrån de fyra perspektiven i Kaplan & Nortons (1992, 1996, 2004) balanserade styrkort.

Dessa perspektiv justerades och definitionen anpassades sedan till Trafikverkets förutsättningar. Med anpassningen följde framgångsfaktorer för att beskriva nyckelområden vilka behöver skötas väl för en framgångsrik organisation. Dessa framgångsfaktorer kom att utgöra de delar mot vilka verksamheten jämfördes och utvärderades. Hela tillvägagångssättet illustreras i figur 3.

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen



Figur 3 - Metod

Efter att verktyget tagits fram påbörjades arbetet med att undersöka styrande dokument och intervjua utvald personal inom Trafikverket varefter data behandlades och kontrollerades mot framtagna framgångsfaktorer. Dokumenten i Tabell 1 har studerats vid framtagandet av empirin avseende Trafikverkets önskade arbetssätt och utfall.

Efter insamlingen av empirin genomfördes och analyserades en jämförelse mellan framgångsfaktorer framtagna utifrån teorin, det önskade arbetssättet utifrån Trafikverkets interna dokument och det faktiska utfallet av Trafikverkets arbete inom verksamhetsområdet underhåll. Arbetet avslutades sedan med en slutsats och diskussion kring resultaten.

Tabell 1 - Dokument som använts vid undersökningen av empirin

Dokument	Ärendenummer (TRV...) / DokumentID (TDOK ...)
Alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt – Trafikverkets verksamhet och organisation	
Arbetsordning Trafikverket	TDOK 2010:14
Arbetsordning VO Underhåll	TRV 2011/64750
Arkitektur av IT-lösningar i Trafikverket	TDOK 2010:305
Beredning avvikelser, beslut och återkoppling på enhetsnivå VO Underhåll	TDOK 2011:399
Checklista för arbetsgång vid rekrytering	TDOK 2010:166
Framkomliga och användbara vägar och järnvägar – Nu vässar vi oss för framtiden	
Förbättra verksamheten	TDOK 2010:226
Hantering av förbättringsförslag	TDOK 2011:254
Kommunikationsstrategi för Trafikverket	TDOK 2010:361

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

Medarbetarundersökning 2011	
Miljöpolicy	TDOK 2010:50
Månadsrapport Februari 2012	TRV 2010/107724
Månadsrapport November 2011	
Nationell plan för transportsystemet 2010-2021	2011:067
Paketering av Drift och underhållsåtgärder	TRV 2010/51764 A
Personal- och arbetsmiljöpolicy	TRV 2010/81430 A
Rekrytering	TDOK 2010:165
Revisionsberättelse för Trafikverket	32-2011-0593
Riktlinjer för möten i Trafikverket	TDOK 2011:277
Rutin för hantering av avvikelser mellan prognos och budget	TDOK 2011:17
Standardbeskrivning för Grundpaket drift	
Strategi för hälsoarbetet i Trafikverket	TDOK 2011:111
Strategi för Trafikverkets varumärke	TDOK 2010:275
Strategi för trafikinformation	TDOK 2011:336
Styrkortsmodell	TDOK 2010:265
Systematiskt arbetsmiljöarbete	TDOK 2010:97
Tertialrapport för Trafikverket T1 2011	TRV 2011/37075A
Tertialrapport för Trafikverket T2 2011	TRV 2011/37075A
Tertialrapport för Trafikverket T3 2011	TRV 2011/37075A
Trafikantbetyg 2011	
Trafikverket delårsrapport januari-juni 2011	TRV 2011/50181
Trafikverkets kommunikationspolicy	TRV 2010/62954
Trafikverkets verksamhetsplan 2011-2013	TRV 2010/81256A
Trafikverkets verksamhetsplan 2012-2014	TRV 2011/46048A
Trafikverket Årsredovisning 2010	2011:054
Trafikverket Årsredovisning 2011	2012:082
Uppdragsbeskrivning – Leveransuppföljning av drift och underhåll på allmänna vägar (Grundpaket drift - GPD)	TRV 2011/42803 A
Våra kunder – de vi är till för	

3 Teori

3.1 Det balanserade styrkortet

Kaplan & Norton har sedan 90-talet sökt att finna verktyg för en effektiv hantering av organisationers styrning. De ville finna vägar vilka tar hänsyn till mer än kortsiktiga kvartalsrapporter eller andra ekonomiska utfall. För detta presenterades för första gången det balanserade styrkortet 1992 och har sedan dess utvecklats och anpassats till utvecklingen som skett fram till idag.

När det balanserade styrkortet började utvecklas söktes ett verktyg som tar hänsyn till en bredd av faktorer, men som samtidigt förblir överskådliga, vilka är drivande för att ett företag ska lyckas (Kaplan & Norton, 1996). Företag behöver metoder för att sköta om sin organisation på sikt då allt inte kan redovisas genom det föregående årets lönsamhet. Detta är särskilt träffande för icke vinstdrivande organisationer, vilka inte alltid dukar under efter år av dåliga resultat, utan istället arbetar med förväntningar och uppfyllanden i centrum (Olve et.al., 1999). Resultatet blev dagens balanserade styrkort vilket med hjälp av avgränsade perspektiv beskriver kort- och långsiktighet, interna och externa processer och tar hänsyn till såväl ekonomiska faktorer som faktorer vilka kan vara svåra att sätta penningvärde på (Kaplan & Norton, 1996). Att enbart sätta vinsten i fokus sätter företags överlevnad på spel. Detta beror på att besluten vilka ger snabba vinster tenderar att riskera framtiden (Drucker, 1954). Det balanserade styrkortet kan betraktas som en överenskommelse mellan mål i olika perspektiv och hur de ska uppnås (Olve et.al., 1999). Detta flerdimensionella verktyg som handgripligt och överskådligt beskriver verksamheten har visat sig vara ett effektivt verktyg för att förstå den egna organisationen och de samband som finns inom organisationen (Voelpel et.al., 2006).

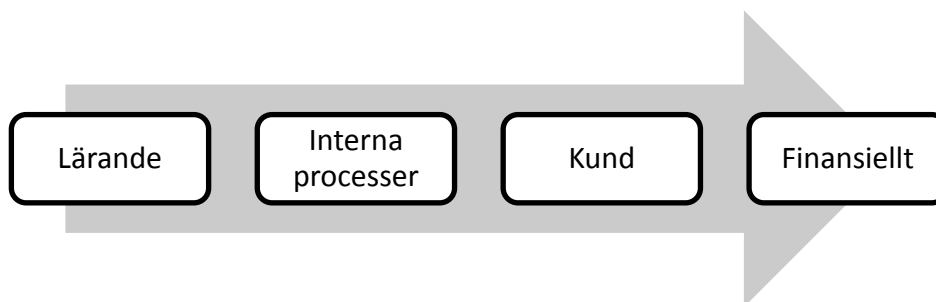
I Kaplan & Nortons teorier sedan 90-talet delas perspektiven upp i fyra delar: finansiellt, kund, interna processer och lärande. Samtidigt som teorierna kretsar kring dessa perspektiv betonas det att organisationer inte ska känna sig begränsade till dessa utan kan beroende på de individuella förutsättningarna förändras eller utökas vid behov.

Detta synsätt med perspektiv utöver det ekonomiska skiljde sig avsevärt från det traditionella arbetssättet med system framtagna och använda av ekonomer. Redan i mitten av 1900-talet beskrivs vikten av en flerdimensionell beslutsgrund där aspekter såsom innovation, produktivitet, ansvarstagande och

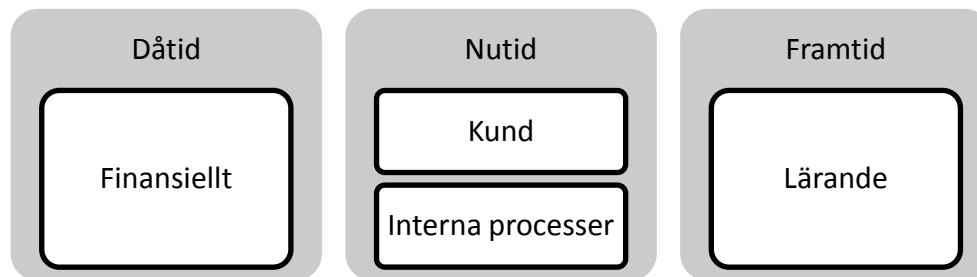
prestation och kompetens hos organisationen och individen utöver de finansiella faktorerna (Drucker, 1954). Det ekonomiska perspektivet menar Kaplan & Norton (1992) fortfarande är viktigt men måste kompletteras för att skapa en sannare bild av verksamheten. Att röra sig bort från att enbart se till de kortsiktiga finansiella resultaten är den enskilt viktigaste delen med styrkortet (Olve et.al., 1999).

En viktig del av det balanserade styrkortet är orsak – verkan sambandet eller orsakskedjan. Det behövs noggranna funderingar kring varje del av styrkortet för att garantera att verksamheten verkligen styrs i den önskade riktningen (Olve et.al., 1999). Målen och styrtalen ska konsekvent sammanlänkas och vara ömsesidigt förstärkande. Det ska gå att logiskt följa hur de olika perspektiven hänger samman för en förbättrad verksamhet. I det balanserade styrkortet börjar allt med lärande perspektivet vars mål ska vara förbättringar vilka positivt påverkar de interna processerna. De interna processerna ska i sin tur medföra ett ökat värde för kundperspektivet vilket i sin tur ska innebära förbättrade omständigheter för det finansiella perspektivet. Metodiken i det balanserade styrkortet är att gå baklänges i kedjan och ställa upp mål och faktorer för det finansiella och därefter identifiera de kundfaktorer som krävs och sedan vidare bakåt i kedjan (Kaplan & Norton, 1996).

Att ställa upp ett enkelriktat linjärt orsak – verkan samband beskrivs av Kaplan & Norton (1996) som en viktig aspekt i styrkortet. Det finns dock röster som kritiserar denna förenkling vilken inte tar hänsyn till feedback loopar eller dubbelriktade samband (Chytas et.al., 2011). Det skulle vara av intresse att undersöka hur Chytas et.al. (2011) förslag att använda fuzzy logic (Zadeh, (1997) tolkad av Chytas et.al. (2011)) skulle påverka framtagna mått för en bättre viktad bild av verkligheten. Då detta arbete stannar vid framtagandet av framgångsfaktorer för de olika perspektiven och den efterföljande jämförelsen med Trafikverkets verksamhet så håller arbetet fast vid Kaplan & Nortons (1996) enkelriktade orsakskedja.



Figur 4 - Orsak - verkan sambandet i det balanserade styrkortet. (Olve et.al., 1999)



Figur 5 - Perspektivens tidsmässiga relation till verksamheten (Kaplan & Norton, 1996)

Ett bra balanserat styrkort skapas genom att ha mål som uppmuntrar ledning och medarbetare att uppnå organisationens strategi och vision. Detta görs genom att ha en blandning av drivande mått och utfallsmått, att ha ett tydligt orsak-verkan samband och särskilt goda kopplingar till de finansiella måtten (Kaplan & Norton, 1996). För att ett mått ska vara av någon nytta måste de vara kopplade till något ansvarsområde. Saknas denna koppling blir måttet enbart ett spel för galleriet (Denton, 2006). Dessutom är det viktigt med enkelhet och användarvänlighet. Att ta fram ett onödigt komplicerat och svårtillgängligt styrkort gynnar inte någon (Olve et.al., 1999). Enkelheten kan möjligen leda till svagare delar i styrkortet men en styrka med styrkortet är att visualisera, ta hänsyn och inse sambanden i organisationen samt att summan är större än delarna (Ye & Seal, 2009). Det ska ha i åtanke att delförbättringarna i respektive perspektiv är inte det slutgiltiga målet eller något självändamål. Det är helheten som hela tiden ska stå i centrum för detta holistiska arbete (Kaplan & Norton, 1996).

Det balanserade styrkortet ska inte ersätta de tio, hundra eller tusentals mätvärden organisationen har idag. Dessa mätvärden är viktiga att behålla men ska användas diagnostiskt för att hantera avvikelser. Styrkortet är tänkt att rikta organisationen och uppmärksamma den om de särskilt viktigaste faktorerna för en långsiktig förbättrad konkurrensförmåga (Kaplan & Norton, 1996). Holismen i arbetet är viktigt då styrkortet riskerar leda till att fokuset flyttas enbart till det som mäts och därmed enbart optimera avseende uppställda mått (Voelpel et.al., 2006).

3.1.1 Finansiellt perspektiv

Det finansiella perspektivet ska beskriva de långsiktiga finansiella målen knutna i sin tur till de förbättringar vilka krävs för att nå målen. De finansiella utfallen kan betraktas som en tidsmässigt släpande indikator på verksamhetens framgång (Kaplan & Norton, 2004). Som nämnt i föregående kapitel ska varje styrtaal ingå i en orsakskedja vilken ger ett förbättrat ekonomiskt resultat. På grund av orsakskedjans utseende är de finansiella målen den yttersta referensen för de uppställda målen och faktorerna i de övriga tre perspektiven. De finansiella målen definierar även det ekonomiska resultatet. Verksamhetens strategi ska leda till (Kaplan & Norton, 1996).

Kaplan och Norton (1996) ställer upp tre finansiella strategier som påverkar perspektivet:

- Omsättningens tillväxt och mix
- Kostnadsänkning och produktivitetsökning
- Resursutnyttjande och investeringsstrategi

Att betrakta omsättningens tillväxt och mix innebär att se till hur utbud och marknadsandelar ska förbättras (Kaplan & Norton, 1996). Detta område är starkt kopplat till den vinstdrivande företagsvärlden och har visat sig inte vara av någon vikt för den offentliga sektorn (Kaplan & Norton, 2004). Fallstudier gjorda av Kaplan & Norton (2004) visar att framgångsrika organisationer i den offentliga sektorn har alla bortsett från denna aspekt i det finansiella perspektivet. Detta faller sig naturligt då marknadsandelar inte är av någon vikt samt att utbud inte syftar till att locka till någon slags ökad försäljning.

Kostnadsänkning och produktivitetsökning innebär att direkta och indirekta kostnader minskas samt att dela på gemensamma resurser med andra enheter (Kaplan & Norton, 1996). I detta perspektiv behöver det undersökas vad det är som kostar pengar. Det är ofta lätt att fokusera på direkta kostnader vilka kan vara enklare att hantera men indirekta kostnader och dolda kostnader av olika slag kan vara likväl så viktiga om inte av än mer vikt.

Den slutliga delen, resursutnyttjande, är att minska det kapital som behövs för att bära en viss volym och att ha ett bättre utnyttjande av fasta tillgångar (Kaplan & Norton, 1996). Sänkta driftskostnader kan ibland vara ett lämpligt styrtaal men det måste, för att undvika en suboptimering, kompletteras med tal vilka beskriver flexibilitet och kvalitet. Enbart fokus på sänkta driftskostnader leder ofta till att kund- och processperspektiven blir lidande. Istället bör verksamheten öka output för en given input, det vill säga en effektivisering i motsats till en nerskärning.

För statliga och andra icke vinstdrivande organisationer kan det finansiella perspektivet innebära problematik då deras verksamheter skiljer sig avsevärt från de avkastningskrav som finns i företagsvärlden. Det balanserade styrkortet är ursprungligen framtaget för just företagsledning men är väl anpassad till andra verksamhetsformer (Kaplan & Norton, 1996). Anpassningen ska likväl göras vilket innebär att organisationen måste inse att det balanserade styrkortet är framtaget med aktieägare, anställda och kunder i centrum (Johnsen, 2001) medan offentliga verksamheter har medborgare, kunder och andra intressenter att ta främsta hänsyn till (Politt, 1988 tolkat av (Johnsen, 2001)). Skillnaden medför att styrkortet i offentlig sektor inte kan ta hänsyn till tillväxt utan behöver istället sträva efter ständig effektivisering med avseende på de medel som tilldelats dem (Johnsen, 2001).

3.1.2 Kundperspektiv

Förutsättningar för ett lyckat finansiellt resultat skapas i hanteringen av kunden (Kaplan & Norton, 2004). Kundperspektivet behandlar kundens preferenser gällande faktorer såsom pris, kvalitet, funktionalitet, kontakter och service. För dessa faktorer är det lika viktigt att bedöma vad man ska göras som vad man inte ska göra. I slutändan är det tillfredsställda kunder som leder till en förbättrad ekonomisk situation (Kaplan & Norton, 1996).

Likt det finansiella perspektivet delas kundperspektivet upp i tre värdeskapande delar vilka i sin helhet skapar goda förutsättningar för kundperspektivet (Kaplan & Norton, 1996):

- Tjänstens egenskaper
- Kundrelationen
- Image och rykte

Tjänstens egenskaper beskriver produkten eller tjänsten vilken kunden tar del av. Kunderna är naturligtvis intresserade av att få rätt produkt eller tjänst med förväntad eller bättre kvalitet. Gällande produkter och tjänster är det av stor vikt att de kan levereras punktligt, med förväntad kvalitet till lågt pris (Kaplan & Norton, 1996).

Kundrelationer behandlar organisationens interaktion med kunden. Nöjda kunder vill inom detta område få snabb och tillgänglig kommunikation med kompetent personal som klarar av att ge tydliga besked (Kaplan & Norton, 1996). Med tydliga besked menas inte nödvändigtvis alltid goda besked. Än viktigare är tydligheten vid dåliga besked då kunder behöver rak, förståelig och välgrundad information. Med korrekt och snabb information skapas en förståelse mellan företag och kund vilken kan underlätta då resultaten inte blir som önskat.

Med image och rykte påverkas kundens uppfattning av organisationen (Kaplan & Norton, 1996). Företag har mycket att vinna med gott rykte. Image och rykte skapar lojalitet och likt kundrelationerna en ökad tolerans för organisationens brister.

3.1.3 Internt processperspektiv

Det finansiella perspektivet och kundperspektivet tar upp mått om önskade resultat. Det interna processperspektivet avser istället de värdeskapande delarna i organisationen vilka i förlängningen ger goda produkter, bra relationer och en god image (Kaplan & Norton, 2004). I det interna processperspektivet identifieras och fokuseras det på de processer som är viktigast för att nå målen uppställda i det ekonomiska perspektivet och kundperspektivet i enlighet med orsakskedjan. Att granska processen med hjälp av orsakskedjan leder ofta till att nya processer avslöjas vilka är av stor vikt för verksamheten (Kaplan & Norton, 1996).

Det interna processperspektivet har gått genom förändringar sedan början av 1990-talet till de kluster som perspektivet delats in i under 2000-talet. Från att behandla innovations-, tillhandahållande- och eftermarknadsprocesser (Kaplan & Norton, 1996) har perspektivet istället grupperats i kund- och innovationsprocesser samt operativa, reglerande och sociala processer (Kaplan & Norton, 2004). Dessa processer påverkar verksamhetens resultat över olika tidshorisonter. Den operativa processen är den snabbaste processen vilken på kort tid kan ge resultat. Förändringar i kundprocesserna ger utslag efter en något längre tid och bedöms påverka resultat efter sex till tolv månader. Innovations- och de sociala processerna skapar värde över ytterligare längre tid. Detta görs genom implementering av nya produkter eller tjänster samt den image eller det rykte som byggs upp över tid. (Kaplan & Norton, 2004)

Den operativa processen handlar om att effektivt, konsekvent och punktligt leverera varor och tjänster till kunden (Kaplan & Norton, 1996; 2004). Här framgår tydligt en koppling till kundperspektivet där tjänstens egenskaper hanteras. Om kundperspektivet handlar om tjänstens egenskaper som resultat så handlar den operativa processen om de processer inom organisationen vilka måste fungera för att skapa förutsättningarna för dessa resultat.

Kundprocessen beskriver de värdeskapande processerna inom organisationen för att skapa goda kundrelationer (Kaplan & Norton, 1996; 2004) men skulle kunna expanderas till hanteringen av alla intressenter (Niven, 2002). Inom företagsvärlden kretsar denna process till stor del kring att identifiera, anskaffa och behålla kundgrupper. En ytterligare del som både offentlig och privat sektor är intresserad av är skapa relationer med kunderna. Detta arbete med att skapa relationer lämpar sig väl till att utökas till samtliga intressenter. Både offentlig och privat sektor behöver hantera tredje part vilken till exempel kan

bestå av statliga eller regionala myndigheter, underleverantörer eller medborgare. Med goda relationer till intressenterna kan bättre resultat levereras till kunden.

Innovationsprocessen har identifierats som en mycket viktig del av de interna processerna. Detta gäller särskilt för verksamheter med långa ledtider (Kaplan & Norton, 1996). I denna process ska det inte enbart fokuseras på vad kunderna önskar eller behöver idag utan även försöka förutse vilka behov som kan uppstå i framtiden. Företagen behöver ligga ett par steg före sina konkurrenter för att ständigt förbättra sitt utbud för att i sin tur behålla eller utöka marknadsandelar. Offentlig sektor har ett samhällsansvar att se efter samhällets behov. Med den expertis som skapas inom dessa organisationer kan det tyckas naturligt att den används för att inte enbart bara lappa och laga med gårdagens teknik utan ligga i framkant och driva på utvecklingen.

Den reglerande och sociala processen är ett något nyare tillskott i styrkortet. Denna process hanterar natur- och arbetsmiljöfrågor, anställningsrelaterade faktorer och relationer utåt (Kaplan & Norton, 2004). Processen sätter målen och måtten för hur organisationen ska nå eller överträffa lagstadgade eller sociala krav och förväntningar.

3.1.4 Utvecklings- och lärandeperspektiv

Det slutliga perspektivet mår om organisationens lärande, utveckling och tillväxt. Perspektivet beskriver hur organisationen strategiskt ska hantera sina immateriella tillgångar (Kaplan & Norton, 2004). De immateriella tillgångarna måste tas hänsyn till då ett bortseende från dem leder till en inkompetens i form av försämrad produktivitet och en organisation vars delar enbart ser till sitt eget bästa istället för organisationen som en helhet (Drucker, 1954).

Det bör noteras att den definition framtagen av Kaplan & Norton (2004) om immateriella tillgångar har brister. Definitionen som används av Kaplan & Norton (2004) har kritiserats för att allt för mycket förenkla ett högst aktuellt forskningsområde (Marr & Adams, 2004).

Lärandeperspektivet är den del som bygger upp de grundläggande förutsättningarna för att nå målen i de tre övriga perspektiven. Det balanserade styrkortet vill uppmärksamma vikten av att investera för framtiden genom andra områden än de traditionella såsom produktutveckling. Detta perspektiv är även ett av det svåraste att definiera vilket har speglats i ett antal fallstudier (Kaplan & Norton, 2004). Svårigheten med att sätta mål för detta område är att resultatens inverkan är mycket svåruppskattade då vinningen sprids i andra delar av verksamheten (Drucker, 1954).

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

Finns inte förutsättningar för utveckling av medarbetarna, systemen och rutinerna så lyckas inte en organisation långsiktigt. Kaplan och Norton (1996, 2004) delar upp området i tre delar:

Tabell 2 - Aspekter för lärandeperspektivet framtagna av Kaplan & Norton 1996 respektive 2004.

(Kaplan & Norton, Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action, 1996)	(Kaplan & Norton, The strategy map: guide to aligning intangible assets, 2004)
- Medarbetarkompetens	- Mänskligt kapital
- Informationssystem	- Informationskapital
- Motivation och riktning	- Organisationskapital

Dessa tre områden leder sammanlagt till en ökad tillfredsställelse. Tillfredsställelsen leder i sin tur till både lojalitet och produktivitet vilket i slutändan ger ett förbättrat resultat. Vidare gäller lärandeperspektivet en kombination av kunskap och kompetens och inte enbart för varje individ. Att ha kompetent personal är av litet värde om all kunskap och kompetens försvinner tillsammans med individen när denne försvinner ur organisationen. Genomförd kompetens- och kunskapsutveckling måste göras tillgänglig för organisationen och mer permanent knutet än i individen (Olve et.al., 1999). Det är lätt att glömma kostnaden som uppkommer då kunskap går förlorad med personal som pensioneras eller byter arbete. Det kan ta lång tid för en ersättare att nå upp till samma kunskap som fanns med den tidigare anställde. Medel vilka underlättar ny personal att ta in erforderlig kunskap för tjänsten spar in tid och därmed pengar. Härav kommer vikten att kunskap och kompetens binds till en ständigt lärande organisation.

En lärande organisation karaktäriseras av att kunna fånga in händelser, bedöma dem och dokumentera informationen. Organisationen behöver ständigt kunna fånga in och ta del av det som pågår hos intressenter och vilken påverkan de har på den egna verksamheten. Vidare måste hela tiden ny kunskap bearbetas och tillämpas. Denna kunskap måste dokumenteras, analyseras och synliggöras för att kunna tillämpas i den dagliga verksamheten (Olve et.al., 1999). Att dela med sig av information är av nytta för alla organisationer. Genom att olika enheter kan ta del av behandlad, synliggjord information kan enheterna förbättra sina egna metoder genom att tillämpa bästa praxis som finns inom organisationen (Kaplan & Norton, 2006).

Oavsett hur kompetent eller motiverad arbetsstyrkan är så kan de inte effektivt utföra sitt arbete utan tillräckliga informationssystem. Informationssystemen är i princip ett krav för en framgångsrikt lärande organisation (Kaplan & Norton, 1996). Informationssystemen bör röra sig bort från att vara system vilka stödjer

processen till att istället stödja kompetens. Detta görs genom att ha strukturer vilka underlättar för utbyte av erfarenheter. Att ha system vilka bidrar till olika former av interaktioner mellan medarbetare förbättrar lärandet och med systemet som ramverk kan detta lärandet behållas i organisationen (Olve et.al., 1999).

Den slutliga stöttepelaren i lärandeperspektivet är organisationen eller motivation och riktning. En organisation behöver en personalstyrka som är motiverad att arbeta tillsammans i samma riktning för organisationens bästa. Detta görs genom att ha en god organisationskultur, bra ledarskap, likriktning av mål och gott samarbete (Kaplan & Norton, 2004; 2006).

3.2 Det balanserade styrkortet i offentlig sektor

Som tidigare nämnt fungerar det balanserade styrkortet utmärkt även för den offentliga sektorn. Den offentliga sektorn är lik företagsvärlden på så vis att den behöver skötas effektivt på lång och kort sikt (Olve et.al., 1999). Funktionen behålls genom att anpassa styrkortet till den nya miljön vilken skiljer sig från den vinstdrivna företagsvärlden. Offentlig verksamhet arbetar för att förbättra samhället genom en uppdragsorienterad styrning med begränsade medel (Niven, 2002).

Då verksamhetsmålen står i centrum ska detta speglas i det balanserade styrkortet. I den vinstdrivande världen hamnar det finansiella högst uppe då det är detta företagen ska uppnå. För den offentliga sektorn byts aktieägare ut mot kunderna då det är för dem organisationen finns till. En följd av detta blir att hela organisationen måste vara väl införstådda med sitt uppdrag och för vilka organisationen arbetar (Niven, 2002). Denna förändring beskriven av Niven (2002) stämmer mycket väl överrens med ett flertal fallstudier av framgångsrika verksamheter från den offentliga sektorn. I samtliga fallstudier har det finansiella fått ta ett steg tillbaka i förmån för kundperspektivet (Kaplan & Norton, 2004). En förlust med denna rockad är att tidshorisonterna inte framgår lika tydligt som i Kaplan och Nortons originalmodell.

I det finansiella perspektivet kan nu tilldelade medel betraktas som medel att uppfylla verksamhetsmålen eller som en begränsande budgetram att arbeta inom. Oavsett hur finanserna betraktas ska hänsyn tas till att uppdraget inte är att nå finansiella vinster utan att med tilldelade medel ge så stor kundnytta som möjligt (Niven, 2002). Med detta följer att finansiell framgång innebär hur effektivt de statliga medlen kan omvandlas till samhällsnytta. De finansiella måtten ska inte styra framtiden utan visa på hur väl tilldelade medel förvaltats.

De interna processerna handlar fortfarande om att genom välskötta interna processer ge god kundnytta och uppnå de krav och behov som finns hos kunden. En viktig aspekt i det interna processperspektivet är att även inkludera

samarbeten med tredje part för att i samarbete skapa kundnyttan (Niven, 2002).

Det balanserade styrkortet för den offentliga sektorn innebär då att lärandeperspektivet skapar förutsättningarna för det finansiella perspektivet och det interna processperspektivet. Dessa två perspektiv resulterar sedan i förutsättningar för kundperspektivet där till kund levererad tjänst eller produkt ska förbättra samhället efter förutsatta verksamhetsmål.

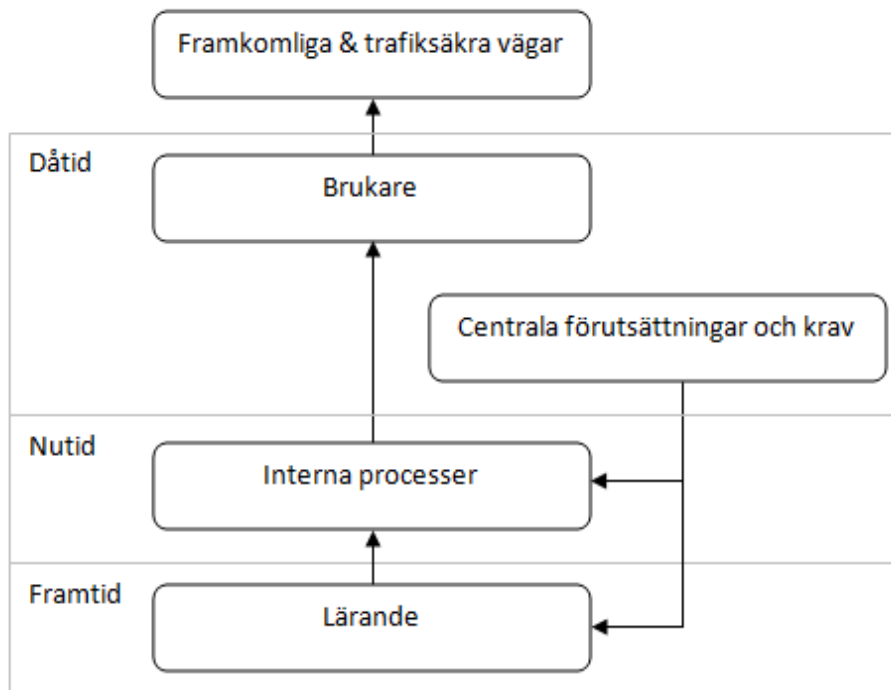
Att uppdraget sprids i organisationen är av särskild vikt i offentliga verksamheter vilka kan vara ett sammelsurium av enheter med varierande sysselsättningar. Varje del av organisationen behöver vara medveten om dess roll i att uppfylla uppdraget (Niven, 2002).

4 Anpassning av det balanserade styrkortet till Trafikverket

I följande kapitel behandlas förändringen och utvecklingen av det balanserade styrkortet för att beskriva och fungera med Trafikverkets verksamhet. Med hjälp av definitionerna framtagna i detta kapitel presenteras framgångsfaktorerna mot vilka dagens verksamhet jämförs. Framtagna framgångsfaktorer kan i ett fortsatt arbete sedan brytas ner ytterligare i olika aktiviteter eller nyckeltal. Perspektiven är en stor del av ett framgångsrikt arbete men verksamheten ska även kontrolleras avseende likriktning i organisationens alla delar, blandning av drivande och utfallsmått samt öppen kommunikation mellan enheter.

Det balanserade styrkortet för offentlig sektor beskrivet av Niven (2002) används för att beskriva orsak – verkan sambanden. Då kund inte anses beskriva åt vem Trafikverket arbetar introduceras i denna studien istället brukaren. Trafikverkets resultatenheter såsom förarprovet har kunder i dess riktiga benämning men drift- och underhållsverksamheten kan inte anses ha kunder på samma vis. Trafikverkets drift- och underhållsverksamhet ska istället förse brukaren med ett framkomligt och trafiksäkert vägnät. Det finansiella perspektivet förtydligas till att behandla de förutsättningar och krav uppställda centralt av departement och regeringen. Med detta innefattas prestationskrav och tilldelad budget. Perspektiven för interna processer och lärande följer i sak den teori beskriven i det balanserade styrkortet med förändringar beskrivna under respektive delkapitel.

I det centrala orsak – verkan sambandet blir starten de centrala krav och förutsättningarna ställda från regeringen. Med dessa krav och förutsättningar kan Trafikverket sköta en lärandeprocess och de interna processerna. Lärandet bygger organisationens grund och underlättar och förbättrar de interna processerna vilka i sin tur resulterar i uppfyllda brukarmål. Orsak – verkan sambandet illustreras med hjälp av de nya betäckningarna och Nivens (2002) styrkort för offentlig sektor som följande:



Figur 6 - Perspektiv, orsakssamband och tidshorisonter för det anpassade styrkortet

4.1 Brukarperspektivet

När brukarperspektivet betraktas måste hänsyn tas till Trafikverkets myndighetsutövande. Rollen som offentlig myndighet innebär att organisationen inte har finansiella krav på avkastning. Istället ska Trafikverket med bestämda medel uppfylla det uppdrag de tilldelats av regeringen. Med uppdraget följer både krav och förväntningar att uppfylla brukarens behov av ett framkomligt och trafiksäkert vägnät.

Ett tydligt övergripande utfallsmått i detta perspektiv är nöjda brukare. Nöjda brukare visar att myndigheten genomför sitt arbete på ett för allmänheten tillfredställande vis vilket bör vara av central betydelse.

Trafikverket behöver enligt det balanserade styrkortet leverera en tjänst med goda egenskaper samt vara tillförlitliga och professionella. Det kan ifrågasättas om enbart uppfyllandet av de tekniska kraven och inte även subjektiva bedömningar därav ska hanteras som en framgångsfaktor. Undersökningar har visat stora skillnader mellan subjektiva mätningar med enkätundersökningar och objektiva mätningar med tillståndsmått (VTI, 2010). I detta arbete anses framgångsfaktorn för framkomlighet och trafiksäkerhet på vägnätet vara den objektiva bedömningen av vägnätets tillstånd. Antagandet görs på grund av den stora skillnaden mellan upplevd (subjektiv) säkerhet, alltså trygghet, och faktisk

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

(objektiv) säkerhet. Ett uppenbart exempel på skillnaden häremellan åskådliggörs tydligt i studien kring olyckor vid övergångsställen. Det upplevs som tryggare att korsa gatan vid övergångsstället men resultat visar på entydigt lägre olycksfrekvens om brukaren inte passerar vid just ett övergångsställe (Ekman, 1997). Som statlig myndighet och med det samhällsansvar som följer bör Trafikverket se till brukarnas faktiska säkerhet och framgångsfaktorn bestäms därefter.

Tabell 3 - Sammanfattande tabulering av brukarperspektivets framgångsfaktorer

Brukarperspektivets framgångsfaktorer	
Tjänstens egenskaper	Ett vägnät som uppfyller tekniska krav
Tillförlitlighet	Tillgänglig och korrekt information Snabb felavhjälpning
Kundnöjdhet	Ett för allmänheten tillfredställande arbete

4.2 Interna processperspektivet

Som namnet lyder behandlas verksamhetens inre funktioner för att se till att Trafikverket internt har bästa möjliga förutsättningar att uppnå brukarperspektivets målsättningar. Enligt det balanserade styrkortet ska Trafikverket arbeta aktivt med den operativa skötseln, kundhanteringen, innovationsprocesserna samt de reglerande och sociala processerna. Dessa delar bidrar på olika vis till att skapa ett vägnät som uppfyller uppställda tekniska krav, att snabbt leverera korrekt information till brukaren samt att snabbt avhjälpa uppkomna fel i infrastrukturen.

Den operativa skötseln handlar om att drift och underhåll konsekvent, punktligt och effektivt ska leverera en tjänst som leder till uppfyllande av brukarperspektivet och i förlängningen ett framkomligt och trafiksäkert vägnät. Detta kan göras genom att: arbeta med kommunikationsstrategin vilken påverkar ledtiden, strategiskt fördela resurserna för ett system med bästa möjliga prioriteringar och standardisera arbetsmetodiken enligt bästa praxis med snabba kvalitetssäkrade beslutsvägar för god effektivitet. Till grund för det operativa arbetet bör tillförlitliga och heltäckande diagnostiska mätvärden finnas för att kunna upptäcka och hantera avvikelser samt genomföra ett förbättringsarbete. Detta operativa arbete ska syfta till att uppfylla de tekniska kraven på vägnätet.

Då kundperspektivet smalnades av till ett brukarperspektiv faller intressenter ur detta fack vilka måste tas hänsyn till. I sin renodlade beställarroll behöver Trafikverket samarbeta med en mängd parter och kanske mest framstående här är driftsentreprenören som i slutändan är den som praktiskt förser brukaren med väganläggningen. Härav inkluderas all intressenthantering i kundhanteringen och benämns därmed istället som intressenthantering. En sådan här förändring stämmer väl överrens med Nivens (2002) idé om att hantera samtliga intressenter. I Trafikverkets intressentbegrepp finns kunder (brukare), samarbetspartners, uppdragsgivare och övriga. De definierar de olika intressenterna enligt följande (Trafikverket, 2011b):

- *Våra kunder – som vi är till för*
De som köper och använder våra produkter eller tjänster. Det kan vara medborgare eller näringsliv.
- *Våra samarbetspartners – som vi skapar värde tillsammans med*
Regioner, länsstyrelser, kommuner, trafikbuvudmän, företag och övriga aktörer i transportsystemet.
- *Våra uppdragsgivare – vars krav och mål vi ska uppfylla*
Regeringen och planupprättare, det vill säga regioner och län.
- *Övriga intressenter – som vi också kommunicerar med*
Kringboende, markägare, media och leverantörer

Beträffande intressenthanteringen behöver Trafikverket ha en god förståelse för intressenterna samt ha en snabb, smidig, korrekt och problemlösande kommunikation. Med intressenthanteringen skapas en tillförlitlighet till den information som kommuniceras till brukaren.

Trafikverket behöver ha ett tydligt arbete med innovationer. Dels att utröna dagens och framtidens behov och ta fram processer, tjänster och produkter därefter, dels att ha en tydlig idé om hur framgångsrika utvecklingsresultat ska implementeras. Just implementeringen har mycket dåliga förutsättningar inom byggbranschen och måste tas särskild hänsyn till (Widén & Hansson, 2007). Utformning och presentation av nya innovationer måste beaktas för en god implementering av utvecklingsresultat. Skallkrav för resultaten är att de måste vara enkla, användarvänliga och tillämpbara för verksamheten (Delgado-Hernandez & Aspinwall, 2008).

Trafikverket har liksom andra verksamheter en mängd krav på sig gällande natur- och arbetsmiljö. Dessa miljöer gäller både inom organisationen och inom de som kopplas till resulterande produkter och tjänster. Trafikverket tillhandahåller samhället. Kraven som ställs idag kan även antas skärpas ytterligare men tanke

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

på den omvärldsbilden som råder med röster om sinande resurser och miljöförstörelse. Detta innebär att Trafikverket behöver vara medveten om statusen idag och ha tydliga riktlinjer och mål för förbättringar av säkerhet, hälsa och miljö.

Tabell 4 - Sammanfattande tabulering av det interna processperspektivets framgångsfaktorer

Interna processperspektivets framgångsfaktorer		
Operativ skötsel	God kommunikationsstrategi	
	Strategisk resursfördelning	
	Standardiserad arbetsmetodik	
Intressenthantering	Förståelse för intressenterna	
	Kommunikation som är	Snabb
		Smidigt
		Korrekt
		Problemlösande
Innovationsprocessen	Förutse behov	
	Plattform för utveckling och implementering av innovationer	
Sociala processer	Följa natur- och arbetsmiljölagar	
	Tydligt förbättringsarbete	

4.3 Lärandeperspektivet

I anpassningen till Trafikverkets drift- och underhållsverksamhet görs valet att inte kalla de ingående delarna av lärandeperspektivet enbart för immateriella tillgångar likt den nya klassificeringen av Kaplan och Norton (2004). Detta görs på grund av den felaktiga definitionen av immateriella tillgångar som tvingats in i perspektivet. För att ta hänsyn till både immateriella och materiella aspekter och dess vikter för organisationen görs valet att garantera att alla aspekter tas hänsyn till med korrekta definitioner. Detta uppfylls genom att se till att använda Marr & Adams (2004) definition av immateriella tillgångar, vikten av immateriella tillgångar enligt Kaplan & Norton (2004) samt den definition av lärandeperspektivet beskriven 1996 av Kaplan & Norton. Förändringen görs då det inte går att säga att lärandeperspektivet behandlar immateriella tillgångar eftersom att dels ryms inte begreppet i sin helhet i lärandeperspektivet, utan spiller över i processperspektivet, dels att lärandeperspektivet även innehåller materiella aspekter såsom informationsinfrastruktur i organisationen. Genom att göra viktningen garanteras att samtliga delar inkluderas utan att ignorera gängse definition av immateriella tillgångar. Lärandeperspektivet kommer därmed i detta arbete hantera medarbetarna och deras kompetens, informationssystemet och organisationen.

Medarbetarna i organisationen är en grundläggande del då det är dessa som driver organisationens arbete framåt. För att driva organisationen framåt behöver Trafikverket kompetent personal vilka klarar av att hantera verksamheten. Ett drivande mått av kompetent personal kan vara personalomsättningen. Då verksamheten förlorar erfarna medarbetare försvinner kompetensen till viss del med dem. Genom att minimera onödig personalomsättning stärks kompetensen inom Trafikverket. En framgångsfaktor för att nå detta kan vara att erbjuda utvecklingsmöjligheter inom organisationen. Om medarbetaren trivs och kan utvecklas och fortsätta på karriärstegen inom organisationen bör det se som en stor vinst. Med detta bör poängteras att all omsättning inte behöver vara negativ, men personalomsättning som beror av missnöje eller ett slut på utvecklingsmöjligheter bör avhjälpas. Det är även viktigt att organisationen är medveten om vilken kompetens som erfordras för olika tjänster. Med kompetensen skapas förståelsen och förutsättningarna för personalen att klara av det operativa arbetet, intressenthanteringen och de innovativa processerna.

Trafikverket bör ha informationsteknik vilken underlättar för medarbetarna i deras arbete. Systemets utformning ska vara öppet, enkelt och underlätta kunskapsåterföringen till organisationen. Verktygen ska inte vara besvärande att använda utan i bästa fall ska medarbetarna inte behöva reflektera över dem. Systemen bör även vara så pass flexibla och robust att det kan anpassas till

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

förändrade förutsättningar, exempelvis avseende kapacitet. Med ett stödsystem utformat på detta vis underlättas de olika aspekterna i de interna processerna. En risk för en stor organisation som Trafikverket är att informationssystemen blir onödigt komplicerade och spretiga.

En god organisation har en gemensam förståelse för mål, värderingar och strategi. För detta behövs en stark ledning vilken medarbetarna litat på som kan styra verksamheten i en gemensam riktning. Trafikverket behöver arbeta för en god organisationskultur, ett bra ledarskap, likriktning och lagarbete. Detta arbete handlar till största del om kommunikation inom organisationen. Ledningen måste vara öppen, tydlig och kunna förmedla strategier och mål så att alla förstår.

Tabell 5 - Sammanfattande tabulering av framgångsfaktorer för lärandeperspektivet

Framgångsfaktorer för lärandeperspektivet	
Medarbetarkompetens	Utvecklingsmöjligheter
	Rätt personalomsättning
	Rätt kompetens
Informationssystem	Ett öppet, enkelt system
	System för analyser och kunskapsåterföring
	Bra kapacitet i IT-infrastrukturen
Organisation	Bra ledarskap
	Organisationskultur
	Likriktning
	Lagarbete

4.4 Centrala förutsättningar och krav

Myndighetsrollen medför att det finansiella perspektivet behöver behandla både krav och förutsättningar. Kraven kommer från regeringens uppdrag till Trafikverket vilket styr verksamheten medan förutsättningar är de medel vilka myndigheten har utrymme att röra sig med.

Myndigheten ska arbeta mot att med begränsade medel uppfylla förväntningarna från kunderna, regeringen och medborgarna. De båda faktorerna står i viss grad i opposition med varandra. Att hålla budget med goda marginaler är inget värt om inte förväntningar och krav på infrastrukturen uppfylls. Målet bör vara att maximera resulterande förväntningar utan att gå över budget. Framgångsfaktorerna för detta perspektiv blir därmed att hålla budget samtidigt som krav uppfylls och samhällsnyttan maximeras.

Tabell 6 - Sammanfattande tabulering av framgångsfaktorer för centrala förutsättningar och krav

Framgångsfaktorer för centrala förutsättningar och krav	
Budget	Hålla ekonomiska ramar
Krav	Uppfylla tilldelat uppdrag
Samhällsekonomisk nytta	Maximera samhällsekonomisk nytta

5 Balanserad förvaltning av statliga vägar

I detta kapitel redovisas undersökt empiri om Trafikverkets verksamhet först översiktligt för att sedan gå djupare in på verksamhetsområdet underhåll. Kapitlet grundas på information från interna dokument, publikationer, hemsidan och intervjuer med anställda på myndigheten. Redovisad empiri i kapitlet är främst empiri som kopplas till framgångsfaktorerna för Trafikverkets vägunderhåll med avseende på det balanserade styrkortet. Verksamhetsområdet och källor behandlar annars oftast fler områden än enbart vägunderhåll.

I Trafikverkets långsiktiga strategiska arbete har det identifierats utmaningar och tagit fram strategier och mål för att möta dem. Dessa utmaningar och mål har en tidshorisont på tio år och redovisas i verksamhetsplanen för 2012-2014 som:

- *Ett energi effektivt transportsystem*
 - *Trafikverkets insatser ska ge väsentliga bidrag till uppfyllelse av riksdagens beslutade mål om koldioxidutsläpp i den icke-handlande sektorn, samt till uppfyllelse av målet 10 % förnyelsebart bränsle i transportsektorn*
 - *Trafikverkets insatser ska ge väsentliga bidrag till att energianvändningen i transportsektorn minskar*
- *Väl fungerande resor och transporter i storstadsregionerna*
 - *Trängseln i storstadsregionerna ska minska*
 - *Kollektivtrafikens kapacitet och förutsättningar i storstadsregionerna ska öka, uttryckt som andel av resandet*
 - *Cykel- och gångtrafiken i storstäderna ska öka och vara säkrare*
- *Effektiva transportkedjor för näringslivet*
 - *Tillgängligheten och tillförlitligheten för långväga godstransporter i det strategiska nätet ska öka*
 - *Trafikverkets insatser ska bidra till att resor och transporter för turist- och besöksnäringen blir mer attraktiva och mer miljöanpassade*
- *Robust och tillförlitlig infrastruktur*

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

- *Infrastrukturen ska bättre klara böga påfrestningar orsakade av oväntade händelser*
- *Infrastrukturen ska vara framkomlig enligt definierade leveranskvaliteter*
- *Informationen vid störningar ska vara mer användbar, tillförlitlig och tillgänglig*
- *Robust infrastruktur ska bidra till att huvuddelen av regeringens etappmål för trafiksäkerhet nås*
- *Mer nytta för pengarna*
 - *Planeringen är effektivare samt samordnad och trafikslagsövergripande*
 - *Den interna verksamheten är effektivare*
 - *Trafikverket ska bidra till ökad produktivitet i anläggningsbranschen*
- *Trafikverket en modern myndighet*
 - *Kunderna ska vara nöjda med Trafikverkets leveranser*
 - *Trafikverket är en aktiv aktör internationellt och inom EU*
 - *Trafikverket är en attraktiv arbetsgivare*
 - *Trafikverket har ett starkt varumärke*
 - *Trafikverkets forskning och innovation ska ge ökad avkastning*

Trafikverket bryter ner dessa utmaningar i framgångsfaktorer samt formulerar en övergripande målbild att fokusera på under de närmaste åren och därefter tagit fram ett styrkort med fem olika perspektiv. Perspektiven representerar samtliga delar som behöver vara med i ett balanserat styrkort men med en annan struktur. Perspektiven är enligt följande:

- Uppdragsgivare
- Kund
- Ekonomi/internt
- Utveckling
- Medarbetare

Dessa perspektiv som definierats av Trafikverket kan jämföras med perspektiv framtagna i detta arbete. Brukarperspektivet motsvaras av kund, interna processperspektivet motsvaras av en del i ekonomi/intern, lärandeperspektivet hittas under utveckling och medarbetare och perspektivet centrala förutsättningar och krav av delar av ekonomi/intern och uppdragsgivare. Detta styrkort bryts sedan ner ytterligare i respektive verksamhetsområde. Styrkortet för Trafikverket och Verksamhetsområde Underhåll, med tillhörande avdelningar, undersöks närmare i kapitel 5.6.

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

De framtagna målen i styrkortet från 2011 respektive 2012 för Trafikverket är presenterade i Tabell 7 - Trafikverkets styrkort för 2011 och 2012. Styrkortet skiljer sig från varandra där det senare styrkortet redovisar den förbättring eller effektivisering som önskas över de närmaste åren. Det saknas mål för utvecklingsperspektivet samtidigt som det ekonomiska perspektivet har mål om frigörande av medel genom ökad produktivitet och innovation i anläggningsbranschen. För uppdragsgivarperspektivet har Trafikverket tydligare specificerat minskningen av energianvändningen framåt i tiden samt utökat med mål för trafiksäkerhetsåtgärder. Dessutom har metod för åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen tagits fram och flyttats från utveckling till ett genomförande under kommande år. I medarbetarperspektivet har mål för handlingsplaner lagts till mellan åren 2011 till 2012 för att uppnå nöjda medarbetare. Detta beror på ett dåligt resultat från 2011 års medarbetarundersökning. Denna undersökning behandlas ytterligare i kommande kapitel.

Tabell 7 - Trafikverkets styrkort för 2011 och 2012

Styrkort 2011	Styrkort 2012
Vision: Alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt	
Uppdragsgivare	
Energianvändningen i transportsektorn ska minska med minst 400 GWh som ett resultat av Trafikverkets insatser	Energianvändningen i transportsektorn ska minska som ett resultat av Trafikverkets insatser med minst 500 GWh 2012, 300 GWh 2013, 300 GWh 2014
Sverige ska nå framgång i minst 4 av de 6 viktigaste EU-frågorna enligt Trafikverkets EU-strategi	Trafikverket ska genomföra trafiksäkerhetsåtgärder på det statliga järnvägsnätet som ger en teoretisk effekt att antalet dödade i transportsystemet minskar med 3 st 2012, 4 st 2013, 5 st 2014 Trafikverket ska genomföra trafiksäkerhetsåtgärder på det statliga vägnätet som ger en teoretisk effekt att antalet dödade i transportsystemet minskar med 5 st 2012, 10 st 2013, 10 st 2014 Antal projekt som analyserats med metod för åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen ska uppgå till minst 60 st 2012, 150 st 2013, 150 st 2014
Medarbetare	
NMI ska 2011 vara minst 60	100 % av handlingsplanerna för MMI ska vara genomförda på resp. CF/VO nivå under 2012 i syfte att uppnå MMI 60 2013

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

Utveckling	
Metod för åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen är framtagen och prövad i 6 fall	
En strategi för trafikledning i storstad är framtagen tillsammans med berörda samarbetspartners	
Kund	
Punktligheten ska öka för godståg till minst 70 %, persontåg till minst 90 %, pendeltåg i storstad till minst 85 %	Punktlighet för pendeltåg i storstad ska öka till minst 87 % 2012, 89 % 2013, 91 % 2014
Andelen resenärer som är nöjda med informationen vid störningar i järnvägstrafiken ska öka till minst 36 %	Punktligheten för godståg ska öka till minst 73 % 2012, 76 % 2013, 79 % 2014
Medborgarnas och näringslivets nöjdhet med Trafikverket ska öka till minst 66 (NKI)	Punktligheten för persontåg ska öka till minst 90 % 2012, 91 %, 2013, 92 % 2014
	Andelen resenärer som är nöjda med informationen vid störningar i järnvägstrafiken ska öka till minst 45 % 2012, 55 % 2013, 65 % 2014
Ekonomi / Intern	
550 mnkr ska genom effektivisering frigöras till prioriterade åtgärder som ger ökad samhällsnytta	Frigjorda medel genom intern effektivisering till prioriterade åtgärder som ger ökad samhällsnytta ska årligen uppgå till minst 465 mnkr 2012, 650 mnkr 2013, 400 mnkr 2014
	Frigjorda medel genom ökad produktivitet och innovation i anläggningsbranschen ska årligen uppgå till minst 200 mnkr 2012, 1100 mnkr 2013, 1700 mnkr 2014
	Av den verksamhet som avser nystarter av fysiska investeringsåtgärder ska 95 % ha en överenskommen åtgärdsbeskrivning 15 juni 2012 avseende 2013, 31 jan 2013 avseende 2014, 15 juni 2014 avseende 2015
	Andel investeringsprojekt klara för upphandling ska 31 augusti respektive år uppgå till minst angiven procent av upphandlingsplan för närmast följande år 20 % 2012, 50 % 2013, 80 % 2014

5.1 Brukarperspektivet

Kapitlet om brukarperspektivet behandlar det Trafikverket önskar uppnå inom detta perspektiv samt en redogörelse av hur dessa önskemål uppnås i det vardagliga och strategiska arbetet. Som nämnt i kapitel 4.1 är de viktiga delarna i detta perspektiv anläggningens tekniska egenskaper, en tillförlitlig kommunikation med tillgänglig och korrekt information, minimerade störningar i trafiken genom snabb felavhjälpning samt nöjda brukare.

5.1.1 Trafikverkets önskan utifrån brukarperspektivet

I publikationen Framkomliga och användbara vägar och järnvägar från 2011 beskriver Trafikverket ett antal fokusområden för framtiden. Här beskrivs för brukarperspektivet vikten av att kunna möta förväntningarna från omvärlden och att välja rätt åtgärder för att minimera störningar för trafikanterna. Förväntningarna ska främst hanteras genom en god kommunikation. En del i Trafikverkets kommunikation är att tydligt kommunicera myndighetens prioriteringar. Prioriteringarna ska göras efter antal brukare vilket innebär att storstadsområdena och större vägar med stora trafikflöden hamnar i centrum. Kommunikationen ska medföra att brukaren har förståelse för och följaktligen realistiska förväntningar på vilken kvalitet som kan levereras från Trafikverket. Det genomförs återkommande mätningar av hur nöjda brukarna är i det så kallade trafikantbetyget. Här undersöks medborgare och näringslivs uppfattning kring Underhålls levererade verksamhet. Vidare vill Trafikverket ge brukaren tillförlitlig trafikinformation gällande pågående arbeten och andra störningar. Detta för att brukaren själv ska ha tillräcklig information för att planera sin resa.

Det andra fokusområdet gäller att vara medveten om anläggningens status och välja rätt åtgärder därefter. Trafikverket ska förbättra teknik och metoder för tillståndsbedömningar samt kunna förutse framtida tillståndsförändringar. Åtgärder för att hantera tillstånden ska sedan väljas med beprövade effektiva metoder. Metoderna ska i största utsträckning undvika eller minimera störningar för trafiken. Trafikverket samlar drift och underhållet av vägar i paket vilka består av krav på av servicenivåer och tekniska krav. Paketet baseras på en nationellt sammanställd standardbeskrivning för grundpaket drift vilket en driftentreprenör kontrakteras att uppfylla. Samtliga driftsområden ska använda denna standardbeskrivning med vissa delar i dokumentet fria att anpassa till regionens förutsättningar. I kontraktet kan det även ingå ytterligare beskrivningar i form av särskilda metod-, tekniska eller skötselbeskrivningar.

Dessa fokusområden stämmer överrens med de framgångsfaktorer som tagits fram. Trafikverkets önskade arbetssätt tycks vara väl i linje med att uppfylla brukarperspektivets faktorer för en framgångsrik verksamhet.

5.1.2 Trafikverkets verksamhet utifrån brukarperspektivet

Arbetet med brukarperspektivet landar till stor del inom avdelningarna Information, Underhållsområden och Nationellt underhåll. Det är dessa delar av verksamhetsområdet vilka ligger närmast de aspekter som identifierats för brukarperspektivet.

Avseende tillståndsbedömningar och metodval genomför projektledarna inom de olika driftområdena stickprovskontroller i olika former. Arbetet med stickprovskontrollerna är inget som beskrivs eller ställs krav kring centralt utan är en aktivitet projektledarna själv tar sig an för att ha inskaffa kunskap om hur entreprenören sköter sin del av kontraktet. Utförandet varierar mycket, både mellan projektledare och mellan regioner. Det sker främst ett utbyte av metodik inom regionerna men kan likväl variera mycket. Stickproven kan exempelvis genomföras av individuella projektledare, att projektledarna åker i par, i varandras områden eller att byggleddare eller en tredje part genomför kontrollerna. Ett stort problem i kvalitetsområdet runt om i världen är just hur uppföljning och kontroll av levererad kvalitet ska ske. Detta beror på den stora bredd av krav som ska uppfyllas (Lodeniuss, 2010). I Standardbeskrivning för Grundpakt drift styrs hur inspektioner och åtgärder ska hanteras. Entreprenören har i uppdrag att inspektera sitt driftsområde med olika intervall beroende på vägklass. Frekvensen varierar mellan att minst tre gånger per vecka på högklassade vägar till minst varannan vecka på lågklassade vägar. Skulle brister uppstå finns krav på hur snabbt de ska vara åtgärdade. Akuta brister som utgör trafiksäkerhetsrisker, skaderisk för tredje part eller risk att bristen leder till omfattande skador om den inte åtgärdas ska vara påbörjade mellan en till två timmar, beroende på vägklass, och pågå till dess att problemen inte längre är akuta. Vid övriga brister ska arbete påbörjas de närmaste en till två dagarna, än en gång beroende på vägklass. Projektledarna efterfrågar enhetligare metoder av kvalitetsuppföljning och tillsammans med andra delar av organisationen så finns en förväntan av det arbete Trafikverket gjort med tredjepartsuppföljning. Tredjepartsuppföljning ska skapa en enhetligare bedömning och kontroll av driftentreprenörens leverans av kontrakterad verksamhet. Uppföljningen ska utföras genom att kontinuerligt inspektera och dokumentera vägnätets tillstånd samt analysera och sammanställa data till Trafikverkets projektledare. Men samtidigt som det uttrycks behov av kraftfullare verktyg och kontroller för uppföljning påpekas vikten av samarbete och att visa tillit till entreprenören samt bry sig om det arbete som görs ute i vägnätet. Projektledarnas arbete överlag är ett brett område där varje enskild projektledare arbetar för att nå sina leveranser var för sig. Denna bredd belastar projektledarna vilka upplever sig behöva vara experter med djup kunskap inom en mängd av kunskapsområden. Till detta kommer en organisation vars utformning från flera håll beskrivs som ”stuprör”

med besvärliga gränssnitt. På en högre organisatorisk nivå finns stuprören i form av Verksamhetsområde Investering kontra Underhåll. Här påverkas förvaltningen av infrastrukturen exempelvis negativt genom begränsade uppoffringar från ett verksamhetsområde till fördel för ett annat verksamhetsområde och i förlängningen helheten. Detta påverkar långsiktigheten i myndighetens förvaltning då livscykelkostnadsaspekter blir lidande. Ett vanligt förekommande exempel är svårigheten med ökade investeringskostnader för minskade underhållskostnader och sammantaget lägre kostnader över objektets livstid. Inom verksamhetsområdet visar sig stuprören genom uppdelningen mellan Underhållsområden och Nationellt underhåll. Här har bland annat beläggningsarbeten, installationer och byggnadsverk lagts i egna områden vilket har medfört otydliga gränssnitt beträffande var ett ansvarsområde slutar och nästa börjar. En risk är att uppgifter hamnar i en gråzon och att begränsade budgetar medför att inte någon vill ta ansvar för uppgifter. Trafikverket arbetar med att skapa horisontella nätverk för att samordna olika teknikslag men det finns för närvarande inget beslutat om detta.

Trafikinformationen genomförs inte till någon större del av Verksamhetsområde Underhåll utan trafikledning har flyttats ut ur denna del av organisationen. Entreprenören uppmanas av Trafikverket att rapportera in de arbeten som ska genomföras till den aktuella trafikledningscentralen för att i sin tur vidareförmedla denna information till trafikanterna via ett antal olika medier. Detta kan göras till exempel genom radio eller internettjänsten "Läget i trafiken".

För hantering av kundnöjdhet är Trafikantbetyget är en återkommande del vilken redovisar utfallsmått kring Verksamhetsområde Underhålls leveranser. 2011 års resultat visade på att nästan sju av tio kunder (medborgare och näringsliv) var nöjda. Betyget baseras på en problemstudie där medborgare och yrkestrafikanter fick svara på frekvens och påverkan av ett stort antal olika problem i trafiken. De mest allvarliga och förekommande problemen används sedan i undersökningen av Trafikantbetyg och är indelade i fyra områden; framkomlighet, bekvämlighet, säkerhet och information. Som exempel är det mest framstående problemet inom respektive område; "*Stått i bilkö pga. rusningstrafik*", "*Obehagligt att köra pga. spårig vägbanan*", "*Skador på vägbanan*" och "*Dålig information i anslutning till ett vägarbete*". Trafikantbetyget är ett mångfacetterat verktyg vilket fångar upp ett brett spektra av problem för brukaren. Verktyget är baserat på, för brukaren, upplevda, återkommande och påverkande problem. Trafikantbetyget är ett utfallsmått till vilket det visat sig finnas stora problem att hitta bakomliggande drivande mått. I *The road to excellence* (Lodenius, 2010) beskrivs problematiken av att koppla kundnöjdheten till tekniska standarder. Möjliga anledningar till problematiken

kan vara skillnaden i detaljnivå. Då trafikanten tillfrågas svarar denna utifrån att hela vägen är en helhet medan teknisk personal och även mätverktyg behandlar vägen på ett betydligt mer detaljerat sätt. Vidare påverkas trafikanten i större grad av ett subjektivt synsätt vilket kan påverkas av upplevelser, media och omdöme.

5.1.3 Framgångsfaktorer för brukarperspektivet

I tabellerna nedan sammanfattas framgångsfaktorerna från teori och empiri. Tabellerna är i form av jämförelser mellan dels teoretiska faktorer jämfört med det önskade arbetssättet och dels det önskade arbetssättet jämfört med det verkliga utfallet.

Tabell 8 visar på att Trafikverket har rätt ambitioner utifrån brukarens perspektiv. Ett omfattande grundpaket och en önskan om arbete med tillståndsbedömningar och relevanta metodval medger en infrastruktur med god teknisk kvalitet. Även en snabb felavhjälpning styrs med grundpaketet för drift vilken medför minimerade störningar i trafiken. Informationen sköts genom strukturerad och tillförlitlig trafikinformation genom flera informationskanaler. Slutligen ska Trafikverket arbeta för nöjda kunder genom att kommunicera sina ambitioner och följa upp kundernas åsikter genom regelbundna undersökningar.

Tabell 8 - Uppställda framgångsfaktorer med avseende på teori för brukarperspektivet i jämförelse med Trafikverkets önskade arbete

Brukarperspektivet	
Teoretiska framgångsfaktorer	Trafikverkets arbete
Vägnät som uppfyller tekniska krav	Grundpaket drift, tillståndsbedömningar och metodval
Tillgänglig och korrekt information	Tillförlitlig trafikinformation
Snabb felavhjälpning	Grundpaket drift bristhantering
Nöjda kunder	Kommunicera prioriteringar, trafikantundersökningar

Tabell 9 beskriver att inom de flesta områden sköts arbetet efter de ambitioner som satts. Den bristande delen i detta perspektiv är leveransuppföljningen. Kontrollen av vägnätets standard sköts på olika sätt beroende på projektledare och geografiska förutsättningar. Standarden och hantering av brister sköts som bestämt genom ett omfattande grundpaket för drift. Trafikinformationen hanteras främst genom Verksamhetsområde Trafikledning till vilka driftsentreprenören rapporterar in kommande arbeten. Trafikantbetyg vilket är

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

uppföljningsarbetet gentemot kunderna är väl beprövat och fungerat under flera år.

Tabell 9 – Uppställda framgångsfaktorer avseende Trafikverkets önskade arbete inom brukarperspektivet i jämförelse med verkligt utfall

Brukarperspektivet	
Trafikverkets arbete	Verkligt utfall
Grundpaket drift, tillståndsbedömningar och metodval	Varierande stickprovskontroller, kommande tredjepartsuppföljning
Tillförlitlig trafikinformation	Sköts genom Trafikledning, entreprenör rapporterar in arbeten.
Grundpaket drift bristhantering	Grundpaket drift bristhantering
Kommunicera prioriteringar, trafikantbetyg	Omfattande återkommande undersökningar genom trafikantbetyg

5.2 Interna processperspektivet

Det interna processperspektivet behandlar de processer och interaktioner som skapar förutsättningarna för goda resultat för brukarperspektivet. I kapitel 4.2 Interna processperspektivet beskrivs de framgångsfaktorer vilka anses vara av störst vikt för perspektivet. Dessa består av operativ skötsel, intressenthantering, innovationsprocesser och sociala processer. För att se över och jämföra dessa framgångsfaktorer mot Trafikverket görs en genomgång av hur Trafikverket har tänkt arbeta.

5.2.1 Trafikverkets önskade arbetssätt utifrån interna processperspektivet

För att kunna agera som en professionell beställare och klara av alla krav från omvärlden organiseras myndighetens alla delar verksamhetsoberoende i ett antal processer samt sakområden. Sakområden innehåller information för processerna i form av olika krav. Dessa områden utgör förutsättningar efter vilka processerna arbetar. Processerna är indelade i styr-, huvud- och stödprocesser.

5.2.1.1 Styrprocessen

Styrprocessen står för all strategisk planering och verksamhetsplanering, förbättringsarbeten samt uppföljning och utvärdering. Den strategiska planeringen ska översätta de transportpolitiska målen till en gemensam inriktning för myndigheten. De transportpolitiska målen, uppställda av regeringen, är ett övergripande mål om en samhällsekonomisk effektiv och

hållbar transportinfrastruktur samt två tillhörande mål i form av funktionsmålet och hänsynsmålet vilka beskriver en önskan om ett säkert, tillgängligt och jämställt transportsystem. Denna strategiska inriktning framtagen av de transportpolitiska målen beskriver mål och utmaningar inom en tidshorisont av tio år. Dessa blir sedan i sin tur grunden till den årliga verksamhetsplaneringen med dess kortsiktigare planering på ett till tre år.

I styrprocessen utgörs uppföljningarna och utvärderingarna av både ekonomiska och verksamhetsområdenas utfall och avvikelser. Verksamhetsområdena ska varje månad och tertial rapportera in mått till ett internt system. Dessa mått är kopplade till ett styrkort som är mycket snarlik det balanserade styrkortet.

För förbättringsarbetet är processen tydligt redovisad från det att ett förslag uppkommer till dess att förbättringsåtgärden är implementerad och uppföljning genomförd. Varje chef har ett ansvar att motivera sina medarbetare till ett ständigt förbättringsarbete och när en brist identifierats eller ett förslag uppkommit ska ett förbättringsförslag lämnas till ansvarig part för berört arbetssätt. Därefter följer en process i följande steg vilken hanterar förbättringsförslaget till dess att det eventuellt är genomfört och uppföljt:

1. Analysera förbättringsförslaget
2. Besluta om förbättringsförslaget
3. Utredda avseende säkerhetstillstånd
4. Planera genomförande
5. Ta fram förbättring
6. Fastställa förbättring
7. Implementera förbättring
8. Följa upp förbättring

5.2.1.2 Huvudprocesserna

Huvudprocesserna beskriver hur styrningen sker beträffande framtagande av de tjänster som levereras till externa parter. Här finns samhällsplaneringen med behovsanalyser och planering, påverkansarbeten, underhållsarbetet, investeringar i nya projekt och trafikledningen. Det är i denna process leveransen av ett fungerande vägnät sker. Underhållsarbetet ska förbereda, styra och följa upp underhållsentreprenader samt överta anläggningar från andra verksamhetsområden. Inom Verksamhetsområde Underhåll tillgodoses denna huvudprocess av Underhållsområden och Nationellt underhåll.

Underhållsområden har i uppgift att utveckla och underhålla befintlig infrastruktur. I denna uppgift ingår det operativt att leverera ett väg- och järnvägssystem som är säkert, funktionellt och effektivt. Avdelningen ska även ställa upp trafikslagsövergripande underhållsplaner, bedöma infrastrukturens

standard och godkänna nya anläggningar. Till dessa operativa delar som direkt berör de egna anläggningarna ska även råd och stöd ges till väghållare för enskilda vägar. För att genomföra arbetet inom avdelningen delas den upp i enheten Underhållskoordinering och enheterna Underhållsområde för respektive region. Underhållskoordinering samordnar underhållsverksamheten och ska likrikta och förbättra verksamheten medan respektive underhållsområde arbetar för att väg- och järnvägssystemet håller avtalad kvalitet.

I det nationella underhållet finns hanteringen av byggnadsverk, trafiksystem och beläggningsarbeten. Utöver detta ingår enheten Väg- och järnvägsdata i avdelningen och hanterar data avseende trafikflöden och väg- och järnvägsdata.

5.2.1.3 Stödprocesserna

Stödprocesserna arbetar i princip mot alla huvudprocesser och utgör som namnet antyder ett stöd för att de ska kunna genomföra sitt arbete. Till stödprocesserna hör, forskning och utveckling, informationsinsatser, upphandling, kompetensförsörjning, IT, ekonomi och administration, transportsystemdata samt materialförsörjning. Kompetensförsörjning och IT utvecklas inte i detta perspektiv utan hanteras under lärandeperspektivet.

För informationsinsatserna finns en framtagen kommunikationsstrategi som ska bidra till en organisation där alla medarbetare med hjälp av god kommunikation ska nå uppsatta mål. Den interna kommunikationen ska vara enkel, tydlig, enhetlig och konsekvent. I strategin har kommunikativa utmaningar resulterat i ett antal kommunikationsmål:

- *Våra medarbetare tar ansvar för att efterleva vision, verksamhetsidé, värdegrund och mål.*
- *Externa intressenter känner till och är positiva till Trafikverket.*
- *Våra medarbetare upplever att interkommunikationen fungerar väl.*
- *Mediebilden av Trafikverket är i huvudsak positiv eller neutral,*
- *Kommunikationsstrategi, planerings- och utvärderingsprocess samt rutiner och riktlinjer för kommunikation är väl etablerade i hela Trafikverket för att bidra till uppfyllelsen av verksamhetens mål.*

Intressenthanteringen beskrivs i kommunikationsstrategin som en viktig del då den skapar en förankring av arbetet gentemot omvärlden. För att utvecklas i rollen som samhällsutvecklare ska Trafikverket ha förståelse och kunskap om intressentens behov. Trafikverket ska känna till intressenternas förväntningar, attityder och beteenden och orsakerna till dessa. Kommunikationen med intressenter ska vara relevant, korrekt och ske vid rätt tillfälle. En viktig aspekt

med hantering av media är att ingen fråga ska gå obesvarad. Kommunikationsstrategin beskriver tydligt hur en anställd får lov att uttala sig inför medier och att om anställd inte kan eller önskar uttala sig ska frågan delegeras vidare till annan sakkunnig eller chef. Att frågor inte går obesvarade är även en förutsättning för att uppfylla offentlighetsprincipen vilken ger medborgare rätt till insyn i och information om verksamheten. Trafikverket har som policy att alla medarbetare ska ta ansvar för att förmedla information.

Trafikverkets agerande ska enligt deras värderingar vara nyskapande vilket i sig sätter fokus på området för forskning och utveckling. För Verksamhetsområde Underhåll ansvarar Anläggningsutveckling för morgondagens lösningar medan Underhållsområden och Nationellt underhåll ansvarar för utvecklingen av den dagliga verksamheten. Anläggningsutveckling består av fem olika områden: Trafiksystem, Ban- och vägsystem, Elkraftsystem, Säkerhet & Miljö samt Utveckling & Utformning. Avdelningen Anläggningsutveckling har ansvaret att förvalta och utveckla krav och råd för de tekniska systemen. Avdelningen arbetar både mot underhåll och mot framtagande av nya anläggningar. I detta arbete bistår avdelningen med krav för teknik, säkerhet och miljö. Vidare arbetar avdelningen tillsammans med utvecklings- och innovationsprojekt i både planering och genomförande. Avseende miljö säger Trafikverkets miljöpolicy att *”Alla på Trafikverket har ansvar för att i samverkan med samarbetspartner och kunder leda utvecklingen av ett miljömässigt hållbart transportsystem”*. Detta ska göras genom att i alla delar arbeta miljöanpassat, kommunicera motiven bakom tagna beslut och lära av tidigare erfarenheter och ständigt förbättra sig. Därmed lägger Trafikverket ett ansvar på alla att arbeta miljömässigt medan renodlade tekniska krav sköts specifikt av fackmän inom det området. Till detta finns en stark koppling till den så kallade fyrstegsprincipen. Denna princip beskriver hur åtgärder ska väljas efter att ett behov har identifierats. På Trafikverkets hemsida beskrivs fyrstegsprincipen som följande:

1. *Åtgärder som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt*
2. *Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur och fordon*
3. *Begränsade ombyggnadsåtgärder*
4. *Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder*

I kort innebär fyrstegsprincipen att Trafikverket först ska hitta lösningar för att påverka hur trafikanterna väljer att transportera sig själva eller gods. Efter det ska det undersökas hur befintlig överskottskapacitet kan utnyttjas för att därefter, om inga lösningar går att finna, genomföra om- eller nybyggnader i lämplig utsträckning.

Arbetsmiljöhanteringen som gäller för hela Trafikverket styrs genom riktlinjerna för Trafikverkets systematiska arbetsmiljöarbete. Inom detta område önskar Trafikverket överträffa lagstiftningen motiverat som följande (TDOK 2010:97):

”En god arbetsmiljö är ett viktigt konkurrensmedel och därmed en strategisk fråga för Trafikverket. Lagstiftning och partsöverenskommelser utgör minimikrav. Det ligger därför i Trafikverkets intresse att, i samverkan med medarbetare och arbetstagarorganisationer, upprätthålla en högre standard än vad minimikraven för god arbetsmiljö utgör.”

För att nå detta arbetar Trafikverket i fyra steg: undersöka, dokumentera, åtgärda och kontrollera. De som får arbetsmiljöuppgifter ska ha befogenheter att fatta beslut och genomföra åtgärder, ha tillräckliga resurser och kunskap genom arbetsmiljödiplomering.

Ansvar och styrning av ekonomi, mål, resultat och kvalitet finns hos avdelningen Ekonomi & Styrning. Inom denna avdelning tas förslag till ekonomistyrning, verksamhetsplan, styrkort, mål och mått fram. Avdelningen arbetar även med samordning av ledningens genomgång, revision och riskhantering. Inom avdelningen hanteras i enheten Styrning, analyser och uppföljningar av effekter, mål och resultat från den operativa verksamheten. Enheten Ekonomi stöttar verksamheten i olika frågor gällande ekonomi. För att skapa förutsättningar för en samhällsekonomisk fördelning av resurserna har Trafikverket i den nationella planen tagit fram en prioritering i form av leveranskvaliteter. Genom att ställa upp förväntade kvaliteter beroende på vägtyp fördelas resurserna dit de gör mest nytta.

5.2.2 Trafikverkets verksamhet utifrån processperspektivet

Utifrån det teoretiskt framtagna balanserade styrkortet för en effektiv förvaltning av väginfrastrukturen identifierades inom det interna processperspektivet fyra övergripande områden: operativ skötsel, intressenthantering, innovationsprocessen och sociala processer. Följande kapitel beskriver utfallet för Trafikverkets verksamhet inom respektive område.

5.2.2.1 Operativ skötsel

För den operativa skötseln identifierades i teorin tre framgångsfaktorer. Dessa framgångsfaktorer är en god kommunikationsstrategi, en strategisk resursfördelning och standardiserad arbetsmetodik utifrån bästa praxis.

I en medarbetarundersökning från 2011 med över 5600 svarande visas tydliga resultat på hur kommunikationen fungerar inom Trafikverket. Omkring hälften av de svarande instämmer delvis eller helt med att den närmaste chefen är bra på att förklara mål och dess bidrag till helheten samt bra på att informera om händelser och beslut. Kommunikationen från cheferna är tydlig, i god tid och

behandlar relevanta aspekter innan genomföranden. Kommunikationen mellan operativa tjänstemän och chefer framgår som mycket bra. Medarbetarundersökningen visar samtidigt på ett antal stora svagheter för Trafikverkets kommunikation. Den enskilt största bristen som identifierats i undersökningen är beslutsvägarna. 61 procent av svarande, som har en uppfattning i frågan, instämmer delvis inte eller instämmer inte alls i frågan om Trafikverket har snabba och effektiva beslutsvägar. I intervjuerna framgick även de långsamma beslutsvägarna. Dessa upplevs ha uppstått sedan bildandet av Trafikverket och att inom Vägverket var inte detta något problem. En skillnad i kulturen mellan Vägverket och Banverket lyfts som en orsak. Organisationskulturen kommer att beröras närmare inom lärandeperspektivet. Vidare brister förtroendet för både Trafikverkets högsta ledning och den interna informationen. Detta återspeglas även i att svarande inte anser att Trafikverkets högsta ledning är bra på att kommunicera verksamhetens övergripande mål och värderingar. Dessa kommunikationssvårigheter fortsätter sedan neråt i organisationen där även ledning för verksamhetsområden och centrala funktioner får dåliga betyg beträffande förtroende och kommunikationen av de övergripande målen. Det bristande förtroendet för den högre ledningen står i skarp kontrast mot förtroende för den närmaste chefen. 70 procent av svarande anser sig känna förtroende för sin närmaste chef jämfört med 40 procent för ledningen för verksamhetsområden och centrala funktioner och 28 procent för den högsta ledningen. Under intervjuerna speglas detta resultat på alla nivåer. Varje chefsnivå får positiva omdömen från sina närmaste medarbetare och det beskrivs även en förståelse från medarbetarna vilka tycker det är naturligt att förståelsen från cheferna minskar ju längre upp i organisationen de befinner sig. Vidare återkommer för kommunikationsvägarna problematiken med ”stuprören”, som tidigare även beskrivits inom brukarperspektivet. Kommunikationssvårigheterna visar sig då den ska ske i sidled inom organisationen där medarbetare i flera fall beskriver sig leva på gamla ingångar och kontakter. Kommunikationen beskrivs som rörig med otydliga arbetsordningar där medarbetare i praktiken sitter på överlappande ansvarsområden. Svaranden tycker att denna problematik bör ha retts ut vid detta lag. En oro beskrivs även gällande vad som händer om denna problematik består efter att gamla kontaktvägar försvinner och inga tydliga beskrivningar och rutiner finns till handa. Men bristen i kommunikation tycks inte vara av någon större vikt vid närmare studie av medarbetarundersökningen och verksamhetsplanen för 2011-2013. I den framtagna prioriteringsmatrisen i medarbetarundersökningen klassificeras ledningarna som ”Kan bli bättre” med lågt uppskattat värde på resultat och påverkan på verksamheten. Förbättringarna här anses vara önskvärda men inte prioriterade. I verksamhetsplanen nämns heller inte något i varken den övergripande målbilden för Trafikverket 2013 eller i Trafikverkets styrkort för 2011 eller

2012 om förbättring eller vikten av god kommunikation inom myndigheten annat än att poängtera målet att skapa en effektivare intern verksamhet för att skapa mer nytta för pengarna.

Avseende en strategisk resursfördelning, där tillgängliga medel används samhällsekonomiskt, varierar uppfattningen beroende på var i organisationen man befinner sig. Inom det operativa arbetet, närmast det som sker ute på vägarna, upplevs arbetssättet som att ständigt arbeta efter lägsta pris utan särskild hänsyn till samhällsekonomisk nytta. Här finns en ambition att eftersträva högsta möjliga nytta när möjlighet ges. På chefs- och planeringsnivåer beskrivs underhållsarbetet som att arbeta efter största nytta då den nytta som handlas upp till lägsta pris har definierats och prioriterats efter samhällsekonomisk nytta. Gemensamt för respondenterna är att det finns en ambition att eftersträva en hög samhällsnytta vilket vissa kopplar till en vilja att göra ett bra jobb och en yrkesstolthet. Problemen att tydligare införa och presentera samhällsnytta beror på det komplicerade förhållandet mellan ett omfattande upphandlingsunderlag, entreprenörens marginaler och lagen om offentlig upphandling. Det pågår projekt för att utveckla arbetet med entreprenadupphandlingarna vilka kan förbättra avseende denna problematik.

Arbetsmetodikerna inom Verksamhetsområde Underhåll går allt mer mot en nationell struktur. Samtidigt finns det, som tidigare nämnt inom brukarperspektivet, stora regionala skillnader i det operativa tillvägagångssättet. Skillnaderna är tydligast hos projektledarna för de olika driftområdena där regioner ofta internt finner effektiva metoder vilka fungerar för dem men att det sällan sprids utanför respektive region. Under intervjuerna har röster höjts för ett ökat utbyte av erfarenheter mellan regioner. Projektledarna är själva intresserade av att ta del av hur andra löser de problem som stöts på i vardagen men känner inte att möjligheten finns idag.

5.2.2.2 Intressenthantering

Intressenthanteringen från Verksamhetsområde Underhåll beskrivs som god. Kommunikationen och samarbetet utåt beskrivs på alla områden som snabb och tillgänglig där myndigheten försöker vårda sina kontakter. Kontakten med externa intressenter upplevs inte vid intervjuerna som något problem.

5.2.2.3 Innovationsprocessen

Trafikverket genomför inom innovationsprocessen en mängd projekt inom många olika områden där samtliga avdelningar kan involveras då det är relevant. Överlag tycks det finnas ett förtroende för initierandet av nya utvecklingsprojekt men att en väsentlig brist är då goda resultat ska implementeras. Flera respondenter beskriver ett slöseri då framgångsrika projekt med stora budgetar blir liggandes då det saknas en tydlig idé om hur

resultatet ska implementeras. Innovationsprocessen är förutseende och hanterar ett brett spektra av områden men haltar då resultat ska implementeras.

5.2.2.4 Sociala processer

I Trafikverkets naturmiljöarbete på operativ nivå strävas det, inom de allra flesta områden, ständigt mot skallkrav. Men samtidigt finns det fall då medarbetarna siktar på att överträffa kraven. Det finns både en ambition och vilja att göra ett bra arbete med liten påverkan på naturmiljön. Vidare sker ett ständigt arbete med miljövänliga produkter, processer och utrustning. Detta kan exempelvis vara tyst asfalt för minskat buller, plogutrustning för sänkt bränsleförbrukning eller bonussystem för miljövänlig utrustning och fordon. På högre organisatorisk nivå sker arbeten för att förbättra för naturmiljön bland annat genom det aktuella strategiska energieffektiviseringsarbetet där energianvändningen och utsläppen inom transportsektorn ska minska.

För arbetsmiljön ges goda betyg i medarbetarundersökningen för 2011. 69 procent av svaranden anser sig ha en bra fysisk och ergonomisk arbetsmiljö mot 12 procent vilka inte instämmer i frågan.

Förbättringsarbetet vid uppkomna brister är väl dokumenterat med rutiner vilka beskriver tillvägagångssättet. Under intervjuer är denna rutin inte något som reflekterats över från svaranden men samtidigt upplevs det generellt som enkelt att driva vidare uppkomna problem eller idéer. En majoritet av svaranden upplever det som lätt att finna forum att antingen uppmärksamma problemet eller idén eller att lämna över det till anläggningsutveckling. Förbättringsarbetet med att vässa sin egen verksamhet genom övervakning av måttal är begränsat. Vissa enheter bedriver ett konsekvent och strukturerat inkrementellt förbättringsarbete men oftast då svaranden uppgett att sådant arbete har skett har det varit genom det myndighetsövergripande arbetet med effektiviseringar eller att det gjorts i eget intresse för att hålla sig ajour med branschen och undvika lathet.

5.2.3 Framgångsfaktorer för det interna processperspektivet

I tabellerna nedan sammanfattas framgångsfaktorerna från teori och empiri. Tabellerna är i form av jämförelser mellan dels teoretiska faktorer jämfört med det önskade arbetssättet och dels det önskade arbetssättet jämfört med det verkliga utfallet.

För faktorerna i det interna processperspektivet hanteras samtliga delar väl i Trafikverkets uppgivna arbetssätt. Studien visar samtidigt på brister i utfallet inom vissa områden. Den kommunikation som sker inom myndigheten har svårigheter. Kommunikationsproblemen kopplas till förändringarna i organisationen och problemen visar sig både mellan strategisk och operativ nivå samt i gränssnitten mellan olika avdelningar och verksamhetsområden.

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

Arbetsmetodikerna inom det operativa har också utrymme för förbättringar där, liksom uppföljningsarbetet i brukarperspektivet, ingen bästa praxis riktigt anammats eller tillämpas. Denna variation visas även i det strukturerade förbättringsarbetet där varje enhet själva efter förmåga och intresse arbetar för att vässa sig. Att föra fram spontana förbättringsidéer finns det gott om utrymme och forum för, men att följa upp det vardagliga och förbättra det är sämre.

Tabell 10 - Uppställda framgångsfaktorer med avseende på teori för det interna processperspektivet i jämförelse med Trafikverkets önskade arbete

Intern processperspektivet	
Teoretiska framgångsfaktorer	Trafikverkets arbetsätt
Operativ skötsel	
God kommunikationsstrategi	Kommunikationsstrategi för Trafikverket
Strategisk resursfördelning	Avvikelsehantering och ekonomisk styrning, samhällsekonomiska prioriteringsgrunder
Standardiserad arbetsmetodik	Enhet Underhållskoordinerings arbete för samordning, likriktning och utveckling av verksamheten
Intressenthantering	
Förståelse för intressenterna	Förståelse för och kunskap om intressent
Kommunikation som är snabb, smidig, korrekt och problemlösande	Relevant, korrekt och vid rätt tillfälle. Mediehantering ska ske så att ingen fråga går obesvarad.
Innovationsprocessen	
Förutse behov	Innovationsprocessen inom underhållsområdet sköts inom avdelningen
Plattform för utveckling och implementering av innovationer	Anläggningsutveckling genom utvecklings- och innovationsprojekt
Sociala processer	
Följa natur- och arbetsmiljölagar	Säkerhets- och miljökrav från Anläggningsutveckling, Miljöpolicy
Tydligt förbättringsarbete	Strukturerat förbättringsarbete genom styrande dokument

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

Tabell 11 - Uppställda Trafikverkets önskade arbete inom det interna processperspektivet i jämförelse med verkligt utfall

Interna processperspektivet	
Trafikverkets arbetssätt	Verkligt utfall
Operativ skötsel	
Kommunikationsstrategi för Trafikverket	Brister i den interna kommunikationen
Avvikelsehantering och ekonomisk styrning, samhällsekonomiska prioriteringsgrunder	Samhällsekonomiska prioriteringsgrunder
Enhet Underhållskoordinerings arbete för samordning, likriktning och utveckling av verksamheten	Verksamheten går mot arbete strukturerat nationellt men har fortfarande stora regionala skillnader
Intressenthantering	
Förståelse för och kunskap om intressent	Goda kontakter med externa intressenter, för intern intressenthantering; se operativ skötsel
Relevant, korrekt och vid rätt tillfälle. Mediehantering ska ske så att ingen fråga går obesvarad	
Innovationsprocessen	
Innovationsprocessen sköts inom avdelningen Anläggningsutveckling genom utvecklings- och innovationsprojekt	Flertal lovande projekt. Problem vid implementering
Sociala processer	
Säkerhets- och miljökrav från Anläggningsutveckling, miljöpolicy	Arbetar mot skallkrav med en ambition att överträffa kraven. Systematiskt arbetsmiljöarbete med goda resultat.
Strukturerat förbättringsarbete genom styrande dokument	Adhocförbättring enkelt att driva vidare. Begränsat strukturerat förbättringsarbete.

5.3 Lärandeperspektivet

Lärandeperspektivet är den grund Trafikverket står på för sin långsiktiga utveckling. Hänsyn måste tas till detta perspektiv för att undvika att organisationen utarmas på kompetent personal, att tillgodose personalen med rätt informationsteknik och att skapa en god organisation som arbetar i samma riktning.

I kapitel 4.3 identifierades framgångsfaktorer för lärandeperspektivet utifrån viktiga aspekter i det balanserade styrkortet. Dessa framgångsfaktorer kan grupperas i medarbetarkompetens, informationssystem och organisation. I följande kapitel redovisas Trafikverkets önskan i dessa områden samt utfallet i den dagliga verksamheten.

5.3.1 Trafikverkets önskan utifrån lärandeperspektivet

5.3.1.1 Medarbetaren

I Trafikverkets verksamhetsplan för 2011-2013 identifieras medarbetarnas engagemang och kompetens som en framgångsfaktor för att nå myndighetens strategiska mål och i sin tur regeringens krav. I den övergripande målbilden för 2013 beskrivs att Trafikverkets ska vara och upplevas som en attraktiv arbetsgivare med kreativa och ansvarsfulla medarbetare. Trafikverkets personal- och arbetsmiljöpolicy definierar kreativa samhällsutvecklare som (TRV2010/81430 A):

- *Vi tar ansvar för Trafikverkets uppdrag och mål genom våra professionella relationer och goda samarbete med allmänheten, myndigheter och andra organisationer.*
- *Vi är ett gott föredöme i vår yrkesutövning.*
- *Vi tar ansvar för vår individuella utveckling, vilket är en förutsättning för organisationens framgång.*
- *Vi bedriver ett aktivt mångfaldsarbete som möter samhällets behov.*

Med attraktiv arbetsgivare menas för trafikverket (TRV2010/81430 A):

- *Vi ser varje individ som unik och möter alla med respekt.*
- *Vi har ett öppet förhållningssätt till individens behov av att ha balans i livet.*
- *Vi ger förutsättningar för en innovativ arbetsmiljö där medarbetarens kompetens, kreativitet och förmåga att ta ansvar tas tillvara och uppmuntras.*
- *Vi har dialog och samverkan vilket skapar delaktighet och engagemang.*

I Trafikverkets styrkort för 2011 ställs ett mål upp för en engagerad och kompetent arbetsstyrka. Målet är att NMI/MMI (Nöjd Medarbetar Index/Motiverad Medarbetar Index) ska vara minst 60 vilket baseras på mätningar som beskriver arbetsförhållandena.

Bland Trafikverkets stödprocesser finns de ansvariga avdelningarna för kompetensförsörjningen. Till Trafikverkets kompetensförsörjningsprocess hör aspekter vilka ska ge bra förutsättningar för att genomföra sitt arbete. Utöver att förse organisationen med kompetent personal ingår även i arbetet att skapa goda arbetsförhållanden.

Vid rekryteringar föregås detta av behovs- och kravanalysen följt av att först genomföra en intern rekryteringsprocess och därefter genomföra en extern rekryteringsprocess.

5.3.1.2 Informationssystem

I Trafikverkets styrande dokument påpekas vikten av ett effektivt och tillämpat IT-system. Systemet ska vara standardiserat och så enkelt som möjligt med minimerat antal delar. IT-lösningar inom Trafikverket vidare vara skalbara för att anpassas till krav och behov med avseende på omfattning, flexibla för att kunna anpassas till nya funktioner och tillgänglig för att inte vara ett hinder för verksamheten. Data och datakällor ska vara öppna, exponerade och klassificerade för övrig verksamhet att ta del av. Detta ska bidra till ett bättre samspel mellan olika parter avseende informationsförsörjning.

Trafikverket samlar in och hanterar mängder av data kopplat till landets transportsystem. Detta arbete finns samlat inom avdelningen Nationellt underhåll och därefter i enheten Väg/Järnvägsdata. Trafikverket förutspår att trafikinformation, i form av information om aktuella, förutsagda eller prognostiserade trafikförhållanden, kommer öka allt mer i vikt inom området trafik och transporter. För detta ser Trafikverket en stor utmaning i att möta resenärers och transportörers krav och behov av information om störningar i infrastrukturen. För att möta detta ska myndigheten särskilt arbeta med följande punkter:

- Ha en anpassad IT-arkitektur som utgår från verksamhetens behov av information.
- Standardiserat och enhetligt arbetssätt där processerna styr IT-systemet och inte omvänt.
- Fokusera på att, genom god kvalitetsledning, lösa orsaken till uppkomna problem istället för att åtgärda symptom.
- Vara trovärdig och konsekvent leverantör av trafikinformation, både internt och externt.

5.3.1.3 Organisation

”När vi beskriver Trafikverket som en fiktiv individ tänker vi oss en person som är öppen, lyhörd och empatisk, och som uppträder pedagogiskt, målmedvetet och energiskt.”

(TDOK 2010:275)

Lyhördhet, helhetssyn och nyskapande återkommer ständigt inom Trafikverket. Dessa värderingar är av stor vikt för myndigheten och ska hjälpa organisationen att nå sina uppdrag. För att bidra till detta och gå från värdering till handling sker ett värdegrundsarbete inom hela organisationen. Värdegrundsarbetet ska skapa en gemensam kultur och gemensam kunskap med grundläggande fakta om den verksamhet Trafikverket bedriver. Till detta hör att för alla medarbetare identifiera vem de är till för, vad de gör, vart organisationen är på väg och vilken bild Trafikverket vill visa utåt mot samhället. Denna samsyn och samförståelsen ska skapa förutsättningarna för att kunna dra nytta av varandras kompetenser och erfarenheter.

Trafikverkets chefer ska företräda organisationens värderingar internt gentemot medarbetarna och mot externa intressenter och ska alltid sätta Trafikverkets totala nytta före den enskilda verksamheten. Det är chefernas ansvar att verksamhetens sköts enligt beskrivna arbetsätt och att förse medarbetarna med en god arbetsmiljö och utvecklingsmöjligheter.

5.3.2 Arbetsätt utifrån lärandeperspektivet

5.3.2.1 Medarbetaren

Medarbetarna på Trafikverket upplever i stor utsträckning att de får möjlighet att utvecklas både i sin egen roll och i andra roller. Cheferna är väldigt måna om att sina medarbetare utvecklas och under intervjuerna framgår det tydligt att om intresset finns hos medarbetaren så ges möjligheten att utvecklas både inom sitt egna eller inom andra områden. Genom återkommande samtal mellan chef och medarbetare ställs individuella utvecklingsplaner upp anpassad till varje anställd. Medarbetarundersökningen från 2011 visar samtidigt att inte lika många upplever att organisationen tar till vara på den utvecklade kompetensen och erfarenheten. Oavsett detta resultat så trivs en stor majoritet med sina arbetsuppgifter och anser att Trafikverket är en mycket bra arbetsgivare. De upplever arbetsuppgifterna som tydliga och de har de befogenheter som behövs för att på ett bra sätt utföra sina arbetsuppgifter. Trafikverket upplevs ställa rimliga krav rörande arbetsbelastning och ger goda möjligheter att balansera arbete, familj och fritid.

5.3.2.2 Informationssystem

Det råder delade uppfattningar inom Trafikverket i stort kring att finna den information som behövs för att sköta sitt arbete. De intervjuer som gjorts

inom Verksamhetsområde Underhåll visar på att IT-systemen generellt sett upplevs som välanpassade till verksamheten och utgör inte något hinder. För de all dagliga systemen är funktionen god och support är bra och snabb. Men det innebär inte att IT-systemet är helt utan brister. Det finns fortfarande ett överflöd av olika system vilket innebär att helheten upplevs rörig och att det finns överlappande system från de tidigare organisationerna Vägverket och Banverket. Att systemen från tidigare Väg- och Banverk inte kan kommunicera och även överlappar framgår i studien som ett stort problem. Trafikverket samlar in en stor mängd data och vid hanteringen av denna påvisas även brister för analys- och uppföljningsarbetet. Bristerna i verktygen för uppföljningar beror på att det finns en stor mängd data att tillgå vilka lagras osystematiskt på olika ställen med olika krav på kvaliteten. Trafikverket är medveten om problemen med IT-systemen och de svarande upplever att organisationen är på väg i rätt riktning där system konsolideras och förbättras.

5.3.2.3 Organisation

Trafikverkets chefer har goda förmågor att leda och motivera sina medarbetare. De närmaste cheferna i de olika leden upplevs ha en förståelse för det arbete och de problem som uppstår i det vardagliga arbetet. Med detta följer ett mycket stort förtroende för den närmaste chefen. Ledarskapet från den närmaste chefen visar goda resultat på en mängd områden. Kommunikationen med den närmaste chefen har i tidigare kapitel lyfts fram som goda och nu ledar- och motivationsförmågan. Densamme visar även stor respekt, är konfliktlösande, är intresserad av den personliga utvecklingen och är tillgänglig. Även om medarbetaren inte är överrens med sin chef är det fortfarande lätt att tala om problemen. De goda resultaten hos de närmaste cheferna kan bero på att de har väl fungerande ledningsgrupper, bra verktyg och tillräckligt stöd för att uppfylla sin chefsroll samt en bra rekryteringsprocess för chefsrollen. Det framgår ifrån intervjuerna att samtliga anser att den närmaste chefen gör mycket bra ifrån sig och är förstående. För omdömen om cheferna bortom de närmaste skiljer sig utfallen mellan olika tjänstemannagrupper. På operativ nivå anses cheferna tappa i förståelse för det arbete görs och problem som stöts på i vardagen ju högre upp i organisationen man rör sig. I motsats till detta upplevs i det strategiska arbetet som att även den högre ledningen har förståelse.

Samarbetet inom organisationen visar på resultat med stora skillnader avseende med vem samarbetet syftar. I medarbetarundersökningen är medarbetarna rörande överrens om ett gott samarbete inom de olika arbetsgrupperna. Man känner sig respekterad av kollegorna, delar gärna med sig av kunskap och erfarenheter och samarbetet fungerar bra. Detta återspeglas även i genomförda intervjuer men organisationen upplevs i viss mån bestå av en mängd ”stuprör”,

vilka tidigare stötts på både i brukarperspektivet och i det interna processperspektivet, inom vilka arbetet sköts oerhört bra inom men samarbetet och gränssnittet utåt mot andra delar brister.

Det pågående effektiviseringsarbetet inom myndigheten lyfts fram i verksamhetsplanen som en viktig del den närmaste tiden. Med detta följer vikten av att medarbetaren är införstådd i varför arbetet genomförs och att medarbetaren känner ett engagemang att medverka i det. 16 procent av svarande har inte eller delvis inte kunskap om varför effektiviseringsarbetet genomförs. Än färre, med 32 procent, känner ett engagemang att medverka i effektiviseringen. Engagemanget att medverka kan bero på bemanningstaket inom effektiviseringsarbetet. Bemanningstaket innebär på flera håll nerdragningar av arbetskraft. Det kan då vara svårt att motivera medarbetaren att arbeta för att effektivisera bort sin egen tjänst.

Inom underhållsverksamheten avseende vägar har kulturkrocken med tidigare Banverket påverkat medarbetarna negativt. Flera beskriver det som problematiskt och har svårt för den nya kulturen där respondenter beskriver det som att Banverkets kulturen tagit överhand. Denna kultur beskrivs som striktare och mer hierarkisk där frågor går långa vägar upp i organisationen och ledtiden får lida därefter. Just beslutsfattandet lyfts återkommande upp och projektledarna upplever sig hämmade i arbetet samt att organisationen inte litar på dem. Trots problematiken finns en förståelse för att medarbetare kopplade till järnvägsfrågor och tidigare Banverket blivit präglade av en miljö med fler regler, krav och striktare hantering. Vidare upplever medarbetarna att utvecklingen för organisationskulturen går i rätt riktning men inte kommer landa riktigt ordentligt förrän om ett antal år in i framtiden.

5.3.3 Framgångsfaktorer för lärandeperspektivet

I tabellerna nedan sammanfattas framgångsfaktorerna från teori och empiri. Tabellerna är i form av jämförelser mellan dels teoretiska faktorer jämfört med det önskade arbetssättet och dels det önskade arbetssättet jämfört med det verkliga utfallet.

För lärandeperspektivet behandlas alla teoretiska framgångsfaktorer väl i Trafikverkets styrande arbetssätt. Medarbetarkompetensen sköts väl genom tydliga processer, ett tydligt ansvar hos cheferna och personalomsättningen kan hållas under kontroll med hjälp av insatser grundade i uttömmande medarbetarundersökningar. Det beskrivna informationssystemet är väldigt väl beskrivet och stämmer lika väl överrens med teorin. Organisationskapitalet hanteras väl genom arbetsordningar och ett värdegrundsarbete. Inom lärandeperspektivet uppvisas brister främst för informationssystemets faktiska funktion. Det informationssystem som beskrivs av användarna är ett sammelsurium av olika system med databaser av varierande kvalitet.

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

Utvecklingen går i rätt riktning men det kvarstår arbete att förbättra IT-infrastrukturen. Ett problem som också finns kvar i organisationen är den kulturkrock som skett mellan före detta Vägverket och Banverket som hanteras genom ett gediget värdegrundsarbete.

Tabell 12 - Uppställda framgångsfaktorer med avseende på teori för det lärandeperspektivet i jämförelse med Trafikverkets önskade arbete

Lärandeperspektivet	
Teoretiska framgångsfaktorer	Trafikverkets arbete
Medarbetarkompetens	
Utvecklingsmöjligheter	Cheferna ansvarar för medarbetarens utveckling. Intern rekrytering föregår extern.
Rätt personalomsättning	Undviker felaktig personalomsättning genom att sträva efter NMI/MMI > 60
Rätt kompetens	Tydlig rekryteringsprocess efter grundlig behovsanalys
Informationssystem	
Ett öppet, enkelt system	Tillgängliga IT-lösningar
System för analyser och kunskapsåterföring	Öppna och exponerade datakällor
Bra kapacitet i IT-infrastrukturen	Skalbar för anpassning till förändrade kapacitetsbehov
Organisation	
Bra ledarskap	Väl beskriven roll och ansvar för Trafikverkets chefer
Organisationskultur	Värdegrundsarbete för en gemensam kultur
Likriktning	Värdegrundsarbete för en gemensam bild av verksamhetens syfte
Lagarbete	Värdegrundsarbete för att genom likriktning dra nytta av varandras kompetenser och erfarenheter

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

Tabell 13 - Trafikverkets önskade arbete inom lärandeperspektivet i jämförelse med verkligt utfall

Lärandeperspektivet	
Trafikverkets arbete	Verkligt utfall
Medarbetarkompetens	
Cheferna ansvarar för medarbetarens utveckling. Intern rekrytering föregår extern.	Stort engagemang från chefer att utveckla medarbetaren
Undviker felaktig personalomsättning genom att sträva efter NMI/MMI > 60	Pågående arbete för att hantera MMI < 60
Tydlig rekryteringsprocess efter grundlig behovsanalys	Tillräcklig kompetens för arbetet
Informationssystem	
Tillgängliga IT-lösningar	Myriad av system med varierande användarvänlighet. Överlappande system.
Öppna och exponerade datakällor	Omfattande databaser, varierande kvalitet och krav.
Skalbar för anpassning till förändrade kapacitetsbehov	Framgår inte i empiri
Organisation	
Väl beskriven roll och ansvar för Trafikverkets chefer	Höga betyg för den närmaste chefens arbete
Värdegrundsarbete för en gemensam kultur	Ett pågående arbete med organisationens värdegrunder med högt deltagande.
Värdegrundsarbete för en gemensam bild av verksamhetens syfte	Kulturkrockar mellan tidigare Banverk och Vägverk
Värdegrundsarbete för att genom likriktning dra nytta av varandras kompetenser och erfarenheter	

5.4 Centrala förutsättningar och krav

Trafikverkets relation till de förutsättningar och krav som ställs centralt från exempelvis Regeringen är ett ständigt uppföljningsarbete. Trafikverket behöver hela tiden vara medvetna om hur ställda krav efterlevs och hur hushållningen av tilldelade medel fungerar.

I Svensk författningssamling hittas under förordning med instruktion för Trafikverket (2010) de uppgifter regeringen gett Trafikverket i uppdrag att genomföra. Här beskrivs myndighetens ansvar för att skapa ett långsiktigt hållbart och samhällsekonomiskt transportsystem samt att verka för att de transportpolitiska målen uppfylls. Regeringen ställer upp ett antal skallkrav för myndigheten där följande berör underhållsverksamheten. Trafikverket ska... (Regeringen, 2010)

- ... svara för frågor om väganordningars tekniska utförande.
- ... inhämta och sprida kunskap och information om tillgänglighet, framkomlighet, miljö, hälsa och säkerhet inom sitt ansvarsområde.
- ... i sin roll som beställare särskilt verka för att produktiviteten och effektiviteten på marknaderna för investering, drift och underhåll ökar.
- ... ha väl fungerande rutiner, arbets sätt och samverkansformer som tillvaratar och möjliggör nationellt, regionalt och lokalt inflytande.
- ... samverka med andra aktörer och därvid vidta åtgärder i syfte att nå de transportpolitiska målen. De åtgärder som vidtas ska på ett effektivt sätt bidra till måluppfyllelsen. Vidtagna åtgärder ska årligen redovisas till regeringen, samt deras kostnader och effekter.

Vidare ställer regeringen i instruktionen och regleringsbrevet krav på redovisning och uppföljning av ett antal punkter. Trafikverket ska...

- ... årligen till regeringen redovisa produktiviteten för drift-, underhålls- och byggåtgärder inom det egna ansvarsområdet. (Regeringen, 2010)
- ... redovisa vidtagna åtgärder för att mäta och öka produktiviteten i anläggningsmarknadens funktionssätt. (Regeringen, 2011)

I regleringsbrevet ställs slutligen budgetramen upp för kommande verksamhetsår. Dessa krav och förutsättningar från förordningens instruktion samt regleringsbrev och andra förvaltningsregler utgör en grund för Trafikverkets planering vilket resulterar i en verksamhetsplan. Den aktuella verksamhetsplanen sträcker sig från 2012 till 2014.

5.4.1 Trafikverkets verksamhetsplan och rapporteringar

Trafikverket har i sin verksamhetsplan identifierat sex strategiska utmaningar (se sida 41) vilka anses visa områden med en diskrepans mellan önskvärt tillstånd och förväntad utveckling över ett längre perspektiv. De omfattar inte organisationens hela bredd utan är de delar vilka anses vara särskilt kritiska. Verksamhetsplanen beskriver vidare de förutsättningar verksamheten står inför de kommande åren. Här beskrivs transportefterfrågan, transportsystemets funktion samt de ekonomiska förutsättningarna. Avseende underhåll beskrivs i verksamhetsplanen ett förbättrat arbete som ska leda till förbättrad framkomlighet och robusthet. Detta framställs som ett trendbrott i levererad kvalitet. Samtidigt förväntas underhållet på vägar öka på grund av både ökad trafikmängd och nya anläggningar med högre underhållskostnader. Underhållsåtgärder på vägnätet kommer de kommande åren fördelas enligt Tabell 14.

Tabell 14 - Underhåll av vägnätet 2012-2014

Underhållsåtgärder väg (mnkr)	2012	2013	2014
Belagd väg	2 770	2 221	2 259
Bro	778	713	682
Tunnel	97	135	127
Grusväg	338	366	345
Vinterväghållning	1 635	1 684	1 734
Vägutrustning	1 298	1 355	1 341
Totalt	6 917	6 474	6 490

Inom arbetet med forskning och innovation har ett antal utmaningar och satsningar ställts upp inför verksamhetsplanens planeringsperiod. Dessa delar syftar till att tillföra ny kunskap, utveckla nya lösningar, verifiera och demonstrera lösningarna samt förbättra befintliga tjänster, produkter och processer.

Trafikverket redogör för resultat och leveranser i ett antal rapporter. Dessa är månads- och tertialrapporter, delårsrapporter och årsredovisningen. I tertial- och månadsrapporterna redogörs för, i olika detaljgrader, verksamhetens planering, investeringar, drift och underhåll, marknaden, strategiska frågor och för Trafikverkets styrkorts olika ingående perspektiv. I månadsrapporten presenteras resultat på en mängd mått för Trafikverkets fem perspektiv vilka visar på utvecklingen i de olika områdena. Delårsrapporterna är ren ekonomisk redovisning och i årsrapporten summeras året med beskrivningar av

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

transportutvecklingen, Trafikverkets verksamhet, de transportpolitiska målen och finansiell redovisning. Årsredovisningen redovisar en mängd intressanta resultat och prognoser inom myndighetens hela bredd. I följande tabell hittas, i årsredovisningen, redovisade områden kategoriserat efter det balanserade styrkortets perspektiv:

Perspektiv	Redovisat i årsredovisningen
Brukarperspektivet	Transportpolitiska mål – Tillgänglighet
	Transportpolitiska mål – Trafiksäkerhet
	Transportpolitiska mål – Miljö och hälsa
	Anläggningarnas tillstånd
	Genomförda åtgärder och resultat
Interna processperspektivet	Intern effektivitet
	Samverkan med andra aktörer
	Tillförlitlighet i väg- och järnvägsnätet
Lärandeperspektivet	Transportutveckling – Godstransporter
	Transportutveckling – Persontransporter
	Produktivitetens utveckling
	Medarbetare
Centrala förutsättningar och krav	Övrig rapportering
	Finansiell redovisning

För att hålla de ekonomiska ramarna som getts finns omfattande rutiner och beslut för rapportering, avvikelshanteringar, attestordningar etcetera vilka kopplas till ett antal olika system för den ekonomiska hanteringen, planeringen och uppföljningen:

- Agresso – Affärssystem för reskontror, anläggningsredovisning m.fl.
- Agresso Webinfo – Öppet system inom Trafikverket för uttag av information
- PLS – Projektledningssystem för planering och uppföljning använt på regional nivå av VO Investering och VO Underhåll
- PLS Rapportgenerator – Söka, bearbeta och presentera information ur PLS
- PULS – Verktyg för verksamhetsplanering och verksamhetsuppföljning på alla nivåer inom organisationen. Hanterar styrkort, mått och inrapporteringar från verksamhetsområden och centrala funktioner
- CDI – Elektronisk fakturahantering
- Business Pilot – Tidregistrering hopkopplad med Agresso

Maximeringen av den samhällsekonomiska nyttan inom drift och underhåll styrs i den nationella planen genom inriktning och omfattning för verksamheten samt avvägningen mellan det hög- och lågtrafikerade vägnätet. Drift- och underhållsverksamheten ställer upp ett antal leveransskvaliteter vilka är av nytta för brukaren. Beroende på brukarens krav beskrivs tre olika målnivåer för varje leveransskvalitet vilka sedan tilldelas en vägtyp. Genom dessa val kan underhållskontrakt och åtgärder styras för att använda pengarna där de gör mest nytta. De leveransskvaliteter Trafikverket ställt upp är följande:

- Framkomlighet/punktlighet
- Robusthet
- Trafik- och trafikantinformation
- Bekvämlighet
- Säkerhet
- Användbarhet

Definierade vägtyper är som följande:

- Storstadsområden
- Övriga nationella stamvägar plus anslutningsvägar med genomsnittlig årsdygnstrafik högre än 8000 fordon
- Utpekade pendlings- och servicevägar, inkl. viktiga vägar för kollektivtrafik
- Övriga vägar utpekade för näringslivet
- Lågtrafikerade vägar

5.4.2 Trafikverkets verksamhet utifrån centrala förutsättningar

Utifrån de centrala förutsättningarna och kraven behöver Trafikverket klara av att hålla givna ekonomiska ramar, uppfylla det givna uppdraget och arbeta för en maximerad samhällsnytta, det vill säga ge största möjliga nytta för pengarna.

De ekonomiska ramarna kontrolleras genom att sköta den finansiella redovisningen och enligt Riksrevisionen sköter Trafikverket detta arbete tillfredsställande. Den ekonomiska kontrollen speglas i svaren från de intervjuade där myndigheten anses ha stort fokus på att kontrollera ekonomiska aspekter. Studien visar inte på några uppenbara brister inom den finansiella hanteringen. Mål- och resultatuppföljningen visar inte samma styrka som den finansiella uppföljningen. Trafikverket har svårt att följa upp leveranser från driftsentreprenören vilket innebär att organisationen inte vet hur väl anslagen används. Ett exempel från intervjuerna var att Trafikverket inte klarar av att skilja mellan att få mycket stor nytta men att dra över budgeten med någon procent jämfört med att klara budget till mycket liten nytta. Det bristande uppföljningsarbetet grundas i övriga perspektiv där IT-systemen och egenkontrollen visar svagheter. Avseende samhällsekonomisk

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

nytta motiveras detta genom att nyttan finns inbyggd i kraven vilka sedan handlas upp till lägsta pris. Detta synsätt har inte kommunicerats inom organisationen då åsikterna kring huruvida Trafikverket arbetar för största nytta spretar väldigt.

5.4.3 Framgångsfaktorer för centrala förutsättningar och krav

I tabellerna nedan sammanfattas framgångsfaktorerna från teori och empiri. Tabellerna är i form av jämförelser mellan dels teoretiska faktorer jämfört med det önskade arbets sättet och dels det önskade arbets sättet jämfört med det verkliga utfallet.

Trafikverkets arbete med att hålla och kontrollera de ekonomiska ramarna sköts på ett tillfredställande vis och årsredovisningen ger i alla väsentligheter en rättvisande bild av den finansiella ställningen. För att kontrollera huruvida uppdraget fullföljs genomför Trafikverket ett arbete med mål- och resultatuppföljningar. Den samhällsekonomiska nyttan ska tillgodoses genom att de krav som ställs mot driftentreprenören ska vara grundad på samhällsekonomiska prioriteringsgrunder.

Tabell 15 - Uppställda framgångsfaktorer med avseende på teori för centrala förutsättningar och krav i jämförelse med Trafikverkets önskade arbete

Centrala förutsättningar och krav	
Teoretiska framgångsfaktorer	Trafikverkets arbete
Hålla ekonomiska ramar	Finansiell redovisning
Uppfylla tilldelat uppdrag	Mål- och resultatuppföljning
Maximera samhällsekonomisk nytta	Prioriteringsgrunder

Trafikverket får anses ha god kontroll över det ekonomiska utfallet med omfattande rutiner för hanteringen av ekonomisk uppföljning och avvikelshantering. Brister visar sig istället vid uppföljningen av resultat. Vidare är det samhällsekonomiska fokuset inte väl kommunicerat till medarbetarna där åsikterna spretar avseende pris kontra nytta.

Tabell 16 - Trafikverkets önskade arbete för centrala förutsättningar och krav i jämförelse med verkligt utfall

Centrala förutsättningar och krav	
Trafikverkets arbete	Trafikverkets utfall
Finansiell redovisning	Kontroll över ekonomiska utfall
Mål- och resultatuppföljning	Bristande uppföljningsarbete
Prioriteringsgrunder	Otydligt kommunicerade grunder

5.5 Sammanfattning framgångsfaktorer

Följande kapitel är en sammanfattande tabulering av de framgångsfaktorer som tagits fram i tidigare teoretiska och empiriska undersökningarna. I tabellen nedan identifieras överensstämmelser (=) och skillnader (!) mellan teori och empiri för respektive framgångsfaktor.

Tabell 17 - Sammanfattande tabulering av framgångsfaktorer grundat på både teori och empiri

Teoretisk framgångsfaktor	= Trafikverkets önskade arbete	= Trafikverkets faktiska arbete
Vägnät som uppfyller tekniska krav	= Grundpaket drift, tillståndsbedömningar och metodval	! Grundpaket drift, varierande form av stickprovskontroller
Tillgänglig och korrekt information	= Tillförlitlig trafikinformation	= Entreprenör rapporterar in arbeten
Snabb felavhjälpning	= Grundpaket drift bristhantering	= Grundpaket drift bristhantering
Nöjda kunder	= Kommunicera prioriteringar och mäta nöjdhet	= Trafikantbetyg
God kommunikationsstrategi	= Kommunikationsstrategi för Trafikverket	! Brister i den interna kommunikationen
Strategisk resursfördelning	= Avvikelsehantering och ekonomisk styrning genom samhällsekonomiska prioriteringsgrunder	= Samhällsekonomiska prioriteringsgrunder
Standardiserad arbetsmetodik	= Enhet Underhållskoordinerings arbete för samordning, likriktning och utveckling av verksamheten	! Verksamheten går mot arbete strukturerat nationellt men har fortfarande stora regionala skillnader
Förståelse för intressenterna	= Förståelse för och kunskap om intressent	= Goda kontakter med externa intressenter, för intern intressenthantering; se operativ skötsel
God kommunikation mot intressenter	= Relevant, korrekt och vid rätt tillfälle. Mediehantering ska ske så att ingen fråga går obesvarad	=
Förutse behov	= Innovationsprocessen sköts inom avdelningen	Flertal lovande projekt. Problem vid implementering
Plattform för utveckling och implementering av innovationer	= Anläggningsutveckling genom utvecklings	!

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

Följa natur- och arbetsmiljölagar	=	Säkerhets- och miljökrav från Anläggningsutveckling, miljöpolicy	=	Arbetar mot skullkrav med en ambition att överträffa kraven. Systematiskt arbetsmiljöarbete med goda resultat.
Tydligt förbättringsarbete	=	Strukturerat förbättringsarbete genom styrande dokument	!	Adhocförbättring enkelt att driva vidare. Begränsat strukturerat förbättringsarbete.
Utvecklingsmöjligheter	=	Cheferna ansvarar för medarbetarens utveckling. Intern rekrytering föregår extern.	=	Stort engagemang från chefer att utveckla medarbetaren
Rätt personalomsättning	=	Undviker felaktig personalomsättning genom att sträva efter NMI/MMI > 60	=	Pågående arbete för att hantera MMI < 60
Rätt kompetens	=	Tydlig rekryteringsprocess efter grundlig behovsanalys	=	Tillräcklig kompetens för arbetet
Ett öppet och enkelt IT-system	=	Tillgängliga IT-lösningar	!	Myriad av system med varierande användarvänlighet. Överlappande system.
System för analyser och kunskapsåterföring	=	Öppna och exponerade datakällor	!	Omfattande databaser, varierande kvalitet och krav.
Bra kapacitet i IT-infrastrukturen	=	Skalbar för anpassning till förändrade kapacitetsbehov	=	Framgår inte i empiri
Bra ledarskap	=	Väl beskriven roll och ansvar för Trafikverkets chefer	=	Höga betyg för den närmaste chefens arbete
God organisationskultur	=	Värdegrundsarbete för en gemensam kultur	=!	Ett pågående arbete med organisationens värdegrunder med högt deltagande. Kulturkrockar mellan tidigare Banverk och Vägverk
Likriktning	=	Värdegrundsarbete för en gemensam bild av verksamhetens syfte	=!	
Lagarbete	=	Värdegrundsarbete för att genom likriktning dra nytta av varandras kompetenser och erfarenheter	=!	
Hålla ekonomiska ramar	=	Avvikelsehantering och anslagsbudget	=	Kontroll över ekonomiska utfall
Uppfylla tilldelat uppdrag	=	Mål- och resultatuppföljning	!	Bristande uppföljningsarbete
Maximera samhällsekonomisk nytta	=	Prioriteringsgrunder	!	Otydligt kommunicerade grunder

5.6 Myndighetens befintliga styrkort

Detta kapitel beskriver Trafikverkets och Verksamhetsområde Underhålls styrkort. Styrkortet är av stor betydelse för att strategi och arbetssätt blir sammankopplade och effektiva.

Syftet med Trafikverkets styrkortsmodell är att det *"bidrar till att inrikta verksamheten på det som är avgörande att lyckas med"* (TDOK 2010:265) och ge följande styrkor för organisationen (TDOK 2010:265):

- *Den ska bidra till att styrningen får en strategisk inriktning.*
- *Den ska bidra till att styrningen utgår från en helhetssyn.*
- *Den ska bidra till att utveckla en resultatkultur.*
- *Den ska bidra till lärande och förbättring.*

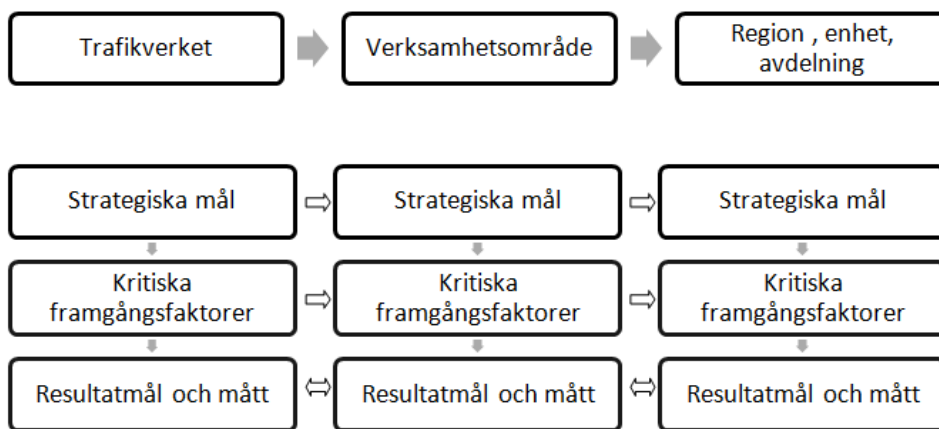
Trafikverkets styrkort ser på nästan alla sätt och vis ut som ett balanserat styrkort. Myndigheten har tagit till sig hur perspektiven ska interagera med varandra och perspektiven har anpassats för att fungera för offentlig sektor. Trafikverket har i sitt styrkort valt att arbeta med fem perspektiv. Dessa perspektiv är: uppdragsgivare, kund, ekonomi/internt, utveckling och medarbetare. Uppdragsgivarperspektivet består av mål och krav från regeringen och kan sägas motsvara centrala förutsättningar och krav. Kundperspektivet är identifierade prioriterade kundbehov. Med kunder menas för Trafikverket som tidigare beskrivet i 4.2 Interna processperspektivet trafikanter, resenärer och transportföretag. Kundperspektivet kan jämföras med det framtagna brukarperspektivet. Ekonomi/internt är all finansiell styrning och inre effektivitet eller här motsvarande interna processperspektivet. Medarbetarperspektivet behandlar kompetensförsörjning, jämställdhet, arbetsmiljö och arbetsvillkor. Slutligen är utvecklingsperspektivet det perspektiv som omfattar kunskapsuppbyggnad och innovation. Medarbetarperspektivet hanterar en del av lärandeperspektivet medan utvecklingsperspektivet är en del av det interna processperspektivet men har brutits ut ur dessa i Trafikverkets styrkort. Perspektiven hanteras i stort på ett bra sätt även om organisationsaspekterna och informationssystemen i det interna processperspektivet har förbisetts eller att inklusionen av dem varit otydlig.

Varje perspektiv förses med strategiska mål på Trafikverksnivå med tillhörande kritiska framgångsfaktorer, mått och resultatmål. De strategiska målen baseras på de strategiska utmaningarna för myndigheten och finns beskrivna tidigare i kapitel 5. Då styrkortet sprids neråt i organisationen, med undantag för resultatenheterna, ska de strategiska målen hämtas från den övergripande Trafikverksnivån, det vill säga de strategiska målen beskrivna i Trafikverkets

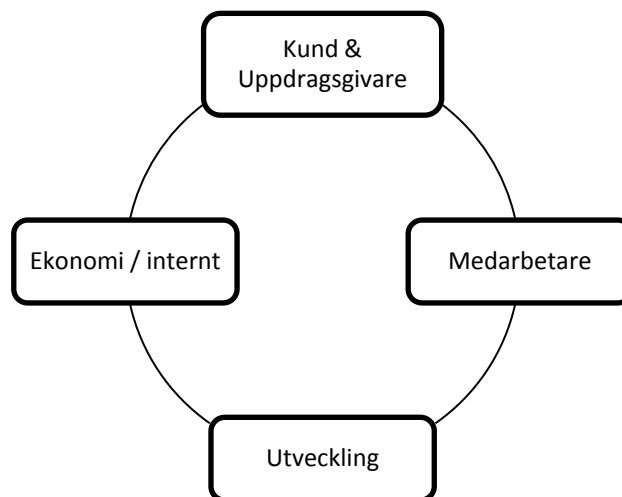
Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

styrkort i gällande verksamhetsplan. Kritiska framgångsfaktorer, mått och resultatmål kan vid spridning anpassas för respektive organisatorisk nivå eller även de hämtas från Trafikverksnivån. Spridningen av styrkortet ska ske minst ner till region- eller avdelningsnivå.

Vid spridningen och anpassningen till den egna organisatoriska nivån ska anpassningen av framgångsfaktorer, mått och resultatmål ske så att framgångsfaktorerna bygger direkt på framgångsfaktorn från nivån ovanför. Resultatmål och mått ska fungera så att de ger ett bidrag till nivån ovanför. För resultatmålen skapas herefter en mängd aktiviteter för att i den operativa miljön uppnå respektive resultatmål.



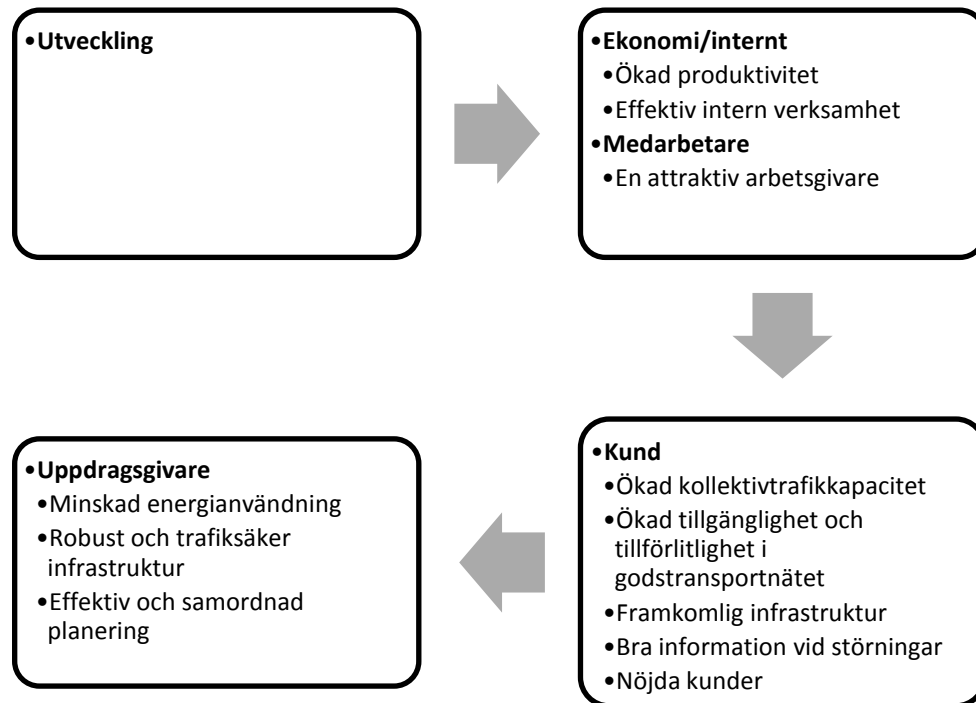
Figur 7 - Styrkortspridning och relation mellan mål, framgångsfaktorer och mått mellan olika organisatoriska nivåer för ett enskilt perspektiv



Figur 8 - Koppling mellan de olika perspektiven i Trafikverkets styrkort

Trafikverkets styrkort beskriver ett samband mellan de olika perspektiven med en gemensam koppling till verksamhetens vision och strategi, än en gång i likhet med det balanserade styrkortet. Myndigheten inser att det finns kopplingar mellan perspektiven och detta beskrivs som i Figur 8 men utöver detta är sambandet mellan perspektiven ottydliga. Det viktiga orsak – verkan sambandet finns inte beskrivet utan perspektiven upplevs i beskrivningarna snarare som fem separata fokusområden avseende orsakskedjan. Vid en närmare studie av de strategiska målen på kan möjligen ett orsak – verkan samband urskiljas vilket finns redovisat i Figur 9. Bortsett från att utvecklingsperspektivet helt saknar strategiska mål, att perspektiven för ekonomi/internt och medarbetare får en klumpig placering och att vissa delar av uppdragsgivareperspektivet upplevs som fokusområden snarare än viktiga mål för att sköta en verksamhet så finns tecken på ett samband där.

Vid spridningen av Trafikverkets styrkort till Verksamhetsområde Underhåll görs valet kring vilka strategiska mål som ska följa med till denna nivå. I tabell 18 åskådliggörs de olika strategiska målen för Trafikverket och Verksamhetsområde Underhålls styrkort. De strategiska målen varierar något, vilket är rimligt då styrkortet för verksamhetsområdet ska anpassas efter dess verksamhets förutsättningar. De strategiska mål som fallit bort är: framkomlig infrastruktur och nöjda kunder, båda inom kundperspektivet. Det strategiska målet för framkomlig infrastruktur återkommer sedan inte i något styrkort på avdelningsnivå medan nöjda kunder åter ses i tre av åtta avdelningar. För verksamhetsområdet tillkommer det två nya strategiska mål. I kundperspektivet tillkommer målet om minskad trängsel i storstadsregionerna och inom utvecklingsperspektivet ställs ett mål upp för forskning och innovationer att ge ökad avkastning.



Figur 9 - Antaget orsak - verkan samband för de strategiska målen ur Trafikverkets styrkort för 2012

Styrkortsspridningen från verksamhetsområdesnivå till avdelningsnivå har tagit en mängd olika former, se Tabell 19. Vissa avdelningar har kondenserat styrkortet till att enbart beröra de aspekter som rör avdelningen medan andra avdelningar har tagit med de allra flesta strategiska målen. Vidare skiljer sig den följdaktliga hanteringen av de strategiska målen åt. Endast avdelningen Anläggningsutveckling har mått och resultatmål för samtliga av sina strategiska mål. Övriga sju avdelningar har ett eller flera strategiska mål vilka helt saknar mått och resultatmål. Effektiviseringen av den interna verksamheten och arbetet för en attraktivare arbetsgivare är de två strategiska mål vilka finns representerade inom hela underhållsorganisationen och med tillhörande mått och resultatmål för alla avdelningar.

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

Tabell 18 - Jämförelse mellan de strategiska målen för Trafikverkets och Verksamhetsområde Underhålls styrkort

	Trafikverket	Verksamhetsområde Underhåll
Perspektiv	Strategiska mål	Strategiska mål
Uppdragsgivare	Minskad energianvändning Robust och trafiksäker infrastruktur Effektiv och samordnad planering	Minskad energianvändning Robust och trafiksäker infrastruktur Effektiv och samordnad planering
Kund	Ökad kollektivtrafikkapacitet Ökad tillgänglighet och tillförlitlighet i godstransportnätet Framkomlig infrastruktur Bra information vid störningar Nöjda kunder -	Ökad kollektivtrafikkapacitet Ökad tillgänglighet och tillförlitlighet i godstransportnätet - Bra information vid störningar - Minskad trängsel i storstadsregionerna
Ekonomi/internt	Ökad produktivitet Effektivare intern verksamhet	Ökad produktivitet Effektivare intern verksamhet
Medarbetare	En attraktiv arbetsgivare	En attraktiv arbetsgivare
Utveckling	-	Forskning och innovationer ska ge ökad avkastning

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

Tabell 19 - Strategiska mål för Verksamhetsområde Underhålls avdelningar. Tabulering av antal avdelningar med respektive mål från Trafikverks- eller verksamhetsområdesnivå och hur många av dessa med tillhörande mått och resultatmål

Strategiska mål	Antal avd. med respektive mål	Har mått och resultatmål
Minskad energianvändning	6/8	2/6
Robust och trafiksäker infrastruktur	6/8	3/6
Effektiv och samordnad planering	5/8	1/5
Ökad kollektivtrafikkapacitet	6/8	4/6
Ökad tillgänglighet och tillförlitlighet i godstransportnätet	6/8	3/6
Bra information vid störningar	2/8	2/2
Minskad trängsel i storstadsregionerna	7/8	2/7
Nöjda kunder	3/8	3/3
Ökad produktivitet	6/8	4/6
Effektivare intern verksamhet	8/8	8/8
En attraktiv arbetsgivare	8/8	8/8
Forskning och innovationer ska ge ökad avkastning	6/8	1/6

6 Analys

Följande kapitel analyserar och behandlar den empiri som presenterats i föregående kapitel med avseende på den teori mot vilken empirin jämförs. Först analyseras de i teorin identifierade och i empirin studerade framgångsfaktorer vilka är nödvändiga för en framgångsrik verksamhet. Därefter analyseras det styrkort Trafikverket arbetar efter.

6.1 Framgångsfaktorer för den statliga väghållaren

Det balanserade styrkortet belyser en stor bredd av verksamheten och om hänsyn tas till alla dessa olika faktorer skapas goda förutsättningar för en framgångsrik verksamhet. Trafikverket är i sin verksamhet väl medvetet om alla aspekter vilka erfordras för att lyckas. Men i en stor organisation finns alltid risken att hänsynen till vissa av alla dessa faktorer hamnar i skymundan i det operativa arbetet.

Generellt sett är Trafikverket medvetet om och hanterar samtliga framgångsfaktorer som identifierats i det teoretiska avsnittet. Det finns områden vilka operativt sköts väldigt bra medan andra områden har utrymme för förbättring. Följande analys behandlar och kommenterar empirin för respektive perspektiv.

Tjänstens eller produktens egenskaper är en stor del av brukarperspektivet då dessa ofta är det huvudsakliga syftet för en organisation. För Trafikverkets drift och underhållsverksamhet är ett dugligt vägnät centralt för att tillgodose kraven på en framkomlig och säker infrastruktur. Trafikverket har för detta ett omfattande nationellt kravpaket vilket beskriver alla funktionskrav vägnätet ska uppfylla. Detta kravpaket är inte utan brister men myndigheten arbetar kontinuerligt med utformningen för att komma åt brister då de uppdagas. Den kritik som kan åläggas detta arbete skulle vara att förändringarna ibland kan vara för drastiska istället för ett inkrementellt arbete. Det bör ges tid för modeller att mogna och finslipas allteftersom fel uppdagas i motsats mot att förkasta modeller då verksamheten stöter på problem.

Studien påvisar brister inom tillståndsbedömning och leveransuppföljning. Dessa delar sköts idag kravlöst på olika sätt beroende på projektledare och deras förutsättningar. Detta arbete sköts på mer eller mindre bra sätt men centralt är att spridningen av de allra bästa metoderna sker långsamt med tydliga regionala begränsningar. Metodernas variationer innebär implicit att det

finns utrymme för förbättringar men utan styrning och uppföljning av det som görs hämmas implementeringen av en bästa praxis. Det arbete som sker beträffande tredjepartsuppföljning kommer vara intressant att följa i framtiden och har i sig potentialen att lösa många problem med tillståndsbedömningar och leveransuppföljningar. Ett enhetligt, systematiskt arbete i denna form möjliggör nationellt jämförbar data och analyser därav. Mätningar och resultat kan här utöver kontraktskontroll användas som diagnostik vid svikande kundnöjdhet och dess utfallsmått: NKI.

Kundnöjdheten följs återkommande upp genom Trafikantbetyget. Trots subjektiviteten i mätningarna av brukarnas nöjdhet beträffande vägnätets underhåll är denna enhetliga och återkommande mätning ett bra sätt att följa utvecklingen över en längre tid. På grund av att undersökningen är så pass robust och hanterar en mängd aspekter kan den lätt användas för att identifiera brister i vägnätet. Trafikantbetyget blir därmed ett bra övergripande utfallsmått av Trafikverkets samlade arbete. Intressant hade varit att även jämföra dessa utfall med den kommande tredjepartsuppföljningens resultat. Trafikverket har på ett bra sätt identifierat vikten av nöjda kunder och arbetar systematiskt med uppföljningar trots de olika problemen som följer med mätningarna. Tyvärr har inte Trafikverket i sina styrkort tagit samma goda hänsyn till kundnöjdheten. Trafikverket beskrev som ett steg för nöjdare kunder avsikten av kommunicera de prioriteringar som görs i infrastrukturen för att skapa en förståelse och acceptans för lägestillståndet. Detta begrepp stöts inte på i någon omfattande grad vid empiristudierna vilket är tråkigt då det potentiellt kan vara ett kraftfullt verktyg om det hanteras på rätt sätt. Risken kan vara att myndigheten stöter på motstånd vilka ifrågasätter de gjorda valen. Med den expertis som finns inom organisationen och väl grundade beslut bör detta kunna mötas.

Snabb felavhjälpning och bristhantering ute på vägarna är utöver bra information viktigt för att skapa ett framkomligt men också tillförlitligt vägnät. Dessa styrs likt vägarnas funktionskrav i Grundpaket Drift och kan i likhet med övriga krav vara dels svåra att definiera och följaktligen svåra att kontrollera dels öppna för egen tolkning. Som med funktionskraven bör Trafikverket fortsätta med ett stegvis förbättringsarbete med prioritering på de delar vilka uppvisar problem avseende framkomlighet och trafiksäkerhet.

Det interna processperspektivet kan som tidigare framställts delas upp i fyra delar: operativ skötsel, intressenthantering, innovationsprocessen och reglerande och sociala processer. Den operativa skötseln hanterar kommunikationen, resursfördelningen och arbetsmetodiken. Trafikverket täcker dessa områden väl med en utförlig kommunikationsstrategi, en god styrning utifrån samhällsekonomiska prioriteringsgrunder och enheter för

verksamhetskoordinering. Dessvärre finns en diskrepans mot verkligheten vilken präglas av brister i den interna kommunikationen. Otydliga arbetsordningar och omorganisationer har skapat gränssnitt mellan enheter och avdelningar vilka leder till förvirring. Detta tillsammans med att medarbetare lever mycket på informella och gamla ingångar i andra delar av organisationen skapas ett riskmoment då bemanningen med tiden byts ut eller flyttar. Gränssnittens ”stuprörs”-karaktär är ständigt återkommande och ses som ett stort bekymmer. Vinsterna med att fokusera enheter på detta viset leder troligtvis till en individuell vässning av verksamheten men helheten tycks bli lidande. Här behöver man som beslutande ledning hitta forum för medarbetare att få helheten då Trafikverket har valt denna typ av specialiserad och vässad organisation. Rent generellt bör kommunikationen förbättras. Det framgår att det finns en klyfta mellan det strategiska och operativa arbetet där parterna till del saknar förståelse för varandras arbete och deras bidragande del i organisationens uppdrag. Oroväckande är att kommunikationen inte lyfts fram som prioriterat i medarbetarundersökningens prioriteringsmatris.

Kommunikationsproblemen fortplantas i resursfördelningen där ett gediget arbete genomförs med prioriteringsgrunder men vilket inte framgår för de som tillämpar arbetet i praktiken. Problematiken med att resurserna skulle användas ineffektivt upplevs inte aktuell då samtliga respondenter under intervjuerna visar på höga ambitioner att göra ett så bra arbete som möjligt. Oförståelse om och mellan arbetsområden kan här leda till en suboptimering där förbättringar initieras simultant eller att förbättringar redan provats någon annanstans. Bortsett från kommunikationsaspekten för resursfördelningen får aktuell resursfördelning ändå antas med hjälp av prioriteringsgrunderna skötas effektivt och ansvarsfullt.

Den slutliga delen för de operativa aspekterna i perspektivet är en optimerad arbetsmetodik. Arbetsmetodiken går inom verksamhetsområdet mot en nationell modell men inom det vardagliga arbetet finns det fortfarande mycket att förbättra på. Driftområdena runt om i landet har både likheter och skillnader och det finns troligen mycket att vinna vid ett utbyte av erfarenheter både mellan driftområden och mellan regioner. Det finns vägar inom organisationen för att sprida bästa praxis men det individuella arbetssättet har ändå svårt att spridas. Viljan finns hos projektledarna att lära av varandra men det saknas rätt forum att föra samman dem.

Om hanteringen av interna intressenter visar på oförståelse och förvirring så är hanteringen av externa intressenter desto bättre. Studien visar generellt på goda kontakter med externa parter. Hanteringen beskrivs grundligt, är rimlig och heltäckande. Särskild tyngd läggs på att inte släppa ärenden eller frågor förrän dess att de är avklarade vilket utåt inger en stark image och förtroende.

Trafikverkets arbete för att utveckla branschen genom dess innovationsprocesser är omfattande och inkluderar alla delar av verksamhetsområdet. Projekten är flera och täcker en god bredd med hänsyn till både det kortsiktiga verksamhetsnära utvecklingsarbetet och långsiktiga projekt med bland annat ersättningsformer. Röster har lyfts både för och emot huruvida Trafikverket framgångsrikt klarar av att implementera goda resultat. Att implementera innovationer i byggbranschen är erkänt svårt och de branschspecifika förutsättningarna påverkar med stor sannolikhet innovationsprocessens implementeringsförmåga. En vidare studie hade varit av intresse hur Trafikverket i denna form klarar av att omvandla forskning till nytta.

Vid undersökning av de sociala processerna vilket behandlar dels natur- och arbetsmiljö och dels det kontinuerliga interna förbättringsarbetet visades en varierande bild av arbetet. Samtliga delar inom verksamhetsområdet påtalade skallkrav vilka ska följas avseende natur- och arbetsmiljö. I vissa fall var det problem att uppnå dem och i andra fall fanns ambitionerna att överträffa dem. Energieffektiviseringen och energideklarationer lyftes fram som områden där myndigheten ligger i framkant och har goda förutsättningar att i framtiden klara av åtstramningar. För arbetsmiljön sätts det mycket höga ambitioner i de styrande dokumenten där medarbetarna ses som en mycket viktig parameter. Vid frågor kring Trafikverket som arbetsgivare ges överlag goda vitsord men den höga ambitionen i policys nämns aldrig. Detta är i sig inte något problem, då på myndigheten på många områden får anses vara en attraktiv arbetsgivare, men när just *"Trafikverket är en attraktiv arbetsgivare"* (TRV 2011/46048A) är ett strategiskt mål för en av sex strategiska utmaningar är det underligt att denna ambition aldrig påtalats under intervjuerna.

Trafikverket genomför ett omfattande effektiviseringsarbete, med åtstramningar och bemanningstak, men intressant är att vid undersökning av förbättringsarbetet uppdagades få mekanismer för ett strukturerat kontinuerligt förbättringsarbete. Forum för att föra vidare goda idéer och problem hanteras både i rutiner och operativt fullgott. I rutinerna finns för förbättringar tydligt beskrivet tillvägagångendet från idé till uppföljning och operativt uppger en stor majoritet att de har lätt att hitta vägar att föra idéer vidare. Ad hoc-förbättringar hanteras därmed bra, men att kontinuerligt vässa och effektivisera verksamheten saknas. Få enheter har mått på egna leveranser och därav heller inte några krav att förbättra dessa över tid. Trafikverkets idé med att effektivisera sin verksamhet tycks innebära att minska input till en konstant output vilket står i motsats till det Kaplan & Norton förespråkar där de hellre lyfter fram en ökning av output till konstant input. Trafikverkets metod medför en ovisshet som hos medarbetarna kan upplevas som oroande och

betungande. Höjda röster mot Trafikverket som en bra arbetsgivare har ofta betonat just omorganisationerna som en negativ påverkan.

Inom lärandeperspektivet har Trafikverket identifierat samtliga, i detta arbete, framtagna framgångsfaktorer. För medarbetarens kompetens finns goda förutsättningar i Trafikverkets organisation. Trafikverket har lagt fokus på att framstå som en attraktiv arbetsgivare vilket framgår tydligt i myndighetens personal- och arbetsmiljöpolicy. Vidare ges cheferna ett tydligt ansvar att verka för sina medarbetares bästa avseende både arbetsmiljön och den personliga utvecklingen. Vid intervjuer med anställda och i medarbetarundersökningar framgår det tydligt att cheferna visar ett stort engagemang att utveckla sina medarbetare. För att ytterligare skapa förutsättningar för medarbetarens utveckling föregås den ordinarie rekryteringen av en intern annonsering vilket möjliggör att uppbyggd kompetens bevaras och utvecklas inom organisationen. Vid all rekryteringen sker en behovs- och kravanalys som i sin tur bör bidra till en minimering av felrekrytering i form av överflödigt arbetskraft eller medarbetare med fel kompetens. Trafikverkets arbete för att behålla personalkapitalet sköts på ett betryggande vis genom att kontrollera utfallsmåttet MMI. Genom denna mätning av medarbetarnas omständigheter kan problemområden belysas och åtgärder initieras där de är av störst behov och gör mest nytta. Efter 2011 års otillfredsställande resultat i medarbetarundersökningen har arbetet att ta fram handlingsplaner, för att åtgärda resultatet, spridits inom hela verksamhetsområdet. I studien har det tydligt framgått att Trafikverket visar mycket goda resultat avseende området medarbetarkompetens inom lärandeperspektivet. Det långsiktiga arbetet med att tillhandahålla en kompetent myndighet är betryggande.

Avseende informationssystemen har Trafikverket uttömmande dokumentation gällande utformning och krav på de system som ska tillhandahållas organisationens olika delar. Det informationssystem som beskrivs i TDOK 2010:305 framstår som ett skolboksexempel på ett flexibelt, tillämpat och effektivt IT-system. Beskrivningen hanterar samtliga framgångsfaktorer för ett bra informationssystem. Problematiken då verkligheten studeras är att det finns rester kvar efter sammanslagningen av Vägverket och Banverket. Det får anses vara förstäligt att bildandet av Trafikverket medför ett tidskrävande arbete för anpassningen av IT-systemen. Här har Trafikverket arbete kvar med att strömlinjeforma informationssystemen enligt den beskrivning som görs i de styrande dokumenten. För underhållsverksamheten är detta arbete svårt att direkt åtgärda då mycket hanteras av den centrala funktionen IT. Informationssystemen är oavsett ett område vilket bör förbättras och verksamhetsområdet bör verka för att, inom sitt mandat, driva på arbetet och belysa konsekvenser.

Processerna med de organisatoriska aspekterna inom lärandeperspektivet hanterar ledarskapet, kultur, likriktning och lagarbete. Ledarskapet har som tidigare nämnts fått ett gott erkännande med idel goda kommentarer och höga betyg. Trafikverket har tydligt beskrivit den roll cheferna har och vilket ansvar de innehar. Intervjuer och interna undersökningar tyder på att cheferna på ett mycket bra vis lever upp till rollen och ansvaret. Resultaten kommer trots ett effektiviseringsarbete och en sammanslagning. Effektiviseringsarbete innebär att medarbetarnas anställning är osäker men detta är inget som speglas i bedömningen av de närmaste chefernas arbete. Avvecklingen av två stora verk och bildandet av ett nytt har skapat skillnader och sammanstötningar i vanor och rutiner. Hanteringen av detta manifesteras i ett omfattande värdegrundsarbete med högt deltagande vilket bör påskynda processen mot en gemensam organisationskultur, ett gemensamt arbetssätt och utbyte av kunskap och kompetenser. Att kontinuerligt arbeta med värdegrunder är en stor del av att skapa en effektiv och trivsamt organisation och Trafikverket får anses sköta detta bra.

De centrala förutsättningarna och kraven handhar kontrollen av budget, uppföljning av uppdrag och att verksamheten sköts ansvarsfullt med hänsyn till medborgarnas skattepengar. Trafikverket har idag ett stort fokus vid de ekonomiska parametrarna. Ekonomisystemen anpassas till ekonomer och uppföljningar görs strikt avseende budget. Med detta har följt ett gediget och omfattande arbete med den finansiella redovisningen. Huruvida Trafikverket kan rapportera hur de håller ekonomiska ramarna råder det i studien inga tvivel om. Att uppfylla uppdraget är dessvärre sämre. Med detta menas inte att Trafikverket inte levererar det de ska utan snarare att på grund av bristfällig tillståndsbedömning kan man inte med säkerhet rapportera in pålitliga resultat.

Framgångsfaktorer behöver inte bara identifieras av Trafikverket, utan för att nå framgång bör dessa faktorer spela in i organisationens styrande verktyg för att kontinuerligt vässa verksamheten. Nästa kapitel analyserar därför Trafikverkets styrkort och hur det står sig i jämförelse med ett balanserat styrkort.

6.2 Ett tillämpat styrkort

För att ett balanserat styrkort ska fungera krävs mer än att verksamheten det avser delas upp i olika perspektiv. Det balanserade styrkortet ska hantera kort- och långsiktighet och tidshorisonterna ska kopplas samman med en logisk orsakskedja. Varje perspektiv ska verka stärkande för målen i nästkommande perspektiv. Dessutom ska styrkortet spridas i organisationen och anpassas till varje avdelnings speciella förutsättningar. Alla delar av en organisation kan på något vis bidra till att nå organisationens vision eller verksamhetsidé. Det är dessa kritiska bidragande faktorer styrkortet ska ta fasta på för att vässa respektive verksamhet för en optimerad helhet.

Har Trafikverket lyckats med att sätta samman ett bra styrkort eller finns det områden med svårigheter vilka kan förbättras? Denna studie antyder att det finns ett antal märkliga aspekter i Trafikverkets styrkort vilka kommer analyseras i detta kapitel. Det bör påpekas att i verksamhetsplanen för 2012-2014 beskrivs valet av strategiska utmaningar som: "... *kritiska områden vi i ett längre perspektiv (cirka 10 år) ser ett gap mellan önskvärt tillstånd och förväntad utveckling.*". Med detta följer att även styrkortet, vilket bygger på dessa utmaningar, fokuserar på bristande områden. En sådan fokusering är ett avsteg från styrkortsmodellen och även det balanserade styrkortet vilka inte begränsar sig till fokusområden utan behandlar väsentliga aspekter inom all verksamhet. I denna del av analysen analyseras först valen av strategiska mål för att sedan se hur orsak – verkan sambandet fungerar tillsammans med de strategiska målen.

De strategiska målen i Trafikverkets styrkort passar inte alltid in i kontexten för ett balanserat styrkort. Vissa mål ämnar uppenbart uppfylla aspekterna i respektive perspektiv medan andra kan ifrågasättas. Ett återkommande problem i styrkortet är att avdelningar inkluderar strategiska mål i sitt styrkort vilka inte kan påverkas i dess arbete. Dessa strategiska mål har då heller inte tilldelats mått och resultatmål vilket uppenbart visar på irrelevansen för avdelningen. I uppdragsgivarperspektivet är målet "*Robust infrastruktur ska bidra till att huvuddelen av regeringens etappmål för trafiksäkerhet nås*" ett bra exempel på, ett för myndigheten, relevant mål. Målet stämmer väl överens med Trafikverkets vision om en trygg infrastruktur, styr organisationen mot densamma och för Verksamhetsområde Underhåll är trafiksäkerheten en viktig aspekt i deras arbete för framkomlig och säker infrastruktur. För detta strategiska mål definieras ett bra utfallsmått i form av att antal dödade i trafiken ska minska med ett visst antal per år genom åtgärder inom både väg- och järnvägsnätet. Vid en spridning neråt i organisationen kan varje verksamhetsområde och avdelning se hur deras verksamhet kan bidra till detta utfall genom att styra sin verksamhet med hjälp av drivande mått. Det strategiska målet har förts ner ordagrant till verksamhetsområdet med nya gränser på resultatmålen för

Underhåll att uppnå. I nästa steg till avdelningsnivå har detta mål lagts på sex av de åtta avdelningarna men endast Underhållsområden, Nationellt underhåll och Anläggningsutveckling har tilldelade resultatmål. Här får det anses som rimligt att dessa tre avdelningar med resultatmål bör ha med målet i sina styrkort. Övriga avdelningar bör inte alls tagit upp målet i sitt styrkort då deras arbete inte kan påverka det.

De två övriga strategiska målen i uppdragsgivarperspektivet kan ifrågasättas. Dessa mål hanterar en minskad energianvändning i transportsektorn samt effektivare och samordnad planering. Energieffektiviseringen delas upp och sprids på ett bra sätt inom den undersökta organisationen men det strategiska målet har inte en roll att spela i ett balanserat styrkort i denna form. Som målet uttrycks och är placerat är det svårt att inse hur det ska kopplas till övriga perspektiv. Om detta strategiska mål ställs som ett krav från regeringen anser jag att det bör lyftas ur styrkortet och hanteras som ett övergripande fokusområde parallellt med det balanserade styrkortet för en god ”ordinarie” verksamhet. Är energieffektiviseringen en del av ett kontinuerligt arbete som ska fortsätta i framtiden bör målet istället placeras i det interna perspektivet som en aspekt av de sociala processerna. Effektiv planering ska definitivt placeras i det interna perspektivet då den berör operativ skötsel. Effektiviseringen av planeringen är ett av de strategiska målen vilka lite slumpmässigt trillar in i styrkort utan tilldelade resultatmål. Den avdelning vilken har behandlat målet är Planering men kan målet möjligen inte fått mått och resultatmål för andra avdelningar?

För uppdragsgivarperspektivet saknas de generella kraven och förutsättningarna vilka finns beskrivna och definierade av regeringen. Behandlingen av detta perspektiv skapar en upplevd känsla av att styrkortet är begränsade fokusområden snarare än de delar Trafikverket ska uppfylla för att leva upp till myndighetens syfte.

Kundperspektivet har för de strategiska målen skötts på ett bra sätt. Perspektivet hanterar kollektivtrafik, godstransporter, framkomlighet, information och nöjdhet på ett generellt sätt. Sammantaget täcker dessa mål tjänstens egenskaper, tillförlitlighet och kundnöjdhet på ett betryggande vis. Vad som kan kritiseras i detta perspektiv är snarare den nedbrytning av kritiska framgångsfaktorer, mått och resultatmål som gjorts på Trafikverksnivå. Nedbrytningen påminner än en gång om fokusområden där viktiga aspekter hamnar i skugga. Resultatmålen lyfter fram spårbunden trafik i fem av de sex målen. Dessa resultatmål är väl valda för den spårbundna trafiken men försakar eller överskuggar hela vägnätet. För det sista målet, kundnöjdhet, definieras inte något resultatmål eller mått alls. Kundnöjdheten följs kontinuerligt genom Trafikantbetyg och skulle vara ett bra utfallsmått för hur kunderna upplever

Trafikverkets leveranser. Måttet är lättdefinierat utifrån den metod Trafikverket tillämpar men problemet är troligtvis svårigheten att direkt koppla drivande mått till ett sådant utfallsmått. Som trafikslagsövergripande statlig myndighet ska myndigheten vara just övergripande och inte enbart ta upp mål för ett trafikslag samt våga ställa upp svårdefinierade, men likväl, viktiga mål som i fallet kundnöjdhet. Trafikverket bör dela varje strategiskt mål i resultatmål för dels vägnätet dels den spårbundna trafiken. Med styrkortet i denna form skickas signalen att kollektivtrafik, tillgänglighet, framkomlighet och information i väginfrastrukturen inte är av någon vikt för myndigheten. Att en myndighet vilken lägger miljarder på vägnätet inte, på Trafikverksnivå, har några resultatmål om framkomlighet, kollektivtrafik, information eller godstransporter är oroande.

Vid spridningen till verksamhetsområdet sker något märkligt. Målet *"Infrastrukturen ska vara framkomliga enligt definierade leveranskvaliteter"* saknas helt på verksamhetsområdesnivån och följaktligen även på avdelningsnivå. Detta mål är möjligen det allra viktigaste strategiska målet i hela kundperspektivet och är utöver trafiksäkerheten Verksamhetsområde Underhålls huvudsakliga syfte. För kvarvarande strategiska mål har verksamhetsområdets resultatmåls fokus nu förändrats. I figur 7 illustreras hur resultatmålen ska bidra till resultatmålet på ovanstående organisatorisk nivå. För det strategiska målet *"Tillgängligheten och tillförlitligheten för långväga godstransporter i det strategiska nätet ska öka"* definieras resultatmål vilka strider mot styrkortsmodellen. På Trafikverksnivå sätts resultatmål för punktlighet för godståg och på verksamhetsområdesnivå sätts resultatmålet som minskat totalstopp i fordonstimmor för tungtrafik på vägnätet. Minskat stopp i vägnätet bidrar inte till punktlighet för godståg. Liknande fokusändring görs även för information där på Trafikverksnivå mål ställs beträffande resenärer vilka är nöjda med informationen vid störning i järnvägstrafiken och på verksamhetsområdesnivå mål ställs för överensstämmelse mellan vägätgärder och information om desamma på internettjänsten "Läget i trafiken".

Problematiken som uppstått i detta perspektiv kommer av att ingen separation gjorts av trafikslagen. Kundperspektivet och dess spridning hade varit väldigt bra om övergripande kritiska framgångsfaktorer, mått och resultatmål definierats för respektive trafikslag. Resultatet har istället blivit att allt fokus hamnar på järnvägsnätet eller att verksamhetsområdet måste strida mot styrkortsmodellen och förutsättningen med resultatmålen inbördes beroende och bidrag.

Perspektivet Ekonomi/Internt belyser ett fokuserat effektiviseringsarbete. Trafikverket ska här öka produktiviteten i anläggningsbranschen samt effektivisera den interna verksamheten. Måttet för

produktivitetseffektiviseringen definieras som *"frigjorda medel genom ökad produktivitet i anläggningsbranschen, mnr"*. En problematik med detta mått och mål är att kontrakten på de olika driftsområdena handlas upp över lång tid till lägsta pris. All den ökade produktiviteten som genomförs hamnar inte hos Trafikverket utan utgör vinsten för entreprenören. Frigjorda medel genom effektiviserad produktivitet syns eventuellt först vid en ny upphandling av driftområdet och då förutsatt att effektiviseringen går att koppla direkt till förändrat belopp på anbuden. Detta strategiska mål vill jag starkt ifrågasätta på grund av denna problematik. Jakten på ökad produktivitet i anläggningsbranschen bör istället läggas inom utvecklingsperspektivet och med drivande mått exempelvis i form av implementerade forskningsresultat. Vid framgångsrik implementering av forskning kommer produktiviteten slutligen åter Trafikverket till godo vid upphandlingarna av driftsområdena. Avseende intern effektivisering mäts även detta i form av frigjorda medel. Det strategiska målet i sig kan övergripande beskriva en önskan om att trimma verksamheten. Men då resultatmålet beskrivs som frigjort belopp blir effektiviseringen ett sparkrav på organisationen snarare än en effektivisering. Det innebär vid spridningen av styrkortet finns risken att organisationen kommer jaga kostnader snarare än att öka sin output. Genom att på ett strukturerat sätt följa upp vad som levereras internt och ställa krav på förbättringar över längre tidsperioder skulle detta medföra att Trafikverket till konstant input skulle leverera högre output. Vad detta innebär som resultatmål för organisationens helhet och delar vore intressant att undersöka i ett framtida arbete.

Ekonomi/internt beskriver enbart dessa två strategiska mål vilka för perspektivet ska medföra att verksamheten lyckas med det som är avgörande för myndighetens framgång. Perspektivet beskriver inte alls den operativa skötseln, intressenthandlingen eller de sociala processerna. I det balanserade styrkortet och innovationsprocessen hanteras genom en effektivisering vilken kan ifrågasättas och är bekymmersam att följa upp. Detta perspektiv visar än en gång på ett styrkort som gått från att beskriva och styra en verksamhets väsentligaste delar till fokusering på områden vilka upplevs som problem.

Syftet med Trafikverkets styrkort är dels att skapa en lärande organisation med hänsyn till helheten. Med detta i åtanke är de strategiska målen för utvecklings- och medarbetarperspektiven oroande läsning. På Trafikverksnivå finns det inga strategiska mål för utvecklingsperspektivet. Att vara en lärande organisation utan styrning av utvecklingsperspektivet är uppenbart en svårighet. På verksamhetsområdesnivå har ett strategiskt mål för utvecklingen dock definierats. Trafikverkets forsknings- och innovationsarbete ska här ge en ökad avkastning genom påvisbara produktivitetsvinster. Detta mål motsvarar det effektiviseringen av produktionen i föregående perspektiv bör varit. Genom detta arbete verifieras en ökad samhällsnytta till en bibehållen input vilket

kanske eller kanske inte även kommer Trafikverket tillgodo vid nya upphandlingar. Följden blir en påvisad ökad samhällsnytta idag och en möjlig vinst i framtiden. Inom medarbetarperspektivet finns målet om att vara en attraktiv arbetsgivare vilket är ett bra utfallsmått för organisationens kompetens, kultur och ledarskap. Arbetet för att stärka detta strategiska mål, vilket har som resultatmål ett MMI över 60, sker genom handlingsplaner vilka hanterar de återkommande medarbetarundersökningarna och de problem som presenteras däri. Detta strategiska mål hanterar på ett mycket bra sätt lärandeperspektivet avseende medarbetarkompetens och organisation och kondenserar, bortsett från informationssystemen, hela lärandeperspektivet i en framgångsfaktor.

Trafikverkets styrkortmodell är på många plan mycket bra men problem har visat sig i implementeringen av styrkorten i verksamheten. Styrkortet som syftar till att inrikta verksamheten på de delar som är avgörande för ett lyckat arbete, både kort- och långsiktigt, är i de flesta fallen ett verktyg vilket fokuserar på områden med brister. Styrkortet ska, som både Trafikverkets styrkortmodell och det balanserade styrkortet beskriver, behandla organisationens breda verksamhet inte hantera brister. Styrkortet kan istället kopplas till de koncentrerade effektiviseringsarbeten beskrivna i Trafikverkets verksamhetsplan. Detta inriktade arbete har vid spridningen inom organisationen gjort att verksamhetsområden och avdelningar hamnat i besvärliga situationer där valet har gjorts mellan väg och järnväg. Ett balanserat styrkort ska inte vara antingen eller, utan för Trafikverket måste båda delar lyftas i ett verksamhetsstyrande verktyg. Fokuserade tidsbegränsade insatser från regeringen eller bristhantering inom prioriterade områden bör istället för nuvarande utformning parallellt komplettera styrkorten vilka i sin tur hanterar det kontinuerliga dagliga arbetet inom myndighetens alla delar. Avseende spridningen av styrkorten visar utformningarna på stora skillnader mellan avdelningarna. Det bör här särskilt klargöras att strategiska mål, mått och resultatmål enbart ska inkluderas då dessa berör den aktuella avdelningen. Vidare bör styrkortsmodellen och det följande arbetet förstärkas avseende orsakskedjan vilken beskrivs av Kaplan och Norton som en viktig del av det balanserade styrkortet. Trafikverkets styrkort saknar här den uppenbara, logiska följd som behövs och krävs för ett effektivt nyttjande.

Styrkortsmodellens styrning av resultatmål tillsammans med de, avseende trafikslag, begränsande strategiska målen tvingar ofta avdelningar till resultatmål vilka enbart behandlar ett av trafikslagen. För att undvika att väg eller järnväg uteblir i styrkorten bör Trafikverket dels definiera strategiska mål för respektive trafikslag eller generella strategiska mål som täcker båda, dels tillåta verksamhetsområden ta fram ett eller flera resultatmål vilka bidrar till resultatmålen på ovanstående organisatorisk nivå. Detta bör göras eftersom

verksamheten på Trafikverksnivå har svårt att sätta sig in i arbetet och problemen inom varje verksamhetsområde och avdelning. Om verksamhetsområden och avdelningar inte har möjligheten att sätta upp flera resultatmål riskerar allt för specifika resultatmål på Trafikverksnivå leda till svåra situationer längre ner i organisationen.

Trafikverket har goda möjligheter att förändra styrkortet och anpassa det till verksamhetens bredd då många lämpliga mått, vilka beskriver utfallet av det väsentligaste inom myndighetens uppdrag, redan finns att tillgå. Rent konkret bör styrkortet mer arbeta mot de som redovisas i Trafikverkets årsredovisningar. Med en utgångspunkt i årsredovisningen kan en enhetligare målinriktning tas fram. Förslagsvis kan styrkortet med mått direkt från årsredovisningen utformas enligt Tabell 20. Med de faktorer som tas upp i årsredovisningen saknas ordentliga mått för intressenthanteringen i form av Samverkan med andra aktörer och Intern effektivitet. I övrigt skulle dessa utfallsmått täcka hela brukar- och lärandeperspektivens behov och hela perspektivet för centrala förutsättningar och krav.

För interna processer skulle inte ingående delar i årsredovisningen vara fullgoda för ett komplett styrkort vilket kan representera hela underhållsområdet. Brukarperspektivets behov av ett vägnät som uppfyller de tekniska kraven och snabb felavhjälpning täcks av tillgängligheten, säkerheten och tillståndet för vägnätet. Kundnöjdheten och informationsbehovet beskrivs genom Trafikantbetygets kundundersökningar. Inom lärandeperspektivet är medarbetarundersökningens mått i princip heltäckande. Undersökningen beskriver och täcker behovet av: utvecklingsmöjligheter, personalomsättning, kompetens, ledarskap, kultur, likriktning och samarbete. Det som skulle kunna utvecklas här vore informationssystemparametrarna om tillgängliga IT-lösningar, kapacitet och system för analyser och återkopplingar. Centrala förutsättningar och krav är till största del ett uppföljande arbete där avstämning görs mot budget och uppdrag. Det ekonomiska arbetet får, utan att ha gått på djupet, anses vara tillräckligt i dagens läge.

Med detta visar studien på att underlaget för att styra verksamheten, till största del, finns tillgängligt men att vid genomförandet av styrkortsmodellen har allt för stor möda lagts på fokusområden och försakat det vardagliga arbete som måste göra rätt.

Framgångsfaktorer för drift och underhåll i anläggningsbranschen

Tabell 20 - Förändrat styrkort baserat på rapporterade faktorer i Trafikverkets årsredovisningar.

Förslag på utformning av styrkort med mått	
Brukarperspektivet	
Tillgänglighet	Totalstopp på det statliga vägnätet, fordonstimmar
Trafiksäkerhet – Skyddade trafikanter	Omkomna/allvarligt skadade i trafiken
Trafiksäkerhet – Oskyddade trafikanter	Omkomna/allvarligt skadade i trafiken
Anläggningars tillstånd – Väg	Uppfyllelse av leverans kvalitet för vägtyper, andel IRI>44mm/m, andel spår djup>15mm vid ÅDT>2000
Kundnöjdhet	Trafikantbetyg
Intern processperspektivet	
Miljö och hälsa	Koldioxid, kväveoxider, buller
Genomförda åtgärder och resultat	Underhåll per vägtyp och kronor per vägmeter
Produktivitet	Andel belagd vägyta och kostnad kr/kvm
Samverkan med andra aktörer	(saknas)
Intern effektivitet	(saknas)
Lärandeperspektivet	
Medarbetare	MMI
Centrala förutsättningar och krav	
Finansiell rapportering	Resultaträkning, Balansräkning, Redovisning, Finansieringsanalys

7 Slutsats

Med utgångspunkt i Kaplan & Nortons teorier om en effektiv organisation har styrkor och svagheter hos Trafikverkets verksamhet belysts i denna studie. Det framgår att myndigheten har en medvetenhet och höga ambitioner i sitt beskrivna arbetssätt avseende samtliga teoretiskt framtagna framgångsfaktorer. En majoritet av dessa faktorer omsätts även med stor framgång i verkliga resultat.

Organisationen är väldigt duktig inom många olika kompetensområden och har ett bra ledarskap. Trafikverket arbetar på både kort- och långsiktig basis med en vass operativ projektledning närmast driftsintreprenörerna och en bred forskningsorganisation med god koppling till alla delar inom underhållsverksamheten. Kommunikationen utåt och den externa intressenthanteringen är också goda exempel för myndigheten.

Trafikverket styr sin verksamhet genom en styrkortmodell, mycket lik den framtagna av Kaplan & Norton, vilken beskriver, mäter och följer upp de delar i verksamheten vilka är av väsentlig betydelse för ett effektivt arbete. Dessvärre haltar Trafikverkets styrkort vid tillämpningen. Överlag visar studien på märklig styrning och, eller möjligen på grund av, dålig kommunikation. Kondenseras problemen kan följande fyra områden identifieras:

1. Bristande uppföljningsarbete
2. Brister i intern kommunikation
3. Svagt IT-system
4. Tillämpning av styrkort

För Trafikverket som myndighet bör det vara av intresse att ta fram handlingsplaner för att hantera dessa fyra områden.

Bristerna i uppföljningsarbetet visar sig på flera separata områden. Uppföljningen av leveranser från extern part inom brukarperspektivet är helt personberoende och utan erfarenhetsutbyten mellan driftsområden skapas inte någon bästa praxis att arbeta efter. Vidare visas bristande uppföljning även av det egna arbetet. Trafikverket har stora ambitioner att genomföra ett omfattande effektiviseringsarbete men är samtidigt dåliga på att följa upp vad de egna medarbetarna presterar. Om vi återvänder till Kaplan & Nortons citat i inledningen som lyder: *"what you measure is what you get"*, innebär detta även att det som inte mäts inte heller kan förbättras. Följden blir ett ostrukturerat förbättringsarbete och att Trafikverkets effektiviseringsarbete inte kan

redovisas som en ökad output utan det blir naturligt att skära i det myndigheten är bra på att mäta och följa upp: ekonomisk input. Trafikverket betonar vikten av att bli en resultatorienterad organisation, men rätt förutsättningar saknas. För att skapa en resultatorientering behöver arbete läggas ner på att göra de kvalitativa resultaten förståeliga och mätbara för att sedan konsekvent utföra uppföljningsarbeten. Dessa uppföljningar kan därefter ligga till grund för strukturerade förbättringar och följligen effektiviseringar.

Den interna kommunikationen har också utrymme för förbättringar. Arbetet som sker inom verksamhetsområdets olika delar är generellt sett tillfredställande men kommunikationen mellan olika gränssnitt och särskilt mellan operativ och strategisk nivå är lidande. Myndigheten har gått mot att organisatoriskt samla likartad kompetens och genom det har väggar byggts mellan olika yrkesutövare. Helhetstänkandet där lag sätts ihop för att lösa problemen på vägobjekt har offrats för att ha flera olika, men vässade, lag vilka arbetar separat på en fragmenterad arena med dåliga kontakter sinsemellan.

Trafikverkets IT-infrastruktur beskrivs i Trafikverkets dokument som ett skolboksexempel utifrån det balanserade styrkortets preferenser. Verkligheten visar däremot en annan bild. Myndigheten har en väldig mängd system med varierande grad av användarvänlighet. IT-systemens problem kan anses vara förståeliga efter sammanslagningen av två stora organisationer, men de är tillika problem till vilka den interna dokumentationen har en god idé om hur systemen bör se ut. Utvecklingen går i rätt riktning och med hänsyn till kunskapen om en bra IT-infrastruktur antas problemen minska med tiden.

Tillämpningen av styrkortsmodellen har ett par olika problem. En del av problemen är kopplat till de ovan nämnda problemen med kommunikation och uppföljning. Styrkortet är spritt och kommunicerat till samtliga delar av verksamhetsområdet men kunskapen om och förståelsen för styrkortet varierar kraftigt. En annan del av problematiken är att styrkortsmodellen beskrivs som ett balanserat styrkort men inte tillämpas som ett balanserat styrkort. Trafikverkets styrkort har istället blivit ett uppföljningsverktyg i fem separata perspektiv med mål kopplade till specifika fokusområden istället för varandra. Det har inte i studien framgått varför det skiljer sig så mycket mellan modell och verklighet, men det hade varit av intresse att undersöka i ett framtida arbete. Vissa röster menar att styrkortet ska användas som det gör, men oavsett så finns en diskrepans kvar mellan modell och verklighet vilket innebär att på ett eller annat vis finns ett fel kvar. Studien menar inte nödvändigtvis att dagens tillämpning är felaktig men då modellen beskrivs snarlikt Kaplan & Nortons framgångsrika modell upplevs det naturligt att anta att den även ska tillämpas på samma vis.

Litteraturförteckning

- Chytas, P., Glykas, M., & Valiris, G. (2011). A proactive balanced scorecard. *International Journal of Information Management* , 460-468.
- Delgado-Hernandez, D. J., & Aspinwall, E. (2008). *A framework for building quality into construction projects*. Routledge.
- Denton, K. K. (2006). Measuring relevant things. *Performance Improvement* , 33-37.
- Drucker, P. F. (1954). *The Practice of Management*. New York: Harper & Brothers.
- Ejvegård, R. (2003). *Vetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Ekman, L. (1997). *Fotgängares situation vid övergångsställe - en litteraturstudie*. Lund: Institutionen för Trafikteknik Lunds Universitet.
- Grønmo, S. (2004). *Metoder i samhällsvetenskap*. Malmö: Liber.
- Johnsen, Å. (2001). Balanced scorecard: theoretical perspectives and public management implications. *Managerial Auditing Journal* , 319-330.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2006). *Alignment - Using the balanced scorecard to create corporate synergies*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). *Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). *Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action*.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). The Balanced Scorecard - Measures that drive performance. *Harvard business review* , 71-79.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2004). The strategy map: guide to aligning intangible assets. *Strategy & Leadership* , 10-17.
- Landin, A., & Nilsson, C.-H. (2001). Do quality systems really make a difference. *Building Research & Information* , 12-20.
- Lodenius, E. (2010). *The road to excellence - An international benchmarking project between national road administrations*. Borlänge: Trafikverket.

- Marr, B., & Adams, C. (2004). The balanced scorecard and intangible assets: similar ideas, unaligned concepts. *Measuring business excellence* , 18-27.
- Niven, P. R. (2002). *Balanced scorecard step by step: maximizing performance and maintaining results*. New York: John Wiley & Sons.
- Olve, N.-G., Roy, J., & Wetter, M. (1999). *Performance drivers, A practical guide to using the balanced scorecard*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Regeringen. (2010). *Förordning med instruktion för Trafikverket, SFS 2010:185*. Stockholm: Regeringen.
- Regeringen. (2011). *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*. Stockholm: Regeringen.
- Regeringen. (den 13 mars 2010). *Transportpolitiska mål*. Hämtat från Regeringen: <http://www.regeringen.se/sb/d/11771> den 28 februari 2012
- Trafikverket. (den 7 Oktober 2011c). *Organisation*. Hämtat från Trafikverket: <http://www.trafikverket.se/Om-Trafikverket/Trafikverket/Organisation/> den 7 Mars 2012
- Trafikverket. (den 17 Januari 2012). *Så sköter vi vägar*. Hämtat från Trafikverket: www.trafikverket.se
- Trafikverket. (2011a). *Trafikverkets årsredovisning 2010*. Borlänge: Trafikverket.
- Trafikverket. (den 3 Oktober 2011d). *Underhåll*. Hämtat från Trafikverket Intranät: <http://intranat.trafikverket.local/Om-Trafikverket/Organisation/Organisationsbeskrivning/Underhall/> den 7 Mars 2012
- Trafikverket. (2011b). *Våra kunder - de vi är till för*. Borlänge: Trafikverket.
- Widén, K., & Hansson, B. (2007). Diffusion characteristics of private sector financed innovation in Sweden. *Construction Management and Economics* , 467-475.
- Voelpel, S. C., Leibold, M., & Eckhoff, R. A. (2006). The tyranny of the Balanced Scorecard in the innovation economy. *Journal of Intellectual Capital* , 43-60.
- VII. (2010). *Trafikanternas krav på vägars tillstånd - Sammanfattande slutrapport*. Linköping: VII.
- Ye, L., & Seal, W. (2009). The balanced scorecard: Linna Ye and Will Seal report on their CIMA-backed research into the effectiveness of this enduring strategic performance management tool at a multinational bank.(technical matters). *Financial management* , 27.

Bilaga 1 – Intervjufrågor

1. Hur tolkar ert arbetsområde Trafikverkets uppdrag?
2. Vilka är de viktigaste delarna i ert arbete för att uppfylla uppdraget?
3. Upplever ni att Trafikverkets styrkort har spridits neråt i organisationen och har det anpassats till ert vardagliga arbete?
4. Hur arbetar ni för att leverera en bra produkt eller tjänst till era kunder och ges tillräckliga resurser?
5. Känner ni att alla delar inom verksamhetsområdet/Trafikverket arbetar mot samma mål?
6. Upplever ni att ni arbetar för slutresultatet eller för att klara den egna budgeten?
7. Vilka mått har ni för att mäta resultat och upplever ni dem tillräckliga?
8. I den operativa skötseln, upplever ni att kommunikationsvägarna fungerar inom myndigheten samt utåt mot intressenter?
9. Uppfyller kommunikationsmöjligheterna era behov eller kan de påverka ert arbete?
10. Vid avvikelshantering eller annan insats, hur ligger fokus avseende ekonomi kontra nytta?
11. Hur styrs ert arbetssätt?
12. Är ni involverade i någon slags förbättrings- eller innovationsprocess?
13. När ni stöter på problem eller nya idéer i ert arbete, finns det forum för er att föra dem vidare?
14. Har ni krav på er gällande förbättrade resultat?
15. Hur arbetar ni mot natur- och arbetsmiljölagar? Arbetar ni för att möta kraven eller överträffa dem?
16. Upplever ni att ni har ett IT-system som är enkelt att använda och fungerar väl?
17. Hur upplever ni myndigheten som arbetsplats?
18. Känner ni att ni har utrymme att vidareutveckla er kompetens inom myndigheten?
19. Har er ledning förståelse för det arbete och de problem ni arbetar med i vardagen?
20. Upplever ni att ni arbetar efter lägsta pris eller högsta värde?