



Företagsekonomiska institutionen
AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN

Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse

Kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket

Delrapport 2

SAMMANFATTNING

Denna delrapport är resultatet av en studie om kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket. Studien genomförs inom ramen för Akademin för ekonomistyrning i statens forskningsprogram "Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse". I *Akademirapport 2004:2* – en pilotstudie – lades grunden för ett forskningsprojekt om kundorientering och kundbegreppet, och kundorienteringens påverkan på verksamhetsstyrningen i Banverket och Vägverket.

Under hösten 2004 publicerades en första delrapport inom ramen för forskningsprojektet; *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, Kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket, delrapport 1, Akademirapport 2004:4*. I studien problematiserades kundbegreppet i relation till medborgarbegreppet och användningen av kundbegreppet i statlig förvaltning. Även de rutiner och strukturer som finns för verksamhetsstyrning i Banverket och Vägverket undersöktes. Vidare syftade *Akademirapport 2004:4* till att undersöka de former av effektivitet som finns i Banverket och Vägverket och sätta dessa i relation till de olika typer av kunder som definierats för myndigheternas verksamheter. Den första delrapporten syftade vidare till att lyfta fram ett antal frågeställningar för kommande studier inom området för kundorientering och kundbegreppet.

Den forskningsfråga som har styrt denna andra delrapport är resultatet av forskning inom de områden och frågeställningar som den första delrapporten ledde fram till. Studiens forskningsfråga är:

- Vilka är barriärerna och drivkrafterna för kundorienterad verksamhetsstyrning inom Banverket och Vägverket?

Utöver att studera vilka barriärer och drivkrafter som finns för skapandet av kundorienterad verksamhetsstyrning i Banverket och Vägverket så syftar delrapporten även till att lyfta fram ett antal frågeställningar för den fortsatta forskningen, inför projektets slutrapport i december 2006. Delrapportens syften ryms inom det övergripande syftet med forskningsprojektet om kundorientering och kundbegreppet i Banverket och Vägverket vilket är:

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

För att uppfylla studiens syfte har bl.a. 29 personer intervjuats i Banverket, Vägverket och Näringsdepartementet under perioden november 2004 till juli 2005. Intervjupersonerna valdes ut p.g.a. deras organisatoriska roller i verksamheterna. I Banverket och Vägverket syftade urvalet av intervjupersoner till att få med både skillnader och likheter mellan olika organisatoriska delars arbete med utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning. Avsikten var att jämförelser av intervjuresultaten skulle kunna genomföras såväl inom som mellan myndigheterna.

Vidare har deltagande observationer genomförts vid fem möten och seminarier inom Vägverket. Även studier av litteratur och teori har genomförts. Myndighetsinterna dokument vid Banverket

och Vägverket samt publicerade dokument och material från regering och riksdag har också studerats.

För att kunna strukturera och analysera den insamlade datan vid Banverket och Vägverket har en teoretisk referensram utvecklats. Den teoretiska referensramen bygger på en genomgång av forskning om kundorientering i relation till verksamhetsstyrning i offentlig sektor som publicerats i internationella vetenskapliga journaler under perioden 1988 – 2005. Utifrån den tidigare forskningen gjordes en preliminär systematisering av de organisatoriska förutsättningar som innebär barriärer respektive drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning. Förutsättningarna delades in i nivåerna: institutionell/politisk-, organisatorisk- och individuell/gruppnivå.

En utgångspunkt för studien har dock varit att de barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning som presenteras i den teoretiska referensramen inte ska betraktas som heltäckande. Under analysen av den insamlade datan fanns också en öppenhet för att ytterligare barriärer och drivkrafter än de som presenterats i den teoretiska referensramen skulle kunna utkristallisera sig ur materialet.

En avgränsning för delrapporten är att den analys som genomförts och de resultat som presenteras i studien är av preliminär karaktär. En djupare och mer longitudinell analys behöver genomföras för att slutsatser ska kunna presenteras rörande barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning inom Banverket och Vägverket.

Studien visar bl. a. att det inte föreligger något "tvång" från den politiska nivån bakom Banverkets och Vägverkets arbete med kundorientering. Myndigheternas fokus på kundorientering är istället ett resultat av såväl interna som externa faktorer. Exempelvis lyfts den förvaltningspolitiska propositionen (1997/98:136), mer krävande medborgare, avregleringen av järnvägen och att man har ett demokratiskt uppdrag som myndighet att förnya synen på varför man finns till fram som orsaker till Banverkets och Vägverkets kundorienteringsarbete. Myndigheternas generaldirektörer uppfattas också ha haft en stor betydelse för verksamheternas fokus på kundorientering.

Institutionell/politisk nivå:

Såväl inom Banverket som Vägverket finns en uppfattning om att affärs- och resultatenheterna har närmare till effektivitet och kundorientering än myndigheternas förvaltande delar. Den typ av kundorientering som eftersträvas inom Banverkets och Vägverkets förvaltande delar uppfattas dock inte vara densamma som den som eftersträvas i de producerande enheternas verksamheter. Kunderna skiljer sig åt, och orsakerna till varför man fokuserar på kunderna ses som olika.

Både Banverket och Vägverket uppfattar också att lagstiftning och direktiv från den politiska nivån i vissa fall hindrar utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning. Exempelvis är myndigheterna låsta i sina planeringsprocesser och planeringstiden för projekt är ofta onödigt lång. Det senare ses bl. a. som ett resultat av de föreskrifter som styr vilka olika steg som planeringen av projekt måste innehålla. Samtidigt har Banverket och Vägverket inte den möjlighet som de skulle önska att öka flexibiliteten rörande när i tiden olika kundinitierade åtgärder ska genomföras, samt att utföra provisoriska lösningar till dess att de planerade projekten kan realiseras.

Organisatorisk nivå:

I samband med bearbetningen av den insamlade datan vid Banverket och Vägverket utkristalliserade sig en faktor som preliminärt kan uppfattas som en drivkraft för kundorienterad verksamhetsstyrning, men som inte har uppmärksammats i litteraturen. Den drivkraft som observerades var förekomsten av processororientering. "Avsaknad av eller förekomst av processororientering" utgjorde också en kod för strukturering och analys av den insamlade datan vid myndigheterna. I såväl Banverket som Vägverket uppfattas det finnas ett samband mellan myndigheternas processororienterade arbetssätt och kundorientering. Både process- och kundorienteringen har målet "nöjd kund" och båda innebär att verksamheten ska utvecklas utifrån kundernas behov. De har ett "utifrån och in"-perspektiv på verksamheten. Kundorienteringsarbetet i myndigheterna genomförs också främst i de identifierade processerna.

I samband med intervjuerna med Banverket och Vägverket framkom det också problem av "mätteknisk" karaktär i relation till myndigheternas arbete med kundorientering. Inom Banverket lyfts t. ex. synpunkter om att det kan vara svårt att sätta tydliga och mätbara mål för identifierade kundbehov i myndighetens styrkort. I Vägverket påtalades istället problemen med att hitta rätt underlag för NKI, samt risken för att de problem som lyfts av kunderna i samband med genomförandet av "problem detection studies" (PDS) ej resulterar i kundefterfrågade åtgärder.

Individuell/gruppnivå:

Även om det bland såväl Banverkets som Vägverkets medarbetare finns ett stöd för myndigheternas arbete med kundorientering uppfattas kulturen inom verksamheterna fortfarande som främst tekniskt orienterad. Inom Vägverket ses exempelvis vägbyggnation som en åtgärd utöver det vanliga och inom Banverket anses de anställda fortfarande vara inriktade på byggnation av järnväg. Statusen för mjuka frågor uppfattas också som låg inom båda myndigheterna.

FÖRORD

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

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

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

Studien har genomförts av Fredrika Wiesel, doktorand vid företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet och verksam inom Akademien för ekonomistyrning i staten.

Stockholm 2005-10-14

God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Docent Anders Grönlund

Professor Sven Modell

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING	7
SYFTE	8
METOD	9
TEORETISK REFERENSRAM	13
EN FALLSTUDIE AV BANVERKETS ARBETE MED KUNDORIENTERING	21
EN FALLSTUDIE AV VÄGVERKETS ARBETE MED KUNDORIENTERING	31
DISKUSSION OCH FÖRSLAG TILL FORTSATT FORSKNING	43
REFERENSER	48
BILAGOR	52

INLEDNING

Under hösten 2004 färdigställdes en första delrapport inom ramen för forskningsprojektet om kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket, *Akademirapport 2004:4*. Studien hade tre syften. Det första syftet var att problematisera kundbegreppet i relation till medborgarbegreppet och användningen av kundbegreppet i statlig förvaltning, samt undersöka de rutiner och strukturer som finns för verksamhetsstyrning i Banverket och Vägverket. Det andra syftet var att undersöka de former av effektivitet som finns i myndigheterna och sätta dessa i relation till de olika typer av kunder som definierats för Banverkets och Vägverkets verksamheter. Studien syftade vidare till att lyfta fram ett antal frågeställningar för kommande studier inom området för kundorientering och kundbegreppet.¹

Denna andra delrapport har genomförts under perioden november 2004 till oktober 2005 vid Banverket och Vägverket inom ramen för Akademin för ekonomistyrning i statens forskningsprogram. En utgångspunkt för delrapporten har varit forskningsprogrammets övergripande forskningsfråga:

- Hur utformas verksamhetsstyrningen i statliga myndigheter, så att både effektivitet och medborgarintresse tillgodoses? Och hur kommer övriga mål – demokrati-, jämställdhets²- och miljömål – in i bilden?

Denna studie utgår även från att kundorientering och användning av begreppet kund i statlig förvaltning bl.a. är ett sätt att operationalisera den medborgar- och näringslivsorientering som förespråkas i den förvaltningspolitiska propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst 1997/98:136*.³ När Banverket och Vägverket använder begreppet kund refererar de till användarna av myndigheternas tjänster och i förekommande fall även till användarnas kunder. Banverket definierar exempelvis järnvägsföretagen som myndighetens direkta kunder och resenärerna och transportköparna som de indirekta kunderna, "kundens kund".

Forskningsfråga

De forskningsfrågor som har styrt delrapporten presenterades som förslag till fortsatt forskning i *Akademirapport 2004:4*. De är ett resultat av de områden och frågeställningar som den första delrapporten ledde fram till.

- Det första området är kundorienteringens påverkan på Banverkets och Vägverkets interna styrning, vilket utgör en longitudinell studie.
- Det andra området är det historiska sammanhanget/kontexten kring införandet av kundorientering i Banverket och Vägverket.

¹ Forskningsrapporten *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, Kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket, delrapport 1, Akademirapport 2004:4*, finns att ladda ner som PDF från Akademin för ekonomistyrning i statens hemsida, www.fek.su.se/aes

² För information och analys av hur Banverket och Vägverket arbetar med det sjätte transportpolitiska delmålet – ett jämställt transportsystem se *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, ett jämställt transportsystem, första delrapporten, Akademirapport 2004:5* samt *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, ett jämställt transportsystem, andra delrapporten, Akademirapport 2005:3*

³ För mer information om den förvaltningspolitiska propositionen se *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, Kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket, delrapport 1, Akademirapport 2004:4*

De två områdena täcks in genom den övergripande forskningsfråga som utkristalliserat sig under forskningsprojektets gång. Det är också denna forskningsfråga som delrapporten söker belysa:

- Vilka är barriärerna och drivkrafterna för kundorienterad verksamhetsstyrning inom Banverket och Vägverket?

Genom att undersöka de barriärer och drivkrafter som finns för kundorienterad verksamhetsstyrning inom myndigheterna belyses de motsättningar och spänningar som finns för skapandet av ett kundorienterat arbetssätt inom Banverket och Vägverket. Att problematisera dessa kan uppfattas som en förutsättning för att kundorientering inte bara ska bli en symbolisk fråga för myndigheterna, utan förankring i verksamheternas interna styrning och uppföljning.

Inom ramen för delrapportens frågeställning undersöks även hur Banverkets och Vägverkets verksamhetsstyrning i praktiken påverkas av identifierade kundbehov, samt hur kundorientering och effektivitet influeras av olika verksamhetsförutsättningar. Även orsakerna till Banverkets och Vägverkets arbete med kundorientering belyses genom den övergripande frågeställningen.

SYFTE

Denna delrapport har två syften. Det första syftet är att studera vilka barriärer och drivkrafter som finns för skapandet av en kundorienterad verksamhetsstyrning i Banverket och Vägverket.

Det andra syftet är att lyfta fram ett antal frågeställningar för den fortsatta forskningen inför projektets slutrapport i december 2006.

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

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

Avgränsningar

En avgränsning för delrapporten är att den analys som genomförs och de resultat som presenteras endast är av preliminär karaktär. En djupare och mer longitudinell analys behöver genomföras för att slutsatser ska kunna presenteras rörande barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning inom Banverket och Vägverket.

Studien söker också beskriva helheten i de två fallstudierna genom att lyfta fram de generella och preliminära mönster som kan ses i myndigheterna, snarare än att presentera detaljer i den insamlade datan.

Ytterligare en avgränsning för studien är att endast de barriärer och drivkrafter som direkt är kopplade till kundorientering ingår i analysen. Exempelvis ingår ej "allmänt förändringsmotstånd" m.m. i studiens fokus.

METOD

För att uppfylla delrapportens syfte har intervjuer genomförts på Banverket, Vägverket och enheten för infrastruktur inom Näringsdepartementet. Vidare har studier av litteratur och teori genomförts. Myndighetsinterna dokument vid Banverket och Vägverket samt publicerade dokument och material från regering och riksdag har också studerats. Deltagande observation har även skett vid två kundgruppsmöten för "Stödja medborgarnas resor" och ett kundgruppsmöte för "Stödja näringslivets transporter" inom Vägverket. Deltagare vid mötena var kundansvariga på region- och huvudkontorsnivå inom myndigheten. Deltagande observation har också genomförts vid två remisseminarier för avvägda kundprogram⁴ inom Vägverket. Deltagare vid det ena remisseminariet var representanter för "Leda och styra" och "Fånga kundbehov" på region- och huvudkontorsnivå inom myndigheten. Deltagare vid det andra remisseminariet var kundansvariga inom "Stödja medborgarnas resor" och representanter för "Förbättra transportvillkor" på region- och huvudkontorsnivå inom Vägverket.

Akademirapport 2004:4 har dessutom presenterats på ett seminarium, "Arena för medborgarorientering". Arenan är en samlingsplats för statsanställda som på olika sätt initierar eller driver utvecklingsarbete i statsförvaltningen, och arrangeras av Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR). Rådets syfte med aktiviteterna är att under en hel eller halv dag förmedla aktuella kunskaper och erfarenheter, väsentliga forskningsresultat samt att få till stånd en dialog mellan myndigheter.

Studien bygger på kvalitativ metod där insamlad data presenteras och analyseras i form av fallstudier (Yin, 1984, Bryman & Bell 2003) över de bågige myndigheternas arbete med att utveckla en kundorienterad verksamhetsstyrning. Kvalitativa fallstudier är en lämplig metod när syftet är att få insikt i en organisation genom att upptäcka och tolka företeelser (Merriam, 1994). Metoden används också med fördel när "varför" eller "hur" frågor ställs, och när samtida händelser över vilka forskaren inte har någon kontroll ska studeras (Yin, 2003). Fallstudier är också en forskningsansats som ofta kombinerar olika typer av datainsamling som intervjuer, observationer, enkäter och studier av dokument (Eisenhardt, 1989; Yin, 2003). Genom att olika metoder för datainsamling kombineras kan också en företeelse studeras från olika perspektiv vilket kan leda till mer intressanta tolkningar än om endast en datainsamlingsmetod används (Alvesson och Sköldberg, 2003).

⁴ Initialt var syftet att det skulle ske en avvägning mellan uppdragsgivarens krav och kundernas behov i de avvägda kundprogrammen, någon sådan avvägning genomfördes dock ej. De avvägda kundprogram har därför, efter genomförandet av remisseminarierna, bytt namn till enbart "kundprogram" i Vägverkets verksamhet.

Intervjuer

De intervjuer som genomförts inom ramen för delrapporten var inriktade på öppna frågeställningar om kundorientering i relation till verksamhetsstyrningen inom Banverket och Vägverket, samt bakgrunden till kundorientering.

Ingen generell intervjuguide användes i samband med intervjuerna utan frågorna ställdes samman till en ny intervjuguide inför varje intervju, många frågor återkom dock vid ett flertal tillfällen. Exempelvis frågor om hur kundorienteringen av myndigheten har påverkat den strategiska planeringen, verksamhetsplaneringen respektive det balanserade styrkortet för verksamhetsåret 2005, hur myndigheten gör för att styra verksamheten mot ökad kundorientering, om det har uppkommit några problem i samband med implementeringsprocessen av kundorientering – i relation till den interna styrningen, och om det finns barriärer att överkomma för att kundorienteringen ska kunna få inverkan på myndighetens verksamhetsstyrning. Exakt vilka frågor som intervjuguiden innehöll varierade beroende på vilken organisatorisk roll som intervjupersonen hade. Detta gjordes för att de frågor som ställdes skulle vara aktuella och möjliga att besvara för samtliga intervju personer. Beroende på personernas svar på intervjufrågorna gavs också mer detaljerade frågor av skiftande art under intervjuernas gång. Intervjumetoden går under benämningen *semistrukturerade intervjuer* (Bryman & Bell, 2003).

Intervju personerna valdes ut p.g.a. deras organisatoriska roller i Banverket, Vägverket respektive Näringsdepartementet. Urvalet i Banverket och Vägverket skedde utifrån att såväl organisatoriska delar med liknande förutsättningar och uppgifter på samma nivå i organisationen som delar med exempelvis konkurrensutsatt verksamhet eller resultatansvar skulle ingå i studien. Exempel på organisatoriska delar med samma förutsättningar på den regionala nivån är myndigheternas regioner. Regionerna styrs av de styrande dokument som utfärdas av Banverkets respektive Vägverkets huvudkontor, t. ex. strategisk plan, verksamhetsplaneringsdirektiv, det balanserade styrkortet m.m. De är förvaltande organisatoriska delar som finansieras genom anslag. Myndigheternas resultat- och affärsenheter styrs också av Banverkets och Vägverkets styrande dokument, men endast av de delar av de styrande dokumenten som anses tillämpliga för enheternas verksamheter. Resultatenheterna inom Banverket och Vägverket har betalande kunder. Vissa av myndigheternas enheter är också utsatta för konkurrens, inom Vägverket går dessa under benämningen affärsenheter medan Banverket talar om konkurrensutsatta resultatenheter. Bland de konkurrensutsatta enheternas kunder återfinns bl.a. respektive myndighets regioner.

Urvalet av intervju personer syftade till att få med såväl skillnader och likheter mellan olika organisatoriska delars arbete med utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning. Avsikten var att jämförelser av intervjuresultaten skulle kunna genomföras, både inom och mellan myndigheterna (jfr Eisenhardt, 1989). Innan intervjuerna genomfördes utformades en intervjuplan innehållande de olika organisatoriska roller som behövde intervjuas för att uppfylla studiens syfte.⁵ Därefter kontaktades Banverkets, Vägverkets och Näringsdepartementets respektive växlar/kundtjänster och namn kopplades till de aktuella positionerna.

Inom Banverket har totalt 12 intervjuer genomförts, vilket innefattade 12 medarbetare och chefer.

⁵ De organisatoriska roller som valdes ut omfattade ej de roller som intervjuer redan genomförts med inför den första delrapporten inom projektet, med undantag för de fall då det ansågs erforderligt att genomföra uppföljande eller kompletterande intervjuer.

Intervjuerna fördelade sig på olika organisatoriska nivåer och enheter enligt följande:

- Fyra chefer intervjuades på Banverkets huvudkontor, däribland Banverkets stf. generaldirektör
- Fyra chefer och medarbetare intervjuades på den Västra och Östra banregionen
- Två chefer inom Banverket Trafik intervjuades
- En intervju genomfördes med chefen för en av de konkurrensutsatta resultatenheter
- Två intervjuer genomfördes också med en person med bakgrund av dennes roll i projektet "Kundorientering av Banverket"

Inom Vägverket har totalt 12 intervjuer genomförts, vilket innefattade 15 medarbetare och chefer. Intervjuerna fördelade sig på olika organisatoriska nivåer och enheter enligt följande:

- Fyra chefer intervjuades på Vägverkets huvudkontor, däribland Vägverkets generaldirektör
- Sex chefer och medarbetare intervjuades på region Väst och region Stockholm
- En intervju genomfördes med en medarbetare på en av resultatenheter
- En intervju genomfördes med en av affärsenhetscheferna
- Tre personer intervjuades med bakgrund av deras roller i projektet "Avvägda kundprogram"

Utöver de intervjuer som har redogjorts för ovan intervjuades även två personer med ansvar för Banverket och Vägverket på enheten för infrastruktur inom Näringsdepartementet.

Intervjuerna var inriktade på öppna frågeställningar och varje intervju pågick mellan ½ timme till 1 ½ timme, beroende på vilka frågeställningar som skulle behandlas under intervjun m.m. De personer som inte hade intervjuats sedan tidigare i projektet fick endast kortfattad information om Akademien, bakgrunden till projektet och den övergripande forskningsfrågan inför intervju-tillfällena. De personer som intervjuats tidigare fick istället en kort uppdatering rörande vad som skett i projektet sedan dess att vi träffades sist. Alla intervjuer spelades in och har sedan skrivits ut som textdokument. Textdokumenten delades in i grupperna Banverket, Vägverket samt Näringsdepartementet.

Deltagande observation

De deltagande observationer som har genomförts inom Vägverket har dels skett i samband med genomförandet av två möten mellan kundansvariga inom "Stödja medborgarnas resor" och ett möte mellan kundansvariga inom "Stödja näringslivets transporter". Deltagare vid mötena var kundansvariga på region- och huvudkontorsnivå inom myndigheten. Deltagande observation har också genomförts vid två remisseminarier för avvägda kundprogram. Deltagare vid remisseminarierna var representanter från processerna "Leda och styra", "Fånga kundbehov", "Förbättra transportvillkor" och kundansvariga inom huvudprocessen "Stödja medborgarnas resor" på region- och huvudkontorsnivå inom Vägverket.

Under de deltagande observationerna togs anteckningar för hand rörande de olika frågor som togs upp, diskussionerna kring olika frågeställningar m.m. samt egna reflektioner från de olika tillfällena. Anteckningarna renskrevs sedan på dator i nära anslutning i tiden till genomförandet av de deltagande observationerna.

Studier av dokument

Utöver genomförandet av intervjuer och deltagande observation har även myndighetsinterna dokument samt publicerade dokument och material från regering och riksdag studerats. De myndighetsinterna dokumenten utgörs dels av sådan information som finns tillgänglig via respektive myndighets hemsida och dels interna dokument som har fått från projektets kontakt- och intervjupersoner. Dessa har beskrivit de olika aktiviteter som genomförs inom ramen för kundorientering och kundorienterad verksamhetsstyrning, arbetsmetoder och styrande dokument. De dokument från regering och riksdag som har studerats utgörs bl.a. av Banverkets och Vägverkets regleringsbrev, propositioner m.m.

Studier av litteratur och teori

Studiens teoretiska referensram bygger på forskning om kundorientering i relation till verksamhetsstyrning i statlig förvaltning som publicerats i internationella vetenskapliga journaler under perioden 1988 – 2005. Den teoretiska referensramen har utarbetats i samarbete med professor Sven Modell.

Analys och presentation av data

Utifrån delrapportens syfte och den teoretiska referensramen utformades koder för att strukturera och analysera intervjumaterialet och anteckningarna från de deltagande observationerna (jfr Bryman & Bell, 2003). Exempel på koder som formulerades inför analysen av den insamlade datan var "Avsaknad av eller förekomst av betalande kunder", "Avsaknad av eller förekomst av system för information/kommunikation", "Avsaknad av eller förekomst av byråkratiskt eller tekniskt orienterad kultur" m. fl.

Utöver de koder som formulerades inför analysen av intervjumaterialet och anteckningarna från de deltagande observationerna fanns också en öppenhet för att ytterligare koder skulle kunna utkristallisera sig under själva bearbetningen av materialet. Koder som inte sedan tidigare lyfts fram och belysts i vetenskapliga studier, och därmed inte ingår i denna delrapports teoretiska referensram. Ett exempel på en kod som ej belysts genom tidigare vetenskapliga studier, utan framkom som ett resultat av bearbetningen av denna delrapports insamlade data är "Avsaknad av eller förekomst av processororientering".

Resultaten från de genomförda intervjuerna, de deltagande observationerna och studiet av dokument har använts för att kunna beskriva helheten i de två fallstudierna av Banverket och Vägverket.⁶ Snarare än att fokusera och presentera detaljer i den insamlade datan söker delrapporten lyfta fram de generella och preliminära mönster som kan ses i myndigheternas arbete med utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning. En reservation för giltigheten i de preliminära resultat som presenteras behöver dock göras då endast ett urval av Banverkets och Vägverkets organisatoriska delar belyses i delrapporten. Exempelvis har chefen för en av Banverkets konkurrensutsatta resultatenheter respektive en av Vägverkets tre affärsenhetschefer intervjuats, och en medarbetare vid en av Vägverkets tre resultatenheter har ingått som intervjuperson i studien.

⁶ De intervjuer som genomfördes inom ramen för den första delrapporten har använts som referens- och jämförelsematerial vid analysen av de intervjuer som genomförts inom ramen för denna delrapport

Studiens genomförande

Studien har genomförts av doktorand Fredrika Wiesel. Under hela tiden för projektets genomförande har docent Anders Grönlund, professor Sven Modell och doktorand Eva Wittbom bidragit med konstruktiva synpunkter och kommentarer på arbetet. Regelbundna interna seminarier inom forskningsgruppen för Akademin för ekonomistyrning i staten har också genomförts i syfte att få synergier och utbyta erfarenheter mellan de pågående projekten i Akademin.⁷

TEORETISK REFERENSRAM

Inledning

Fokus i denna delrapport är att studera vilka barriärer och drivkrafter som finns för utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning i Banverket och Vägverket. Studien grundar sig på synsättet att myndigheternas interna och externa förutsättningar för kundorientering påverkar hur den kundorienterade verksamhetsstyrningen utformas.

För att kunna strukturera och analysera de data som samlats in via intervjuer och deltagande observationer har bl.a. en teoretisk referensram utvecklats. Referensramen innehåller hänvisningar till tidigare publicerad forskning om barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning.

En utgångspunkt för studien är dock att de barriärer och drivkrafter som presenteras i den teoretiska referensramen inte ska betraktas som heltäckande. Det kan finnas ytterligare barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning än de som hittills har belysts i teorin. Referensramen utgör med andra ord en del av ramverket för bearbetning och analys av insamlad data vid Banverket och Vägverket. Ytterligare en viktig del vid skapandet av koder och genomförandet av studiens analys är de faktorer som framkommit vid intervjuer och deltagande observationer vid myndigheterna. De utgör barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning som tidigare inte belysts i litteraturen.

En annan viktig utgångspunkt för studien är att samtliga barriärer och drivkrafter som presenteras i den teoretiska referensramen ej behöver vara verksamma samtidigt. Exempelvis innehåller inte någon av de 12 genomförda studier som referensramen stödjer sig på hänvisningar till samtliga presenterade faktorer. Det anses därför inte troligt att samtliga i litteraturen identifierade barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning kommer att utkristallisera sig i samband med analysen av Banverket och Vägverket.

Barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning

Utformningen av kundorientering i statlig förvaltning är ingen standardiserad process utan skiljer sig beroende på hur den specifika organisationens förutsättningar för kundorientering ser

⁷ För information om de pågående forskningsprojekten inom Akademin för ekonomistyrning i staten se Akademin hemsida, www.fek.su.se/aes

ut.⁸ Genom att undersöka de barriärer och drivkrafter som finns på olika nivåer kan vi finna förklaringar till dessa olikheter i utformningen av kundorientering.

Kundorienterad verksamhetsstyrning kan definieras som *de formella styrmekanismer som bygger på eller omfattar en organisations syn på medborgare eller användare av offentliga tjänster som kunder*. I begreppet formella styrmekanismer ingår myndigheternas regleringsbrev, styrkort, verksamhetsplaneringsdirektiv, strategiska planer, tertial- och årsuppföljningar m.m.

Utifrån tidigare forskning rörande relationen mellan kundorientering och verksamhetsstyrning i statlig förvaltning kan vi göra en preliminär systematisering av de organisatoriska förutsättningar som innebär barriärer respektive drivkrafter för den kundorienterade verksamhetsstyrningen. Förutsättningarna kan delas in i tre nivåer; institutionell/politisk-, organisatorisk- och individuell/gruppnivå.

- Den institutionella/politiska nivån – barriärer och drivkrafter kopplas samman med ekonomisk utveckling och reformer i statlig förvaltning.
- Den organisatoriska nivån – barriärer och drivkrafter kopplas samman med strukturella och tekniska förutsättningar inom organisationen.
- Den individuella/gruppnivån – barriärer och drivkrafter kopplas samman med kulturer och konflikter mellan olika intressenter i organisationen.

Resultatet av genomgången av forskningen om kundorientering i relation till verksamhetsstyrning i offentlig sektor presenteras nedan i form av en tabell. Tabellen är indelad i nivåerna; institutionell/politisk-, organisatorisk- och individuell/gruppnivå.

Den preliminära men ändå utförliga tabellen består av faktorer som kan innebära barriärer respektive drivkrafter för utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning.

⁸ Se *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, Kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket, delrapport 1, Akadimirapport 2004:4*

Forskning	Hamb- leton (1988)	Pollitt (1988)	Potter (1988)	Ogden & Anderson (1995)	Dillard & Tinker (1996)	Sander- son (1996)	Ogden (1997)	McGuire (2002)	Singh (2002)	Lawrence & Sharma (2002)	Kelly (2005)	Modell (2005)
Institutionell/politisk nivå – drivkrafter, (barriärer) Ekonomiska: -(avsaknad av) konkurrens -(avsaknad av) betalande kunder Institutionella/politiska: -(avsaknad av) lagstiftande /reglerande instrument -(avsaknad av) frivilliga standards -(avsaknad av) användar- bemyndigande och överlåtande av makt	X	(X)	X X X	(X) X (X)	X	X	(X) X X	X X				(X) (X) (X) (X)
Organisatorisk nivå – drivkrafter, (barriärer) Strukturella: -(avsaknad av) system för information/ kommunikation -(avsaknad av) system för avhjälpande Tekniska: - (avsaknad av) produktifierade tjänster -(konceptuella problem att definiera kundernas behov) -(tekniska mätproblem)		(X) (X)	X (X)	X X	X	X		X (X) (X)	X	X	(X)	(X) (X)
Individuell/gruppnivå – drivkrafter, (barriärer) -(byråkratiskt eller tekniskt orienterad kultur) -(konflikter mellan olika intressenters prioriteringar)	(X)		(X)				(X)	(X)		(X)		

Tabell 1. Förklaring till tabellen: När faktorerna står inom parentes uppfattas de som barriärer för kundorienterad verksamhetsstyrning. När faktorerna står utan parentes uppfattas de som drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning. (X) = faktorn har definierats som en barriär för kundorienterad verksamhetsstyrning av forskaren. X= faktorn har definierats som en drivkraft för kundorienterad verksamhetsstyrning av forskaren.

Barriärer och drivkrafter på institutionell/politisk nivå

Drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning på den institutionella/politiska nivån kan delas in i faktorer av ekonomisk respektive politisk/institutionell natur.

Ekonomiska faktorer:

Förekomsten av *konkurrens* i offentlig sektor är ett exempel på en faktor av ekonomisk natur. Bakgrunden till skapandet av konkurrens i offentlig sektor kan t. ex. spåras till införandet av köp- och säljmodeller i offentliga organisationer.

Konkurrensens blotta existens kan uppfattas som en drivkraft för kundorienterad verksamhetsstyrning. Då konkurrens leder till ökade möjligheter för medborgarna och användarna att välja tjänsteleverantör behöver organisationen utveckla styrmekanismer som stödjer kundorientering (jfr Potter, 1988). Organisationens incitament att anpassa produktmix, utformning av offentliga tjänster och kvaliteten i det som levereras till kundernas önskemål ökar (Potter, 1988). Ett antal studier visar dock att naturliga monopoltendenser eller kraftig efterfrågan på vissa tjänster motverkar utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning, oavsett om organisationen är formellt konkurrensutsatt eller ej (Modell, 2005; Ogden, 1997; Ogden och Anderson, 1995, Hambleton, 1988). Incitamenten för organisationen att ändra sin verksamhet anses då bli lägre.

Förekomsten av *betalande kunder* är också en faktor av ekonomisk natur. Om en organisation har betalande kunder så kan detta vara en drivkraft för kundorienterad verksamhetsstyrning, oavsett om organisationen har ett naturligt monopol eller en hög efterfrågan på sina tjänster (Ogden, 1997). Detta gäller främst då staten kan gå in som en kontrollerande funktion och utveckla mått för att följa upp organisationernas utveckling mot en ökad kundorientering, i syfte att stödja kundernas intressen. I samband med privatiseringen av vattenindustrin i Storbritannien under 1980-talet utvecklade exempelvis den brittiska staten kvalitativa mått för att säkerställa att kundernas intressen tillvaratogs. Följden blev att organisationerna inlemmade dessa mått i den interna styrningen och själva började följa upp utvecklingen av kundorientering i de interna styrsystemen, trots att deras monopolsituation bibehölls (Ogden, 1997).

Institutionella/politiska faktorer:

Lagstiftning- eller reglerande instrument är faktorer av institutionell/politisk karaktär. Att staten lagstiftar, sätter politiska mål eller genomför rankningar av offentliga organisationer utifrån hur pass kundorienterade de är innebär också en drivkraft för utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning (Potter, 1988; Ogden, 1997; Ogden och Anderson, 1995). Ytterligare sätt för staten att öka trycket på förekomsten av kundorientering i offentlig sektor, och därigenom utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning är upprättandet av s.k. service- eller medborgarkontrakt (McGuire, 2002; Sanderson, 1996). Servicekontrakt uttrycker vilken standard offentliga tjänster inom olika områden ska ha. De innefattar även ett offentligt jämförande mellan organisationers resultat och de uppsatta kvalitetskriterierna i servicekontrakten. Det kan dock vara politiskt problematiskt att införa kundorienterade styrmekanismer och offentligt jämföra olika organisationers resultat utifrån ett kundperspektiv (Modell, 2005). Orsaken är att definitionen av konsumenternas roll samt vilka dessas intressen är sammanvävs och påverkas av politiska processer i samhället.

Initiativ på den institutionella/politiska nivån som innebär en drivkraft för kundorienterad verksamhetsstyrning kan även vara av mer frivillig karaktär, t. ex. i form av upprättandet av

frivilliga standards för organisationer. Exempel inom den svenska statliga förvaltningen är SIQ⁹, och ISO¹⁰. Internationellt har förekomsten av extern ackreditering inom universitetsväsendet medfört en ökning av intresset för verksamheterna att anpassa sig till uppsatta standards för kundorienterade prestationsmått och belöningsystem (Dillard och Tinker, 1996). I den svenska universitetssektorn har extern ackreditering dock inte inneburit någon drivkraft för kundorienterade styrmekanismer (Modell, 2005).

En betydande barriär för utvecklingen av kundorienterad prestationsmätning i offentlig sektor är de svårigheter som finns för konsumentföreningar att utöva påverkan på utformningen av standards (Pollit, 1988). Faktorer på den institutionella/politiska nivån kan dock resultera i en högre grad av *användarbemyndigande* – att användarna av offentliga tjänster får möjlighet att påverka utformningen och utbudet av offentliga tjänster. Ett utmärkande drag för flera av de reformer som genomförts i offentlig sektor under senare år är också en strävan efter *överlåtande av makt* från statliga organisationer till användarna av offentliga tjänster. Möjligheter har skapats för medborgarna, eller representanter för medborgarna, att uttrycka sina önskemål och synpunkter på offentliga tjänster. Ansträngningarna inom offentlig sektor att anpassa sig efter användarnas behov har också ökat (Hambleton, 1988; McGuire, 2002; Potter, 1988). Statens strävan efter att överlåta makt från offentliga organisationer till medborgarna rörande exempelvis utformningen av offentliga tjänster kan utgöra en drivkraft för decentralisering av beslutsfattandet inom dessa organisationer (Hambleton, 1988). Å andra sidan påverkade de arrangemang som skapades för att säkra kundrepresentation i den privatiserade vattenindustrin i Storbritannien kunderna negativt i ett avseende (Ogden och Andersson, 1995). De investeringar som krävdes för att organisationerna skulle uppfylla satta kvalitetskrav finansierades främst genom prisökningar. Det resulterade i att vissa kunder inte hade råd att betala för tjänsterna – kundtillgängligheten minskade. De statliga arrangemangen fungerade med andra ord inte som ett effektivt sätt att bemyndiga användarna i det fallet (Ogden och Anderson, 1995).

Barriärer och drivkrafter på organisatorisk nivå

De utvecklingsfaktorer på den institutionella/politiska nivån som presenterats ovan kan också ha inflytande på utvecklingen av strukturer och tekniker på den organisatoriska nivån.

Strukturella faktorer:

De strukturella faktorer som främst diskuteras i litteraturen är *system för information/kommunikation* respektive *system för avhjälpande*.

System för information/kommunikation innebär att det finns system i organisationen som hanterar information om kundbehov samt hjälper organisationen att kommunicera med kunderna rörande deras behov. Dyliga system kan överföra makt från organisationen till kunderna när det gäller utformning av tjänster m.m. – kundernas möjlighet att påverka ökar. Systemen kan också möjliggöra för organisationen att artikulera kundernas behov, och översätta kundbehoven till mått på organisatorisk effektivitet (Potter, 1988; Sanderson, 1996). Detta kan i sin tur innebära viktiga implikationer för utformningen av organisatoriska mål och mått för prestationsmätning.

⁹ SIQ innebär ett kvalitetsarbete enligt Svenskt Kvalitetsindex (SKI). "Svenskt Kvalitetsindex (SKI) är ett system för att samla in, analysera och sprida information om kunders förväntningar, upplevd kvalitet och värdering av varor och tjänster."

www.kvalitetsindex.se.

¹⁰ ISO är en förkortning för *International Organization for Standardization*. Standarder finns för flertalet områden t. ex. miljö och kvalitet www.sis.se

System för information och kommunikation har t. ex. betydelse för organisatorisk uppföljning, genom att fokus riktas mot de serviceaspekter som är av intresse för olika kundgrupper (Ogden och Anderson, 1995).

System för avhjälpande omfattar de system i organisationen som tar hand om specifika klagomål från kunderna. System för avhjälpande kan utgöra hörnstenen för kvalitetskontroll i en organisation (McGuire, 2002; Potter, 1988). Den information som genereras i systemen kan också översättas till kundorienterade prestationsmätt (Ogden och Anderson, 1995). Traditionellt sett är dock de system för avhjälpande som finns i offentlig sektor relativt underutvecklade (McGuire, 2002; Potter, 1988).

Tekniska faktorer:

Utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning innebär emellertid också att ett antal tekniska faktorer behöver uppmärksammas. Det finns enligt kritiker t. ex. en risk för att offentliga tjänster i hög grad standardiseras och *produktifieras* (*service commodification*) som en följd av kundorientering (Dillard och Tinker, 1996; Lawrence och Sharma, 2002; Sanderson, 1996; Singh, 2002). Kritiken utgår från en uppfattning om att tjänster traditionellt sett karaktäriseras av att inte vara fysiskt greppbara samt att kvaliteten i tjänsteleveransen är beroende av den specifika situationen, tjänsteleverantören och mottagaren. En annan aspekt är dock att offentliga tjänster genom att produktifieras kan bli föremål för granskning och leda till mer noggrann kontroll av organisationen. Från att ha uppfattats som resultatet av invecklade och ogenomträngliga nätverk av sociala interaktioner mellan tjänsteleverantören och mottagaren blir de produktifierade tjänsterna till separata, standardiserade och mätbara enheter. Att kunna beskriva tjänsten i tekniska termer samt de processer som ligger till grund för tjänsten utgör t. ex. en förutsättning för processorientering, på samma sätt som det kan ses som ett villkor för kundorienterad verksamhetsstyrning. En risk är dock att en alltför långtgående produktifiering eller standardisering av organisationens tjänster kan resultera i en marginalisering av vissa kunder/kundgrupper (Dillard och Tinker, 1996; Lawrence och Sharma, 2002; Singh, 2002). Att de tjänster som levereras av organisationen ej täcker samtliga kundgruppers behov.

Försök att göra offentliga tjänster mer kontrollerbara kan också innebära avsevärda *konceptuella problem att definiera kundernas behov* för organisationen. Den huvudsakliga uppgiften är att klargöra vilka tjänsteattribut som olika kunder värderar och beskriva dessa på ett sådant sätt att de kan mätas och följas upp (Kelly, 2005; McGuire, 2002 och Pollit, 1988). Perceptions- eller attitydbaserade mått fungerar dock inte alltid som bra ställföreträdare för kundernas behov utan kan innebära att tjänsteleverantören genomför aktiviteter som inte efterfrågas av kunderna (Kelly, 2005). Konceptuella otydligheter kan också utnyttjas av aktörer som motsätter sig en utveckling av kundorienterad verksamhetsstyrning (Modell, 2005). Kundernas intressen kan exempelvis tolkas så att de passar in och stödjer en viss politisk inriktning, och därigenom kan de aspekter av kundernas intressen som fokuseras av organisationen påverkas i en viss riktning. Ett exempel på detta återfinns i Modells (2005) studie av den svenska universitetssektorn. Högskolverket spelade en aktiv roll i tolkningen av de perceptions- eller attitydbaserade mätningar om universitet och högskolor som genomförts med studenter. Resultaten av mätningarna tolkades så att de stödde en bestämd politisk utvecklingslinje av de svenska universiteten.

Även i de fall då tjänsteleverantören kan definiera kundernas behov kan utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning hämmas av *tekniska mätproblem*. Att få fram och behandla

information om kundernas behov kräver stor teknisk kunskap och tillgång till informationssystem i organisationen – något som inte alltid finns (Pollitt, 1988). Resursåtgången för att regelbundet utarbeta informationen om kundernas behov kan också innebära höga kostnader för organisationen (Pollitt, 1988). Sammantaget kan detta hindra att kundorienterade prestationsmål även på längre sikt får en betydelsefull roll i organisationens kontrollsystem. Resultatet riskerar istället bli att de kundorienterade prestationsmålen får en mer symbolisk roll i organisationen (Modell, 2005; McGuire, 2002).

Barriärer och drivkrafter på individuell/gruppnivå

Tidigare forskning visar att implementeringen av kundorienterad verksamhetsstyrning kan möta dolt eller öppet motstånd från vissa individer eller grupper i organisationen. Motståndet har beskrivits som resultatet av motsättningar mellan de värderingar som ligger till grund för kundorientering och existerande *byråkratiskt eller tekniskt orienterade kulturer* (Hambleton, 1988; Ogden, 1997). Som ytterligare skäl till motståndet mot kundorienterad verksamhetsstyrning på den organisatoriska nivån uppges *konflikter mellan olika intressenters prioriteringar*. (Lawrence och Sharma, 2002; McGuire, 2002; Potter, 1988).

Bakgrunden till kundorientering i offentlig sektor kan uppfattas som ett ökat fokus på och införande av managementtekniker och värderingar från privat sektor (Hambleton, 1988). Dessa stämmer inte alltid överens med den traditionellt byråkratiska kultur som finns i vissa statliga organisationer (Hambleton, 1988). Därför kan särskilt fokus behöva läggas på utbildning m.m. av personal för att få till en förändring i attityder i syfte att möjliggöra kundorientering. Den djupt rotade ingenjörskulturen har t. ex. haft stort inflytande vid utvecklingen av kvalitetsindikatorer för den privatiserade vattenindustrin i Storbritannien (Ogden, 1997). Majoriteten av de kvalitativa indikatorer som togs fram av organisationerna var tekniskt orienterade, medan endast ett fåtal var kundorienterade.

En annan faktor som kan verka som en barriär för utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning är *konflikter mellan olika intressenters prioriteringar*. Kundorientering kan innebära att makt förflyttas från organisationen till användarna av offentliga tjänster, på bekostnad av inflytande för traditionellt privilegierade positioner i organisationen och professionella intressen (McGuire, 2002; Potter, 1988). Professionella intressen i organisationen kan t. ex. förhindra att kundorientering ger avtryck i organisationens verksamhetsstyrning (Potter, 1988). Senare forskning visar dock att en standardisering av offentliga tjänster kan motverka detta genom att viss specialistkompetens blir överflödig. De personer som tidigare klassades som specialister övergår istället till att inneha rollen som övervakare av produktionen av de standardiserade tjänsterna (Lawrence och Sharma, 2002). Det är dock rimligt att anta att konflikter mellan olika intressenters prioriteringar och kundorienteringens "utifrån och in"-perspektiv kan hämma utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning.

Avslutning

Utifrån genomgången av tidigare forskningen kan man sluta sig till att de olika barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning som identifierats kan samverka med varandra. Interaktionen kan ske såväl mellan faktorer på samma nivå som mellan faktorer på de olika nivåerna. Vi reserverar oss dock för att ett mer systematiskt fokus krävs på samverkan mellan de tre nivåerna för att man ska kunna nå en djupare förståelse kring varför

kundorienterad verksamhetsstyrning utvecklas eller ej i statliga organisationer. Det är också viktigt att poängtera att tidigare forskning på området främst har fokuserat utvecklingen av kundorienterade prestationsmått, vilket endast utgör en liten del av en organisations verksamhetsstyrning. I denna delrapports insamlade data kommer såväl prestationsmätning som andra delar av Banverkets och Vägverkets verksamhetsstyrning att fokuseras. Vi är också öppna för att analysen av insamlad data kommer innebära att ytterligare barriärer respektive drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning framträder.

EN FALLSTUDIE AV BANVERKETS ARBETE MED KUNDORIENTERING

Inledning

I fallstudien av Banverkets arbete med kundorientering fokuseras information som samlats in via intervjuer och studier av interna dokument. Syftet med fallstudien är att visa de förutsättningar som råder för kundorienterad verksamhetsstyrning på olika nivåer och inom olika enheter i myndigheten. I slutet av fallstudien genomförs en analys av de barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning som preliminärt har identifierats för myndigheten.

Banverkets förutsättningar för kundorienterad verksamhetsstyrning

Beskrivningen av Banverkets arbete med kundorientering fokuserar myndighetens förutsättningar för kundorienterad verksamhetsstyrning. Avsnittet är uppdelat i fem delar:

1. Bakgrund till kundorientering
2. Den institutionella/politiska nivån
3. Den organisatoriska nivån
4. Den individuella/gruppnivån
5. Preliminär analys – barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning

1. Bakgrund till kundorientering

Under hösten 2003 startade Banverket ett arbete med syfte att öka kundorienteringen av de förvaltande delarna (*Projektspecifikation, Kundorientering av Banverket, 2004-10-20 ver. 0.222*). Uppfattningen enligt intervjuerna är dock att Banverkets fokus på kundorientering inte är något som skedde över en natt, utan det rör sig snarare om en insikt som vuxit sig starkare under åren.

I intervjuerna lyfts bl.a. järnvägens avreglering fram som en orsak till Banverkets kundorienteringsarbete, samt att det finns en vilja på regerings- och departementsnivå om att myndigheten ska vara service- och kundorienterad. Det förs också enligt intervjuerna diskussioner på den politiska nivån rörande om kundorientering ska läggas in som ett mål i den transportpolitiska proposition som beräknas komma någon gång under hösten/vintern 2005. Att satsa på kundorientering uppfattas som en trend i statlig förvaltning, och infrastrukturministern ses som positiv till såväl Banverkets som Vägverkets arbete med kundorientering.

Intervjuerna lyfter också fram uppfattningen att man som myndighet måste ta in omvärlden, prata med dem utanför organisationen, och ge någonting tillbaka till medborgarna för att kunna fortsätta verka som organisation. En strävan efter att få ut mer tåg på spåret uppges också vara en orsak till kundorienteringsarbetet, samt att det Banverket gör måste vara efterfrågat för att järnvägen ska kunna vara ett konkurrenskraftigt transportalternativ även i framtiden.

Att Tågtrafikledningen blev en del av Banverkets verksamhet uppfattas som något av en brytpunkt. Enligt intervjuerna har det haft stor betydelse för att komma bort från uppfattningen att Banverket bara bygger järnväg utifrån regeringens beställning, och istället se Banverkets huvuduppgift som att utveckla järnvägen som transportmedel.

Banverkets generaldirektör lyfts också fram som en drivande faktor bakom Banverkets kundorienteringsarbete. Han har gett Banverkets marknadsavdelning i uppdrag att driva

myndighetens arbete med kundorientering, och projektet "Kundorientering av Banverket" ingår också bland myndighetens prioriterade projekt (se nedan).

2. Den institutionella/politiska nivån

Ekonomiska faktorer:

Banverkets organisation kan delas in i en förvaltande och en producerande del (*Banverkets årsredovisning 2004*). De förvaltande delarna består av myndighetens fem banregioner, Banverket Trafik och huvudkontoret. De ansvarar för banorna, trafikledningen och sektorsuppgifter. Myndighetens förvaltande delar är ej utsatta för konkurrens.

Banverkets producerande enheter består av Banverket Materialservice, Banverket Banskolan, Banverket Data, Banverket Produktion, Banverket Projektering och Banverket Industridivisionen. Banverket Telenät är både en producerande och en förvaltande enhet. Banverket Produktion, Banverket Projektering och Banverket Industridivisionen är sedan den 1 juli 2001 utsatta för konkurrens (*Banverkets årsredovisning 2002*). Kunder till Banverkets producerande enheter utgörs bl.a. av myndighetens regioner, entreprenörer, trafikföretag och järnvägsföretag.

De producerande enheterna är resultatenheter med betalande kunder. De är vinstdrivande och ska ha en avkastning som är jämförbar med marknaden. Konkurrensutsättningen av Banverkets producerande enheter uppfattas ha inneburit att man blivit tvungen att fokusera mer på effektivitet än tidigare. För att kunderna ska stanna kvar måste verksamhetens priser vara konkurrenskraftiga, annars kan kunderna välja att gå till en annan leverantör. Samtidigt måste också verksamheten vara lönsam, varför det inte räcker att enbart sänka priserna. Exempelvis uppges produktiviteten per anställd vara högre i dag inom en av enheterna än den var innan konkurrensutsättningen.

"Vi vill kunna offerera på ett bra sätt och därför jobbar vi hårt för att dra ner på kostnaderna. Verksamheten var inte särskilt effektiv förrän vi började tappa de första anbudena. När vi förlorade en sträcka som vi hade vårdat i 100 år och det plötsligt kom dit någon annan och skötte den. Ett tag tror jag att de flesta kände att det här kan inte hända här, vi är oöverbanneliga. Men så är det inte och har man varit nära att förlora jobbet då blir man väldigt medveten." (BV15, 050124)

Att vara kundorienterad är också något som uppfattas följa naturligt av att man har blivit konkurrensutsatt – man behöver vara kundorienterad för att överleva. I samband med genomförandet av intervjuer har det också framkommit att den typ av kundorientering som utvecklats inom de producerande enheterna inte är beroende av den kundorientering som finns inom Banverkets förvaltande delar. Såväl vem som är kund som orsaken till kundorientering skiljer sig åt mellan verksamheterna. De konkurrensutsatta enheterna är kundorienterade för att kunderna inte ska välja en annan leverantör. För att verksamheterna ska kunna vara lönsamma krävs att de tjänster som erbjuds efterfrågas och värderas av kunderna.

Emellertid innebär inte avsaknaden av konkurrens att det inte uppfattas som viktigt att vara kundorienterad och prestera i enlighet med kundernas önskemål. Att vara nära kunderna, att arbetets resultat är beroende av kundernas samverkan eller samarbete med organisationen, är enligt intervjuerna också ett viktigt incitament för kundorientering.

Institutionella/politiska faktorer:

Banverkets sektorsansvar uppfattas enligt intervjuerna som en bakgrund till eller del av myndighetens kundorientering, i och med att det innebär ett ökat omvärldsfokus. Sektorsansvaret finns inskrivet i Banverkets instruktion (1998:1392) och i dess regleringsbrev (*Banverkets regleringsbrev för budgetåret 2005*). Vissa delar av myndighetens verksamhet och hur den ska agera i förhållande till kunderna är också reglerat i lagtext. Lagstiftningen uppfattas dock i vissa sammanhang hämma kreativiteten och innovationen rörande hur kundernas problem kan lösas, i och med att den så strikt reglerar vad man får göra på spåret. Föreskrifterna kring vilka olika steg som planeringen av projekt ska innehålla kan också enligt intervjuerna innebära att planeringstiden för projekt blir onödigt lång. Samtidigt kan lagtexten kring järnvägen, t. ex. *järnvägslagen* (2004:519) och *järnvägsförordningen* (2004:526) också innebära att myndighetens kontakter med kunderna struktureras och underlättas. Utvecklingen av produktkategorier för sortering och prioritering av olika järnvägsföretags ansökningar om tåglägen kan utgöra ett exempel på detta.

Uppfattningen huruvida kundorientering finns med i Banverkets uppdrag eller ej, genom t. ex. regleringsbrevet, skiljer sig åt bland intervjupersonerna. Det förekommer såväl intervjupersoner som uppfattar att det finns uttalat av regering och riksdag att Banverket ska vara kundorienterat, som det finns intervjupersoner som inte öppet delar denna uppfattning. Från Näringsdepartementets sida uppfattas det övergripande transportpolitiska målet dock som kundorienterat i sig, i och med att det står att transportsystemet är till "för medborgarna och näringslivet i hela landet" (*Banverkets regleringsbrev för budgetåret 2005, s. 1*). Det finns även en uppfattning om att regeringen stödjer arbetet med kundorientering.

"Transportpolitiken skall säkerställa en samhällsekonomisk effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet."

(Det övergripande transportpolitiska målet, *Banverkets regleringsbrev för budgetåret 2005, s. 1*)

Att Banverket delat in sin verksamhet i processer kopplas bl.a. samman med myndighetens strävan efter att systemet för ledning och styrning ska vara certifierbart mot kvalitetsstandarderna ISO 9001-2000 och miljöstandarderna ISO 14001¹¹ vilket bl.a. kräver en processororientering av verksamheten.¹² Att Banverket ska vara certifierbart mot ISO 14001 och ISO 9001 beslutades enligt *Banverkets ledningshandbok* av myndighetens generaldirektör.

"Inom ett antal områden finns det yttre krav på system för ledning och styrning. Exempelvis finns externa krav på ett systematiskt arbetsmiljöarbete och på system för säkerhetsledning och miljöledning. Sådana system ingår som integrerade delar i Banverkets system för ledning och styrning. Kraven innebär i vissa fall att dessa delar måste vara urskiljbara, så att de kan granskas av exempelvis tillsynsmyndigheter. Även kunder och andra typer av intressenter kan ha sådana önskemål."

(*Vårt gemensamma arbetssätt – Banverkets ledningshandbok, BV 001.6, 2003-04-01, s 28*)

Banverket påbörjade arbetet med att identifiera verksamhetens processer under 2003. Under 2004/2005 reviderade dock Banverket sin framtagna processkarta i syfte att utveckla ett ännu mer processororienterat arbetssätt.

¹¹ Beslut, 2002-02-27, dnr GD01-3016/01

¹² www.sis.se Swedish Standards Institute - SIS

Banverkets arbete med tidtabellläggningen/framtagandet av tågplanen¹³ sker i nära samarbete med järnvägsföretagen och processen är reglerad i lagtext (se *järnvägslagen (2004:519)* och *järnvägsförordningen (2004:526)*). Inför tidtabellsprocessen skickar järnvägsföretagen in sina ansökningar om tåglägen varvid Banverket skapar ett tidtabellsförslag. Innan tidtabellen fastställs skickas tidtabellsförslaget ut till järnvägsföretagen på remiss, några större revideringar efter remissrundan brukar dock inte ske. Det förekommer också korttida trafikplanering under tidtabellsperioden som fångar upp alla extra beställningar som görs av tåglägen. Om ett järnvägsföretag ej är nöjt med resultatet av tidtabellsprocessen kan tågplanen överklagas hos Järnvägsstyrelsen, vilket är en ny järnvägsmyndighet sedan 2004 (*Banverkets årsredovisning, 2004*).

Även om föreskrifterna kring vilka olika steg som planeringen av projekt ska innehålla kan innebära att planeringstiden för projekt blir onödigt lång så behöver detta inte vara enbart negativt. Exempelvis är kravet på genomförande av samrådsmöten med de som berörs av ett investeringsprojekt något som enligt intervjuerna inte ska uppfattas som negativt. Samrådsmöten ger boende i ett område och andra intressenter möjlighet att komma med synpunkter på hur ett spår ska dras eller var en anläggning/perrong ska byggas för att ge bästa tillgänglighet.

3. Den organisatoriska nivån

Strukturella faktorer:

Banverket har påbörjat ett arbete med att samordna myndighetens kundkontakter och skapa informationsvägar mellan centrala och regionala kundansvariga. Att myndighetens kontakter med kunderna är samordnade, så att kunderna möter ett Banverk är också en av de kundansvarigas viktigaste uppgifter. Exempelvis ska kundteam tillsättas för att koordinera myndighetens kontakter med kunderna. I samband med genomförandet av intervjuer har det framkommit att kontaktvägarna mellan t. ex. kundansvariga på nationell-/centralnivå och kundansvariga på regionerna inte fungerar i dagsläget. Kundbehoven kan ej kanaliseras i organisationen utan det tar stopp i kontakten mellan kundansvariga på olika nivåer. Det är dock inte enbart mellan kundansvariga som det finns en efterfrågan på information om kundbehov utan också mellan olika enheter och de kundansvariga finns en efterfrågan på information.

För att underlätta kommunikationen med kunderna har projektet "Kundorientering av Banverket" satt samman ett register innehållande kontaktuppgifter till de kunder som myndigheten har regelbundna kontakter med. Registret kommer bl.a. ligga till grund för NKI-utskick.

Projektet "Kundorientering av Banverket" startade i oktober 2004 och beräknas pågå till årsskiftet 2005/2006. Projektet bedöms som viktigt "med utgångspunkt från Banverkets strategiska inriktning för verksamhetsutvecklingsarbetet." (*Banverkets verksamhetsplan 2005-2007, 2004-12-20, s. 9*). "Kundorientering av Banverket" är ett operativt projekt.

¹³ Arbetet med tidtabellläggningen/framtagandet av tågplanen kommer i fortsättningen att refereras till som "tidtabellsprocessen"

”Det övergripande och långsiktiga målet är att utveckla Banverket till en kundorienterad organisation vilket också framgår av avsiktsförklaringen ”Spåren framåt”. Projektet ska samordnas och beakta den befintliga verksamhetsutvecklingen och de processer den utförs inom.

Syftet är att skapa förutsättningar, stödja och samordna utvecklingen.

Målet med kundorienteringen är att uppnå en ”nöjd kund” i kombination med ökad affärsmässighet och effektivitet internt. Banden mellan kund och Banverket ska stärkas.”

(Projektspecifikation, Kundorientering av Banverket, 2004-10-20 ver. 0.222, s.2)

Det är enbart Banverkets förvaltande delar som ingår i ”Kundorientering av Banverket”. Resultatenheterna uppfattas ha en annan typ av kundorienterad verksamhet än övriga Banverket. De konkurrensutsatta enheterna måste vara kundorienterade och effektiva i sin hantering av resurser, annars kan kunderna välja en annan leverantör.

Banverket ska också tillsätta en operativ kundtjänstfunktion/ driftledningscentral dit kunderna ska kunna vända sig dygnet runt vid problem, utöver de åtta redan befintliga centralerna. Den operativa kundtjänstfunktionen kommer att rikta sig mot järnvägsföretagen. Som ett resultat av stormen i södra Sverige i januari 2005 inrättades också en provisorisk central driftledningsfunktion. Samma sak skedde i samband med att Banverket drabbades av tekniska problem under vårvintern 2005. Tanken är dock att den operativa kundtjänstfunktion/ driftledningscentralen inom en snar framtid ska bli permanent.

Tekniska faktorer:

Under våren 2005 fastställdes en ny processkarta för Banverkets verksamhet. Enligt intervjuerna finns ett samband mellan processorientering och kundorientering. Processorientering kräver kundorientering eller åtminstone att organisationen planerar att kundorientera verksamheten. Ett skäl till detta är processernas mål, ”nöjd kund” – vilket också är syftet med Banverkets arbete med kundorientering. För Banverkets nya processer ska ansvariga tillsättas. Det är enligt intervjuerna de processansvariga som ansvarar för att utveckla processerna utifrån kundernas behov. De ska föra upp sina förslag rörande verksamhets- och processutveckling till Banverkets ledningsgrupp. De processansvariga blir den beredande gruppen inför Banverkets ledning. Tanken är också att processamordnare som ska jobba med effektivitet ska tillsättas. Projektet ”Kundorientering av Banverket” ser också processerna som viktiga bitar i Banverkets arbete med kundorientering. Projektet har t. ex. arbetat fram kundaktiviteter och mål per huvudprocess, vilka förts upp till styrgruppen för projektet. Projektets målsättning är att styrgruppen i sin tur ska verka för att aktiviteterna och målen läggs in i processernas planer för verksamheten för 2006.

Banverket Trafik ansvarar för tilldelningen av spårkapacitet till järnvägsföretagen inför varje ny tidtabellsperiod.¹⁴ Från 2005 fördelas järnvägsföretagens ansökningar om tåglägen i olika produktkategorier, från klass A till klass D tåg.

¹⁴ Banverket Trafik ansvarar också för den dagliga leveransen av trafikant-/trafikinformation

Produktkategorierna är bl.a. utvecklade för att underlätta prioriteringar i tidtabellsläggningen.

”Prioriteringskriterierna syftar till att skapa ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av banan i enlighet med järnvägslagen. Tågets transportuppgift leder i sig till en värdering av tågets samhällsekonomiska nytta.

Utifrån transportuppgift delas tågen in i olika tåglägesprodukter med varierande prioritet. Detta ska i sin tur leda till att varje tågläge tillhör en av fyra olika prioritetsklasser A-D, varav A har högst prioritet.”
(*Järnvägsnätsbeskrivning T05.1, 2004, s. 29*)

Arbetet med att fastställa tidtabellen, vilket sker halvårsvis, innehåller jämkanden mellan olika typer av transporter. Exempelvis konkurrerar järnvägsföretagen såväl internt med varandra som med Banverket om tiden på spåret. Medan järnvägsföretagen vill få tid till gods- och persontransporter behöver Banverket få tillgång till banan för att genomföra underhåll.

Utöver de mål för projektet ”Kundorientering av Banverket” som redogjorts för ovan är ytterligare ett mål för projektet att ta fram ett nöjd-kund-index (NKI) för Banverket.

”En NKI-enkät, som riktar sig mot de utpekade kundsegmenten och som är utformad så att resultatet kan följas upp för Banverket som helhet samt för respektive BR/TD, ska utvecklas och genomföras.”
(*Projektspecifikation, Kundorientering av Banverket, 2004-10-20 ver. 0.222, s.8*)

Projektet har arbetat fram frågor för NKI och en första NKI-undersökningen genomfördes under våren 2005. Att Banverket kan mäta sin förändring vad gäller kundorientering, om man utvecklas positivt eller ej uppfattas enligt intervjuerna som viktigt. Att NKI ska genomföras för Banverket samt att NKI för myndigheten ska öka finns även med som ett resultatmått och ett resultatmål i kundperspektivet i Banverkets övergripande styrkort för 2005-2007 (*Banverkets verksamhetsplan 2005-2007*).¹⁵ Enligt intervjupersonerna uppfattas också NKI som ett sätt att styra organisationen mot en ökad kundorientering. Även att NKI-resultatet kan delas upp geografiskt ses som önskvärt då detta kan bli en sporre för banregionerna att arbeta kundorienterat.

Banverkets balanserade styrkort, som infördes i myndigheten från verksamhetsåret 2005, uppfattas också av intervjupersonerna som en stimulans för ökad kundorientering. I och med att ett kundperspektiv finns med i styrkortet påverkar kundorienteringen myndighetens verksamhetsplanering.¹⁶ Det uppfattas dock som svårt att formulera mätbara mål för kundperspektivet och de kritiska framgångsfaktorer som tagits fram – målen blir lätt abstrakta och svåråtgärdade. Emellertid tror man att dessa problem kommer minska i och med att kunskapen om kunderna ökar. Samtidigt finns det också resultatmål i kundperspektivet som betraktas som relativt lätta att mäta. Man kan räkna på dem kvantitativt för att se om man har lyckats uppfylla dem eller ej. Exempel på två sådana resultatmål är ”Avgångspunktighet och ankomstpunktighet ska förbättras” samt ”NKI ska öka”.

Kritik har också framkommit om att målen i det balanserade styrkortets kundperspektiv snarare är internt formulerade än att de går att härleda tillbaka till något som kunderna har sagt. Ytterligare en svårighet som upplevs med det balanserade styrkortet är att det är svårt att särskilja vilka mål som ska läggas i kundperspektivet och vilka mål som ska läggas i

¹⁵ Kundperspektivet i Banverkets övergripande styrkort för perioden 2005-2007 finns som bilaga till rapporten, se *bilaga 1*

¹⁶ Utöver kundperspektivet innehåller Banverkets styrkort ett perspektiv för uppdragsgivare och samhällsintressenter, ett perspektiv för egen verksamhet och förmåga samt ett perspektiv för utveckling.

uppdragsgivarperspektivet. Man har dock löst svårigheten genom att lägga de mål som initieras av uppdragsgivaren (regering och riksdag) i uppdragsgivarperspektivet och de mål som initierats av kunderna i kundperspektivet. Även om det förekommit diskussioner i Banverket om att slå ihop de två perspektiven har man valt att inte göra detta.

Banverket har också två övergripande strategiska kundmål.

Strategiska mål	Återrapporteringskrav:
Banverket ska genom sin verksamhet utveckla järnvägen som transportmedel och därmed skapa förutsättningar för lönsamma järnvägstransporter.	<i>Järnvägstransportsystemets andel av det totala transportarbetet</i> <i>Ekonomiskt resultat hos trafikoperatörer</i>
Banverket skall upplevas som en kundorienterad servicemyndighet.	<i>Nöjd-Kund-Index (NKI)</i>

Figur. 1. Strategiska mål och återrapporteringskrav för Banverkets kunder (*Banverkets samlade strategiska plan, 2004-06-16, s. 12*)

Ett problem enligt intervjuerna är dock att det inte är tydligt i myndigheten vad de två strategiska kundmålen innebär, hur man ska gå tillväga för att uppfylla dem och vad begreppet "kundorienterad servicemyndighet" egentligen betyder. Myndighetens medarbetare uppges efterfråga en ökad måltydlighet. Ett av projektet "Kundorientering av Banverkets" mål är också att definiera begreppet "kundorientering" inom Banverket (*Projektspecifikation, Kundorientering av Banverket, 2004-10-20 ver. 0.222*).

Utöver att projektet "Kundorientering av Banverket" startades i oktober 2004 så har också Banverket tillsatt ett "kundutskott" under våren 2005. Det senare var färdigt med sitt arbete under sommaren 2005. Kundutskottet som tillsattes i Banverkets ledningsgrupp hade till uppgift att granska myndighetens arbete med kundorientering och komma med förbättringar rörande den strategiska styrningen mot kundorientering. Utskottet hade ett granskningsuppdrag från ett strategiskt perspektiv och man tittade bl.a. på hur mål och strategier var nedbrutna i organisationen.

4. Den individuella/gruppnivån

Enligt intervjuerna finns det ett gehör i myndigheten för kundorientering. Samtidigt har det också framkommit under intervjuerna att det traditionellt finns en låg kunskap kring och låg status för mjuka frågor inom Banverket. Kulturen ses som tekniskt orienterad vilket gör att kundorienteringen tar tid.

"...det är ju svårare att liksom få de breda lagren att anamma såna här saker. Det tar ju tid när man är en stor organisation med tekniker som är inställda, inriktade på spår och så." (*BV25, 050610*)

Planeringstiden för projekt tror man också kan kortas. Det händer enligt intervjuerna att frågor dras i långbänk i onödan, och det finns ett behov av att arbeta med att förändra attityder och beteenden i myndigheten.

Det framkommer också i intervjuerna att det finns ett behov av att samordna de olika kundprojekt som pågår på olika nivåer inom Banverket. Samtidigt kan det vara komplicerat att samordna projekten utan att någon känner sig trampad på tårna, att man tror att någon utomstående ska komma in och ta över.

5. Preliminär analys – barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning

Den institutionella/politiska nivån:

De producerande delar av Banverkets verksamhet som är utsatta för konkurrens uppfattas ha närmare till effektivitet än organisationens förvaltande delar. De tidigare måste vara effektiva i bemärkelsen att kunderna väljer dem som leverantörer av tjänster framför andra, för att verksamheten ska kunna fortgå. Detta kan uppnås genom att verksamheten söker pressa sina priser genom kostnadsänkningar respektive tydligare försöker identifiera vad kunderna efterfrågar och styra tjänsteleveransen mot detta. Det reella hotet om nedläggningen ses som den primära orsaken till fokus på effektivitet och kundorientering inom dessa enheter. Samtidigt omfattas inte heller dessa enheter av det kundorienteringsarbete som pågår inom Banverket. Projektet "Kundorientering av Banverket" fokuserar exempelvis endast myndighetens förvaltande delar. Då hotet om nedläggning och uppsägningar inte ligger lika nära dessa organisatoriska delar anser myndigheten inte att ett effektivitets- och kundorienteringsfokus på samma sätt infinner sig av sig självt. Detta tycks gå i linje med teorin där konkurrens lyfts fram som en drivkraft för utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning (jfr Potter, 1988). Avsaknad av konkurrens bör dock inte tolkas som ett likhetstecken för att kundorientering och effektivitet inte är viktigt för verksamheten. Andra orsaker som kan utgöra drivkrafter för utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning inom Banverket presenteras också nedan.

Uppfattningarna om kundorientering ingår i Banverkets uppdrag eller ej går isär. Enligt intervjuerna är man dock såväl från Banverket som från Näringsdepartementets sida eniga om att regeringen stödjer myndighetens arbete med kundorientering. Detta kan i enlighet med teorin ses som en förutsättning för och en drivkraft för utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning (jfr Modell, 2005).

Ytterligare drivkraft för kundorienterad verksamhetsstyrning på den institutionella/politiska nivån är upprättandet av frivilliga standards. Banverkets arbete för att systemet för ledning och styrning ska vara certifierbart enligt ISO:s kvalitets- och miljöstandards kan tolkas som ett resultat av sådana frivilliga standards. Ett grundläggande krav för ISO-certifiering är också att de delar som en organisation önskar få certifierade kan granskas av en extern part – vilket kan ske genom att organisationen definierar sina processer.

Processen för fördelning av spårkapacitet (tidtabellsprocessen) styrs av såväl *järnvägslagen* (2004:519) som *järnvägsförordningen* (2004:526). Även hur prioriteringar ska ske mellan olika järnvägsföretags ansökningar om tåglägen regleras genom lagtexten. Samtidigt som den politiska nivån önskar att prioriteringar mellan olika tåglägen ska baseras på neutrala kriterier (jfr de fastställda produktkategorierna för olika typer av tåg) vill man säkerställa att järnvägsföretagen

ges möjlighet att aktivt delta i tidtabellsprocessen. Att de får möjlighet att framställa sina önskemål och kan ge synpunkter på tågplanen innan den fastställs. Detta kan också i enlighet med teorin ses som en drivkraft för utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning (jfr Hambleton, 1988; McGuire, 2002; Potter, 1988). Även kravet på genomförande av samrådsmöten inför byggnation av nya spår, anläggningar m.m. innebär en möjlighet för kunderna, såväl i formen som medborgare och företag, att påverka Banverkets arbete.

Kombinationen av de föreskrifter som finns rörande genomförandet av projekt och att lagstiftningen så pass strikt reglerar vad Banverket får göra på spåret kan dock uppfattas som en barriär för kundorientering. Att planeringstiden för projekt kan vara många år innebär inte att kundernas problem försvinner till dess att en åtgärd verkligen kan genomföras. I dessa fall skulle provisoriska lösningar kunna vara ett alternativ för att uppfylla de mest akuta kundbehoven, något som inte i alla lägen medges av lagstiftningen.

Den organisatoriska nivån:

Banverket arbetar för att förbättra kommunikationen och informationsspridningen av kundernas behov i myndigheten. En av de kundansvarigas viktigaste uppgifter är också att samordna myndighetens kontakter med kunderna. Kontaktvägarna mellan olika organisatoriska enheter och mellan kundansvariga på nationell och regional nivå fungerar dock inte till fullo idag. Att koordinera det kundarbete som sker inom Banverkets olika delar är också en av projektet "Kundorientering av Banverkets" uppgifter. Detta arbete i kombinationen med inrättandet av en permanent operativ kundtjänstfunktion/driftledningscentral i Banverket kan verka som en drivkraft för utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning. I dagsläget förekommer dock kritik om att kundmålen i styrkortet snarare har formulerats utifrån ett internt perspektiv än att de går att återföra till något som kunderna har sagt. Det framkommer även synpunkter på att det är svårt att formulera tydliga och mätbara mål i styrkortets kundperspektiv, något som man tror kan motverkas genom en ökad kunskap om kunderna. Detta kan härledas tillbaka till avsaknaden av system för att hantera och sprida information om kunderna i myndigheten, samt system för att underlätta kontakterna med kunderna. I enlighet med teorin kan det betraktas som en barriär för kundorienterad verksamhetsstyrning (jfr Potter, 1988; Ogden och Anderson, 1995; Sandersson, 1996)

Uppfattningen att det finns ett samband mellan processororientering och kundorientering har framkommit i samband med genomförandet av intervjuer i Banverket. Processororientering och kundorientering har samma mål i att de båda eftersträvar "nöjd kund". Banverkets processansvariga är ansvariga för att utveckla processerna utifrån kundernas behov, och det är i processernas planer för verksamheten som projektet "Kundorientering av Banverket" vill att kundaktiviteter och mål skall ingå. Processororientering lyfts dock inte fram som en drivkraft eller barriär för kundorienterad verksamhetsstyrning i teorin. Fokus i teorin är snarare på produktifiering eller standardisering av tjänster, vilket kan ses som en förutsättning för processororientering. Koden "Avsaknad av eller förekomst av processororientering" har istället härletts från den insamlade datan i såväl Banverket som Vägverket. Förekomsten av processororientering kan preliminärt uppfattas som en drivkraft för kundorienterad verksamhetsstyrning på den organisatoriska nivån.

Även de krav som processororienteringen ställer på att de tjänster som produceras och levereras av en organisation ska vara definierade och mätbara kan uppfattas som en förutsättning för utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning. För att mål ska kunna formuleras och

följas upp rörande tjänsteleveransen behöver processen för tjänsteleveransen samt de olika delar som tjänsten består av definieras av organisationen (jfr Kelly, 2005; McGuire, 2002; Pollitt, 1988). Att endast använda perceptionsbaserade mått för att mäta och följa upp tjänsteleveransen (t. ex. NKI) kan innebära en osäkerhet om kundernas behov och synpunkter på tjänsteleveransen verkligen har tolkats på ett korrekt sätt av organisationen (Kelly, 2005). Detta ses i litteraturen som en barriär för kundorienterad verksamhetsstyrning.

Den individuella/gruppnivån:

Inom Banverket har en kulturell omsvängning påbörjats från att myndigheten bygger bana till att myndigheten ska verka för en högre grad av utnyttjande av banan. Kulturen ses dock fortfarande som främst tekniskt orienterad med en traditionellt låg status för mjuka frågor. Detta kan i enlighet med litteraturen ses som en barriär för kundorienterad verksamhetsstyrning (jfr Hambleton, 1988; Ogden, 1997). Uppfattningen är dock att det finns ett gehör för kundorientering bland Banverkets medarbetare, och man är medveten om att det man gör måste vara efterfrågat för att järnvägen ska vara ett konkurrenskraftigt transportalternativ även i framtiden.

Att kunden ska möta ett Banverk kan också uppfattas som en utmaning för myndigheten. Det kan synas som en delikat uppgift att samordna de olika organisatoriska delarnas kundorienteringsarbete utan att någon känner sig trampad på tårna eller överkörd från centralt håll.

EN FALLSTUDIE AV VÄGVERKETS ARBETE MED KUNDORIENTERING

Inledning

I fallstudien av Vägverkets arbete med kundorientering fokuseras information som samlats in via intervjuer, deltagande observationer och studier av interna dokument. Syftet med fallstudien är att visa de förutsättningar som råder för kundorienterad verksamhetsstyrning på olika nivåer och inom olika enheter i myndigheten. I slutet av fallstudien genomförs en analys av de barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning som preliminärt har identifierats för myndigheten.

Vägverkets förutsättningar för kundorienterad verksamhetsstyrning

Beskrivningen av Vägverkets arbete med kundorientering fokuserar myndighetens förutsättningar för kundorienterad verksamhetsstyrning. Avsnittet är uppdelat i fem delar:

1. Bakgrund till kundorientering
2. Den institutionella/politiska nivån
3. Den organisatoriska nivån
4. Den individuella/gruppnivån
5. Preliminär analys – barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning

1. Bakgrund till kundorientering

Många av Vägverkets medarbetare anser att kundorientering egentligen inte är något nytt för myndigheten. Intervjupersonerna är dock eniga om att den strukturerade och systematiska form av kundorientering som man nu arbetar med inte funnits inom Vägverket tidigare.

Vägverket uppger bl.a. den förvaltningspolitiska propositionen (*Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, 1997/98:136*), talet om 24-timmars myndigheten, att kundorientering är en allmän trend i samhället samt ökande krav från medborgarna, som externa faktorer som påverkat myndigheten att arbeta med kundorientering. Det politiska systemet uppges också vara moget för kundorientering idag på ett sätt som det inte var för 10 år sedan. Det förs även enligt intervjuerna diskussioner på den politiska nivån rörande om kundorientering ska läggas in som ett mål i den transportpolitiska proposition som beräknas komma någon gång under hösten/vintern 2005. Att satsa på kundorientering uppfattas som en trend i statlig förvaltning och infrastrukturministern ses som positiv till såväl Vägverkets som Banverkets arbete med kundorientering.

Vägverket lyfter också fram kvalitetsarbetet enligt Svenskt Kvalitetsindex (SKI) som en orsak till kundorienteringen, 30 procent av det totala resultat en organisation kan erhålla enligt SKI utgörs av kundorientering.¹⁷ En annan orsak till kundorienteringen uppges vara att den ska hjälpa Vägverket att styra sina resurser och lösa sina uppgifter på ett nytt sätt. Man tror inte att Vägverkets anslag kommer att öka, men om myndigheten skulle fortsätta att lösa sina uppgifter på samma sätt som tidigare så skulle den behöva mer resurser. Vägverket ser det även som att man har ett demokratisk uppdrag i myndigheten att förnya synen på varför man finns till. En

¹⁷ ”Sedan 1998 har Vägverket använt SIQs modell som ett verktyg för verksamhetsutveckling genom att Vägverket haft en egen utmärkelse 'Utmärkelsen Kvalitet i Vägverket' där flertalet enheter deltagit.” (*Verksamhetsbeskrivning enligt SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling 2004, förord*)

ytterligare bakgrund till kundorienteringsarbetet och det processororienterade arbetssättet i Vägverket uppges vara att man ville bli av med de "stuprör" som fanns i organisationen.¹⁸

Enligt intervjuerna förknippas också Vägverkets generaldirektör med myndighetens kund- och processororientering. Han lyfts exempelvis fram som en drivande faktor bakom Vägverkets kundorienteringsarbete. Kundorientering är också ett av generaldirektörens tre ledord för förändringsarbetet i verksamheten.¹⁹

2. Den institutionella/politiska nivån

Ekonomiska faktorer:

Vägverkets verksamhet organiseras i ett huvudkontor, sju regioner, två stöd- och utvecklingsenheter, tre resultatenheter samt tre affärsenheter (*Vägverkets årsredovisning 2004*).

Huvudkontoret, stöd- och utvecklingsenheterna samt regionernas verksamhet är anslagsfinansierad. Medan regionerna bl.a. ansvarar för väghållningen på de statliga vägarna arbetar huvudkontoret med bl.a. styrning och uppföljning av verksamheten. Stöd- och utvecklingsenheterna bidrar i sin tur exempelvis med specifik kompetens till verksamheten.

De tre resultatenheterna; Förarprov, Trafikregister och Vägsektorns utbildningscentrum (VUC), har resultatansvar för sina verksamheter. Verksamheternas intäkter, som fås in genom de avgifter som kunderna betalar för olika tjänster, ska täcka deras kostnader. Resultatenheterna verkar dock ej i konkurrens och de får inte heller själva prissätta sina tjänster. Ett undantag föreligger dock för enheten VUC som delvis verkar i konkurrens. Resultatenheternas kunder utgörs dels av enheter inom Vägverket, men också av privatpersoner, privata organisationer m. fl.

Vägverkets affärsenheter utgörs av Vägverket Produktion, Vägverket Färjerederiet och Vägverket Konsult. De tre affärsenheterna är konkurrensutsatta och arbetar på företagsekonomisk grund. Det innebär att verksamheterna ska vara vinstdrivande. Deras kunder utgörs av såväl enheter inom Vägverket som andra kommuner respektive privata väghållare m. fl.

Uppfattningen att avsaknad av marknadsmekanismer inom offentlig sektor innebär att man särskilt behöver fokusera effektivitet har framkommit i samband med genomförandet av intervjuer i Vägverket. Effektivitet anses komma mer naturligt inom konkurrensutsatta verksamheter som t. ex. Vägverkets affärsenheter än inom de ej marknadsutsatta delarna av myndigheten. Att minska kostnaderna i produktionen uppfattas också om ett syfte med konkurrensutsättningen av Vägverket Produktion, Vägverket Färjerederiet och Vägverket Konsult. Även de verksamheter som har betalande kunder, såväl Vägverkets resultat- som affärsenheter, anses naturligt ha närmare till effektivitet. Att effektivitet i form av ett fokus på kostnader och produktivitet samt en strävan efter att minska dubbelarbete i verksamheten, blir något som ständigt finns på verksamhetens agenda när kunderna betalar för sina tjänster. Enligt intervjuerna är inställningen att kunderna inte ska behöva betala mer än nödvändigt för de tjänster de vill erhålla, och detta kan ett effektivitetsfokus hjälpa verksamheten att uppnå. Även

¹⁸ Det kund- och processororienterade arbetssättet infördes i Vägverket i januari 2003 (*Styrformer 2004, Vägverkets processer, bilaga 1, s. 3*)

¹⁹ Helhetssyn, kundorientering och effektivitet är de viktigaste ledorden för Vägverkets förändringsarbete (*Strategisk plan för Vägverket 2005-2014, s. 3*)

informationsspridning, att möjliggöra att information och bra idéer sprids i organisationen uppges ingå i effektivitetsbegreppet.

Den kundgruppsindelning som utgör den underliggande strukturen för huvudkontorets och Vägverkets regioners arbete med kundorientering är enligt intervjuerna ej relevant för myndighetens affärs- och resultatenheter. För dem är det inte väsentligt och i vissa fall inte heller möjligt att dela in kunderna utifrån Vägverkets 11 kundgrupper²⁰. Vissa av Vägverkets kundgrupper återfinns dock inom exempelvis resultatenheter, t. ex. kundgrupperna "funktionshindrade" och "äldre".

Institutionella/politiska faktorer:

Vägverket uppfattar på samma sätt som Banverket att föreskrifterna kring vilka olika steg som planeringen av projekt ska innehålla kan innebära att planeringstiden för projekt blir onödigt lång. Det kan ta mellan 10-20 år från det att ett projekt initierats till dess att det genomförs. Enligt intervjuerna så kan kunderna ofta inte vänta så länge på efterfrågade lösningar. Risken finns även att åtgärderna inte längre är efterfrågade av kunderna när de väl genomförs.

Nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015 (NPVS) arbetades fram utifrån det direktiv Vägverket fått av regeringen i mars 2002 rörande att den skulle upprätta en nationell väghållningsplan där också sektorsuppgifterna skulle inkluderas (*Nationell plan för vägtransportssystemet, 2004-2015*). Framtagandet av NPVS innebar enligt intervjuerna ett intensivt arbete för Vägverket och över 300 remissinstanser yttrade sig över förslaget till planen.

"...det här är ett mycket stort arbete. Den totala kostnaden för oss är svår att bedöma men den ligger mellan 100 och 200 miljoner från början av lägesanalysen till idag. Under åtgärdsplaneringens intensiva skede förra året, när vi alltså gjorde planen färdig, var omkring 400 människor i Vägverket på ett eller annat sätt berörda av arbetet." (VV17, 040701)

NPVS fastställdes under sommaren 2004 men investeringsdelen av planen blev dock relativt snabbt inaktuell. Under hösten 2004 förstod man från den politiska nivån att pengarna inte skulle räcka till för att uppfylla planen och sedan kom dessutom Trollhättepaketet. Trollhättepaketet innebar enligt intervjuerna att regeringen öronmärkte en stor del av de investeringspengar som hade kopplats till NPVS för att kunna förbättra vägnätet till Trollhättan och därmed transporter till och från SAAB:s fabrik i Trollhättan. Nu står Vägverket inför en situation att vissa av de investeringsprojekt som arbetats fram till NPVS tillsammans med kunder, samarbetspartners m.m. inte kan genomföras som planerat.

"...naturligtvis är det så att näringslivet blir förbannade om det är så att det är åtgärder som försvinner här av olika anledningar. Man har gått ut och gjort utfästelser om att det här ska göras och sedan ändrar man sig." (VV29, 050228)

Såväl Vägverket som Banverket uppfattar att det behövs förändringar i planeringssystemet och man har tagit upp frågan med den politiska nivån. Det är för mycket resurser som går åt för att

²⁰ Vägverkets kundgrupper består inom *medborgarna* av: Barn och unga, Ungdomar, Yrkesverksamma, Funktionshindrade och Äldre respektive inom *näringslivet* av: Bas- och processindustrin, Konsumentvaru- och livsmedelsindustrin, Privat service, Offentlig service, Godstransportörer och Persontransportörer. För mer information om Vägverkets kundgrupper se *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, Kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket, delrapport 1, Akademirapport 2004:4*

arbeta fram investeringsplaner m.m. som sedan inte kan genomföras, som i exemplet med investeringsdelen i NPVS.

Enligt intervjuerna uppfattas inte Vägverkets regleringsbrev (jfr *Vägverkets regleringsbrev för budgetåret 2005*) innehålla några mål som kan kopplas samman med myndighetens arbete med kundorientering. Det finns inget uppdragsgivarkrav om att Vägverket ska arbeta kundorienterat. Detta skiljer sig från Näringsdepartementets uppfattning om att det övergripande transportpolitiska målet, som presenteras i myndighetens regleringsbrev, kan tolkas som ett fokus på kundorientering.

Å andra sidan uppfattas talet om 24-timmars myndigheten²¹ vara en bakgrund till att Vägverket inrättade en nationell kundtjänstfunktion under hösten 2004. Inrättandet av den nationella kundtjänsten innebär bl.a. att kunderna endast behöver ringa ett nummer för att komma till Vägverket oavsett var i landet de befinner sig samt att ett kundärendehanteringssystem har installerats.

Vägverket har också i sina diskussioner med Näringsdepartementet fått utrymme att rapportera om sitt kundorienteringsarbete i årsredovisningen. I *Vägverkets årsredovisning 2004* ingår exempelvis en övergripande redogörelse för myndighetens kundorienteringsarbete, även de två huvudprocesserna och deras kundgrupper presenteras. Sedan tidigare har Vägverket också utrymme för att redovisa sin verksamhet i enlighet med sina processer snarare än utifrån anslagsfördelningen.

Vägverket har även erhållit extern uppmärksamhet för sitt kundorienteringsarbete. Myndighetens generaldirektör blev t. ex. utsedd till årets myndighetschef 2004 av Offentliglistan²². Utnämningen grundade sig bl.a. på generaldirektörens arbete med kundorientering och effektivisering av Vägverkets verksamhet. Utnämningen uppfattas som ett kvitto på att myndigheten har tänkt rätt i sitt utvecklingsarbete. Utöver denna utnämning har Vägverket också fått mer positiv uppmärksamhet som en följd av arbetet med kundorientering. Vägverket tilldelades exempelvis pris för bästa årsredovisning 2003, och myndighetens medarbetare deltar i mässor och konferenser samt genomför föreläsningar om sitt arbetet med kundorientering. Andra myndigheter i den svenska statsförvaltning uppges också ha visat intresse för Vägverkets arbete.

Vägverket har sedan ett antal år arbetat med verksamhetsutveckling enligt SIQ²³. Nu funderar man också på att gå med i Svenskt kvalitetsindex (SKI) där olika organisationers (såväl myndigheter som privata organisationer) kvalitetsindex jämförs offentligt. Målet är att vara den organisation som har den största andelen nöjda kunder.

”Svenskt Kvalitetsindex (SKI) är ett system för att samla in, analysera och sprida information om kunders förväntningar, upplevd kvalitet och värdering av varor och tjänster.” (www.kvalitetsindex.se)

²¹ För mer information om ”24-timmars myndigheten” se *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, Kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket, delrapport 1, Akademirapport 2004:4*

²² Offentliglistan är ett privat företag som arbetar för att vidareutveckla den offentliga sektorns verksamhet

²³ SIQ står för institutet för kvalitetsutveckling (*Strategisk plan för Vägverket 2005-2014 version 1.0*, s. 6). *SIQs modell för kundorienterad verksamhetsutveckling* är en av de metoder som Vägverket använder sig av för att systematiskt utvärdera och förbättra sin verksamhet (*Från vision till resultat – Vägverkets styrhandbok, version 2.0*, s. 18).

Att gå med i SKI och få ett högt betyg uppges kunna utgöra ett etappmål för Vägverkets kundorienteringsarbete. Vägverkets verksamhet ska enligt intervjuerna också vara certifierbar enligt ISO under 2005.

På samma sätt som Banverket så uppfattar också Vägverket att föreskrifterna kring vilka olika steg som planeringen av projekt ska innehålla ej enbart är negativ, även om regleringen kan leda till att planeringstiden blir förlängd. Kravet om att samrådsmöten måste genomföras med de som berörs av ett investeringsprojekt ska t. ex. enligt intervjuerna inte uppfattas som något negativt. Samrådsmötena ger boende i ett område och andra intressenter möjlighet att komma med synpunkter på hur en väg ska dras, en rondell ska byggas m.m. för att ge bästa möjliga tillgänglighet och säkerhet. I samband med samrådsmöten kan Vägverket också informera allmänheten om vad som kommer ske under själva byggnationen av exempelvis en viss vägsträcka. En inte lika positiv aspekt med samrådsmöten är dock enligt genomförandet av deltagande observation vid ett remisseminarium att själva planeringen inför och genomförandet av samrådsmötet i vissa fall kan kosta mer än utförandet av den specifika åtgärden.

3. Den organisatoriska nivån

Strukturella faktorer:

Under hösten 2004 inrättade Vägverket en nationell kundtjänst samt implementerade ett kundärendehanteringssystem. Myndigheten söker utveckla dialogen med enskilda medborgare samt förbättra såväl sin tillgänglighet som öppenhet.

”Tydliga kanaler har skapats med bl.a. ett gemensamt telefonnummer för hela landet och med ingångar till verkets kundtjänst. Vägverket har också fått en digital röststyrd växel, 13 nya självbetjäningstjänster för webb, telefoni och sms där allmänheten kan ställa frågor, få svar eller bli hänvisade till mer information på hemsidan med hjälp av en digital assistent. Synpunkter och ärenden kan lämnas till Vägverket via hemsidan eller kundtjänsten, som även är verktyget för att effektivisera det interna ärendeflödet.”
(Vägverkets årsredovisning 2004, s. 10)

Utgångspunkten för kundärendehanteringssystemet ”Kundskap” är att de synpunkter/ behov/ klagomål m.m. som tas upp av de kunder som ringer in till Kundtjänst eller besöker Vägverkets hemsida ska registreras i systemet. Samtliga medarbetare inom Vägverket ska sedan kunna ta del av kundernas synpunkter genom att de har tillgång till ”Kundskap”. Den information om kundernas behov som registreras i systemet ska dels utgöra indata till Vägverkets kundgruppsdokument, men kundansvariga kan också direkt föra fram de identifierade kundbehoven i samband med arbetet med strategisk plan och verksamhetsplaneringen inom myndigheten.

Enligt deltagande observationer vid möten mellan kundansvariga har sedan den 1 oktober 2004, då den nationella kundtjänsten sattes i drift, till och med slutet av januari 2005 ca 9 000 ärenden registrerats i ”Kundskap”. Ungefär hälften av dessa ärenden har registrerats via Vägverkets hemsida och återstoden har förts in i systemet av den personal som sitter i den nationella kundtjänsten.

I arbetet med kundärendehanteringssystemets funktionalitet har man först fokuserat på vilka indata som krävs för att systemet ska fungera. Det arbetet var klart i början av 2005. Det följande steget var att ta reda på vilka behov som fanns för utdata i systemet. Funktionaliteten för utdata

beräknades vara klar i maj/juni 2005. Ett problem inför att funktionaliteten i utdata skulle bestämmas var dock enligt deltagande observation vid ett möte mellan kundansvariga att den kundgrupp som information förts in för ej med nödvändighet var den kundgrupp som informationen gällde. Ett exempel som togs upp i samband med ett möte mellan kundansvariga för medborgarna var att det för kundgruppen "äldre" framkommit synpunkter på att det är för dyrt att ta körkort. Denna synpunkt trodde man dock snarare gällde kundgruppen "barn och unga" eller "ungdomar". Att kundgruppen äldre i detta fall talade för sina barnbarns räkning. Att låta den kundgrupp som informationen förts in på i "Kundskap" utgöra sorteringsfaktorn för utdata uppfattades med andra ord ej som tillräckligt tillförlitligt.

I samband med ett möte mellan kundansvariga för näringslivet togs också synpunkten upp att det ej går att särskilja vilka synpunkter som inkommit från medborgarna respektive från näringslivet i "Kundskap". Att de kundansvariga inte kände till hur pass mycket kundärendehanteringssystemet nyttjades av näringslivet uppfattades försvåra kravställandet utifrån denna gruppns behov. Ytterligare en synpunkt om systemet är att det är fokuserat på medborgarna, inte på näringslivet. Målet med "Kundskap" är dock att man ska kunna göra relevanta uttag såväl per kundgrupp som per geografiskt område. Systemets funktionalitet ska följas upp i slutet av 2005.

I Vägverkets region Stockholm genomfördes också under 2005 en pilot av kommunikationsverktyget "Trafikpanelen". Anledningen till att region Stockholm vill införa verktyget "Trafikpanelen" är enligt deltagande observation vid ett möte mellan kundansvariga att den aktivt vill kunna gå ut och fråga kunderna i Stockholmsområdet. Trafikpanelen ska genomföras två gånger per år. Under våren 2005 ställdes bl.a. frågor om vad kunderna har för synpunkter på t. ex. drift och underhåll, behov av trafikinformation, hur situationen ser ut för oskyddade trafikanter i Stockholm m.m.

Tekniska faktorer:

Enligt intervjuerna kan Vägverkets övergång till ett processororienterat arbetssätt, tillsättandet av processägare och kundansvariga också kopplas samman med myndighetens fokus på kundorientering. Dock uppfattas Vägverkets medarbetare ha en större acceptans för myndighetens fokus på kundorientering än på dess processororienterade arbetssätt. Processororienteringen uppfattas enligt intervjuerna som krånglig, det är svårt att veta när man arbetar i processen och när man arbetar i linjen. Samtidigt kopplas processororienteringen samman med kundorienteringen i och med att de båda utgår från kundernas behov och det gemensamma målet är nöjd kund. Vägverkets två huvudprocesser är också kundorienterade, de har utformats efter myndighetens två viktiga kundkategorier: medborgare och näringsliv (*Vägverkets styrhandbok, version 2.0*). De båda huvudprocesserna "Stödja medborgarnas resor" och "Stödja näringslivets transporter" innehåller även en delprocess med begreppet kund i namnet, "Fånga kundbehov".²⁴ Enligt deltagande observation vid ett möte mellan kundansvariga har det dock såväl innan som efter att delprocessen döptes förekommit diskussioner om att ta bort begreppet kund i namnet. Vägverkets generaldirektör uppfattar det dock som viktigt att begreppet kund finns med i delprocessens namn, för att det tydligt ska framgå att det är kunderna som är det viktiga.

²⁴ För närmare beskrivning av Vägverkets processer se *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, Kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket, delrapport 1, Akademi rapport 2004:4*

I delprocessen "Fånga kundbehov" arbetas bl.a. Vägverkets kundgruppsdokument, kundprogram och serviceåtaganden fram. Under 2004-2005 har delprocessen också haft i uppgift att ta fram ett nytt NKI för Vägverket. Myndighetens nya NKI ska utgå från "den goda resan" och det ska vara möjligt att dela upp NKI-mätningen för olika kundgrupper. Under 2005 genomförde Vägverket NKI-mätningar med både dess gamla och nya NKI.

Enligt de intervjuer som genomförts har alla Vägverkets regioner samma tjänste- eller produktutbud, men vilka tjänster eller produkter som levereras skiljer sig åt mellan olika regioner. Exempelvis uppfattas kundgruppen "ungdomar" ha olika behov beroende på om de bor i Stockholm eller i norra Sverige. Medan de insatser som görs för ungdomar som är bilburna kan vara mycket relevanta för ungdomar i t. ex. norra Sverige så är de inte lika relevanta för ungdomar i Stockholm då den största delen av ungdomarna som bor i Stockholm åker kollektivt. På samma sätt kan behovet av snöröjning vara större i de nordligare delarna av Sverige än i södra Sverige. Inom resultatenheterna, som är nationella, är dock tjänsteutbudet standardiserat. Vägverkets affärsenheter har också ett standardiserat tjänsteutbud.

I samband med genomförandet av intervjuer har uppfattningen att det är svårt att hitta rätt underlag för att genomföra NKI framkommit. Att säkerställa att det verkligen är de personer som har haft kontakt med Vägverket som ingår som underlag för NKI.²⁵ Ett komplement till NKI som förts fram är att intervjuer genomförs direkt med de personer som har berörts av en viss åtgärd. På så sätt säkerställs att "rätt" kunder tillfrågas varvid Vägverket får reda på hur pass nöjda de berörda kunderna är med den genomförda åtgärden. Genomförandet av "problem detection studies" (PDS)²⁶ är ytterligare ett sätt att ta reda på kundernas behov. Det har dock framförts en oro för att den information som ges och de frågor som används i samband med PDS styr kunderna att svara på ett visst sätt. Att kundbehov uppkommer som inte skulle ha uppkommit om inte en viss typ av frågor ställts eller om inte Vägverket hade gått ut och uttalat sig om att någonting särskilt behöver göras för att lösa ett visst problem.

Sedan år 2000 har Vägverket arbetat med styrkortmodellen för planering och uppföljning av verksamheten. Enligt intervjupersonerna bygger såväl inriktningsarbetet som prioriteringsarbetet för regionerna på styrkortmodellen. Det kundfokus som finns i det balanserade styrkortet uppfattas också driva myndighetens kundorientering.²⁷ På samma sätt som i Banverket har det dock i Vägverket förekommit diskussioner om att lägga samman styrkortets uppdragsgivarfokus med dess kundfokus. Bakgrunden till diskussionerna är uppfattningen att uppdragsgivarfokus teoretiskt borde sammanfalla med kundfokus. Vägverkets generaldirektör har dock velat behålla styrkortets kundfokus för att visa att myndigheten fokuserar på sina kunder. Kundbehoven fördelas mellan uppdragsgivar- och kundfokus beroende på om de initierats av uppdragsgivaren (regering och riksdag) eller av kunderna.

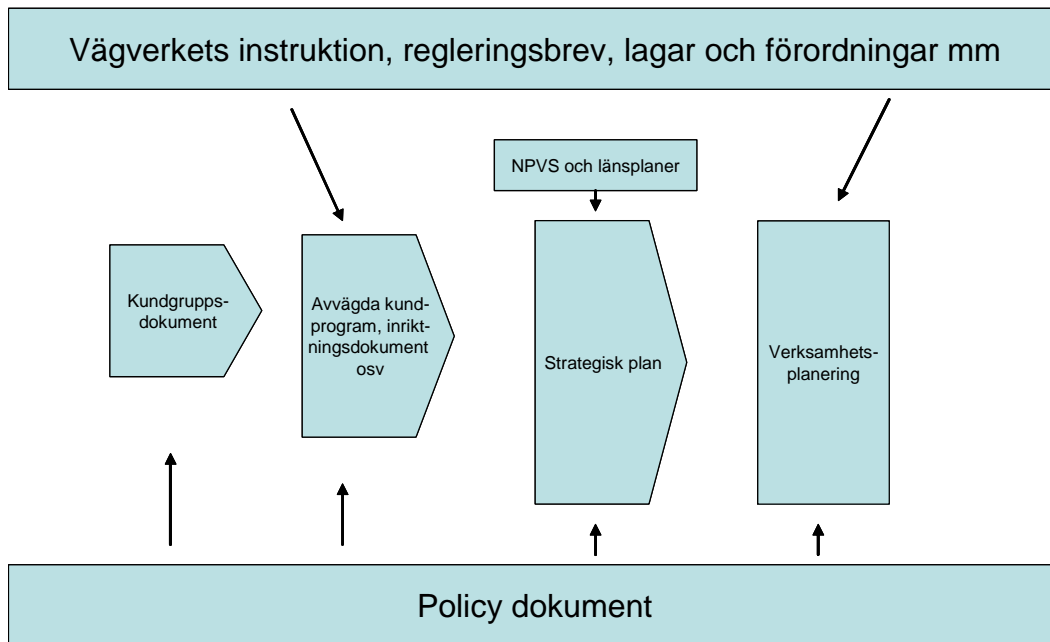
Under 2004 (september) – 2005 (juni) genomfördes projektet "Avvägda kundprogram" av en av Vägverkets stöd- och utvecklingsenheter, Samhälle och Trafik (för kundprogrammets roll i

²⁵ Urvalsramen för NKI består av SCB:s register över totalbefolkningen. För genomförande av Vägverkets nya NKI under våren 2005 drogs genom stratifierat urval 3 500 personer i åldrarna 18-84 år. Stratifieringen baserades på region och på ålder. (NKI – Medborgarnas resor, Allmänhetens svar, 2005)

²⁶ Problem detection studies (PDS) innebär att frågor ställs till kunderna om deras problem, snarare än vilka förbättringar de skulle önska se i vägtransportsystemet. Verktygen för PDS är djupintervjuer (då problemen identifieras), fokusgruppsintervjuer (då prioritering bland problemen sker) och enkät (då en kvantifiering av de prioriterade problemen genomförs).

²⁷ Utöver kundfokus innehåller Vägverkets styrkort ett uppdragsgivarfokus, ett internt/finansiellt fokus, ett utvecklingsfokus och ett medarbetarfokus. Kundfokus i Vägverkets övergripande styrkort för 2005 finns som bilaga till rapporten, se *bilaga 2*

Vägverkets verksamhetsstyrning se bilden nedan). Beställare av projektet var delprocessansvariga för "Fånga kundbehov" inom "Stödja medborgarnas resor" och "Stödja näringslivets transporter". Målet med projektet var bl.a. att upprätta två avvägda kundprogram, ett för näringslivet och ett för medborgarna, som gav "...en avvägd och prioriterad behovsbild dels utifrån de kundgruppsdokument som tas fram för respektive kundgrupp, dels utifrån uppdragsgivarens krav." (*Projektspecifikation, Avvägda kundprogram för medborgarna och näringslivet, s. 2*). Även om det ej genomfördes någon avvägning mellan kundbehoven och uppdragsgivarens krav²⁸ i projektet så genomfördes avvägningar mellan såväl olika kundgruppers behov inom respektive huvudprocess som mellan de båda huvudprocesserna. Detta gjordes för att projektet skulle kunna prioritera mellan olika kundgruppsbehov inom en huvudprocess och samtidigt undvika att de prioriterade kundbehoven resulterade i negativa konsekvenser för den andra huvudprocessens kunder. Då kundprogrammen ska utgöra indata till Vägverkets strategiska plan beslutades att avvägningen mellan kundbehov och uppdragsgivarkrav istället ska ske i samband med den strategiska planeringen.



Figur 2. Samband mellan Vägverkets strategiska dokument (*Anteckningar från möte mellan kundansvariga för medborgarna, 2005-02-02*)

Innan kundprogrammen fastställdes under senhösten/sommaren 2005 genomfördes remissseminarium med bl.a. "Fånga kundbehov", "Styra och leda", kundansvariga inom "Stödja medborgarnas resor" och "Förbättra transportvillkor". Olika synpunkter på programmen framfördes i samband med dessa remissseminarium. Exempelvis hur de olika kundbehoven som prioriterats skulle finansieras när inga frågor ställts till kunderna om vilka tidigare identifierade

²⁸ Att ingen avvägning genomfördes i projektet mellan kundbehov och uppdragsgivarens krav resulterade i att de avvägda kundprogrammen bytte namn till enbart "kundprogram"

behov som de skulle kunna tänka sig att prioritera bort.²⁹ Även synpunkter kring lämpligheten i att ha med uppdragsgivarens krav i programmen framställdes, samt vikten av att det kan spåras tillbaka var de olika behoven i programmen kommer ifrån; uppdragsgivaren eller kunderna. Kundprogrammen fick också kritik för att inte var tillräckligt externt fokuserade. Att prioriteringarna mellan olika kundbehov inte stämde av med kunderna utan gjorts internt i organisationen. Vid färdigställandet av kundprogrammen togs också en del av de synpunkter som förts fram under remisseminarierna i beaktande.

Under 2005 utgör kundprogrammen *Nytta för näringslivet – Kundprogram för de viktigaste förbättringarna, 2005-2007* samt *Nytta för medborgarna – Kundprogram för de viktigaste förbättringarna, 2005-2007* indata direkt till Vägverkets verksamhetsplanering. Skälet till detta är att Vägverkets strategiska plan ej reviderades under 2005 samt p.g.a. att tidsramen för projektet "Avvägda kundprogram" förlängdes från januari till juni 2005.

Enligt de intervjuer som genomförts så kommer kundprogrammen revideras tidigast hösten/vintern 2006, inför strategisk plan 2007. Arbetet med att ta fram kundprogrammen har varit så pass resurskrävande att man inte tror att organisationen orkar genomföra processen för snart igen. Ytterligare ett skäl som anges till att kundprogrammen ej bör revideras mer kontinuerligt än vartannat år är att dokumenten behöver få tid att verka i organisationen.

4. Den individuella/gruppnivån

Även om många av Vägverkets medarbetare uppfattar kundorientering som viktigt så finns enligt intervjuerna den tekniskt orienterade kulturen med fokus på drift- och underhåll och vägbyggnation fortfarande kvar.

"...man förstår inte varför – 'Vi är ju här för att bygga vägar, vadå?'. Alltså kundorientering är inte riktigt ballt." (VV25, 050218)

Situationen ser likadan ut oberoende om det exempelvis rör sig om en region eller en affärsenhet. Byggnation av nya vägar uppfattas fortfarande som en åtgärd utöver det vanliga, det är inte vilken åtgärd som helst.

Enligt deltagande observation vid ett remisseminarium har Vägverket också fått synpunkter från uppdragsgivaren om att det tolkar regelverket för t. ex. transportbranschen för snävt. Uppdragsgivaren tycker att systemet skulle kunna förändras med syfte att uppnå regelefterlevnad. Att det ska bli enklare för kunderna att följa reglerna och göra rätt. Detta är också något man arbetar med inom Vägverket för att uppfylla.

5. Preliminär analys – barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning

Den institutionella/politiska nivån:

Såväl de enheter inom Vägverket som är utsatta för konkurrens (affärsenheterna) som de enheter som har betalande kunder men verkar i en monopolsituation (resultatenheterna) uppfattas ha ett

²⁹ Att gå ut och fråga kunderna om deras behov m.m. ingick dock ej i projektet. Projektet förlitade sig istället på Vägverkets kundgruppsdokument vilka i sin tur baseras på genomförda PDS med kunderna, kunskap som erhållits om kunderna genom dialogprojekt, externa kundnätverk och forskning m.m.

nära förhållande till effektivitet och kundorientering. Fokus på produktivitet och kostnader i tjänsteleveransen, exempelvis genom att minska dubbelarbete, anses utgöra en naturlig följd av verksamma pris- och marknadsmekanismer. Uppfattningen stöds också av litteraturen som lyfter fram förekomsten av konkurrens och betalande kunder som drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning (jfr. Potter, 1988; Ogden, 1997). Samtidigt varnar dock teorin för att förekomsten av kraftig efterfrågan eller naturliga monopol kan motverka de önskvärda effekterna av konkurrensutsättning och att kunderna betalar för sina tjänster (Modell, 2005; Ogden, 1997; Ogden och Anderson, 1995; Hambleton, 1988). Risken att väljas bort av kunderna till förmån för en annan leverantör är inte längre lika stor, varvid incitamenten för organisationen att utveckla en kundorienterad verksamhetsstyrning minskar.

Även om Vägverkets resultatenheter verkar i en monopolsituation kan dock det faktum att kunderna behöver betala för de tjänster de vill erhålla, samt att priserna för tjänsterna synliggörs för organisationen uppfattas som ett incitament att minska såväl kostnaderna i tjänsteproduktionen som att säkerställa att tjänsterna har efterfrågad kvalitet. Att själva synliggörandet av de priser kunderna behöver betala för olika tjänster kan innebära en drivkraft för organisationen att utveckla en kundorienterad verksamhetsstyrning.

I överensstämmelse med Banverket uppfattar inte heller Vägverket att myndighetens kundorientering och de kundgrupper som myndigheten arbetar med är relevanta för affärs- och resultatenheterna. Vägverkets kundorienteringsarbete kan inte direkt appliceras i de producerande delarnas verksamheter.

Vägverket menar också att föreskrifterna rörande vilka olika steg som genomförandet av projekt ska innehålla kan innebära att planeringstiden blir onödigt lång och kostsam. I intervjuerna med Vägverket lyfts t. ex. risken för att ett projekt hinner bli inaktuellt innan det genomförs. Detta då tiden från att åtgärden har initierats som ett kundbehov till dess att den genomförs ofta är lång. I Vägverket lyfts även arbetet med NPVS fram som ett exempel på de problem som finns i planeringssystemet för myndigheten. Det arbete som genomfördes av Vägverket för att på regeringens uppdrag ta fram NPVS innebar en stor resursåtgång internt i verksamheten, samt ett externt engagemang bl.a. för att fastställa vilka investeringsprojekt som skulle läggas in i planen. Att investeringsdelen i NPVS blev inaktuell kort efter att planen hade färdigställts ses också som komplicerat ur ett kundorienteringsperspektiv. I detta fall kan föreskrifterna från den politiska nivån ses som en barriär för utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning. Genom att myndighetens planer styr verksamheten många år framåt i tiden är det svårt att ge utrymme för kundinitierade projekt (som ej finns med i planerna) i den interna styrningen. Även i de fall då kundinitierade projekt fått en plats i planerna för myndigheten kan de dock komma att plockas bort eller dess genomförande komma att försenas p.g.a. politiska initiativ och överenskommelser.

Det har dock också förekommit politiska initiativ som verkat som drivkrafter för Vägverkets arbete med kundorientering. Exempelvis den förvaltningspolitiska propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst 1997/98:136* och talet om 24-timmars myndigheten. Den senare uppfattas som en grund för införandet av en nationell kundtjänstfunktion i Vägverket, samt kundärendehanteringssystemet "Kundskap". Resultatet från den preliminära analysen är således att huruvida lagstiftning och reglerande instrument på den institutionella/politiska nivån ska uppfattas som barriärer eller drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning behöver avgöras från fall till fall.

Den insamlade datan visar att Vägverket har fått gehör för sitt arbete med kundorientering och effektivitet externt. Myndighetens generaldirektör har bl. a. fått en utmärkelse för sitt arbete med kundorientering och effektivitet inom Vägverket. Myndigheten har dessutom sedan 1998 genomfört verksamhetsbeskrivning enligt SIQ. Man har jämfört olika delar av verksamheten internt i organisationen utifrån SIQ. Nu planerar man att gå med i Svenskt Kvalitetsindex (SKI) och därigenom offentligt jämföras med andra organisationer rörande kundnöjdhet m.m. Vägverket eftersträvar också att verksamheten ska bli certifierbar enligt ISO under 2005. Att en organisation väljer att utveckla eller låta utvärdera sin verksamhet utifrån frivilliga standards betraktas som en drivkraft för kundorienterad verksamhetsstyrning i teorin (jfr. Dillard och Tinker, 1996).

Kravet på genomförande av samrådsmöten inför byggnation av nya vägsträckor m.m. från den politiska nivån kan också uppfattas som en drivkraft för kundorienterad verksamhetsstyrning. Detta då det ger kunderna möjlighet att påverka utformningen av de delar av vägtransport-systemet som de berörs av (jfr. Hambleton, 1988, McGuire, 2002; Potter, 1988)

Den organisatoriska nivån:

Att det finns system som underlättar kommunikationen med kunderna, samt system för att hantera och förmedla information om kunderna i organisationen uppfattas enligt litteraturen som drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning (Potter, 1988; Sanderson, 1996). Genom inrättandet av en nationell kundtjänstfunktion söker Vägverket underlätta för kunderna att komma i kontakt med myndigheten. Även myndighetens webbsida har gjorts om i detta syfte. Arbetet med Trafikpanelen i region Stockholm utgår istället från att regionen ska kunna gå ut och fråga kunderna om olika saker. Medan nationell kundtjänst och Trafikpanelen fokuserar på kommunikationen med kunderna så fokuserar kundärendehanteringssystemet primärt på att underlätta för myndighetens medarbetare att ta del av de frågor, klagomål, synpunkter och kundbehov som kommit in för olika kundgrupper. Informationen ska t. ex. kunna användas av de kundansvariga i Vägverket på central och regional nivå i arbetet med att ta fram kundgruppsdokument, kundprogram, i diskussioner i samband med myndighetens verksamhetsplanering m.m.

På samma sätt som för Banverket så uppfattar Vägverket att det finns ett samband mellan kundorientering och processororientering. Exempelvis utgick utformningen av Vägverkets två huvudprocesser från myndighetens två viktiga kundkategorier – medborgare och näringsliv. Mycket av arbetet med kundorientering genomförs också i den första delprocessen, "Fånga kundbehov". Det är i den delprocessen som kundernas behov samlas in, NKI genomförs och kundgruppsdokument samt kundprogrammen arbetas fram m.m. De två senare är båda strategiska dokument inom Vägverket. Kundprogrammen utgör också indata till Vägverkets strategiska planering som i sin tur utgör indata till verksamhetsplaneringen och det balanserade styrkortet (se bilden ovan för sambandet mellan Vägverkets strategiska dokument). Som nämnts tidigare så förekommer dock inte processororientering som en drivkraft för kundorienterad verksamhetsstyrning i teorin. Fokus i teorin är snarare på produktifiering eller standardisering av tjänster, vilket kan ses som en förutsättning för processororientering. Att processororientering preliminärt kan betraktas som en drivkraft för kundorienterad verksamhetsstyrning och utgöra en kod för analysen av den insamlade datan vid Banverket och Vägverket är istället resultatet av genomförda intervjuer, deltagande observationer och studiet av dokument vid myndigheterna.

Svårigheterna att hitta rätt underlag för genomförandet av NKI samt den oro som finns för att Vägverket omedvetet styr kunderna att föra fram vissa problem/behov i samband med genomförandet av PDS kan tolkas som en potentiell barriär för kundorienterad verksamhetsstyrning. Ett problem med genomförandet av perceptions- eller attityd baserade mätningar (t. ex. NKI) som förs fram i litteraturen är just osäkerheten rörande tillförlitligheten i resultaten (jfr. Kelly, 2005). Risken finns för att interna tolkningar av de mått som fås för hur kunderna t. ex. värderar olika tjänsteattribut leder organisationen åt fel håll. Att de åtgärder som genomförandet av perceptions- eller attityd baserade mätningar resulterar i inte är de åtgärder som kunderna verkligen efterfrågar. Istället kan åtgärderna vara resultatet av "felaktiga" interna tolkningar av vad kunderna värderar och efterfrågar i form av tjänster eller åtgärder. Ett sätt att komma runt problematiken med den potentiella osäkerheten kring resultatet av perceptions- eller attitydbaserade mätningar är att processerna för tjänsteleverans samt verksamhetens olika tjänster definieras i tekniska termer. Genom att de tjänsteattribut som efterfrågas av kunderna beskrivs i tekniska termer kan mål sättas och följas upp av verksamheten, något som lyfts fram som en viktig faktor i litteraturen (jfr. Kelly, 2005; McGuire, 2002; Pollit, 1988). Detta är också något som kan uppfattas som en förutsättning för processorientering.

Ytterligare en barriär för kundorienterad verksamhetsstyrning på den organisatoriska nivån är tekniska mätproblem (Pollitt, 1988). För att få fram och behandla kundernas behov behövs exempelvis tillgång till informationssystem och teknisk kunskap. Arbetet kan också ta stora resurser i anspråk, såväl mänskliga som finansiella. Ett exempel är projektet "Avvägda kundprogram" som genomfördes under 2004/2005. Enligt intervjuerna orkar inte Vägverket genomföra liknande satsningar för ofta då det tar för mycket på krafterna för myndigheten och dess medarbetare.

Den individuella/gruppnivån:

Att en organisations kultur är tekniskt eller byråkratiskt orienterad kan uppfattas som en barriär för kundorienterad verksamhetsstyrning (Hambleton, 1988; Ogden, 1997). Inom Vägverket ses fortfarande byggnation av vägar som något speciellt i jämförelse med genomförandet av andra åtgärder. Även om myndigheten arbetar för att tona ned betydelsen av vägbyggnation, finns denna uppfattning alltså kvar bland Vägverkets medarbetare. Myndighetens kultur kan således ännu betraktas som främst tekniskt orienterad.

Vägverket har också förebråtts av uppdragsgivaren för att tolka det interna regelverket för snävt i sina kontakter med transportbranschen. Att regelverket inte hjälper kunderna att göra rätt utan snarare försvårar för dem att efterfölja myndighetens regler. Detta skulle kunna betraktas som ett uttryck för förekomsten av en byråkratiskt orienterad kultur.

DISKUSSION OCH FÖRSLAG TILL FORTSATT FORSKNING

Inledning

I detta avsnitt förs en diskussion kring likheter och skillnader mellan Banverkets och Vägverkets förutsättningar för kundorienterad verksamhetsstyrning. Fokus i diskussionen ligger på de barriärer och drivkrafter för kundorienterad verksamhetsstyrning som preliminärt har identifierats för myndigheternas verksamheter. Diskussionen förs på ett övergripande plan och inga slutsatser presenteras inom ramen för delrapporten. I slutet av detta avsnitt presenteras också ett förslag på vad den fortsatta forskningen i projektet om kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket ska fokusera, till slutrapporten i december 2006.

Avsnittet är uppdelat i följande avsnitt:

1. Bakgrund till kundorientering
2. Den institutionella/politiska nivån
3. Den organisatoriska nivån
4. Den individuella/gruppnivån
5. Förslag till fortsatt forskning

1. Bakgrund till kundorientering

I januari 2003 infördes det kund- och processororienterade arbetssättet i Vägverket. Under 2003 startade också Banverket ett arbete med att identifiera sina processer och öka kundorienteringen i myndigheten.

Det uppfattas inte föreligga något "tvång" från den politiska nivån bakom Banverkets och Vägverkets arbete med kund- och processororientering. Myndigheterna lyfter istället fram både omvärldsfaktorer och interna faktorer i syfte att förklara varför de har påbörjat ett arbete med att kundorientera sina verksamheter. Såväl den förvaltningspolitiska propositionen, som mer krävande medborgare, avregleringen av järnvägen och att kundorienteringen ska hjälpa myndigheten att styra sina resurser och lösa sina uppgifter på ett nytt sätt m.m. tas upp som orsaker till kundorienteringen. Båda myndigheternas generaldirektörer uppfattas också ha spelat en stor roll i verksamheternas fokus på kundorientering.

2. Den institutionella/politiska nivån

Såväl inom Banverket som Vägverket finns en uppfattning om att resultatenheterna och de konkurrensutsatta resultatenheterna respektive affärsenheterna har närmare till effektivitet och kundorientering än myndigheternas förvaltande delar (jfr. Potter, 1988; Ogden, 1997). Effektivitet syftar i detta sammanhang främst på produktivitet och kostnadsfokus men också på en strävan efter att motverka dubbelarbete och underlätta för informationsspridning i verksamheten. Den typ av kundorientering som eftersträvas inom Banverkets och Vägverkets förvaltande delar uppfattas inte vara densamma som den som eftersträvas i de producerande enheternas verksamheter. Kunderna skiljer sig åt, och orsakerna till varför man fokuserar på kunderna ses

som olika. Medan de konkurrensutsatta enheterna måste vara effektiva och kundorienterade för att inte gå under arbetar myndigheterna med kundorientering utifrån andra orsaker (se ovan).³⁰

Både Banverket och Vägverket uppfattar också att lagstiftning och direktiv från den politiska nivån i vissa fall hindrar utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning. Att myndigheterna är låsta i sina planeringsprocesser och att planeringstiden för projekt ofta är onödigt lång, som en följd av de olika steg som planeringen måste innehålla. Samtidigt har Banverket och Vägverket inte den möjlighet som de skulle önska att öka flexibiliteten rörande när i tiden olika kundiniterade åtgärder ska genomföras samt att utföra provisoriska lösningar till dess att de planerade projekten kan realiseras.

Medan Näringsdepartementet menar att det övergripande transportpolitiska målet med dess fokus på medborgarna och näringslivet är kundorienterat i sig så är man inte helt eniga med departementet om detta på myndigheterna. Banverket, Vägverket och Näringsdepartementet är dock överens i sin uppfattning om att regeringen stödjer myndigheterna i deras arbete med kundorientering. Stödet från den politiska nivån kan ses som viktigt och även betraktas som en förutsättning för utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning inom Banverket och Vägverket (jfr. Modell, 2005).

Båda myndigheterna strävar efter att vara certifierbara enligt ISO. En skillnad mellan Banverket och Vägverket är dock att den senare planerar att gå med i SKI och därigenom offentligt jämföras med andra offentliga och privata organisationer utifrån graden av kundnöjdhet. Sedan i slutet av 90-talet har Vägverket även genomfört verksamhetsbeskrivning enligt SIQ och internt jämfört olika delar av myndigheten utifrån bl.a. grad av kundorientering.

Banverkets verksamhet och kontakt med kunderna regleras på ett annat sätt än Vägverkets verksamhet av lagar och förordningar. Exempelvis är processen för att fastställa tågplanen, att järnvägsföretagen ska ha möjlighet att delta i tidtabellsprocessen och ge synpunkter på tågplanen innan den fastställs m.m. reglerad i lag. Inom Vägverket ser emellertid inte förutsättningarna för kundernas tillgänglighet till vägarna likadan ut som i Banverket. Istället har i stort sett samtliga av Vägverkets kunder fri tillgång till vägtransportssystemet.

Föreskrifterna om att samrådsmöten måste genomföras med de personer som berörs av ett investeringsprojekt gäller dock för såväl Banverket som Vägverket. Samrådsmöten innebär möjligheter för medborgare och näringsliv att ge uttryck för sina synpunkter och åsikter rörande byggnationen av ny väg och järnväg.

3. Den organisatoriska nivån

Systemen för information/kommunikation och avhjälpande (jfr, Potter, 1988; Ogden och Anderson, 1995; Sanderson, 1996) ser lite olika ut för Banverket och Vägverket. Vägverket inrättade i oktober 2004 en nationell kundtjänst och ett kundärendehanteringssystem i myndigheten. Syftet var att underlätta för kunderna att komma i kontakt med myndigheten, respektive att understödja informationsspridningen av kundernas behov internt i verksamheten. Inom Banverket har ett arbete påbörjats för att förbättra informationsspridningen om kundernas

³⁰ Jag vill dock lägga in en reservation för detta preliminära resultat då urvalet i Banverket och Vägverket ej täcker in myndigheternas samtliga resultatenheter, och konkurrensutsatta resultatenheter respektive affärsenheter

behov internt i myndigheten samt att samordna kundansvarigas kontakter med kunderna. Myndigheten planerar även att inrätta en operativ kundtjänstfunktion/drifledningscentral dit järnvägsföretagen ska kunna vända sig dygnet runt vid problem och frågor. I dagsläget uppfattas dock ej kommunikationen mellan kundansvariga på regional- och central nivå, och med Banverkets organisatoriska delar rörande kundernas behov fungera till fullo. Ett av projektet "Kundorientering av Banverkets" uppgifter är dock att samordna det kundarbete som pågår inom myndigheten. Exempelvis ska kundteam inrättas med kundansvariga på olika nivåer i Banverket.

I samband med bearbetningen av den insamlade datan vid Banverket och Vägverket utkristalliserade sig en faktor som preliminärt kan uppfattas som en drivkraft för kundorienterad verksamhetsstyrning, men som inte har uppmärksammats i litteraturen. Den drivkraft som observerades var förekomsten av processororientering. "Avsaknad av eller förekomst av processororientering" utgjorde också en kod för strukturering och analys av den insamlade datan vid myndigheterna. I såväl fallstudien av Banverket som Vägverket uppfattas det finnas ett samband mellan myndigheternas processororienterade arbetssätt och kundorientering. Både process- och kundorienteringen har målet "nöjd kund" och båda innebär att verksamheten ska utvecklas utifrån kundernas behov. De har ett "utifrån och in"-perspektiv på verksamheten. Kundorienteringsarbetet i myndigheterna genomförs också främst i de identifierade processerna.

Vägverkets processansvariga har tillsammans med de kundansvariga en uppgift i att föra fram kundernas behov i samband med myndigheternas strategiska planering och verksamhetsplanering. Inom Banverket tillkom detta ansvar i och med myndighetens arbete med att revidera verksamhetens processer under 2004/2005. Det fastslogs att processansvariga skulle utses för processerna, med ansvar bl. a. för att föra upp förslag på hur processerna kan utvecklas ur ett kundperspektiv till Banverkets ledning. Myndighetens kundansvariga har istället en samordnade roll i verksamheten. De ska samordna Banverkets kontakter med kunderna.

Att verksamheten i tekniska termer kan beskriva de tjänster som levereras samt de processer som ligger till grund för tjänsteleveransen utgör en förutsättning för såväl processororientering, som kundorienterad verksamhetsstyrning (se den teoretiska referensramen). Argumentet för detta är att organisationen behöver kunna sätta tydliga mål och mått för såväl tjänsten som dess processer i syfte att styra verksamheten mot en ökad grad av kundorientering. Det möjliggör även att det processororienterade arbetssättet kan följas upp och utvecklas. Utan kundorienterade prestationsmått kan det vara svårt för organisationen att utvärdera den egna verksamheten utifrån ett kundperspektiv och utveckla en kundorienterad verksamhetsstyrning. Kundorienterade prestationsmått innebär också att kunderna och andra externa parter har möjlighet att följa verksamhetens utveckling och arbete mot en ökad grad av kundorientering, vilket kan ses som en drivkraft för kundorienterad verksamhetsstyrning (Dillard och Tinker, 1996).

I fallstudierna av Banverket och Vägverket framkommer problem av "mätteknisk" natur i relation till myndigheternas arbete med kundorientering. Inom Banverket lyfts t. ex. synpunkter om att det kan vara svårt att sätta tydliga och mätbara mål för identifierade kundbehov i myndighetens styrkort. Målen i styrkortets kundperspektiv uppfattas också vara internt formulerade. 2005 var dock det första året som Banverket använde styrkortsmodellen i verksamheten varvid detta första år kan betraktas som något av ett "inkörsår". Samtidigt är det inte alla mål i kundperspektivet som uppfattas som svårsmätbara utan resultatmål som

”Avgångspunktighet och ankomstpunktighet ska förbättras” samt ”NKI ska öka” ses som relativt lätta att mäta.

I Vägverket påtalas problemen med att hitta rätt underlag för NKI, samt risken för att de problem som lyfts av kunderna i samband med PDS ej resulterar i kundefterfrågade åtgärder. Vägverket genomför dock också riktade intervjuer som ett komplement till NKI. Det innebär att intervjuer genomförs med personer som direkt påverkats av en åtgärd och därigenom kan Vägverket säkerställa att synpunkterna kommer från ett relevant urval. PDS är inte heller den enda metod som Vägverket använder sig av för att samla in kundbehov utan metoden kompletteras av tidigare genererad kunskap, fokusgrupper och forskning m.m.

4. Den individuella/gruppnivån

Även om det bland såväl Banverkets som Vägverkets medarbetare finns ett stöd för myndigheternas arbete med kundorientering är kulturen inom verksamheterna fortfarande främst tekniskt orienterad. De två myndigheterna har en lång tradition av att bygga järnväg och vägar medan dagens kundorienteringsfokus endast är ca 2-3 år gammalt. Det bör därför inte betraktas som konstigt att mjuka frågor inte har lika hög status som mer tekniskt orienterade frågor inom myndigheterna.

5. Förslag till fortsatt forskning

Nedan redovisas ett förslag som inom ramen för studien av kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket är intressanta att inrikta den fortsatta forskningen mot, till slutrapporten i december 2006. Förslaget till fortsatt forskning ligger inom ramen för det övergripande syftet med forskningsprojektet, vilket är:

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

Det är resultaten från de genomförda intervjuerna och de deltagande observationerna inom forskningsprojektet, samt granskningen av interna dokument på myndigheterna som gjort att jag föreslår följande spår för den fortsatta forskningen. Förslaget överensstämmer också med ett av de spår som presenterades som förslag till fortsatt forskning i samband med *Akademirapport 2004:4*. Det är en del av den longitudinella studien av myndigheternas implementeringsprocess av kundorientering, som totalt sträcker sig över en tvåårsperiod.

Förslaget till fortsatt forskning innebär ett fortsatt fokus på kundorienteringens påverkan på verksamhetsstyrningen inom Banverket och Vägverket. Genom att studera Banverkets och Vägverkets arbete med kundorientering under en längre period kan en djupare kunskap erhållas om de faktorer som verkar hämmande respektive drivande för utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning. Motsättningar och spänningar i skapandet av ett kundorienterat arbetssätt kan också identifieras och problematiseras. Detta kan hjälpa Banverket och Vägverket att säkerställa att kundorientering inte bara blir en symbolisk fråga för verksamheterna, utan förankring i myndigheternas styrning och uppföljning.

De aspekter som presenterades som intressanta att följa över tiden i *Akademirapport 2004:4*, och som jag vill fortsätta att följa under senhösten/vintern 2005 samt 2006 är:

- Hur Banverkets och Vägverkets interna styrning i praktiken påverkas av identifierade kundbehov, vad kundorienteringen leder till för förändringar i de interna styrsystemen?
- Vilken influens kundorientering får på Banverkets och Vägverkets effektivitet, påverkan på vilka effektivitetsformer Banverket och Vägverket styr efter?
- Vilka problem och barriärer som uppkommer under implementeringsprocessen av kundorientering i Banverket och Vägverket, samt hur dessa kan hanteras?

För att kunna studera kundorienteringens påverkan på verksamhetsstyrningen inom Banverket och Vägverket behöver jag genomföra ytterligare intervjuer i samband med utformningen av den interna styrningen i myndigheterna, på såväl regional som central nivå. Jag kommer fortsätta att studera utvecklingen av kundorienterad verksamhetsstyrning i den Västra och den Östra banregionen inom Banverket, samt region Stockholm och den Västra regionen inom Vägverket. Uppföljande intervjuer med de personer som ansvarar för den strategiska planeringen samt verksamhetsplaneringen på central nivå inom Banverket och Vägverket kommer också genomföras. Ytterligare intervjuer behöver även genomföras inom myndigheternas affärs- och resultatenheter. I dagsläget täcker inte urvalet av affärs- och resultatenheter inom Banverket och Vägverket ett tillräckligt stort antal av de producerande delarna för att slutsatser ska kunna dras rörande arbetet med kundorienterad verksamhetsstyrning.

Utöver genomförandet av intervjuer kommer jag även genomföra deltagande observation i de fall då möjlighet ges. Såväl myndighetsinterna dokument som dokument och material som publicerats av regering och riksdag kommer också att studeras. Eventuellt kommer även en mindre enkät konstrueras och genomföras inom Banverket och Vägverket. Enkätens syfte är att undersöka hur långt olika delar av myndigheternas verksamheter har kommit i utvecklingen av en kundorienterad verksamhetsstyrning.

REFERENSER

- Akademirapport 2004:2 – *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, en pilotstudie*
- Akademirapport 2004:4, *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, Kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket, delrapport 1*
- Akademirapport 2004:5, *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, Ett jämställt transportsystem, första delrapporten*
- Akademirapport 2005:3, *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse, Ett jämställt transportsystem, andra delrapporten*
- Alvesson, M. and Sköldberg, K. (2003), *Reflexive methodology – new vistas for qualitative research*, Sage Publications, London
- Banverket (2004), *Banverkets samlade strategiska plan, 2004-06-16*
- Banverket (2002) Beslut, 2002-02-27, dnr GD01-3016/01
- Banverket (2004), *Järnvägsnätsbeskrivning T05.1, Network statement*
- Banverket (2004), *Projektspecifikation, Kundorientering av Banverket, 2004-10-20 ver. 0.222*
- Banverket (2004), *Verksamhetsplan 2005-2007, 2004-12-20*
- Banverket (2003), *Vårt gemensamma arbetssätt - Banverkets ledningshandbok, BV 001.6, 2003-04-01*
- Banverket (2003), *Årsredovisning för 2002*
- Banverket (2005), *Årsredovisning för 2004*
- Bryman, A. & Bell. E., (2003), *Business research methods*, Oxford University Press, New York
- Dillard, J. F. and Tinker, T. (1996), "Commodifying business and accounting education: the implications of accreditation", *Critical Perspectives on Accounting*, 7, s. 215-225
- Eisenhardt, K. M. (1989), "Building theories from case study research", *Academy of Management Review*, Vol. 14, s. 532-550
- Förordning (1998:1392) med instruktion för Banverket
- Hambleton, R. (1988), "Consumerism, decentralization and local democracy", *Public Administration*, Vol. 66, s.125-147
- Järnvägsförordningen, 2004:526

Järnvägslagen, 2004:519

Kelly, J. M. (2005), "The dilemma of the unsatisfied customer in a market of public administration", *Public Administration Review*, Vol. 65, s.76-84

Lawrence, S. and Sharma, U. (2002), "Commodification of education and academic labour - using the balanced scorecard in a university setting", *Critical Perspectives on Accounting*, 13, s. 661-677

McGuire, L. (2002) "Service charters – global convergence or national divergence? A comparison of initiatives in Australia, the United Kingdom and the United States", *Public Management Review*, 4, s. 493-524

Merriam B. S. (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*. Studentlitteratur, Lund

Modell, S. (2005), Students as consumers?: An institutional field-level analysis of the construction of performance measurements practices, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, Vol. 18, s. 537-563

Ogden, S. G. (1997), "Accounting for organizational performance: the construction of the customer in the privatized water industry", *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 22, s. 529-556

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

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

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

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

Regleringsbrev för Banverket budgetåret 2005

Regleringsbrev för Vägverket budgetåret 2005

Sanderson, I. (1996), "Evaluation, learning and the effectiveness of public services", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 9, s. 90-108

Singh, G. (2002), "Educational consumers or educational partners: a critical theory analysis", *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 13, s. 681-700

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

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

Vägverket (2005), *NKI – Medborgarnas resor, Allmänhetens svar, 2005*

Vägverket (2005), *Nytta för medborgarna – Kundprogram för de viktigaste förbättringarna, 2005-2007*

Vägverket (2005), *Nytta för näringslivet – Kundprogram för de viktigaste förbättringarna, 2005-2007*

Vägverket (2004), *Projektspecifikation, Avvägda kundprogram för medborgarna och näringslivet, s. 2).*

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

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

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

Vägverket (2004), *Vägverkets övergripande styrkort 2005*

Vägverket (2005), *Årsredovisning för 2004*

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

Yin, R. K. (2003), *Case study research: Design and Methods*, tredje upplagan, Sage Publications, US

Deltagande observation:

Möte mellan kundansvariga – "Stödja medborgarnas resor", 2005-02-02 till 2005-02-03

Möte mellan kundansvariga – "Stödja medborgarnas resor", 2005-04-21

Möte mellan kundansvariga – "Stödja näringslivets transporter", 2005-02-10

Remisseminarium för avvägda kundprogram – "Styra och leda" samt "Fånga kundbehov", 2005-04-06

Remisseminarium för avvägda kundprogram – Kundansvariga inom "Stödja medborgarnas resor" och "Förbättra transportvillkor", 2005-04-20

Intervjuer Banverket

BV13, 041208

BV14, 050120

BV15, 050124

BV16, 050201

BV17, 050318

BV18, 050318

BV19, 050321

BV20, 050321

BV21, 050321

BV22, 050413

BV23, 050523

BV24, 050530

BV25, 050610

BV26, 050706

Intervjuer Näringsdepartementet

ND1, 050613

ND2, 050613

Intervjuer Vägverket

VV17, 040701

VV19, 041129

VV20, 041220

VV21, 041220

VV22, 050117

VV23, 050201

VV24, 050201

VV25, 050218

VV26, 050218

VV27, 050222

VV28, 050223

VV29, 050228

VV30, 050228

VV31, 050302

VV32, 050427

VV33, 050427

VV34, 050427

VV35, 050523

Internet

www.fek.su.se/aes

www.kvalitetsindex.se

www.sis.se

BILAGOR

Bilaga 1 – Banverkets övergripande styrkort 2005-2007, Kundperspektivet (*Verksamhetsplan 2005-2007*)

Strategiska mål:

Banverket ska utveckla järnvägen och därmed skapa förutsättningar för lönsamma järnvägstransporter

Kritiska framgångsfaktorer:

- Utveckla nya produkter för att öka järnvägstrafiken
- Drift, underhåll och produktionsplan utifrån trafikens perspektiv
- Säkerställa leverans av tåglägen med rätt kvalitet
- Kommunikation med kunderna

Resultatmätt:

- Transportarbetet
- Tågoperatörernas ekonomiska resultat
- Tågstörningar orsakade av banarbeten
- Avgångspunktlighet och ankomstpunktlighet
- NKI (Nöjd-Kund-Index)
- Antal kundbesök

Resultatmål:

- Transportarbetet ska öka
- Tågoperatörernas genomsnittliga resultat ska fortlöpande förbättras
- Tågstörningar orsakade av banarbeten ska minska
- Avgångspunktlighet och ankomstpunktlighet ska förbättras
- NKI ska öka
- Antalet kundbesök ska öka

Bilaga 2 – Vägverkets övergripande styrkort 2005, Kundfokus (Vägverkets övergripande styrkort, 2005)

Strategiska mål:

- Användarna av vägtransportsystemet ska känna trygghet i att andra trafikanter inte utgör ett hot mot deras säkerhet
- Förutsättningar för effektiva näringslivs-transporter och arbetspendling i tätorter ska förbättras
- En livskraftigare bransch med bättre tjänster till kunderna
- Kombiterminaler och hamnar av riksintresse ska ha goda anslutningar till de stora nationella godstråken
- Medborgarnas och näringslivets tillfredsställelse med tillgängligheten till Vägverket och deras möjligheter till delaktighet och inflytande skall kontinuerligt öka

Kritiska framgångsfaktorer:

- Utvecklat samarbete med samarbetspartners
- Tillförlitlighet i vägtransportsystemet
- Tillförlitlighet i vägtransportsystemet
- Utvecklat samarbete med samarbetspartners
- Tillgänglighet för utpekade näringslivsvägnät
- En effektiv, kundorienterad och rättssäker myndighetsutövning
- Fungerande kanaler för kundernas delaktighet och att dessa används
- Serviceåtagande mot utpekade kundgrupper
- Utvecklat samarbete med samarbetspartners

Resultatmått:

- Andelen överlast, minska
- Arbetsplatser som kan nås inom 45 minuter, ökat antal
- Bärighetsåtgärder på utpekade vägnät (viktiga näringslivsvägar), antal km

Resultatmål:

- Andelen överlast ska vara mindre än 2004
- Antal arbetsplatser som kan nås inom 45 minuter ska öka jämfört med 2004
- 400 km bärighetsåtgärder på utpekade vägnät

• Genomförd översyn av regelverk inkl. tillämpningar inom fordonsområdet	Genomförd översyn av regelverk inkl. tillämpningar inom fordonsområdet
• Genomförda aktiviteter i Vägverkets avsiktsförklaringar, andel	100 % genomförda aktiviteter i avsiktsförklaringar
• Hastighet i högtrafik i storstäder, ej minskad	Genomsnittlig reshastighet i högtrafik i högtrafik i storstäder ska inte minska
• Kriterier för utpekande av vägar för godstransporter framtagna i samsyn med branschen	Fastställda kriterier för utpekande av vägar för godstransporter i samsyn med branschen
• NKI (nöjdkundindex) för medborgare. Mäts på skalan 0-100	NKI-värde för medborgare ska vara minst lika högt som i pilotundersökningen våren 2005
• NKI (nöjdkundindex) för transportföretag. Mäts på skalan 0-100.	NKI-värde kundrelationer transportföretag ska öka jmf med år 2004
• Nya dialogprojekt med medborgare och näringsliv ang driftstandard, antal	Minst 20 nya dialogprojekt med medborgare och näringsliv angående driftstandard
• Nöjda externa kunder till kundtjänst, procent	Minst 80 % av kunderna till kundtjänst är nöjda
• Utpekade serviceåtaganden infriade, andel	90 % eller mer av de utpekade serviceåtagandena ska infrias

Handlingsplan:

Handlingsplan för att klara 100% genomförda aktiviteter i avsiktsförklaringar