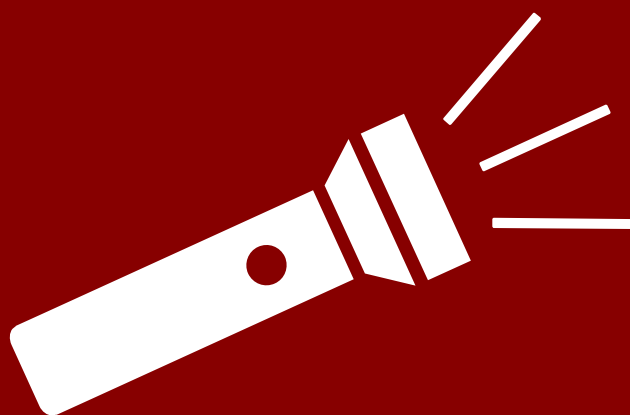


RAPPORT

Genomlysning av Trafikverket

Mars 2024



Tack till:

Trafikverkets ledning, medarbetare och samarbetspartners som format arbetet. Ert engagemang är drivkraften bakom att vi med stolthet fortsätter förbättra vår verksamhet och leverera värde för dem vi är till för.

Ett särskilt tack till program Mälarbanan för att ni tillhandahållit konferensrum under arbetet – en besparing på minst 70 000 skattekronor.

Trafikverket

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00

Konfidentialitetsnivå: 1 Ej känslig

Dokumenttitel: Rapport Genomlysning av Trafikverket

Dokumentdatum: 2024-03-11

Ärendenummer: 2023/126975

Kontaktperson: Juliana Pyron

Förord

Genomlysningen har handlat om att titta närmare på våra gemensamma leveranser och hur vi gemensamt ska lyckas ännu bättre i dessa. Att från en idé, arbetstes eller förslag se hur vi tillsammans tar oss an frågan, nyfiket och framåtriktat, för att sedan ta steg och förflyttningar framåt har varit enormt givande. Under arbetet med Genomlysningen har det varit tydligt att vi delar ett stort engagemang för vårt uppdrag och att vi som myndighet har höga ambitioner för att förbättra våra leveranser till medborgare och näringsliv. Vi har också stor samsyn om att kraften hos oss på Trafikverket bättre kan komma till sin rätt om vi hittar ännu effektivare arbetssätt. Genomlysningen föreslår många åtgärder varav några rekommenderas för genomförande i ett första steg. De rekommenderade åtgärderna innebär att ett långsiktigt och uthålligt förändringsarbete behöver påbörjas.

Det är viktigt att vi hittar och formar vår målbild så att verksamheten har tydlighet i arbetet framåt. Det kan komma att innebära nytt: nya sätt att hantera frågor, nya samverkansstrukturer, nya prioriteringar. Vi måste alla vara beredda och öppna för att inte bara delta i förändringar, utan även att förändra våra egna arbetssätt och i det är vår samlade kompetens en nyckel. Det är viktigt att alla bidrar till att vi ska lyckas med våra gemensamma förflyttningar.

Förändringarna som föreslås kommer ta tid att realisera och de förutsätter förändringsvilja, mod och uthållighet – men när vi lyckats kommer vi att vara effektivare i våra arbetssätt och samtidigt uppnå förbättrade leveranser. För att klara det behöver vi samarbeta och föra dialog – internt och med olika aktörer externt. Samarbete är en strategi för att lyckas.

Vi vill förmedla ETT Trafikverk med tydliga leveranser och nytta i samhället, en expertmyndighet med högt förtroende, effektivitet och stort kundfokus. Vi vill att våra leveranser ska tala och stå för sig själva och att uppdragsgivare och medborgare ska se en tydlig förbättring och förflyttning i leveranserna. Genom att realisera den effektiviseringspotential som genomlysningen har identifierat kan vi säkerställa att vi hushållar med och tar ansvar för våra skattemedel. Då har vi lyckats tillsammans!

Genom att Trafikverkets ledningsgrupp står redo att ta ett starkt ägandeskap för ett förändringsarbete säkerställs ett verksamhetsövergripande perspektiv och effekter nås genom att engagera hela verksamheten i de gemensamma förflyttningarna. Tillsammans har vi genom Genomlysningen påbörjat en spännande förändringsresa och tar gemensamt ansvar för att nödvändiga förbättringar kommer att genomföras. Tillsammans skapar vi värde för dem vi är till för.

Francisca Ramsberg, överdirektör Trafikverket

Sammanfattning

Generaldirektör Roberto Maiorana beslutade sommaren 2023 om en genomlysning av Trafikverket för att stärka verksamhetens effektivitet och leveransförmåga.

Genomlysningen har visat på att Trafikverket överlag har en bra leveransnivå. Internationella jämförelser visar att vi levererar i nivå med andra länder men att Sverige relativt sett ligger lägre i underhålls- och reinvesteringskostnader och högre i nya investeringskostnader. Arbetet visar också, baserat på ett stort antal intervjuer med medarbetare inom organisationen och hos externa intressenter, att vi har en kompetent, engagerad och pålitlig organisation med medarbetare som stolt levererar tillsammans.

Det framkommer samtidigt att vi tillsammans kan göra mer för att stärka vår gemensamma leveransförmåga och öka vår effektivitet. Verksamheten och ledningen har en tydlig bild av vilka förbättringsområden som finns och visar ett stort engagemang för att förbättra och effektivisera. En övergripande brist är en otillräckligt sammanhållande styrning mot gemensamma leveranser och prioriteringar. Vikten av helhetsperspektiv och en styrning mot gemensamma mål är central för den sammantagna leveransförmågan, även där respektive del idag presterar väl. Vi ser också att det finns potential till effektivisering av verksamheten - inte minst genom att göra det enklare att samarbeta över organisationsgränser för att bättre tillvarata den samordningspotential som ligger i en trafikslagsövergripande verksamhet.

Den centrala och övergripande slutsatsen är att vi kan åstadkomma detta genom en förflyttning mot en värdebaserad verksamhet – det vill säga en verksamhet med ett ökat och tydligare fokus på att tillsammans leverera värde utifrån samhällets, människors och näringslivets behov. Andra centrala slutsatser är att vi behöver stärka vår verksgemensamma styrning, tydligare rikta styrningen mot de gemensamma värdeleveranserna och genomföra förenklingar i vår vardag - allt för att tillsammans leverera än mer värde till dem vi är till för.

Utifrån slutsatserna rekommenderar Genomlysningen ett stort antal åtgärder inom flera områden, som tillsammans kan ge effekt både på kort sikt i form av förenklingar och effektivisering men även på längre sikt genom övergripande strukturella förändringar för att stärka vår leveransförmåga. Genomlysningen föreslår att 15 av de rekommenderade åtgärderna prioriteras för genomförande i ett första steg.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	4
Inledning	6
1 Slutsatser och rekommendationer.....	7
1.1 Värdebaserad verksamhet	13
1.2 Stärkt verksgemensam styrning	17
1.3 En kultur som stärker en värde- och tillitsbaserad verksamhet.....	19
1.4 Samskapande relationer och en samlad berättelse.....	21
1.5 Säkerställa ett sammanhållet transportsystem	22
1.5.1 Öppet och framkomligt vägnät	22
1.5.2 Tillgänglig och användbar järnvägskapacitet.....	23
1.6 Effektiv planering och kostnadshantering	24
1.7 Värdeskapande affärer	26
1.8 Stärkt kompetens och erfarenhetsutbyte.....	26
1.9 Förenkla vår vardag	27
2 Nulägesbild.....	29
2.1 Vad säger siffrorna om myndighetens utveckling?	29
2.2 Kultur	31
2.3 Omvärldsrelationer och berättelsen om Trafikverket	31
2.4 Ett sammanhållet transportsystem	33
2.4.1 Vägsystemets utveckling och standard	33
2.4.2 Planering av åtgärder och kapacitet i järnvägssystemet.....	35
2.5 Planering och uppföljning av fysiska åtgärder	37
2.6 Affären och samarbetet med våra leverantörer	39
2.7 Styrning i linje och process	40
2.8 Inre effektivitet	41
2.9 Digitalisering	42
2.10 Innovation och utveckling	43
2.11 Resultatenheter	43

Inledning

Motiven bakom bildandet av Trafikverket 2010 var att möjliggöra ett trafikslagsövergripande synsätt, skapa ett tydligare kundperspektiv, stärka den regionala förankringen, skapa en effektivare organisation samt stödja innovation och produktivitetsförbättring i anläggningsbranschen. Sedan Trafikverkets bildande har verksamhetsvolymen, till följd av stora satsningar på infrastruktur, ökat med nästan 70 procent - från 50 miljarder kronor år 2011 till 84 miljarder kronor år 2022. Antalet årsarbetskrafter har under motsvarande period ökat från cirka 7 800 till cirka 11 100. Trafikverket har under perioden också tilldelats tillkommande uppgifter, som till exempel sektorsansvar inom beredskapsområdet.

Trafikverket i stort har en väl fungerande verksamhet, som levererar värde varje dag. Vi har en kompetent, engagerad och pålitlig organisation där medarbetare och ledare är stolta över uppdraget och måna om att tillsammans genomföra det på bästa sätt – så att alla kommer fram, smidigt grönt och tryggt.

Vårt uppdrag är komplext och verksamheten omfattande, samtidigt som omvärldsförutsättningar förändras över tid. Detta kräver ett kontinuerligt utvecklingsarbete och i dagsläget pågår intensivt förbättringsarbete inom flera områden. Bland annat stärker vi förmågan till kostnadsstyrning och kostnadskontroll, möter omvärldens krav på säkerhetsarbete genom en översyn av säkerhetsorganisationen, stärker oss som leverantörens förstahandsval och har nyligen format en ny regional indelning för starkare regional ledning. Vi ser dock ytterligare förbättringspotential inom flera områden och även gransknings- och tillsynsmyndigheter har pekat på förbättringsområden. Mot bakgrund av detta har generaldirektör Roberto Maiorana, juli 2023, beslutat om en genomlysning av Trafikverkets hela verksamhet med fokus på effektivitet och leveransförmåga.

Genomlysningen har gjorts under hösten 2023 och redovisas i denna rapport. I rapportens första del presenteras Genomlysningens slutsatser och rekommendationer och i den andra delen beskrivs den nulägesbild som framkommit under Genomlysningens inledande kartläggningsfas och som ligger till grund för rekommendationerna. Uppdraget har drivits av generaldirektörens kansli med överdirektör Francisca Ramsberg som ansvarig och Juliana Pyron som uppdragsledare. Genomlysningen har genomförts med stöd av en arbetsgrupp bestående av personer med samlat bred kompetens och erfarenhet av Trafikverkets verksamhet. Arbetet har också stöttats av återkommande avstämningar och input från både befintliga ledningsgrupper, forum och nätverk samt tillfälliga grupperingar för specifika frågor. Slutsatser har under arbetet löpande presenterats för och förankrats med Trafikverkets ledningsgrupp och styrelse.

Resultatet av Genomlysningen utgör underlag inför generaldirektörens beslut om samt stöd för implementering av förbättringsåtgärder och förflyttningar som leder till ökad effektivitet och stärkt leveransförmåga i verksamheten.

1 Slutsatser och rekommendationer

Genomlysningen visar dels att vi i stort har en fungerande verksamhet, med engagerade och kompetenta medarbetare som levererar värde varje dag, dels att det finns ett antal utmaningar där åtgärder krävs för att stärka vår leveransförmåga och effektivitet.

En summerande och övergripande slutsats från Genomlysningen är att både vår leveransförmåga och effektivitet kan stärkas genom en förflyttning mot en värdebaserad verksamhet – det vill säga en verksamhet med ett ökat fokus på att leverera värde utifrån samhällets, människors och näringslivets behov. I kapitel 1.1 beskrivs mer utförligt vad en värdebaserad verksamhet innebär, men övergripande innebär det en omställning där ljuset sätts på värdeskapande prestationer och det samspel som krävs för att gemensamt leverera dessa värden – att vi *delar uppgiften* i högre utsträckning, istället för *att dela upp uppgiften*.

Samtliga åtgärder som Genomlysningen rekommenderar ligger i linje med eller ger stöd för omställningen mot en värdebaserad verksamhet – de tydliggör leveranserna, sätter leveransen i fokus, riktar styrningen mot det gemensamma värdeskapandet och de förenklar vår vardag så att vi kan öka vår effektivitet. Med pågående initiativ och de rekommenderade åtgärderna finns potential att åstadkomma en effektivisering av vår verksamhet.

Genomlysningen rekommenderar åtgärder inom åtta områden, varav två är förutsättningskapande och stödjande för de övriga:



Åtgärdsområdena beskrivs med exempel på åtgärder i kapitel 1.2–1.9. Några av de rekommenderade åtgärderna är av övergripande, strukturell karaktär och innebär ett successivt förändringsarbete över tid, medan andra är mer avgränsade, konkreta och kan genomföras oberoende av varandra. De rekommenderade åtgärderna bygger på den nulägesbild som beskrivs i rapportens del 2.

Som första steg i förbättringsarbetet rekommenderas nedan listade åtgärder i syfte att *öka fokus på kund och omvärld, stärka leveransförmågan och öka den inre effektiviteten* samt *skapa förutsättningar* för övriga åtgärder. De åtgärder som rekommenderas som ett första

steg redovisas nedan grupperade utifrån dessa syften, men är alla hämtade ur de åtgärdsområden som visas i föregående bild.



Öka fokus på kund och omvärld

1. Definiera värden och anpassa styrningen

Grunden i vår styrning behöver läggas för att inrikta verksamheten mot leverans av värden för dem vi är till för, dvs. värdeleveranser.

- Färdigställ formulering av de värden som myndigheten genomgående kan samlas kring i sin styrning.
- Uppdatera strukturen för målstyrning och uppföljning så att det stödjer ett värdebaserat arbetssätt.
- Säkra data och informationsförsörjningen av centrala mått och uppföljning.

2. Sätt kundernas behov som utgångspunkt i vårt arbete

Kundarbetet behöver i delar utvecklas och i delar förnyas så att kundernas behov blir ett viktigare underlag för styrningen av verksamheten.

- Fånga kundernas behov genom en utvecklad dialog så att behoven kan göra avtryck i verksamheten. Det sker genom verksamhetsplanering och utvecklingsarbete. Avsikten är också att öka tydligheten om vad Trafikverket levererar.

3. Lyhörda och tydliga i relationer med omvärlden

Trafikverket har i sin breda verksamhet flera olika roller. Vi är infrastrukturförvaltare, samhällsutvecklare, branschutvecklare, myndighetsutövare, trafikupphandlare och avtalspart till kunder och leverantörer. Den kommunikativa förmågan behöver utvecklas så att vi möter vår omvärld lyhört, proaktivt och med tydlighet i vilken roll vi har i ett visst sammanhang.

- Genom ett gemensamt, tvärfunktionellt arbete stärka och förmedla en sammanhållen och faktagrundad berättelse om Trafikverkets uppdrag och roller, tillstånd och behov i transportsystemet, det nationella sammanhanget (systemperspektivet) och det värde som, varje dag, skapas av det vi levererar.

- För att stärka förståelsen för rollerna, föreslås att ämnet tas upp till exempel på kommande chefsmöten och ”Träffpunkt”.

Stärka leveransförmågan

4. Förutsägbar kapacitetsanvändning inom järnväg

Det finns en målkonflikt mellan trafikering och ökade åtgärdsbehov i järnvägsanläggningen.

- Ett grundläggande arbete för att hantera målkonflikten behöver göras tillsammans med uppdragsgivare och tågbranschen, entreprenörer och näringsliv.

5. Sammanhållet systemansvar för väg- respektive järnvägssystemet

Genomlysningen har tydligt visat på ett behov av ett utpekat och sammanhållet systemansvar för väg- respektive järnvägssystemet för att tillgodose effektivitet och leveransförmåga i ett sammanhållet transportsystem. Kapacitetstilldelning, banarbetsplanering, planering och utförande av åtgärder och trafikstyrning behöver ske sammanhållet utifrån ett systemperspektiv på järnväg. Inom väg behöver de styrkor som vägsystemet har nationellt och regionalt i form av t.ex. flexibilitet, robusthet, tillgänglighet och konkurrenskraft tas till vara. Ett utpekat sammanhållet systemansvar för hela det statliga vägnätet påverkar inte utvecklingsansvaret som finns hos de regionala planupprättarna.

- Utforma och etablera ett sammanhållet systemansvar för väg.
- Utforma och etablera ett sammanhållet systemansvar för järnväg.
- Säkerställ väg- och bankapitalet över hela livscykeln för att hushålla med statens resurser.

6. Tillgångsförvaltning integrerad i verksamheten

Tillgångsförvaltning enligt ISO55000 innebär att inom ramen för tillgängliga resurser, ta hand om och utveckla tillgångar för att få ut mesta möjliga värde för kunder och intressenter idag och på lång sikt. Tillgångsförvaltning nyttjas av många andra infrastrukturförvaltare och kan ses som best-practice och ett bra verktyg för att stötta införandet av en värdebaserad verksamhet.

- Ta fram och fastställ en implementeringsplan för tillgångsförvaltning. Implementeringen omfattar hela Trafikverkets kärnverksamhet och kommer att leda till att vi både kort- och långsiktigt hushållar väl med statens medel.

7. Värdeskapande affärsupplägg och samarbeten

Trafikverkets upphandlingsvolym uppgår till över 60 miljarder kronor årligen och volymerna kommer att öka i enlighet med Nationell plan. Det är avgörande att entreprenörer, konsulter och leverantörer av materiel, it-tjänster, etc. utvecklas tillsammans med Trafikverket över tid. Dels för ökad produktivitet, dels för ökad attraktivitet i både beställar- och utförarled. Att utgå ifrån värdeflöden innebär att även våra affärer justeras och verksamhetsanpassas så att vi i högre grad utgår ifrån värdet,

systemperspektivet och livscykeln. Affärer bör vara förutsägbara för att skapa incitament för innovation och teknikutveckling.

- Affärsuppläggen skapas utifrån värdeflöden med större hänsyn till verksamhetens villkor, omvärldsförutsättningar och livscykelperspektivet.
- En översyn görs särskilt av gränssnitten mellan ansvariga för att planera och utföra värdeleveranser och en styrande och stödjande inköpsverksamhet.

8. Träffsäker hantering av kostnader i Nationell plan

Planering och genomförande av åtgärder bör ske utifrån de värden som skapas för dem vi är till för, genom stärkt fokus på samhällsekonomisk nytta, totalkostnad och kostnadskontroll.

- Utveckla underlag för att dela upp Nationell plan med tillhörande Regionala planer i två perioder. År 1–6 som genomförande där totalkostnaden per objekt är kvalitetssäkrad. År 7–12 innehåller gemensamma medel för samtliga utredningsobjekt. I takt med att utrymme frigörs år 1–6 så krävs beslut om flytt av kvalitetssäkrade utredningsobjekt från utredningsperioden till genomförandeperioden.
- Inom ramen för en funktion för verksgemensam styrning (se punkt 15) utveckla ett förtydligat ansvar för totalkostnad och innehåll i de åtgärder som ska genomföras i transportsystemet. Det omfattar att effektivt hantera ett sammanhållet kostnadsansvar för fysiska åtgärder från planering till mottagande av anläggning. En översyn görs särskilt på gränssnitten för interna beställare, utförare och mottagare för att tydliggöra ansvar i hela värdeflödet.

Öka den inre effektiviteten

9. Tydligt vad som är styrande och stödjande funktioner

Centrala funktioner har både en styrande och en stödjande roll i sin verksamhet. Det behövs ett tydliggörande av centrala funktioner, dvs. vad som är styrande respektive stödjande verksamhet utifrån vad hela Trafikverket efterfrågar.

- I samband med utvecklingen av funktionen verksgemensam styrning (se punkt 15) tydliggöra respektive centrala funktions uppgifter: vad som i fortsättningen är styrande i centrala funktioner och vad som är stödjande i verksamheten.

10. Huvud-, styr- och stödprocesserna stödjer värdeskapandet

Dagens processer är inte utformade utifrån de gemensamma värdeleveranserna och bör därför omarbetas.

- Utveckla förenklade beskrivningar av arbetssätt med fokus på värdeleveranser. Under tiden pausa utvecklingen av dagens processer till (minst) årsskiftet. Undantag kan ske för utveckling som är kritisk, t.ex. för lagefterlevnad.

11. Verksamhetsutveckling, process- och it-förvaltning effektiviseras och stödjer värdeskapandet

För att stärka värdeleveranserna och effektivisera verksamheten behöver dagens strukturer för verksamhetsutveckling, förvaltning av processer, arbetssätt och it-lösningar arbetas om. Syftet är att kunna inrikta, effektivisera och prioritera på en övergripande nivå

utifrån t.ex. värdeleveranserna eller förflyttningsmål samt kunna följa och styra förvaltningskostnaderna. Verksamhetsutveckling och förvaltning av arbetssätt bör förenklas och i större utsträckning hanteras närmare den verksamhet där behoven är kända. Ny struktur bör gynna en aktiv förvaltning av arbetssätt och it-lösningar, stärka samband mellan förvaltning och utveckling samt underlätta konsolidering av it-lösningar och förvaltning av sådana som används av flera verksamheter.

- Utred och ta fram förslag på ny struktur för verksamhetsutveckling, utveckling och förvaltning av arbetssätt och it-lösningar.

12. Förenkla vår vardag

En tydlig bild från Genomlysningen är att arbetet i vardagen behöver förenklas, det har blivit onödigt komplicerat. Här räknas ett antal effektiviseringsåtgärder upp som Genomlysningen föreslår bör starta. Det finns fler åtgärder än dessa som kan och behöver förenkla vår vardag.

- Fortsätt rensa bort en stor mängd av de styrande dokument som inte är lagstyrda, med huvudsakligt fokus på rensning av motsägelsefulla, onödiga eller ej uppdaterade dokument. Förenkla så långt möjligt de dokument som blir kvar.
- Konsolidera it-lösningar som ska stödja verksamheter, t.ex. merparten av dagens ärendehanteringssystem.
- Fullfölj arbetet med att ta bort kravet på TKI-säkring för samtliga trimnings- eller miljöåtgärder.
- Rapportering bör förenklas, förkortas och fokusera på det viktigaste och det som kräver åtgärd.
- Minska rapporteringskraven, håll i påbörjat arbete. Identifiera de mått som kan anses vara absolut nödvändiga för att leva upp till kravställd extern rapportering. Övriga mål och mått för uppföljning ansvarar linjeorganisationen för att själva behålla eller avveckla.
- Göra verksamhetsplaneringen under rubrikerna, ”avslutas, tonas ner, behållas, växlas upp, göra nytt”. När ”nytt” skapas, växlas något annat ut eller tonas ner.

13. Standardisera för ökad effektivitet

Standardiserade byggdelar, produkter och tekniska lösningar har, med rätt tillämpning, stor potential att minska både investerings- och underhållskostnaderna för våra anläggningar. Det finns idag pågående standardiseringsarbete inom några områden men det saknas en struktur och systematik för hur tillämpningen av standardiserade produkter ska säkerställas och implementeras samt hur de ska utvecklas och förvaltas i verksamheten över tid.

- Implementera de standardiserade produkter som är utvecklade och utred fortsatt utveckling av nya standardiserade produkter, samt säkerställ hur en systematisk implementering och förvaltning bör se ut.
- Effekterna av mer standardiserade byggdelar, produkter och tekniska lösningar bör löpande följas upp och mätas.

Skapa förutsättningar

14. En kultur som stärker värde- och tillitsbaserad verksamhet

Genomlysningen visar att vi behöver bygga en förmåga hos alla i Trafikverket att förstå och agera utifrån det perspektivskifte som en värde- och tillitsbaserad verksamhet i praktiken innebär; att leverera tillsammans, med särskilt fokus på nytta, ansvar, samarbete och kostnadseffektivitet i statens tjänst.

- Ta fram en handlingsplan för aktiviteter under 2024 för att öka förståelsen och kompetensen i verksamheten avseende värdebaserad styrning.
- Tydliggör förväntningar och konsekvenser på ledarskap- och medarbetarskap utifrån en värde- och tillitsbaserad styrning.
- Säkerställ att strukturella och kulturella förändringar och styrsignaler drivs parallellt.

15. Stärka styrningen på helheten

Genomlysningen visar på behovet av en stärkt styrning av helheten i verksamheten. Det föreslås ske framförallt genom att:

- Inrätta en funktion för verksgemensam beredning och styrning av myndighetsövergripande frågor. Funktionen leds av en chef direktrapporterande till generaldirektören.
- Inrätta värdebaserad verksamhetsplanering och uppföljning och tydliggör målbilden för alla verksamheter.
- Utveckla vägledning för att arbeta med mått och uppföljning av produktivitet och kostnadseffektivitet på alla nivåer.
- Upprätta en strategisk inriktning för resursförsörjning av personal och utveckla den verksgemensamma prövningen av behov av personella resurser inom ramen för VP-processen.
- Initiera ett centralt drivet uppdrag som tillsammans med verksamhetsområden, centrala funktioner och resultatenheter ska realisera potential för effektiviseringar.

Genomlysningens rekommenderade åtgärder innebär ett verksamhetsövergripande förändringsarbete som kräver uthållighet i hela Trafikverket. Flera av de åtgärder som föreslås sträcker sig över hela Trafikverkets verksamhet och en framgångsfaktor är därför att arbetet görs på uppdrag av generaldirektören. Trafikverkets ledningsgrupp bör vara aktivt involverade i arbetet med en samlad prioritering, styrning och en resultatorienterad uppföljning - ett koordinerat förändringsarbete som fokuserar på ett samlat resultat på helheten i Trafikverket enligt följande principer:

- Resultatfokus som utgår från uppdraget
- Arbetet sker i verksamheten
- Arbetet bedrivs med regelbunden resultatuppföljning där styrning och omprioritering sker löpande utifrån uppnådda resultat och effekter

Pågående förändringsarbete bör samordnas med Genomlysningens rekommenderade åtgärder. Nya uppdrag bör startas löpande i takt med att de blir beslutade.

1.1 Värdebaserad verksamhet

Trafikverket har ett brett och komplext samhällsuppdrag där värde för samhälle, människor och näringsliv genereras av de gemensamma leveranser som skapas av verksamheten som helhet. Det är leveranser som sker här och nu, men som ofta är resultatet av långsiktiga förberedelser över tid. Härutöver uppstår värden i många fall i samspel med prestationerna från andra aktörer i samhället.

Det finns genomgående insikt i myndigheten om att vi finns till för att skapa värde och nytta för dem vi är till för – såväl idag som i framtiden. Samtidigt framträder det i Genomlysningen att vi internt upplever att vi gjort saker och ting krångligt. Det är också en bild som delas av vår omvärld. Vi har mött komplexitet med onödig komplexitet. Vi har brutit ner och fokuserat på funktioner, delat upp ansvaret för leveransen och lagt kraft på att binda ihop verksamheten med utförliga processer och arbetssätt. Samordningsytorna har blivit många. Vi tenderar att förlora oss i detaljerna, bli uppslukade i det interna funktionsuppdelade produktionsperspektivet och tappar siktet på de yttre värden som vi behöver samarbeta kring för att effektivt kunna leverera nytta.

Talande för fragmentiseringen är att det inte finns en enhetlig och etablerad beskrivning av Trafikverkets gemensamma leveranser till samhälle och kund. Leveranserna beskrivs med olika skärningar på flera olika ställen, bl.a. i arbetsordning och processbeskrivning, och präglas i huvudsak av ett internt perspektiv. De är uttryckta som produkter och tjänster, exempelvis som förslag till Nationell plan, genomförd investering eller underhåll, tågläge, förarprov osv. De beskriver således resultatet av aktiviteter snarare än värden för användare och samhälle - värden, som att Trafikverket levererar tillgängliga och framkomliga vägar eller användbar kapacitet i en tillförlitlig järnväg.

Trafikverkets strategiska inriktning samt övriga mål, styrning och processer är heller inte tydliga i kopplingen mot de värden vi skapar och de aktiviteter som bygger upp de gemensamma leveranserna. Det gör också att det sammantaget inte finns en tillräcklig vägledning och ett samlat stöd för verksamhetens prioriteringar eller hantering av målkonflikter samt av olikheter i väg- och järnvägssystemen. I denna otydlighet har floran av rapporteringskrav, rutiner, utvecklingsinsatser och samordningsbehov blivit omfattande och snårig.

De strukturer och det stöd för värdeskapande vi byggt upp har inte underlättat resultatfokus, samverkan, tillit till kompetensen, tillvaratagande av kunskap eller verksamhetsanpassning. Dagens strukturer utgör därmed ett hinder för vår förmåga att effektivt och med kreativitet möta behoven i en komplex och ständigt föränderlig omvärld – lyhört, snabbfotat men också med stabilitet och långsiktighet.

Att inrikta verksamheten mot värdeskapande

Genomlysningen föreslår att Trafikverket tydligare och genomgående bör sätta leverans av värde för dem vi är till för som utgångspunkt i styrningen.



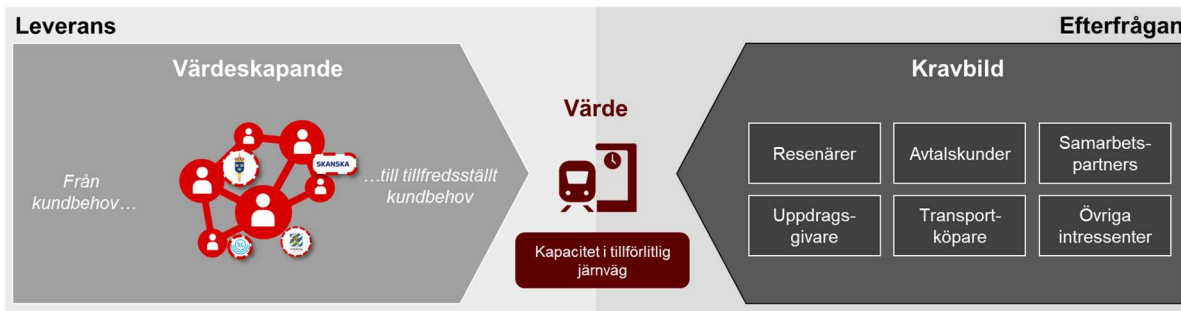
Genomlysningens förslag handlar bl.a. om att:

- förflytta tonvikten från ett produktionsperspektiv till fokus på värdeskapande - det utgör en större kulturell förflyttning och ett perspektivskifte som berör hela verksamheten,
- prioritera med utgångspunkt i det som skapar värde för dem vi är till för – såväl idag som imorgon, vilket ställer krav på hållbarheten i värden över tid och därmed också ett tydligt livscykelperspektiv,
- gå mot en mer kompetens- och tillitsbaserad styrning som är mindre kontrollerande och mer verksamhetsanpassad – beslut tas där beslut förstås,
- underlätta för nödvändiga kompetenser och berörda resurser att samlat och tillsammans lösa utmaningar och tillvarata möjligheter till utveckling,
- anpassa processer, arbetssätt, arbetsordning och organisering så att de alla tydligt samspelar, stärker och underlättar fokus på värde,
- följa upp och agera på det som är relevant för det värde vi vill skapa, inklusive att mäta vår yttre och inre effektivitet i värdeskapandet.

Vad är leverans av värde?

Idag uttrycker vi exempelvis tågläge eller en tågplan som Trafikverkets leverans. Detta utgör dock endast en del i det som sammantaget skapar värde genom järnvägssystemet. Värdet är snarare en sammansatt leverans som uppstår först när ett kundbehov blir tillfredsställt. Kunden ansöker förvisso om ett tågläge, men det underliggande behovet kan snarare beskrivas som en efterfrågan av användbar kapacitet i en tillförlitlig järnväg. I leveransen av detta värde ingår en sammansättning av bl.a. god framförhållning i planering och genomförande av åtgärder i anläggningen, väl fungerande järnvägsunderhåll, effektiv trafikstyrning och trafikinformation och en genomarbetad och tillförlitlig tågplan. Det är när det finns ett fungerande samspel mellan de samverkande delarna som kundens behov blir tillfredsställt och värde levereras.

"Vi måste sätta trafiken först, inte som ett resultat av allt annat arbete"



Förmågan att skapa värde bygger på att det finns ett naturligt samverkande nätverk i Trafikverket, som tillsammans med andra aktörer i samhället kan organisera sig och samarbeta för att effektivt möta den kravbild som omgivningen ställer. Strikt uppstyra och sekventiella processer är inte optimalt för denna typ av värdeskapande. Istället ser Genomlysningen att det krävs en styrning som i större utsträckning riktar fokus mot värden, är tillitsfull, tillvaratar kompetensen och uppmuntrar samarbeten som skapar förutsättningar för leveransförmåga och effektivitet.

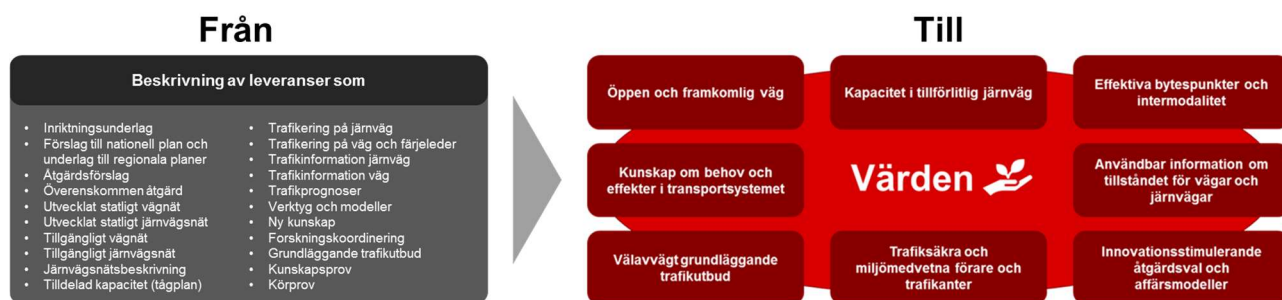
Nedan ges några exempel på hur en värdebaserad verksamhet kan uttryckas i verksamheten:



Att definiera värden

Genomlysningen föreslår att Trafikverket bör formulera värden som vi genomgående kan samlas kring i vår styrning. Inom ramen för Genomlysningen har exempel på åtta värden tagits fram för att illustrera hur dessa skulle kunna uttryckas och visa på skillnaden mot hur dagens leveranser formulerats. Dessa kan utgöra underlag för fortsatta överväganden i formuleringen av värden för styrning av Trafikverket. Långsiktigt bör värden formas och

hållas aktuella med utgångspunkt i ett grundläggande kundgruppsarbete, ett arbete som Genomlysningen bedömer behöver förnyas i Trafikverket.



Värdena bör utgå ifrån de transportpolitiska målen och andra politiskt beslutade ramverk som lagar, policys mm. De värden som skapas behöver även formas inom ramen för och förhålla sig till Trafikverksövergripande krav, mål, policys och riktlinjer mm inom områden som till exempel miljö och trafiksäkerhet.

Struktur för målstyrning och uppföljning i en värdebaserad verksamhet

Genomlysningen föreslår att Trafikverket inför en uppdaterad beskrivning av strukturen för målstyrning och uppföljning. Syftet är att stödja överblicken i styrningens olika delar mot värde för dem vi är till för. Beskrivningen sätter även ljuset på vikten av central uppföljning av såväl yttre som inre effektivitet, samt på förmåga till att kontinuerligt utvärdera och prioritera (göra förflyttningar) med hänsyn till såväl långsiktighet som anpassningsbarhet för förändringar.

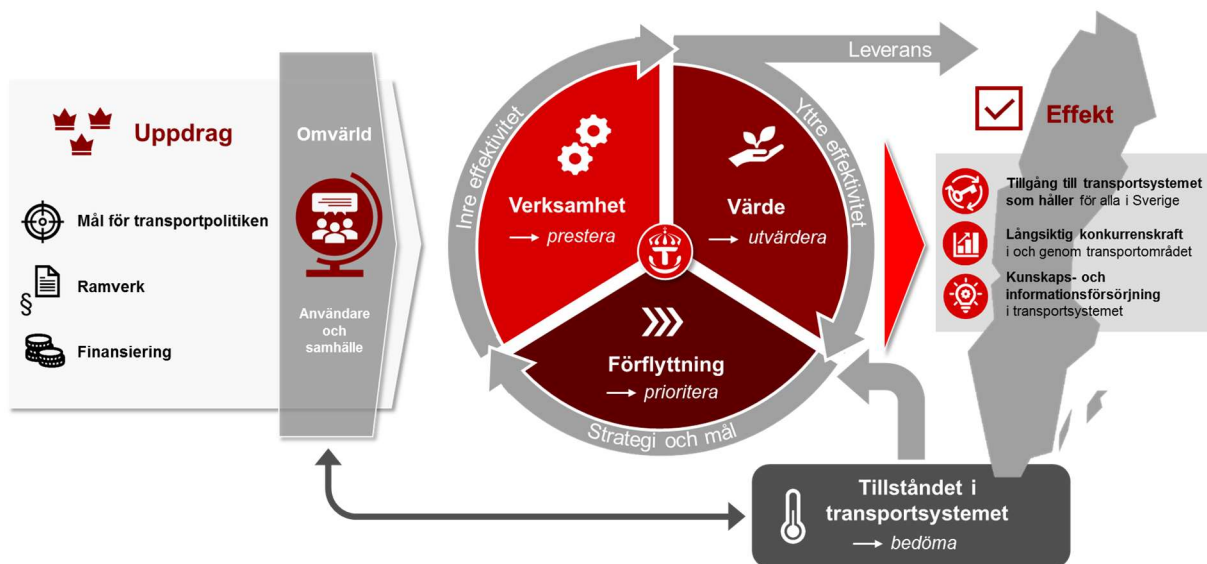


Illustration av koncept för målstyrning (februari 2024)

Vi bör löpande, kvantitativt och kvalitativt, utvärdera vår leverans av värde. Det ger underlag för att kommunicera om resultat och bidrag, i form av effekt, i transportsystemet.

Utvärdering av effekterna av och effektiviteten i vår leverans av värde och bedömningen av information om den övergripande utvecklingen i transportsystemet utgör sammantaget underlaget för att prioritera de förflyttningar som är nödvändiga i verksamheten för att

fortsätta att leverera värde. Dessa förflyttningar bör, till skillnad mot leveranser av värde, variera över tid och bör utgöra målen och innehållet i vår verksamhetsplanering.

Genomlysningen har tagit fram följande förslag på utgångspunkter för att definiera förflyttningar:

- **Fokusera på det mest angelägna att ta tag i nu**
 - lyfta fram det viktigaste bland en massa viktigt som ska göras
 - hantera förändring som behövs idag för att vara relevant imorgon
- **Våga prioritera för att få kraftsamling och klara av**
 - begränsa förflyttningar till 3-5 frågor
 - för att värna ledningskraft för att nå effekt och effektivitet i genomförandet
- **Hantera både värde ut och det inre livet**
 - kan syfta till såväl förändring i relation till omvärlden och i interna förutsättningar
- **Målsätt och följ upp i verksamhetsdialogen**
 - är något som beskriver ett önskat resultat eller tillstånd vid en viss framtida tidpunkt
 - kan vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta

Olika delar i verksamheten kommer i den beskrivna mål- och måttstrukturen arbeta med att bidra till de gemensamma värdena och till målen för förflyttningar i den utsträckning de berörs. Detta hindrar inte att olika delar av verksamheten, med de gemensamma värdena i åtanke, arbetar med verksamhetsnära mål och mått för att säkerställa effektivitet och styrning inom sina respektive funktioner.

En styrning mot gemensamma värden underlättar för Trafikverket att utveckla mått och uppföljning för att på en verksövergripande nivå beskriva myndighetens leverans och effektivitet mer samlat. Det bör förenkla den centrala kravställningen på rapportering och skapa mer utrymme för analys i verksamheten med sikte på de värden som pekats ut.

Genomlysningen bedömer samtidigt att det behöver göras ett grundläggande jobb med att säkra data och informationsförsörjningen av centrala mått och uppföljning samt för att stödja verksamheten i att arbeta med mått och uppföljning av produktivitet och kostnadseffektivitet på alla nivåer.

1.2 Stärkt verksgemensam styrning

Genomlysningen visar på att nuvarande struktur för verksamhetsstyrning och uppföljning inte säkerställer tillräckligt fokus på helheten, systemperspektivet eller verksamhetens samlade förmåga.

Utmaningar och förbättringspotentialer som identifierats inom arbetet med Genomlysningen har i många fall varit kända sedan länge, men tidigare försök till åtgärder har inte lett till tillräckliga förflyttningar över hela verksamheten. Det uppdelade ansvaret i kombination med otillräcklig styrning av helheten begränsar förmågan att få effekt av verksamhetsövergripande utvecklings- och förändringsarbete, allt från införande av tillgångsförvaltning till snabbare förflyttning inom digitaliserings- och innovationsområdet.

Genomlysningens slutsats är att Trafikverket behöver stärka förmågan att samlat och tydligt styra verksamheten och dess leveranser mot värde för samhälle, människor och företag. I dag

är ansvaret för verksamhet och leveranser uppdelat mellan verksamhetsområden, centrala funktioner och resultatenheter. Detta leder till en rad utmaningar för Trafikverket.

Varje verksamhetsdel får ett för stort fokus på interna leveranser och egna prioriteringar, vilket skapar ett resurskrävande samordningsbehov inom myndigheten. Det är idag svårt att effektivt nyttja resurser mellan olika funktioner och att komma till beslut i beslutsfattande som involverar flera organisationsdelar och hierarkier. Mål sätts utifrån uppgifter och inte utifrån värdet som gemensamt ska uppnås på helheten, vilket kan leda till konflikterande mål. Analys och beredning av verksamhetsövergripande frågor hanteras inte ur ett helhetsperspektiv och frågor riskerar att läggas fram för GD eller Trafikverkets ledningsgrupp utan tillräcklig beredning av helheten. Sammantaget leder uppdelningen av verksamheten till risker för suboptimering av Trafikverkets verksamhet och försvårar styrningen mot gemensamma externa värden. Chefer för de olika verksamhetsdelarna försöker leda och styra sin verksamhet mot en gemensam helhet, men har inte tillräckligt stöd från en sammanhållen verksgemensam analys och målstyrning.

En funktion för en verksgemensam styrning

För att stärka den samlade förmågan i myndighetsövergripande styrning och prioritering av kritiska frågor samt säkra styrningen mot de gemensamma värden som Trafikverket levererar, föreslår Genomlysningen att en funktion för verksgemensam styrning inrättas. Den nya funktionens huvuduppgift föreslås bli att stödja GD och Trafikverkets ledningsgrupp med ett för alla verksamhetsdelar sammanhållet ansvar för en ny form av styrning och uppföljning mot värde för samhälle, människor och företag. I benchmark med andra myndigheter och företag¹ ser vi att detta ofta finns i organisationer som hanterar komplexa verksamheter där kundfokus är centralt. Mer konkret innebär det ett samlat ansvar för uppgifter som kan omfatta att:

- utifrån ett helhets- och omvärldsperspektiv för samhälle, människor och företag säkerställa verksamhetsövergripande strategi, effektivitet och resultat.
- säkerställa styrning på strategisk nivå för verksamhetsinriktning, ekonomistyrning och resursfördelning, affärsstrategi, utvecklingsfrågor och kommunikation.
- ansvara för myndighetens samlade struktur för styrning (ledningssystemet), direktivet för verksamhetsplanering, samt stöd och styrning utifrån verksamhetens resultat.
- ansvara för konkretisering och prioritering av mål för verksamheten samt agera vid ohanterade målkonflikter i verksamhetsövergripande och strategiska frågor.
- bereda underlag för prioritering och optimering av Trafikverkets resurser.
- styra och följa upp verksamhetens förmåga i genomförandet av tvärorganisatoriska frågor, samt skapa arbetssätt för hantering av gemensamma risker.

¹ Genomlysningen har sett funktioner för ledningsstöd hos exempelvis Arbetsförmedlingen, Försvarmakten och Volvo.

- bereda och kvalitetssäkra frågor och underlag för Trafikverkets styrelse och ledningsgrupp, dialog med regeringskansliet samt fördelning och redovisning av regeringsuppdrag med mera
- bereda av generaldirektörens årliga inriktningsbeslut för resultatenheterna samt säkerställa beredning och förankring ur ett samlat Trafikverksperspektiv av större interna beställningar till resultatenheter som innebär investeringar med fleråriga finansiella åtaganden.
- ansvara för uppföljning av beslut fattade av Trafikverkets styrelse och generaldirektör.
- att ha en aktiv verksamhetsnära kontakt för att styra och följa upp nyckelaktiviteter, samt agera vid kritiska avvikelser.

För att säkerställa ett helhetsperspektiv föreslås funktionen ha kompetenser som motsvarar hela verksamhetsbredden. Funktionen bör bemannas inom ram. För att inte förlora kontakten mellan styrning, strategi och verksamhet bör medarbetarna i den verksgemensamma styrningen ansvara för att bibehålla en verksamhetsnära kontakt genom kontinuerlig dialog och uppföljning av varje verksamhetsdel.

1.3 En kultur som stärker en värde- och tillitsbaserad verksamhet

Samspelet mellan organisationens struktur och kultur är avgörande för värdeskapandet i verksamheten. Struktur innebär till exempel organisation, styrande dokument, riktlinjer och processbeskrivningar. Kulturen sägs ibland ”sitta i väggarna” men det handlar ytterst om våra attityder, beteenden och förhållningssätt, det vill säga hur vi faktiskt agerar oavsett vad som beslutats i policys och riktlinjer. Den kulturella förflyttningen är en förutsättning för att lyckas med övriga föreslagna förändringar och det är därför av största vikt att se arbetet som en långsiktig prioritering och investering. Eftersom organisationens struktur och kultur samspekar med varandra behöver vårt förhållningssätt utgå från en samlad blick med ”trafikverksglasögonen”.



Genomlysningen stärker bilden av att Trafikverket är en kompetent verksamhet med stor bredd, högt förtroende och som dagligen levererar. Våra medarbetare uppfattas som goda kollegor med starkt engagemang och en stolthet över uppdraget. För att vi ska vara framgångsrika i vårt uppdrag är det många delar som behöver samverka och den enskilt viktigaste komponenten är vi som jobbar här. Det finns en enorm kraft i vår samlade kompetens och tillsammans med en stark värdegrund, ett aktivt medarbetarskap och ledarskap bör vi fortsätta bygga ett Trafikverk som är redo för morgondagens utmaningar och leveranser.

Trafikverkets vision och värderingar är väl förankrade i organisationen och föreslås även i det fortsatta utvecklingsarbetet vara vägledande för gemensamma förhållningssätt och vårt sätt att agera såväl internt som externt.

"Synliggör det vi faktiskt gör nytta i. Vilka vi finns till för!"

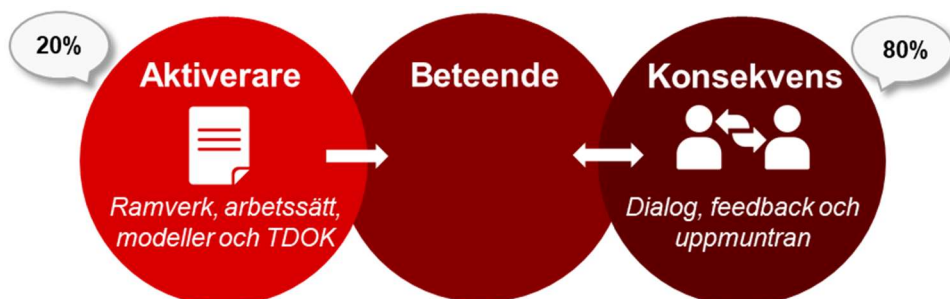
Utifrån en värdebaserad styrning behöver kulturen utvecklas med helhetssyn, fokus på kundnytta och kostnadsmedvetenhet. Vi behöver ett tydligare utifrånperspektiv där utgångspunkten är mottagarens behov och den sammanvägda samhällsnyttan. Viktiga förutsättningar för detta är ökat samarbete både internt och externt med gemensamt fokus på värde för dem vi är till för.

Tilliten till form och struktur behöver minska till förmån för det professionella omdömet och tillit till kompetensen. I detta ligger bland annat att undanröja hinder och flaskhalsar så att medarbetare och ledare lättare kan utföra sitt arbete, möjliggöra och uppmuntra samarbeten samt utforma styrning, verktyg och mätsystem som stödjer syftet med verksamheten och mäter värdeskapandet.

"I uppföljningen efterfrågas mängder av kvantitativa mått som inte säger något som helst om de effekter som uppnås för samhället."

Med en förenklad struktur och styrning ("good enough") och med ökad grad av tillit krävs i motsvarande grad ett ökat individuellt mod och ansvarstagande i såväl medarbetarskap som ledarskap. Det individuella ansvarstagandet behöver utgå från att ansvaret är större än själva uppgiften för att säkerställa det totala värdeskapandet utifrån ett helhetsperspektiv.

Effekten av arbetet med den kulturella förflyttningen uppstår först när vi ser tydliga förändringar i förhållningssätt och beteenden i hela verksamheten. Beteenden påverkas i betydligt högre grad av återkoppling som ges i dialog och feedback än av skrivna instruktioner.



En högre grad av konstruktiv dialog och feedback är avgörande för att åstadkomma den kulturella förflyttningen.

Enligt Genomlysningen behöver även ett utvecklat synsätt kring lärande stärkas där utgångspunkten är att alltid nyfiket och öppet reflektera och utvärdera samarbeten, arbetsformer och metoder utifrån vilket värde de skapar för mottagaren. För att möjliggöra såväl individuellt som organisatoriskt lärande från både bra och mindre bra resultat är en viktig förutsättning att samarbetsklimatet och dialogen (psykologisk trygghet) utvecklas och stärks.



Åtgärdsexempel – Kultur som stärker en värde- och tillitsbaserad verksamhet

Genomlysningen har identifierat ett flertal rekommenderade åtgärder inom området. Nedan presenteras en sammanfattning av dem:

- CF HR och CF KM får i uppdrag att samordna pågående initiativ och fortsätta arbetet med den kulturella utvecklingen inom Trafikverket och säkerställa att strukturella och kulturella förändringar och styr signaler drivs parallellt.
- Ta fram en handlingsplan och övergripande tidplan för målgruppsanpassade aktiviteter under 2024 för att öka förståelsen och kompetensen i verksamheten avseende värdebaserad verksamhet.
- Tydliggöra förväntningar på ledarskap- och medarbetarskap utifrån en värde- och tillitsbaserad styrning, förändringsledning och lärande
- Fortsätta arbetet med Trafikverkets värderingar – förstärka utvalda delar utifrån önskad kulturell förflyttning.
- Samla, rensa och förenkla ”kulturfloran” (etik & moral, säkerhetskultur, möteskultur, dialogkultur, statstjänstemannarollen m.fl.).
- Förstärka förflyttningen genom återkommande budskap i intern kommunikation - *Tillsammans skapar vi ännu mer värde för dem vi är till för.*

1.4 Samskapande relationer och en samlad berättelse

Detta åtgärdsområde rekommenderar att vi bör bli bättre på extern dialog som jämbördig part i öron- och ögonhöjd. Det förutsätter att vi har en gemensam helhetskontext och enhetliga, faktabaserade förklaringar till uppdrag, behov, utmaningar och prioriteringar som vi kan förmedla till omvärlden. Vår kultur bör även i större utsträckning präglas av kundperspektivet. Åtgärderna som rekommenderas syftar till att stödja en mer kommunikativ organisation, öka vår förmåga att agera som ett Trafikverk och att vara lyhörda och samskapande i våra externa relationer. De syftar också till att lösa de identifierade utmaningarna i kapitel 2.3 och är avgörande för att lyckas med vårt uppdrag.

Effekten av hur åtgärderna påverkar den interna och externa bilden av Trafikverket bör följas upp kontinuerligt, med en hög frekvens och med tillräcklig bredd och djup. Insikterna behöver sedan spridas inom Trafikverket och samlat ageras på.



Åtgärds exempel – Samskapande relationer och en samlad berättelse

En sammanfattning av de åtgärder som Genomlysningen identifierat inom området redovisas nedan. De fyra förflyttningarna bygger på varandra och bör därför implementeras i följd för att en effektiv och varaktig förbättring ska uppnås.

- Stärk och förmedla en övergripande, gemensam och faktagrundad berättelse om Trafikverkets uppdrag, tillstånd och behov i transportsystemet, värdet som skapas av leveranserna samt det nationella sammanhanget (systemperspektivet).
- Utveckla strategiska, taktiska och operativa kommunikationsstrategier inom specifika, utpekade tvärfunktionella områden på Trafikverks- och verksamhetsnivå som belyser utmaningar, prioriteringar och effekter för att säkra proaktiv, sammanhållen och målgruppsanpassad dialog och relationsbyggande. Till exempel kan det handla om strategier för Trafikverkets prioriterade målområden eller utpekade stråk.
- Identifiera kommunikationsbehovet utifrån ett omvärldsperspektiv och definiera hur ansvaret för detta lämpligast fördelas inom organisationen för att skapa samsyn, reducera osäkerhet och minska den friktion som Genomlysningen har sett upplevs i verksamheten kring vad som behöver kommuniceras och på vilket sätt samt vem som gör vad.
- Stärk verksamhetens samlade kommunikativa trygghet i att möta externa intressenter som ett Trafikverk och förmåga genom ett ökat omvärldsperspektiv, gemensam berättelse och förenklade budskap samt ökad kompetens genom utbildning.

1.5 Säkerställa ett sammanhållet transportsystem

En stor styrka i Trafikverkets uppdrag är den trafikslagsövergripande uppgiften - en samlad trafikmyndighet för ett sammanhållet transportsystem. Effektivitet och leveransförmåga möjliggörs både genom samordning mellan trafikslagen och genom helhetssynen på de samlade transportbehoven som ska tillgodoses. Samtidigt skiljer sig förutsättningar och villkor för vägsystem och järnvägssystem. För att säkra ett sammanhållet transportsystem och samtidigt en effektiv och innovativ verksamhet behöver samordningsvinsterna tas till vara samtidigt som skillnaderna förstås och beaktas. Detta område har i stora delar sin motsvarighet i VP-målet att erbjuda mer användbar kapacitet i väg- och järnvägssystemet.

1.5.1 Öppet och framkomligt vägnät

Detta åtgärdsområde syftar till att säkerställa och bibehålla vägnätets tillstånd. Genomlysningen rekommenderar att detta uppnås genom att t.ex. tydligt fastställa systemansvar, konsekvensbeskriva val av åtgärder och nationella prioriteringar med hänsyn till livscykelperspektiv, tillgänglighet, beredskap och konkurrenskraft. För att uppnå detta krävs bl.a. en förstärkt analysförmåga som kan identifiera och följa upp successiv nedbrytning samt bedöma vilken effekt underhållsåtgärder har på vägnätets tillståndsutveckling. Ett öppet och framkomligt vägnät inkluderar statliga vägar, gång- och cykelvägar, färjeleder och isvägar. Åtgärderna syftar till att lösa de identifierade utmaningarna i kapitel 2.4.1.



Åtgärds exempel – Säkerställa ett öppet och framkomligt vägnät

Genomlysningen har identifierat ett flertal rekommenderade åtgärder inom området. Nedan presenteras ett urval av dem:

- Införa ett utpekat sammanhållande systemansvar för vägsystemet
- Stärk förmågan att beskriva vägnätets successiva nedbrytning och effekterna av uteblivet underhåll. Tillgängliggör analyser och beskriv tillståndsutvecklingen kommunikativt så det är enkelt att följa.
- I syfte att uppnå en effektivare resursanvändning och en transparent kostnadsstyrning så ska livscykelhanteringen stärkas. I det ingår införande av tillgångsförvaltning, innefattande bland annat val av åtgärder, underhållskrav, synliggörande av drift- och underhållskostnader vid investeringsbeslut och ändamålsenlig trafikledning.
- I pågående generationsväxling är det angeläget att fortsätta fokusera på kompetens inom anläggningskunskap, exempelvis tillgången till specialiststöd för vägunderhåll – både projektstöd och expertstöd.

1.5.2 Tillgänglig och användbar järnvägskapacitet

Detta åtgärdsområde ämnar förstärka Trafikverkets förmåga att hantera målkonflikten mellan kapacitetsuttag för trafikering av järnvägen och robust anläggning, skapa en gemensam styrning för järnväg och öka samordningen för pågående samt nya initiativ på järnvägen. Åtgärdena inom detta område syftar till att lösa de identifierade utmaningarna i kapitel 2.4.2.



Åtgärds exempel – Säkerställa tillgänglig och användbar järnvägskapacitet

Genomlysningen har identifierat ett flertal rekommenderade åtgärder inom området. Nedan presenteras ett urval av dem:

- Införa ett utpekat sammanhållande systemansvar för järnvägssystemet.
- Ta fram förslag på hantering av den strategiska målkonflikten: tillgänglig kapacitet i järnvägsanläggningen – robust järnvägsanläggning - ökad efterfrågan på tåglägen för trafik.
- Samordna styrningen för järnvägen inom Trafikverket så att samtliga organisatoriska enheter styr mot Trafikverksgemensamma mål. Genom att införa tillgångsförvaltning över hela livscykeln underlättas bl.a. målstyrningen och effektiv resursanvändning.
- Samordna pågående uppdrag kopplade till tillgänglig kapacitet på järnväg och komplettera med ytterligare initiativ för att få hela kedjan från Nationell plan till kapacitetsuttag för trafikering och banarbeten att hänga samman.

1.6 Effektiv planering och kostnadshantering

Detta åtgärdsområde syftar till att åtgärda främst de utmaningar som nämns i kapitel 2.5 och syftar därmed till att stärka Trafikverkets förmåga att leverera värde till samhälle, människor och näringsliv med rätt innehåll, till rätt kostnad och i rätt tid. Genom att säkerställa arbetssätt på rätt nivå i tillämpningen av planeringsprocessen, bör de rekommenderade åtgärderna inom detta område skapa mer tydlighet och enhetlighet och därmed säkerställa att objekt läggs in i nationell och regionala planer med ett mer robust underlag och förstärka förutsättningarna för genomförbarhet. En stärkt kostnadsstyrning i tidiga skeden kan uppnås genom att dela upp den nationella planen i ett utredningsskede och ett genomförandeskede. Beräkningsmetoder och modeller bör utvecklas för säkrare bedömning av kostnader både i tidiga skeden och i genomförandeskedet. Detta bör ge såväl Trafikverket som uppdragsgivaren bättre förutsättningar att prioritera och styra i nationell- och regionalplan.



Åtgärdsexempel – Effektiv planering och kostnadshantering

Genomlysningen har identifierat ett flertal rekommenderade åtgärder inom området. Flera åtgärder pågår redan och förslagen behöver koordineras med annat pågående utvecklingsarbete. Nedan presenteras ett urval av dem:

- Utveckla underlag för att tillämpa planeringsprocessen som det är tänkt, dvs. att år 1–6 i Nationell plan utgörs av åtgärder för genomförande och år 7–12 av åtgärder för utredning. Detta för att bättre säkerställa förutsättningar och planmognad avseende t.ex. nyttor, kostnader, risker mm.
- Införa fler tollgates där tydliga beslut tas avseende fortsatt arbete med aktuell åtgärd under fysisk planering och genomförande.
- Fortsatt utveckling av interna revisions- och avvikelsehanterings-möten.
- Ett samhällsekonomiskt perspektiv ska tydligare ligga till grund för förslag till och prioriteringar av åtgärder i transportsystemet. Eventuella förändringar och anpassningar efter kommunala behov etc. som krävs i planprocessen ska alltid värderas mot kostnaden och nyttan för detta.
- Utveckla modeller för åtgärdsval (inom ramen för fyrstegsprincipen) samt modeller för säkrare bedömning av kostnader för valda åtgärder i tidiga skeden. Tydliga rekommendationer om behov av omprioritering av namngivna objekt i nationell och regionala planer när förutsättningar förändras.
- Förtydliga ansvar för totalkostnad och innehåll i de åtgärder som ska genomföras.
- TKI-säkringen för trimnings- och andra mindre åtgärder ses över och ersätts med en VO övergripande gemensam projektplanering/uppdragsplanering (pilotprojekt pågår).
- Inför en ordnad och tydlig kravhanteringsstruktur och en systematisk samordning av hur krav påverkar kostnader och implementeras i verksamheten.
- Tillämpa standardiserade byggdelar, produkter och tekniska lösningar där de har stor potential att minska investerings- och underhållskostnaderna samt säkerställ hur en systematisk implementering och förvaltning bör se ut.
- Ett stärkt LCC-perspektiv i investerings- och underhållsverksamheten. En tydlig styrning över hela livscykeln, från planering till vidmakthållande och avveckling, med gemensamma mål som utgångspunkt för prioriteringarna.

1.7 Värdeskapande affärer

Med utgångspunkt i värdeflöden rekommenderar Genomlysningen att utveckla dagens och framtida affärsupplägg för att skapa en ökad helhetssyn samt för att åtgärda utmaningar som beskrivs i bland annat kapitel 2.5 och 2.6. Affärsutvecklingen bör tydligt beakta livscykelaspekten för infrastrukturen men även transportsystemens och dess ingående teknikdelars likheter och olikheter.

Det är enligt Genomlysningen samtidigt avgörande att för järnvägssystemet respektive för vägtransportssystemet och dess ingående delsystem identifiera vilken roll Trafikverket önskar ta inom till exempel standardisering samt som möjliggörare för ökad innovation. Nya material, nya metoder etc. som ger sänkta kostnader över livscykeln, högre kvalitet och nöjdare kunder är målet där affärsutveckling är ett viktigt medel.



Åtgärdsexempel – Värdeskapande affärer

Genomlysningen har identifierat ett flertal rekommenderade åtgärder inom området. Nedan presenteras ett urval av dem:

- Utveckla differentierade affärsupplägg som utgår från värdeflöden centrala utifrån verksamhetens villkor, omvärldsförutsättningar och livscykelperspektivet.
- Se över gränssnitt mellan ansvariga för att planera och utföra värdeleveranser och en styrande och stödjande inköpsverksamhet. En helhetssyn och inkludering krävs, där affärsutveckling består av såväl samarbete med leverantörer, utveckling av tekniska regelverk, design av ersättningsmodeller samt val av entreprenadform och genomförandeform.
- Besluta en för Trafikverket gemensam inriktning som möjliggör större förflyttningar vid behov, till exempel för grön omställning. Utifrån beslutad inriktning formuleras en Trafikverksgemensam affärsstrategi synkroniserad med andra infrastrukturägare i Sverige och med andra länder som ger marknaden nödvändiga långsiktiga spelregler.

1.8 Stärkt kompetens och erfarenhetsutbyte

För att möta framtidens behov och skapa värde för dem som Trafikverket är till för behöver verksamheten kunna balansera snabb utveckling med långsiktig infrastrukturförvaltning. För att uppnå detta rekommenderar Genomlysningen att Trafikverket blir mer flexibla i kompetensförsörjningen och koppla den tydligare mot det som skapar mest värde, både här och nu men även på längre sikt. För att utvecklas inom områden som digitalisering och innovation krävs det delvis nya kompetenser som vi traditionellt inte har inom Trafikverket, så för att bli framgångsrika där anser Genomlysningen att det krävs en viss omställning av den samlade kompetensen och stärkt lärande inom organisationen. Verksamheten bör också utveckla förmågan att dela erfarenheter tvärfunktionellt.



Åtgärdsexempel – Stärkt kompetens och erfarenhetsutbyte

Genomlysningen har identifierat ett flertal rekommenderade åtgärder inom området. Nedan presenteras ett urval av dem:

- Undersök hur vi säkerställer bättre tryck i den strategiska kompetensförsörjningsplanen för ett antal framtidsområden. Det kan exempelvis bidra till att vi stärker förmågan till innovations- och förändringsledning inom Trafikverket, framförallt i linjeleveranserna. Eller att vi stärker kompetensen inom digitaliseringsområdet, framförallt med fokus på det som kopplar mot det som är förutsättningsskapande.
- Stärk förmågan att driva komplexa verksamhetsutvecklingsprojekt med stor andel it.
- Säkerställ att rollen som verksamhetsutvecklare även innefattar uppgift och förmåga att se över behov av verksamhetsavveckling.
- Införandet av ett internt erfarenhetsutbytesprogram där olika delar av verksamheten ”lånar” resurser av varandra.

1.9 Förenkla vår vardag

Inre effektivitet handlar om att göra saker rätt, dvs. hur vi gör saker, och beskriver förhållandet mellan erhållna resultat och de resurser som behövs för att uppnå dessa. Områden som påverkar hur effektiva vi är när vi gör saker i vår vardag är till exempel processer, arbetssätt, organisation, samarbeten och styrning.

Den genomgående bild som framträtt under Genomlysningen är att det finns mycket i vår vardag som begränsar vår förmåga att genomföra verksamheten effektivt. Genomlysningen föreslår därför åtgärder för att radikalt förenkla vår vardag – exempelvis förenklingar i den interna administrationen och rapporteringen, minskat antal styrande dokument och tidskrävande interna överlämningsprocesser mm. Förslag finns även för att effektivisera förvaltning och utveckling av arbetssätt, it-lösningar mm. Sammantaget kan detta stödja ett effektivt genomförande av de gemensamma leveranserna.

Detta område har stor potential att leda till en effektivare verksamhet med förmåga att i de gemensamma leveranserna skapa värde för samhälle, människor och företag. Åtgärderna förväntas leda till en minskad administration som på ett bättre sätt hushållar med statens medel. Förslagen syftar även till att stärka Trafikverkets förmåga att mäta, följa upp och redovisa effektivitet över tid samt nöjdare medarbetare som i högre grad ges utrymme och uppmuntras att använda sitt professionella omdöme.



Åtgärds exempel – Förenkla vår vardag

Genomlysningen har identifierat ett flertal delområden för att förenkla vår vardag, som presenteras nedan med några exempel på identifierade rekommenderade åtgärder:

- **Effektivisera verksamhetsutveckling samt förvaltning av arbetssätt och it-lösningar**, t.ex. genom översyn av strukturer för verksamhetutvecklingsportföljer och förvaltningsobjekt, konsolidering av it-lösningar och omarbetning av våra processer.
- **Förenkla och minska administrationen samt öka graden av tillitsbaserad styrning**, t.ex. genom att rensa eller förenkla styrande dokument, minska rapporteringskrav samt förenkla rapportering, verksamhetsplanering och -uppföljning.
- **Stärkt kostnadsmedvetenhet och resursutnyttjande**. Skapa förutsättningar och metoder för att arbeta med mål och mått av inre effektivitet, utred hur verksamheten ska mäta den inre effektiviteten. Inför principer och rutiner för en verksgemensam prövning av behov av personella resurser. Utveckla analys av effektiviseringspotential.
- **Stärkt analysförmåga och effektivt användande av data**. Analysera i större utsträckning utifrån verksamhetens gemensamma leveranser och stärk erfarenhetsåterföringen. Gå från att hantera information till att styra och använda information, identifiera vilken masterdata som är viktig utifrån möjlighet att följa effektivitet i leveranser av värde och prioritera i vilken takt de ska digitaliseras.

2 Nulägesbild

I denna del av rapporten beskrivs den nulägesbild som framkommit under Genomlysningens inledande kartläggningssfas. Kartläggningen utgjordes av två kompletterande delar. Den ena delen bestod av en databaserad analys av myndighetens utveckling i siffror. Syftet var att skapa en kvantitativ bild av Trafikverkets effektivitet och leveransförmåga i förhållande till resursanvändning. Den andra, mer kvalitativa, delen av kartläggningen fokuserade på den upplevda effektiviteten och leveransförmågan och syftade till att fånga både den interna och externa bilden av Trafikverket i detta avseende. Denna del genomfördes med stöd av intervjuer, samtal och medarbetarträffar samt slutsatser från intressentanalyser, medarbetarundersökningar, revisioner, mm. De omkring 150 intervjuerna hölls med medarbetare, Trafikverkets ledningsgrupp, representanter från Trafikverkets styrelse och uppdragsgivare, näringslivet och andra samarbetspartners. Resultaten har i detta kapitel sammanfattats i olika temaområden.

På en aggregerad nivå gav kartläggningen en relativt samstämmig bild av Trafikverkets styrkor och utmaningar. Det som huvudsakligen skiljde var de uppfattade bakomliggande orsakerna. Intervjuer och samtal tenderar i denna typ av genomlysning att bli problemorienterade och framåtblickande med fokus på möjliga förbättringsområden, men genomgående framgår det även att Trafikverket i stort har en fungerande verksamhet som levererar i linje med sitt uppdrag.

2.1 Vad säger siffrorna om myndighetens utveckling?

I arbetet med att skapa en kvantitativ bild av verksamheten har Genomlysningen identifierat såväl exempel på områden där det finns väl utvecklade mått och data som områden där det varit utmanande att få fram information. Detta har begränsat bredden och djupet i den kvantitativa beskrivningen av verksamhetens effektivitet och leveransförmåga. Data och mått som undersökts omfattar de år som Trafikverket haft helårsresultat, dvs. åren 2011–2022. I nedanstående stycken summeras de observationer som gjorts.

I jämförelse med ett urval länder i Europa² ligger Sverige relativt sett lägre i underhålls- och reinvesteringskostnader men högre i nya investeringskostnader. Detta indikerar att Sverige historiskt lagt mer resurser på nyinvesteringar och nybyggnad, framför reinvesteringar och förvaltning av befintlig infrastruktur jämfört med de observerade länderna. Trots lägre underhållskostnader utmärker sig inte det svenska järnvägssystemet i antal fel i jämförelsen.

”Vi mäter mycket, men frågan är varför vi mäter det vi mäter?”

För att utvärdera effektivitet är en naturlig utgångspunkt verksamhetens prestationer/leveranser. En utmaning är dock att det inte finns en tydlig samlad beskrivning av vad Trafikverket definierar som sina leveranser. Initiativ i denna riktning finns i arbeten med exempelvis

² Den internationella jämförelsen har utgångspunkt i data från PRIME 2021 (plattformen för järnvägsinfrastrukturförvaltare i Europa), RMMS 2023 (EU kommissionens övervakning av utvecklingen på järnvägsmarknaden) och Eurostat 2023. De länder som observerats är framförallt Nederländerna, Tyskland, Danmark, Schweiz, Frankrike, Finland och Norge.

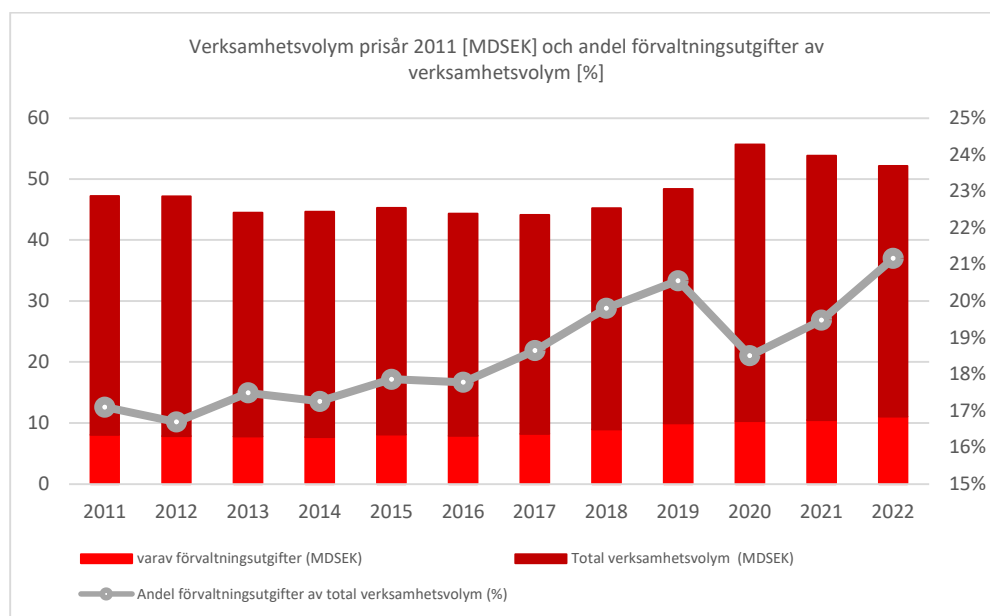
processbeskrivning, upprättande av förmågekarta, leveranskvaliteter och leveranskatalog (ej beslutad). I dessa är dock leveranserna uttryckta i termer av verksamhet eller aktiviteter, såsom förslag till Nationell plan, tågplan, investering eller underhåll. Att leveranser inte tydligare kopplar till nytta och värde för användarna och samhället begränsar förutsättningarna att mäta och följa upp effektivitet och leveransförmåga.

En annan begränsning för utvecklingen av en starkare uppföljnings- och lärandekultur kan vara att det saknas utrymme för analys på grund av en omfattande och komplex styrning. Det finns en brist på utvecklade prestationsmått som kopplar till personell och ekonomisk resursanvändning. När viktiga mått för att följa

”Vi mäter och fångar upp många saker, men vi styr inte baserat på det”

effektivitetsutvecklingen finns är de ofta inte lättillgängliga centralt, utan spridda i verksamheten. Det finns i dagsläget inte någon mätning (ex. tidrapportering) av processerna som leder fram till prestationerna/leveranserna, vilket begränsar möjligheten att följa effektivitet i flöden och resursanvändning samt att göra interna prioriteringar.

I syfte att undersöka huruvida vi är effektiva i vårt genomförande har förvaltningsutgifterna som andel av den totala verksamhetsvolymen analyserats. I förvaltningsutgifterna i denna rapport har ingen åtskillnad gjorts mellan indirekta utgifter av förvaltningskaraktär i styrande och stödjande verksamhet och direkta utgifter av förvaltningskaraktär som kan hänföras till operativ verksamhet i till exempel vidmakthållande- och investeringsarbetet (såsom byggherrekostnader). Skälet för att titta på samtliga förvaltningsutgifter, indirekta och direkta, är att undersöka den samlade effektiviteten i genomförandet av verksamhet. Resultaten visar att förvaltningsutgifterna som andel av total verksamhetsvolym har ökat i fasta priser, från cirka 17% 2011 till cirka 21% 2022 (se graf nedan).



Not: För att ökade transfereringar (utbetalningar av bidrag och stöd) inte ska skapa intryck av en effektivare förvaltning har utgifter som relaterar till dessa exkluderats i verksamhetsvolymen. Verksamhetsvolymen, exkl. transfereringar, har prisjusterats till 2011 års nivå i delen förvaltningsutgifter med pris- och löneomräkning enligt budgetpropositioner och för resterande del (investerings-, underhålls- och driftsverksamhet) med KPI-KS (konsumentprisindex med konstant skatt) samt därutöver med tillägg för differens mot genomsnittligt investerings- och driftsindex. Av förvaltningsutgifterna år 2022 svarade indirekta utgifter för knappt hälften av volymen.

Att förvaltningsutgifter ökat i förhållande till verksamhetsvolymen över tid kan tyda på att vi har blivit mindre effektiva i genomförandet av uppgifterna. Utvecklingen kan också till viss del bero på att omfattningen av komplexa projekt i planer ökat samt på förändringarna i lagstiftning och arbetssätt i planeringsprocessen.

2.2 Kultur

Kulturen i en organisation handlar ytterst om våra beteenden och förhållningssätt, det vill säga hur vi faktiskt agerar och samspelar, inte vad som beslutats i policys. För att lyckas med strukturella förändringar, som de som rekommenderas av Genomlysningen, är därför en samtidig kulturell förflyttning i medarbetar- och ledarskapet en förutsättning.

I Genomlysningens kartläggning lyfts det att vi har ett medarbetar- och ledarskap med starkt engagemang, stolthet över uppdraget och hög kompetens. Kulturen präglas av värdeorden Engagerade och Pålitliga, men det uppfattas att värdeordet Modiga inte genomsyrar medarbetar- och ledarskapet i samma utsträckning vilket skapar en viss försiktighet i organisationen. Försiktigheten beskrivs bl.a. som en strävan efter konsensus, vilket leder till kompromisser istället för prioritering och tydligt beslutsfattande. Kopplat till prioritering framkommer också upplevelsen av att vi "bara lägger till" nya uppdrag, där vi också borde göra en om-/bortprioritering. Strävan efter konsensus, men också komplexiteten i verksamheten driver också att många upplever att det är för mycket möten och för många deltagare i möten.

Kulturen uppges utgå från organisatoriska gränssnitt snarare än av samarbetsytor med gemensamt fokus på värde för samhälle, människor och näringsliv. Det uttrycks att vi kan och vill bli bättre på perspektivet "tillsammans" för att öka nyttan. Styrningen upplevs vara administrativt omfattande och utformad utifrån detalj- och dokumentstyrning snarare än att vara tillitsbaserad, förutsättningsskapande och reflekterande för att utgöra grund för lärande.

Den statliga värdegrunden och kostnadsmedvetenheten behöver än mer genomsyra verksamheten. Detta är grunden för rätt prioriteringar och beslutsfattande utifrån ett helhetsperspektiv och för att undvika suboptimeringar. Kostnadsmedvetenheten upplevs behöva stärkas i såväl det dagliga arbetet som vid större insatser över hela verksamheten.

2.3 Omvärldsrelationer och berättelsen om Trafikverket

Våra leveranser och värdet som skapas är till för och beroende av flera aktörer. Vår förmåga att samverka och kommunicera kring det samlade uppdraget, att beskriva transportsystemets roll i samhällsutvecklingen och hur vi bidrar formar hur vi uppfattas.

Genomlysningen har identifierat att vi idag inte har övergripande, gemensamma och analysgrundade beskrivningar av värdet som skapas av våra leveranser samt om vårt uppdrag, tillstånd och behov i transportsystemet på kort och lång sikt. Detta begränsar vår förmåga att agera och kommunicera som *ett*

"Den samlade bilden i en region eller ett stråk saknas, regiondirektören står ofta ensam"

Trafikverk då agerande och beskrivningar i stället görs utifrån avgränsade ansvarsområden utan tillräcklig och tydlig koppling till den gemensamma helheten och sammanhanget i transportsystemet. Det finns inte heller ett tillräckligt tydligt strategiskt perspektiv för att säkra kontinuitet i agerande samtidigt som vi behöver vara lyhörda och flexibla i en föränderlig värld och gentemot styrningen från våra uppdragsgivare.

Vidare visar Genomlysningen att vi prioriterar samarbetet med samarbetspartners högt, vilket överlag har lett till goda relationer. Våra långsiktiga övervägande utgår ofta från olika roller och utmanande förutsättningar, där ett mer utmanande ekonomiskt klimat för kommuner, regioner och näringsliv påverkat samtalsklimatet. En utmaning som har

”En förutsättning för fungerande tidig dialog är att Trafikverket inte framställer sig som en motpart mot kommuner, utan istället en medspelare på lika villkor”

identifierats är att vi i vissa samverkansrelationer uppfattas hantera vårt uppdrag allt för fokuserat på infrastrukturen i sig i stället för på transportsystemets förutsättningsskapande roll i samhällsutvecklingen. Samarbetspartners upplever ofta Trafikverket som fragmenterat - som ”flera olika verk i verket”, där agerande och fokus präglas starkare av respektive organisationsdel än av ett helhetsperspektiv. Det upplevs svårt att hitta rätt ingång i Trafikverket för samlad information och dialog. Vi upplevs i vissa

samverkansrelationer även utgå från att samverkan och dialog handlar om att informera och påverka, men utan tillräcklig öppenhet för att lyssna och tillmötesgå. En god samverkan innebär dock inte att tillmötesgå allas viljor - men det är viktigt att alla känner sig hörda och att dialogen inleds redan innan alla förutsättningar är satta och påverkansmöjligheterna begränsade.

Vi har stabil och förtroendegivande kommunikation med en saklig ton och bra timing, vilket bidrar till att vi skapar få onödiga rubriker. Genomlysningen har dock identifierat att det inom Trafikverket finns en osäkerhet och otydlighet i vad ”kommunikation” är och vem som ansvarar för vilken typ av

”Vill vi kunna hålla storyn behöver den inledas i tid och hållas igång. Den ska bygga på analys och vara faktabaserad”

kommunikation. I genomförda intervjuer och samtal har det framkommit att

Trafikverkets kommunikation upplevs reaktiv och försiktig och att vi behöver bli mer proaktiva för att stärka vår trovärdighet som expertmyndighet. En vanlig uppfattning är också att Trafikverkets externa kommunikation bör knytas närmre samman med verksamhetens behov. Det saknas dock en enhetlig bild av

”Det saknas tydlighet i vad som är kommunikation och vem som äger ansvar, mandat och resurser för en kommunikativ uppgift”

kommunikationsbehovet mellan verksamheten och den centrala funktionen för kommunikation, vilket leder till osäkerhet kring ansvarsfördelningen internt.

Kommunikationen i kris upplevs dock fungera bra - då samarbetar verksamheten över gränser mot ett gemensamt, tydligt mål.

2.4 Ett sammanhållet transportsystem

En stor styrka i Trafikverkets uppdrag är den trafikslagsövergripande uppgiften där vi agerar som en samlad trafikmyndighet för ett sammanhållet transportsystem. Samspelet med andra myndigheter, kommuner, regioner, trafikanter eller näringsliv sker ofta regionalt eller lokalt. Att integrera alla trafikslag och betrakta transportsystemet som en helhet underlättar bl.a. dialogen med samverkansparter och kunder, samhällsplaneringen och främjar intermodalitet. Samtidigt skiljer sig förutsättningar och villkor för väg- och järnvägssystemet. I detta kapitel beskrivs några skillnader i järnväg- respektive vägsystemets naturliga egenskaper som påverkar hur vi planerar och levererar dem.

Järnvägssystemet är ett sammanhängande system som präglas av höga krav på säkerhet och kontroller, exempelvis krävs tillåtelse för användning och trafikering styrs av EU-förordningar och lagstiftning. Kontakten mellan slutanvändarna i järnvägssystemet och Trafikverket sker i stor utsträckning genom tågoperatörerna. Samordnad nationell styrning är en förutsättning för ett tillförlitligt system. Inom systemet finns beroenden mellan ingående delar och hög teknikintensitet. En störning i en del av järnvägssystemet kan leda till störningar i andra delar. Ny teknik regleras av Transportstyrelsen och förändringar måste prövas mot påverkan på säkerhetstillståndet. Att använda tekniskt godkänt materiel och styra teknisk utveckling är ett sätt att säkerställa efterlevnad av regelverken.

I vägtransportsystemet är Trafikverkets relation med slutanvändarna mer direkt och systemet är öppet för användning. Vägsystemet svarar för en avgörande del av tillgängligheten för människor och gods i Sverige genom dess flexibilitet i nyttjande, möjlighet till åtkomst från många platser och att det kopplar resor från dörr-till-dörr. Nationell styrning behövs även inom vägsystemet, men vägsystemet har sammantaget, till skillnad från järnvägen, en annan möjlighet att fungera och hanteras i en lokal eller regional kontext. I vägsystemet finns möjlighet till alternativa vägar mellan punkter och få beroenden mellan ingående delar, förutom i t ex tunnlar. Störningar begränsar sig eftersom systempåverkan blir lokal. Mindre behov av regleringar och säkerhetskrav i teknisk utformning innebär att det finns ett annat utrymme för åtgärder samt innovation och tekniksprång i vägtransportsystemet.

2.4.1 Vägsystemets utveckling och standard

Vägnätet är till sin natur relativt robust eftersom det är tillgängligt för trafik även med brister och skador samt att det också oftast finns någon form av omledningsväg. Robusthet är en styrka och framkomliga vägar är en samhällsfunktion som är omistlig både i vardagens resor och transporter och i tid av beredskap. Robustheten gör det dock svårare att beskriva förlusten av funktion på vägnätet; med sänkt hastighet och minskad komfort så går det ändå oftast att färdas på en väg även om den är i dåligt skick.

De utmaningar vi ser idag karaktäriseras av eftersatt vägunderhåll, att komplexa anläggningar (tunnlar) stängs p.g.a. it-incidenter med stor trafikpåverkan som följd eller att det inom Trafikverket inte finns en tillräckligt samlad bild av vägnätets skick eller önskade

funktion över tid. Inom investeringsåtgärder är externa parter och medfinansierare ofta missnöjda över kostnadsökningar, förseningar och att Trafikverket inte agerar enhetligt under projektens olika faser. Genomlysningen har även sett att överlämnings-/mottagningsprocesser internt kan vara en stor utmaning då förväntningar eller målsättningar inte överensstämmer mellan olika verksamhetsdelar.

Orsakerna till utmaningarna är enligt Genomlysningen flera och ibland samverkande, t.ex. otillräckliga anslagsmedel, avsaknad av livscyelperspektiv, otillräckliga effektbeskrivningar, splittrat ansvar och olika mål i olika organisationsdelar. Den nuvarande anslagsnivån leder till att underhåll och reinvesteringar inte kan utföras i samma takt som nedbrytningen av vägarna. En viktig förmåga att stärka är att beskriva den succesiva nedbrytningen av anläggningen och visa effekter av genomförda och uteblivna drift- och underhållsåtgärder på vägar och gång- och cykelvägar. Det skulle vara mer resurseffektivt att utföra fler förebyggande underhållsinsatser som säkerställer vägsystemets funktion över tid.

Trafikverkets samlade ansvar för vägsystemet är idag uppdelat mellan flera olika verksamhetsdelar och "produktionsskeden". Det uppdelade ansvaret innebär en utmaning för att skapa systemsyn och därmed gemensam förståelse för vilka beslut som ger vilka konsekvenser för väganläggningen, trafikeringen eller kostnaderna över hela livscykeln. Ett exempel på område där det uppdelade ansvaret har varit utmanande är det som rör operativ teknik (OT), dvs. anläggningsnära it-komponenter. Flera it-incidenter med stor trafikpåverkan har skett, vilket visar på vikten av utvecklade arbetsätt och en ökad tydlighet vad gäller det samlade ansvaret för anläggningens funktion.

Det uppdelade ansvaret medför även utmaningar både vad gäller att ta tillvara och behålla kompetens för att säkerställa ett fungerande system över tid. Specialistresurser och experter är spridda över flera verksamhetsdelar, vilket begränsar möjligheten att nyttja kompetensen över hela anläggningens livscykel. För vägunderhållsverksamheten innebär det att ett antal nyckelpersoner behöver involveras i många frågor, tex strategier, revisioner, utvecklingsprojekt mm vilket leder till en hög arbetsbelastning och begränsar redundansen. Att i större omfattning nyttja befintliga specialistresurser över organisationsgränserna skulle vara effektivt för anläggningsutvecklingen och samtidigt bidra till en gemensam kompetenshöjning.

Trafikverkets omställning till renodlad beställare under 2010-talet innebar ett medvetet skifte i kompetensprofil – Trafikverket ställde aktivt om från sakkunskap och anläggningskompetens till fokus på kompetens inom affärer, kontraktsmodeller och projektledning. Sakkunskap och anläggningskunnande skulle huvudsakligen finnas hos konsulter och entreprenörer. Idag varierar anläggningskompetensen både inom Trafikverket, hos konsulterna och hos entreprenörerna, vilket påverkar möjligheten att tillsammans få till rätt lösning och nytta till "rätt" kostnad.

Vidare har Genomlysningen visat att val av åtgärder eller teknik inte alltid bereds utifrån bedömning av effekter på framtida driftkostnader. Återkoppling från underhållsverksamheten sker inte systematiskt och det är svårt att införa åtgärder som

bidrar till ökad systematik, som t.ex. tillgångsförvaltning, livscykelkostnadsanalyser eller AKV (AnläggningsKrav Väg).

2.4.2 Planering av åtgärder och kapacitet i järnvägssystemet

Under flera år har frågan om hur järnvägssystemet planeras, utvecklas, vidmakthålls och trafikeras varit föremål för utredningar, synpunkter och organisationsjusteringar. Behov av förändringar har förts fram internt inom Trafikverket, hos uppdragsgivaren, hos järnvägsentreprenörer, bland avtalskunder och användare i form av näringsliv och trafikanter. Det pågår en mängd förbättringsinitiativ inom området, bl.a. regeringsuppdrag – stärka järnvägsunderhållet samt trafikens robusthet och punktlighet, VP-målarbete med användbar kapacitet, utvecklade arbetssätt med stöd av erfarenheter från Södra Stambanan vecka 24 2023 (SSB v24 T23), utveckling av verksamhetsplaner för flödena Västra stambanan och Malmbanan inkl. Västra stambanarådet, styrgrupp hantering av tider i spår, färdplanen efter särskild händelse samt arbete med gemensamma mål och prioriteringar för avgränsade järnvägsstråk.

Att utveckla eller vidmakthålla järnvägssystemet syftar till att infrastrukturen ska vara tillgänglig för trafikering. Järnvägstrafiken har ökat över tid, men anläggningens kapacitet är i stort sett oförändrad, samtidigt som det görs stora satsningar på ny- och reinvesteringar som förutsätter att kapacitet används för banarbeten. I ett system där flera oberoende aktörer driver allt mer trafik och där infrastrukturförvaltaren har ökade behov av att komma åt anläggningen, är kapaciteten en begränsande resurs och kapacitetstilldelningen av central betydelse.

”Toppstyrningen har ökat ordentligt de senaste åren, förmodligen för att man är rädd för att göra fel och för att man måste kolla internt kring minsta fråga eftersom ingen verkar ha helhetsgreppet”

Det sammanhållande ansvaret genom flödet mot en användbar kapacitet behöver utvecklas - från att bedöma anläggningens status och behov, till genomförd åtgärd - med hänsyn tagen till pågående trafikering och felavhjälpning i anläggningen. Även i den nationella planeringen behöver det sammanhållande ansvaret och samsynen stärkas då åtgärds- och trafikplanering sker på flera olika verksamhetsområden och i dem både på regionala och nationella organisationsdelar utan tillräcklig samordning.

I externa intervjuer påtalas en otydlighet vad gäller ansvarsstrukturen inom Trafikverket; det upplevs oklart vem som fattar beslut, vem som har ansvar för olika frågor och att även operativa frågor eskaleras högt i organisationen. Det är en ganska samstämmig bild, även om den uttrycks på olika sätt.

”Det finns ingen under GD som ansvarar för att järnvägen fungerar”

Det finns förutsättningar som Trafikverket har begränsad rådighet över såsom lagstiftning, regelverk för internationell trafik och SERA³-direktiv. Regelverken kan i delar också tolkas tillämpas på olika sätt. En utmaning som lyfts är tolkningen av

³SERA, eller Single European Railway Area, är ett koncept inom Europeiska unionen (EU) som syftar till att skapa en enhetlig järnvägsssektor över medlemsländerna

Järnvägsmarknadslagens 7 kapitel som beskriver att infrastrukturförvaltaren, dvs. Trafikverket, i så stor utsträckning som möjligt ska tillmötesgå alla ansökningar om infrastrukturkapacitet. Tolkningen att "alla sökta tåglägen ska beviljas" blir i praktiken omöjlig att uppnå om flera operatörer önskar trafikera samma plats vid samma tid.

Kapacitetstilldelningsprocessen är komplicerad, vilket bland annat beskrivits i JÄRNA-projektets slutrapport från april 2023. I rapporten sammanfattas reflektioner och slutsatser med fokus på den centrala frågan om de processer och regler som styr kapacitetstilldelningen för järnvägstrafik och banarbeten och de svårigheter som processen försöker hantera. Projektet "TTR⁴ – For Smart Capacity Management" drivs sedan 2014 av Railnet Europe. Syftet med TTR är att utforma en bättre kapacitetstilldelningsprocess och harmonisera processerna mellan olika länder. Svårigheterna är således väl kända och beskrivna, men en utvecklad Trafikverksgemensam tolkning och tillämpning av regelverken skulle underlätta för enskilda medarbetare att göra bedömningar och prioriteringar samt ge stöd i dialog med operatörerna.

Bristen på kapacitet i järnvägssystemet har de senare åren gjort målkonflikten mellan ökad trafikering och ökade behov av tider i spår för banarbeten allt mer påtaglig. Målkonflikten behöver lyftas och hanteras strategiskt på en övergripande nivå, för att göra uppgiften mer hanterlig för de enskilda medarbetarna.

Eftersom operatörerna konkurrerar med andra operatörer om attraktiva tågupplägg bedömer Genomlysningen att det sannolikt sker en viss kapacitetshamstring hos operatörerna. Bedömningen är även att detta i viss utsträckning sker även hos entreprenörer. Samtidigt finns en otydlighet kring vilka krav som kan ställas på både operatörer och entreprenörer för att hushålla med kapacitet. Det är sällsynt med incitament för att driva banarbeten innovativt eller effektivt, eftersom det kapacitetsutnyttjandet oftast inte är prissatt.

Trafikverkets arbetssätt är fördelade på tio huvudprocesser och ett antal stödprocesser. På aggregerad nivå synliggör dessa inte tillräckligt den stora mängd samordning, koordinering, moment, överlämningar, styrgrupper och interna och externa samordningsforum etc. som varje fråga måste flöda igenom från start till slut. Genomlysningen visar att arbetssätten, för att skapa tillräcklig helhetssyn och systemförståelse, i högre utsträckning behöver utformas med anläggningen och dess användning i centrum.

Ansvar för de olika skedena i anläggningens livscykel är idag fördelade på olika organisationsdelar med egna mål för de respektive leveranserna. Genomlysningen bedömer att dagens mål sammantaget inte är tillräckligt gemensamma och satta med tillgångarna eller dess användning i fokus eller utifrån ett systemperspektiv. Det uppdelade ansvaret gäller också inköpsbeslut, t.ex. gällande krav på maskiner eller incitament i kontrakt, där besluten idag uppfattas ske för långt från verksamheten. Även införandet av standarder för tillgångsförvaltning som bygger på helhets- och livscykelperspektiv skulle

"Vi som utförare har en beställare och en kravställare, det är som gjort för konflikter. Vem äger anläggningen?"

⁴ TTR står för *Timetabling and Capacity Redesign*,

underlättas av ett mer utvecklat sammanhållet ansvar. Idag drivs och styrs utvecklingen ~~stys~~ vid sidan av verksamheten vilket försvårar implementeringen. Tillsammans leder detta till bristande effektivitet, omfattande och kostsamma koordineringsbehov och långa ledtider.

Tiden för att planera in fysiska åtgärder på järnväg är lång, ca sex år. Då har den ofta föregåtts av flera års utredningar, åtgärdsvalsstudier och eventuella förhandlingar. Intentionen är att nio interna beställare⁵ ska kunna beskriva åtgärdsbehoven helst sex år innan de behöver utföras, vilket är mycket komplicerat och svårt i praktiken. Flexibiliteten och möjligheterna att arbeta tillståndsbaserat och anpassa verksamheten till nya villkor eller marknadens förutsättningar är begränsad. Det är svårt att följa flödet och se var ansvar tas i form av t.ex. prioritering och beslut. Tilldelningsprocessen och planeringen av trafikpåverkande åtgärder (TPÅ) lyfts fram som ett område med utmaningar kopplat till att arbetssätten inte i tillräcklig omfattning möjliggör framförhållning och konsekvensanalyser inför beslut. Det handlar såväl om prioriteringen som görs när ett banarbete ska planeras in kommande år, som ändringar som sker ända fram till trafikdygnet. Dessutom skiljer sig arbetssätt och synsätt åt över landet vilket skapar otydlighet.

Eftersom planeringen sker med flera års framförhållning är det svårt att tydligt koppla den till andra betydelsefulla förutsättningar som tex interna och externa resurser, tillgång till material och leverantörsmarknaden. Leverantörsperspektiv och marknad kommer ofta in sent i processen vilket leder till att upphandlingar ibland behöver tas om på grund av att upplägget inte visat sig tillräckligt attraktivt för marknaden. Både den ekonomiska planeringen och kapacitetsplaneringen har behov av lång framförhållning och skulle vinna på en ökad grad av samordning.

Dagens ledtider och interna arbetssätt bygger på att det ska vara förutsägbara förutsättningar över lång tid. Under sex år kan det dock ske stora omvärldsförändringar och det kan också vara två riksdagsval under denna tid. I dagsläget har vi svårt att svara upp mot en förändringsförmåga som behövs och förväntas.

Arbete med gemensamma mål och prioriteringar för hela järnvägsstråk är under uppstart och förväntningarna är stora. Det finns dock olika bild av huruvida detta är ett sätt att fastställa mål och målnivåer och lösa ut målkonflikter, eller om det i första hand är en koordineringsfunktion för att hantera redan beslutade åtgärder för att undvika överhettning eller överbelastning på ett stråk.

2.5 Planering och uppföljning av fysiska åtgärder

Investeringar i och underhåll av statliga vägar och järnvägar planeras i 12-åriga infrastrukturplaner som revideras vart fjärde år. Planprocessen infördes i sin nuvarande form i samband med att Trafikverket bildades, vilket innebar att en trafikslagsövergripande plan infördes. Planperioden förlängdes till 12 år, men investeringarna i planens senare del skulle inte ses som beslutade, utan som preliminära förslag att utreda vidare.

⁵ Sju på VO Planering (varav sex är regionala och en nationell), en nationell beställare på VO Underhåll och en nationell beställare på VO IKT.

Byggstartsgupper infördes, vilket innebär att det fordras tre regeringsbeslut för varje projekt innan det kan börja byggas. Ungefär samtidigt infördes fyrstegsprincipen och åtgärdsvalsstudier där grundtanken är att bredda sökandet efter lämpliga åtgärder till annat än infrastruktur.

De senaste åren har ett stort förbättringsarbete påbörjats och det finns många pågående och planerade initiativ kopplat till detta område. Bland annat pågår VP-målarbete med kostnadseffektivitet, ett omfattande program kring kostnadsstyrning inklusive kalkylförmåga, utveckling av avvikelsehantering i alla skeden av den fysiska planeringsprocessen samt funktionell gestaltning – ett arbete med standardiserade anläggningsdelar. Därutöver har Trafikanalys ett flerårigt uppdrag att följa och stödja Trafikverkets arbete med att förbättra kostnadsstyrningen.

Bakgrunden till flera av de pågående initiativen är att infrastrukturåtgärders totala kostnad i genomsnitt blir högre än den initiala bedömningen, vilket får konsekvenser för den samlade planeringen. Kostnadsökningar inträffar framför allt i tidiga skeden när förutsättningarna för projektet börjar utredas. Under själva byggskedet är kostnadsökningarna i genomsnitt betydligt mindre. Det är också en relativt liten andel av investeringarna som står för merparten av den totala kostnadsökningen medan kostnadsbedömningarna för större delen av investeringarna stämmer relativt väl (har bl.a. utretts av Riksrevisionen 2021). Utmaningarna är inte unika för Sverige och liknande problem finns i de flesta jämförbara länder.

Det krävs flera olika typer av åtgärder för att komma till rätta med kostnadsökningarna. Effektivare projektgenomförande och säkrare kostnadsbedömningar är nödvändiga delar och där pågår utveckling. Förbättrade kalkylmodeller för olika skeden i planprocessen pågår. Detta är dock inte tillräckligt för att komma till rätta med kostnadsökningarna. Det krävs även att modellen för infrastrukturplanering tillämpas mer som den är avsedd - att definitiva beslut kring investeringar fattas först då planmognad finns, dvs. när kostnader, innehåll, avgränsningar, risker och nyttor mm. är väl utredda. Påverkan på kostnaderna ligger främst i de tidiga skedena där möjligheten att forma innehållet är som störst. Det är inte bara *hur* vi bygger utan även *vad* vi bygger som är kostnadsdrivande.

Internt inom Trafikverket har Genomlysningen identifierat gränssnittet mellan utrednings- och planläggningsskede, när överlämning ska ske mellan den som beställer och den som ska utföra åtgärden, som en särskild utmaning. Då är förutsättningarna för projektet ännu inte utredda (planläggningsprocessen är inte påbörjad), men en bedömning av tid, kostnad och innehåll ska ändå göras och överenskommas innan överlämning från beställare till utförare kan ske. Denna överlämningsprocess blir ofta tidskrävande och visar på att steget (gapet) är för långt mellan åtgärdsvalsstudie och planläggning. Den möjlighet som finns att i detta skede göra fördjupade utredningar för att bättre kunna definiera förutsättningar och kostnader nyttjas inte i någon större utsträckning.

Även under planläggning och genomförande krävs en god samverkan mellan berörda verksamhetsområden i syfte att säkerställa att innehåll och anpassningar som krävs värderas

utifrån ett samhällsekonomiskt synsätt. Kunskapen om vad som ska/kan ingå i projekten – vad det statliga ansvaret är – är i många fall inte tillräcklig i organisationen, alternativt har den inte fått tillräckligt genomslag vid planering och genomförande. En systematisk hantering av anpassningar och innehållsförändringar görs i dag genom revisionsmöten (som införts sedan hösten 2022), men är ett område som behöver utvecklas ytterligare.

Det saknas idag en tillräckligt systematisk struktur för samordning av krav samt hur både enskilda krav och den sammantagna kravbilden påverkar kostnader eller riskerar att leda till suboptimeringar.

2.6 Affären och samarbetet med våra leverantörer

Ofta fungerar samarbetet med våra leverantörer bra. Majoriteten av våra leverantörer uppger att de är mycket nöjda och allt mer nöjda med oss. Nöjdheten är störst vid inköp av järnvägsmateriel, it-tjänster, nischade tjänster som spårslipning där vi i stort sett är enda kunden samt när vi specificerar vad som ska göras.

Synen på affären och samarbetet mellan Trafikverket som beställare och leverantörer har ändrats över tid. Den stora förflyttningen skedde för ungefär 25 år sedan när Vägverket och Banverket båda succesivt gick från att driva verksamhet i egen regi till att bli beställarorganisationer som köper uppdrag på den privata marknaden. Inom vägbyggnad och vägunderhåll var förhoppningen att konkurrens skulle säkerställa företagens ansvar för slutlig produkt och kvalitet. Vägverket upphandlade utan detaljerade utförandekrav och branschen dokumenterade i Allmän material och arbetsbeskrivning (AMA). Anläggningsmarknaden diversifierades och större byggbolag samt vissa konsultbolag investerade i egna forsknings- och utvecklingsfunktioner. Järnvägen är däremot strikt reglerad med interna regelverk som dominerade, inklusive material, teknik och utförande, med en mindre marknad för banarbeten och ofta specifika kravställningar.

År 2023 etablerade Trafikverket ett strategiskt mål om att myndigheten ska utgöra leverantörens förstaval, med fokus på:

- Relationer t.ex. fokus på samarbete, dialog och lärande
- Affärsformer t.ex. att nyttja rätt affärsupplägg för rätt situation
- Snabba beslut och sänkt konfliktnivå t.ex. inrätta en beslutstrappa för att omhänderta entreprenörers innovativa förslag som kan kräva avsteg i gällande regelverk

Nuvarande inriktning bedrivs med kraft och arbetet har redan fått effekt. Tendensen är att fler bolag vill fortsätta göra affär med oss än för något år sedan. En utmaning som syns i leverantörmätningar idag är dock att satsning på forskning och utveckling hos de större byggbolagen har avstannat och vi får låga och sjunkande betyg på frågan om huruvida myndigheten skapar incitament för innovation på marknaden. Samtidigt upplever många specialister i Trafikverket att deras kompetens inte tillvaratas. Konsulter och entreprenörer

upplever att de får begränsad vägledning från Trafikverket. Det saknas en enhetlig strategi om vad som ska utvecklas av marknaden eller av offentlig verksamhet och en inköpsplan av tillräcklig kvalitet för att leverantörerna ska kunna planera efter den. Beslut kring tekniska lösningar och ersättning för effektiviseringar upplevs kräva mycket intern förankring då det finns osäkerhet om vad som är önskvärt.

Trafikverkets affärsutveckling följer ofta en produktionslogik: planera, bygga, underhålla och trafikleda/informera. Genomlysningen har visat att uppdelningen mellan verksamhetsområden försvårar synergier, skapar utmaningar i ansvar för livscykeln och gör det svårt att förutse alla konsekvenser av teknik- eller affärsval för väg- och järnvägssträckor. De leverantörerna möter har alltså inte hela bilden av konsekvenserna och har svårt att göra bedömningar av vad som är rimligt utan behöver konsultera specialister, regelverk och liknande. För att hantera detta har affärsutvecklingen delats in i kategorier för att hantera marknadsförutsättningar tvärfunktionellt och skapa situationsanpassade lösningar. Dock efterfrågar flera medarbetare ett närmare samarbete mellan de som kan upphandling, teknikutveckling, anläggning och underhåll.

2.7 Styrning i linje och process

Genomlysningens kartläggning tillsammans med resultat från andra nyligen genomförda analyser i Trafikverket visar att det idag finns delar i styrningen som fungerar bra, men att det saknas tillräcklig styrning för helhet och ett gemensamt värdeskapande samt att det genomgående är svårt att förstå och hitta i ledningssystemet.

Leveranser till kund och värdeflöden

Styrningen är idag, likt en produktionsorienterad verksamhet, främst fokuserad på chefsansvaret (linjen) och inte på att styra och synliggöra hur våra processer och verksamhet samverkar för att skapa kundvärde. Det är otydligt och finns olika uppfattningar om vilka Trafikverkets leveranser till kund är och vilka värden som ska skapas.

"Vi pratar inte med varandra i processen, vi pratar i linjen"

Mål, mått och samordnad styrning

Vi har många mål på övergripande nivå i Trafikverket vilket skapar en otydlighet kring prioriteringar och leder till ohanterade målkonflikter i verksamheten. Tydlig samordning och styrning av delarna i ledningssystemet saknas vilket har lett till att delarna (processerna) har utvecklats och förvaltas var för sig. Då styrning och återrapportering främst fokuserar på linjen saknas tillräcklig information om våra leveranser har rätt värde eller hur effektiv vår verksamhet är. Vissa delar av Trafikverkets styrning upplevs inte ändamålsenlig men det är inte tydligt i vilka delar, för det återkopplas inte, mäts inte och följs inte upp.

Beskrivning och kommunikation av styrningen

"Vissa delar är krångligare än andra, vi har jättemycket styrning och modeller men sen så används de inte!"

Trafikverkets styrning och ledningssystem upplevs krångligt och är i många delar inte känd. Idag beskrivs och kommuniceras de olika delarna av styrningen separat vilket gör det svårt att förstå

hur de hänger ihop och samverkar. Introduktion och utbildning till ledare och medarbetare om styrning i Trafikverket brister.

Ansvarsfördelning

Arbetsordningen för Trafikverket beskriver inte tydligt hur ansvaret för Trafikverkets leveranser till kund är fördelade och det saknas ett utpekat helhetsansvar. Delansvar är idag fördelat på många olika roller; chefsansvar, leveransansvar, personalansvar, processansvar, tjänsteansvar, förvaltningsansvar, ansvar för infrastrukturregelverk, ansvar för gemensamma förutsättningar och ansvar för ”bevakning, införandestöd samt kontroll rörande standarder och författningar” vilket leder till otydlighet kring beslutsfattande inom verksamheten.

”Allt ska upp till respektive linjechef för beslut. Beslut på ”tvärsen” ska tas av GD”

Ständiga förbättringar och verksamhetsutveckling

Idag nyttjar vi inte våra resurser på bästa sätt för att effektivisera vår verksamhet. Vi prioriterar inte gemensamt när vi arbetar med ständiga förbättringar och

”Vi planerar inte gemensamt vilka processer vi bör skruva på för att stärka leveransen”

verksamhetsutveckling. Många gånger startas parallella förbättringsinitiativ i förvaltning och i verksamhetsnära utveckling i projekt oberoende av varandra. Detta leder till dubbelarbete och kan leda till brist på resurser.

2.8 Inre effektivitet

Inre effektivitet handlar om att göra saker rätt så att vi använder våra resurser effektivt och hushållar väl med statens medel. Genomlysningen har visat att vi, tack vare yrkesstolthet, stort engagemang och kompetens hos medarbetare och ledare hanterar vår uppgift och levererar värde varje dag, men att det också finns mycket vi kan effektivisera i vår verksamhet.

Helhetssyn och samordning

Vår styrning, planering och uppföljning möter idag inte vårt samlade värdeskapande utan är inriktad på produktion och aktiviteter i respektive verksamhetsdel. Ansvar för gemensamma leveranser är uppdelat, vilket leder till att det krävs konsensus och ofta långa överläggningar för att fatta beslut. Många beslut leder heller inte till största möjliga samlade värde för samhälle, människor och näringsliv utan gynnar istället en enskild del av helheten.

”Det pratas väldigt mycket om kostnader och effektivisering - men det läggs hela tiden till nya krav, rutiner och uppföljningar utan att någonting tas bort.”

Det finns stora utmaningar med att kontinuerligt tillse förbättringar. Det finns brister i samspelet mellan linje, förvaltning och verksamhetsutveckling. Vi har för lite samarbete mellan olika förvaltningar vilket bl.a. leder till osynkroniserade arbetssätt och förvaltningsunika it-lösningar. Styrande dokument är ibland direkt motsägelsefulla eller är inte längre aktuella vilket gör det svårt att veta om vad som är rätt och leder till osäkerhet och friktion i verksamheten. Verksamhetsutveckling bedrivs ofta utan tydlig koppling till

förvaltningen och den ordinarie verksamheten. Förändringar blir svåra att införa och nyttan

uteblir. Verksamhetsutvecklingen initieras och styrs från respektive verksamhetsområde och prioriteras inte utifrån de gemensamma leveranserna och värde för dem vi är till för.

Kostnadsmedvetenhet och resurseffektivitet

Genomlysningen har visat att vi behöver ett ökat fokus på kostnader och vad som driver kostnader. Det omfattande administrativa arbetet i form av mätningar, rapportering, kontroller och uppföljning är tidskrävande, är inte tillräckligt ändamålsenlig eller använd, och signalerar brist på tillit. Vi tänker inte tillräckligt på att vår egen tid kostar pengar vid exempelvis långa möten med många deltagare och vid efterfrågan av rapportering och det tar många gånger onödigt lång tid att komma till beslut.

”Vi har en blytung administration som tar tid och fokus från kärnverksamheten.”

2.9 Digitalisering

Digitalisering skapar förutsättningar för helt nya sätt att bedriva Trafikverkets verksamhet internt, att interagera med våra leverantörer och kunder och att utveckla transportsystemet till största möjliga nytta för våra kunder, samhälle och uppdragsgivare. Digitalisering i sig är ett brett begrepp vilket gör det svårt att få en överblick av vad det kan och kommer att innebära för oss som organisation och vår leverans på kort och lång sikt.

Digitaliseringsarbetet inom Trafikverket kan översiktligt delas upp i tre fält. *Digitalisering av Trafikverket* handlar om hur vi använder den nya tekniken för att effektivisera vårt interna arbete och myndighetsutövningen. Inom detta område finns flera pilotprojekt uppstartade inom ämnen som t.ex. dataanalys och AI. *Digitalisering av anläggningen och tillgångsförvaltningen* handlar i första hand om strukturering och digitalisering av anläggningsinformation. Med detta som grund kan vi knyta automatiserade flöden av tillståndsdata från en uppkopplad anläggning. Informationen kan styras till leverantörer, till kunder, användas som grund för åtgärdsval, till trafikplanering för fördelning av kapacitet, mm. Utvecklingen gällande *digitalisering av transportsystemet* drivs av att fordon blir smartare och att trafikanter använder digitala enheter och tjänster. På järnväg handlar det även om att hela flödet från planering av trafik till leverans till kund digitaliseras. Inom digitalisering av transportsystemet är Trafikverket en part av många vilket gör att ett stort mått av förståelse för och samverkan med externa aktörer krävs för att vara lyckosamma.

För att dra nytta av digitaliseringens möjligheter mer systematiskt inom alla dessa aspekter krävs det att vissa övergripande viktiga förutsättningar finns på plats inom organisationen, vilket inte finns fullt ut idag (även om det finns med i pågående planer). Exempel på sådana förutsättningar är en tydlig struktur för förvaltning och styrning av information och data, en tydlig styrning av utvecklingen av verksamhetsarkitekturen och it-landskapet samt att vi säkerställer att tillräcklig kompetens finns hos medarbetare inom specifika nyckelområden.

En utmaning är att det kräver ett engagemang från stora delar av Trafikverket och att vi samarbetar tvärfunktionellt. Verksamhetens olika delar behöver bättre förstå sitt bidrag till och ansvar i digitaliseringsarbetet samt hur det förhåller sig till helheten. Flera pågående pilotprojekt inom de olika aspekterna av digitalisering visar redan på stor potential, så det är

av vikt att ytterligare driva på arbetet. Vi har alla förutsättningar att nå dit, men det kräver en gemensam kraftsamling som behöver pågå över tid.

2.10 Innovation och utveckling

Trafikverket kommer från en historia att förvalta transportinfrastruktur långsiktigt. Vi har över tid byggt upp en organisation med många kunniga experter och en kultur som framförallt bygger på att vårda det vi har. När det kommer till att driva snabba innovationsprojekt där användandet av ny teknik kan komma till nytta har vi naturligt inte varit lika starka. Ett symptom på detta inom Trafikverket är att vi har en relativt låg förmåga att initiera, driva och omsätta innovationer inom verksamheten. I en framtid där det finns en stor grad av osäkerheter bland annat genom trender som elektrifiering, digitalisering och automatisering ser Genomlysningen att en stark förmåga till innovation kommer att vara viktig. En stark innovationsförmåga är även en viktig pusselbit till omställningen till ett hållbart transportsystem. Ett mer systematiskt innovationsarbete kan också bidra till ökad kostnadseffektivitet.

Långsiktiga processer i vår roll som väg- och järnvägsförvaltare kombinerat med en snabb samhällsutveckling ökar behovet av att kunna arbeta flexibelt och innovativt. Lyckas vi få in en högre grad av innovation i det löpande arbetet samt i sådant som upphandlas från marknaden finns det en stor uppsida. Potentialen att lösa utmaningar mer kostnadseffektivt där vi kan använda bra idéer från marknaden, gör att vi relativt snabbt bör kunna rikta våra inköp i en sådan riktning. Innovationsarbetet kräver också ett stort mått av tvärfunktionellt samarbete inom organisationen.

2.11 Resultatenheter

Trafikverket har fyra resultatenheter: Förarprov, Fordonsresurser, Färjerederiet och Trafikverksskolan. De agerar som en del av myndigheten, men ansvarar för att genomföra avgränsade och särredovisade delar av Trafikverkets verksamhet under bolagsliknande former. En utmaning som Genomlysningen identifierat är avsaknaden av en tydlig struktur för verksgemensamma prioriteringar. Ett exempel på detta är generaldirektörens beslut om klimatsatsning (VISION 45, att nå klimatneutralitet senast 2045). Beredningen av beslutet skulle i högre grad ha behövt beakta hela Trafikverkets förmåga att uppnå klimatmålet med en tydlig finansieringsplan för hela satsningen samt i högre grad tagit hänsyn till undanträngningseffekter.

Intervjuer, arbetssätt och resultat pekar på att resultatenheternas verksamheter i hög utsträckning idag arbetar värdeorienterat, det vill säga med en gemensam målbild över vad organisationen ska uppnå och uppföljningar av det som skapar värde för kunder. Dessutom återfinns en kostnadskultur i resultatenheterna som Trafikverket som helhet skulle ha nytta av. Genomlysningen har även hittat goda exempel på förenklingar i resultatenheternas verksamhet som leder till en ökad inre effektivitet. Exempelvis lyfts Förarprovs tydliga fokus på kundvärde, Trafikverksskolans kostnadsmedvetenhet och Färjerederiets tydliga målstruktur och beskrivning av vad som levereras.

Trafikverket, 781 89 Borlänge. Besöksadress: Röda vägen 1

Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00

trafikverket.se