



**INSTITUTIONEN FÖR TILLÄMPAD IT**

# Myndighetens digitalisering

**Styrning av digitalisering i Trafikverket**

**Johan Magnusson**

**Jacob Torell**

**Nataliya Berbyuk-Lindström**

**Cecilia Höglund**

**Linnéa Jakobsson**

**Forskningskonsortiet för Digital förvaltning**

**Swedish Center for Digital Innovation**

**Institutionen för Tillämpad IT**

**Göteborgs universitet**

# Sammanfattning

Trafikverket befinner sig i ett läge med tilltagande digital intensitet i sin verksamhet likväl som i omgärdande samhälle. Snabb teknikutveckling leder till nya möjligheter för såväl anläggnings som verksamhetsidan, samtidigt som det även medför betydande risker för resiliens och robusthet likväl som för myndighetens förmåga att fortsätta vara relevant för vad man ser som sina kunder. Denna rapport presenterar resultaten av en uppdragsforskningsstudie fokuserad på att utreda förutsättningarna för ändamålsenlig digitalisering i Trafikverket, samt ge rekommendationer avseende stärkning av sagda förutsättningar. Studien finner att Trafikverket utmärks av en styrning som är optimerad för vidmakthållande av verksamheten parallellt med funktion i tider av kris. Delar av denna styrning är direkt motverkande för digitalisering som en metod för verksamhetsutveckling, och med utgångspunkt i detta föreslås förändringar i Trafikverkets styrning av digitalisering. Centralt föreligger ett behov av ökat ansvarstagande och agerande i relation till digitalisering, där tydlighet i definition, mål och uppföljning behöver möjliggöras. Rapporten innehåller detaljerade rekommendationer härledda från problemanalysen och den senaste forskningen inom fältet, fokuserat på att stärka Trafikverkets förmågor kring ändamålsenlig digitalisering.

# Innehållsförteckning

1. Bakgrund.....	4
2. Metod .....	6
3. Resultat.....	7
3.1. Styrningsutmaningar .....	7
Överdoserad .....	7
Chefs-tung.....	9
Silofokuserad.....	10
Frikopplad .....	11
Introvert.....	12
Reaktiv .....	13
3.2. Digitaliseringsutmaningar .....	14
Frikopplad .....	14
Otydlig.....	19
Oförankrad .....	21
Ansvarsfri.....	23
3.3. Pågående/nyligen genomförda initiativ.....	24
3.4. Summering av identifierade utmaningar.....	25
4. Analys och rekommendationer .....	27
4.1. Rekommendationer .....	32
5. Avslutande kommentarer .....	34

# 1. Bakgrund

Trafikverket står inför betydande utmaningar relaterade till tilltagande digital intensitet i uppdraget och ett växande behov av verksamhetsutveckling. Tidigare interna rapporter lyfter utmaningar kopplade till en styrning som skapar trösklar för adaptivitet och anpassningsbarhet för myndigheten<sup>1</sup>, och tidigare studier av offentlig sektor pekar på den etablerade styrningens kontraproduktivitet för digitalisering<sup>2</sup>.

Digitalisering är en metod för verksamhetsutveckling där digitala lösningar används för automatisering eller innovation<sup>3</sup>. Trafikverket utmärker sig genom att vid sidan av att ha ett starkt behov av verksamhetsutveckling i linje med digitalt först, så är majoriteten av leveranser från myndigheten tilltagande beroende av och innefattande digitala lösningar. Med andra ord uppvisar myndigheten en parallell utveckling av tilltagande behov av digitalisering och digitala lösningar.

En myndighet som Trafikverket behöver hela tiden säkerställa relevans i förhållande till sina uppgifter. Detta innebär att de parallellt behöver arbeta med säkerställandet av att så effektivt som möjligt kunna utföra sina nuvarande uppdrag, samt att arbeta med att stärka förmågan kring att vara redo för nya uppdrag. Denna avvägning är särskilt svår för en myndighet av betydande storlek och komplexitet samt med en kritisk funktion för att samhället skall fortsätta fungera.

Om offentliga organisationer enkom optimerar sig för sina nuvarande uppdrag kommer förskjutningar och gradvisa förändringar av uppdraget över tid att bli tilltagande kostsamma och utmanande. I tider av relativ stabilitet utgör detta ett mindre behov, men i tider av betydande förändring och omvälvning är det mer påtagligt. I dessa situationer kommer organisationens oförmåga att möta nya behov och uppdrag bli tydliga genom tilltagande irrelevans, avtagande effektivitet och urholkad trovärdighet<sup>4</sup>.

Den situation som Trafikverket nu står i tillhör den senare av de två kategorierna. Omgivningen uppvisar en tilltagande dynamism och föränderlighet, pådrivna av en rad olika faktorer som pandemi, inflation, säkerhetspolitiska läget och demografiska förändringar. Detta för med sig att utgångspunkterna för verksamhetens vidmakthållande förändras.

Parallellt med denna utveckling har vi en tilltagande digital intensitet och inbäddning i samhällets olika delar. Digital teknik utgör en större och större del av den infrastruktur som Trafikverket skall säkerställa. På samma gång som den är en möjliggörare för mer effektiva processer (internt och externt) är den även inbäddad i fysiska lösningar. Detta gör att gränsdragningen kring det digitala, för en myndighet som Trafikverket, blir svårare och svårare i takt med att tekniken gör sitt intåg i större och större delar av samhället och vår fysiska verklighet.

I detta läge blir vår hantering av digitalisering som en metod för verksamhetsutveckling särskilt kritisk. Digitalisering är inte inbäddandet av mjukvara och sensorer i vägar och broar, och inte heller de system som optimerar transporter eller underhåll. Det är förändringen i arbetssätt som kommer ur nyttjandet av

---

<sup>1</sup>

<sup>2</sup> <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0960085X.2020.1740617>

<sup>3</sup> Magnusson, J. & Lindroth, T. 2023. Digitalisering i offentlig sektor. KomLitt.

<sup>4</sup> <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/joms.12760>

digitala lösningar. Det är de nya processerna som växer fram, ersättandes tidigare processer, och det är även de helt nya möjligheter till samhällsnytta som kommer ur att de digitala lösningarna nu finns på plats. Att på detta sätt särskilja mellan IT och digital teknik och digitalisering blir ett första viktigt steg i att skapa rätt förutsättningar för en organisations omställningsförmåga<sup>5</sup>.

Denna rapport syftar till att skapa ett nödvändigt kunskapsunderlag för att ta ett nytt grepp om digitalisering som en metod för verksamhetsutveckling i Trafikverket. Som rapport är den ett resultat av en vetenskaplig studie bedriven som uppdragsforskning under våren 2023. Givet vikten av att skapa rätt förutsättningar för digitalisering på Trafikverket har ett förbättringsarbete under ledning av EV genomförts parallellt med skapandet av denna rapport<sup>6</sup>. Forskarteamet har haft en kontinuerlig dialog med representanter från Verksamhetsutveckling (EV) under studiens gång, för att säkerställa att preliminära resultat kunnat nyttjas som vägledande för eventuella vägval. Givet att de nu föreslagna förändringarna som införts ej haft tid att få genomslag i verksamheten har forskarteamet valt att återge den ursprungliga bilden av Trafikverket utan referenser till nu pågående och ytterst förtjänstvärt förändringsarbete.

---

<sup>5</sup> <https://westminsterresearch.westminster.ac.uk/item/qyv8v/unpacking-the-difference-between-digital-transformation-and-it-enabled-organizational-transformation>

<sup>6</sup> Se kapitel 3.3.

## 2. Metod

Studien tillämpar en vetenskaplig metod för att genom strukturerad datainsamling skapa förutsättningar för en tillförlitlig analys av utmaningar associerade till styrning och digitalisering.

Datainsamlingen har bestått av intervjuer och insamling av styrdokument i form av projektbudget, -direktiv samt styrdokument. Intervjuerna genomfördes under våren 2023 via Teams, spelades in och transkriberades. Samtliga citat som nyttjas i rapporten presenteras utan hänvisning till respondentens roll eller funktion i verksamheten. Orsaken till detta är för att säkerställa den utlovade anonymiteten som lovats vid intervjutillfället.

Analysen har väglett av tematisk, induktiv analys av intervjuer och styrdokument i jakt på mönster med förklarande värde<sup>7</sup>. För portföljanslys användes PIOS-metoden<sup>8</sup>. Utifrån kodning och aggregering enligt Gioia metoden<sup>9</sup> har vi därefter skapat andra-nivåkategorier för att få en djup förståelse av problembilden. Utifrån detta har vi i relation till tidigare genomförda undersökningar och ledande exempel från forskningsfronten sökt efter evidensbaserade rekommendationer. Analysen har genomförts iterativt och kollaborativt inom forskningsgruppen. Parallellt med detta arbete har en masteruppsatsgrupp arbetat med en fristående analys som i ett sista steg innan rapportskrivandet kontrasterats mot forskargruppens analys med syftet att kvalitetssäkra analysen och identifiera eventuella feltokningar/svagheter. Uppsatsgruppen har publicerat en parallell studie i form av sin masteruppsats<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> <https://psycnet.apa.org/record/2011-23864-004>

<sup>8</sup> <http://www.digitalforvaltning.se/pios>

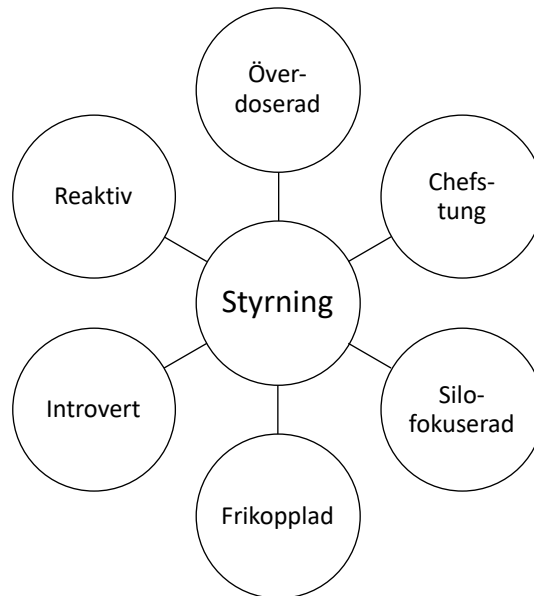
<sup>9</sup> <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1094428112452151>

<sup>10</sup> Höglund, C. & Jakobsson, L. 2023. Internal barriers in digital transformation: a case study of a Swedish Government Agency. Master thesis, University of Gothenburg.

## 3. Resultat

### 3.1. Styrningsutmaningar

Studien identifierar sex centrala utmaningar relaterade till styrning i Trafikverket (Figur 1). Urvalet av utmaningar har skett på basis av utmaningar som skapar försämrade förutsättningar för ändamålsenlig digitalisering, och sammanfattningar av utmaningar presenteras tillsammans med illustrerande exempel från intervjustudien. Syftet med att lyfta in citat från verksamhetsföreträdare är tvåfald. Först för att förtydliga exempel på hur man formulerar sig i verksamheten kring utmaningens delar, och därefter för att berika rapportens användbarhet.



Figur 1. Trafikverkets utmaningar relaterade till styrning för ändamålsenlig digitalisering.

#### Överdoserad

*Vi har flera tusen styrande dokument. Och det gör ju att någon som verkligen vill följa vår styrning kommer att ha jättesvårt att hitta en röd tråd. Det är svårt att göra rätt. Och den som inte vill följa styrning kan hitta en styrning som ger stöd för precis hur hen vill göra i sin situation...*

Trafikverket uppvisar tydliga tecken på vad ekonomistyrningsforskarna Sven Siverbo och Johan Åkesson beskriver som en "överdos" av styrning<sup>11</sup>. Organisationen finner sig i en situation där den existerande, formella styrning vuxit för att klara av samtliga nya varianter i stället för att omvärdera och omformulera styrningens syfte över tid. Konsekvensen av detta är en organisation där styrning tenderar att störa snarare än att bidra med styrbarhet; där styrningen skapar hinder för ändamålsenlig verksamhet. Givet Trafikverkets kritiska samhällsroll krävs en hög grad av formell styrning, men för organisationer

<sup>11</sup>

<https://cio.idg.se/2.1782/1.236392/forskare-varnar-for-overdos-av-styrning#:~:text=!%20forskningsv%C3%A4rlden%20kallas%20detta%20fenomen,ledningens%20m%C3%B6jlighet%20att%20etaljstyra%20verksamheten>

med stora krav på styrningen krävs även en god överblickbarhet över styrningen för att underlätta efterlevnad och för att motverka tendenser där styrningen direkt kan motverka viktiga funktioner i verksamheten<sup>12</sup>.

*Alltså vi är ju en typ av verksamhet som behöver mycket styrning, så att jag tror att det skulle vara svårt att komma ifrån mycket styrning, men styrning skulle potentiellt kunna vara mer lättillgänglig och strukturerad...*

Ju mer styrning desto större behov av att göra styrningen handlingsbar. I takt med att den formella styrningen växer krävs två saker. 1) att verksamheten är medveten om styrningens exakta roll, att den är förankrad i verksamheten och medarbetare vet vad som krävs för att verka inom ramen för styrningen i eftersträvan efter målsättningar. 2) att styrningen är utrustad med tydliga avstämningspunkter och feedback-loopar<sup>13</sup>. Man behöver med andra ord veta när styrningen motverkar och stör verksamheten och när kontrollkostnaden överväger styrningens nytta<sup>14</sup>. När detta infinner sig behöver styrningen vara adaptiv och anpassas för att uppnå ändamålsenlighet<sup>15</sup>.

*ett problem är ju den här stora mängden utav styrning, vilket gör att det blir nästan omöjligt att sätta sig in i den. Men om man gör det, och man försöker följa en röd tråd ... Ta till exempel inom digitalisering, om du skulle börja, sätta dig, titta på det här, finns det långsiktiga mål, finns det strategier, finns de nedbrutna i delmål med syften, med åtgärder, är de tidsatta och så vidare...*

En direkt konsekvens av den myckna styrningen i Trafikverket återfinns i att styrande dokument innehåller direkta motsägelser. Givet att styrningen har utvecklats över tid i linje med verksamhetens olika delar, så finner studien exempel på exempel där styrdokument lyfts fram som kontrafaktiska. Ett styrdokument kan diktera en viss typ av styrning, där ett annat (även gällande) styrdokument dikterar en annan typ av styrning. Detta ses som en direkt konsekvens av styrningsfilosofin i Trafikverket<sup>16</sup>. Framtagningen av nya styrdokument har skett parallellt med existerande styrning, utan tillräcklig analys av överlapp och kontraproduktivitet och/eller motsägelser.

*Sen har vi ju för mycket styrning därför att det här ska ju omsättas i olika typer av dokument. Alltså, vi har ju styrande dokument, vi har vägledande dokument och vi har redovisande dokument och det är en enorm flora. Så skulle man sätta någon att läsa de där mot varandra, så kommer man att hitta direkt motsägelser. Och det är därför jag menar att det blir lite grann upp till var och en att välja vilken styrning som passar ens argument för stunden och det är ju förstås en brist.*

---

<sup>12</sup> Se tidigare arbeten kring digital transformation i vad som beskrivs som "high-reliability" organisationer: <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2023.101756>

<sup>13</sup> Se TDOK 2018:0519 som ett exempel på brister i återkoppling och uppföljning för styrningen i sig.

<sup>14</sup> Något som bl.a. uppmärksammas i TDOK 2010:8 under kriterier för mått.

<sup>15</sup> <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.02.003>

<sup>16</sup> För en översikt, se TDOK 2010:8.



Överdoserings som skett under längre tid verkar isolerande, där medarbetare och chefer efter ett tag slutar ifrågasätta relevansen och legitimiteten i sättet styrningen är konfigurerad. Utan en tydlig förståelse för alternativa styrkonfigurationer kommer ledning ej att verka för att vidmakthålla etablerad styrning, vilket till syvende och sist blir en komponent i organisationskulturen. I takt med förändringar i omvärlden kan detta komma att mötas med isolationism och skepsis mot sagda förändringar, där nya idéer och tankesätt helt sonika diskvalificeras direkt.

*Den första komponenten är bristande förståelse i ledarskapet, alltså på managementnivå så har man inte riktigt förståelse för vad det innebär. Till exempel det här med agilitet och DevOps, ja, den typen av arbetssätt, eller vad man ska kalla det, principer och värderingar. Och den andra komponenten, det är just att det finns en stark historik och en stark kultur på myndigheten i dag, som är ganska, ja, men förlegad enligt min mening.*

För att styrningen skall vara ändamålsenlig krävs med andra ord att den utvecklas över tid i takt med att förutsättningarna förändras. Förändringen av styrning över tid kan hanteras på olika sätt, men centralt är att det finns organisatoriska förmågor kring säkerställandet att styrningen inte blir frikopplad från verksamheten i takt med att den förändras. Trafikverket uppvisar två extremer i hanteringen av styrning över tid. Den ena extremen beskrivs som en form av radikal inklusion, där styrningen inte förändras förrän samtliga berörda är med på och accepterar förändringen. Den andra extremen är mindre inkluderande och baseras på centralt mandat och beslutsfattande. Förekomsten (och respondenters återkommande identifiering) av dessa extremfall pekar på brister i processutveckling kring förändringar i styrning.

*Vi har en, kan jag säga, två extremer och så av hur vi hanterar styrning. Det ena att: "Alla ska med", och då kan det ta många år att över huvud taget få till någon form av styrning. Allt är okej att överpröva, hur många gånger som helst, och det skapar ju naturligtvis någon form av engagemang och förankring, men det blir väldigt ineffektivt. Och den andra extremen vi kör med, det är att vi liksom inte frågar någon utan vi låter hellre ett par personer tänka för hela Trafikverket, och sen trycker vi ut det och säger att: "Nu är det så här", vilket naturligtvis ger en snabbare beslutsprocess, men inte kommer leda till någon egentligen bättre styrning, eller att kanske någon bryr sig om den styrningen över huvud taget.*

## **Chefs-tung**

Trafikverket utmärker sig genom att ha en tydlig och stark chefskultur, där brister och betydande komplexitet i styrning hanteras genom chefskap där tillsättningen av rätt person på rätt plats blir en kritisk fråga. I stället för att skjuta mer betydelse till styrningen och anpassa denna över tid, svarar duktiga chefer upp mot brister i styrningen genom mod, kompetens och handlingskraft.

*Men vi har ju ett väldigt fokus på chefer och chefsmandat, och det gör ju att vi i princip aldrig tittar på vad vi vill åstadkomma och hur vi ska åstadkomma det, utan vi tillsätter en ruta med en chef och sen börjar vi fundera på hur den rutan egentligen passar in...*

Stark chefskultur skapar tendenser kring hjältekultur, där individens betydelse för verksamhetens säkerställande blir centralt. Individen (i detta fall en stark chef) förväntas svara upp mot organisatoriska brister, vilket på så sätt skapar en typ av flexibilitet där manöverutrymmet hos chefen blir en kärnfråga.

Genom att öka detta manöverutrymme skapas förutsättningar för att möta nya utmaningar, men samtidigt uppkommer tydliga risker relaterade till personalomsättningshastighet, kompetensförsörjning et cetera.

Vidare risker relaterade till ett alltför starkt fokus på chefer återfinns i förhållande till samstämmighet och synergier vid mer verksamhetsövergripande utvecklingsinitiativ. Givet att chefernas prestationsmätning till största del relateras till ansvarsområdet skapar detta en tendens till suboptimering, där verksamhetsenheten, teamet eller motsvarandes prestation alltid kommer att behöva prioriteras före det gemensamma. Då det saknas tydlig styrning för tvärgående värdeskapande i organisationen, leder detta till utmaningar i relation till verksamhetens prioriteringar.

*...dels är det storleken på myndigheten som gör att det är svårt. Det är så många som ... ja, men ibland så fungerar vi nästan som olika myndigheter i en, som bygger upp en egen kultur och en egen syn på saker och en egen prioritering kanske framför allt.*

Samtidigt är den tydliga chefskulturen och det betydande mandat kring tolkning av styrning ändamålsenlig i relation till den viktiga roll Trafikverket har i samhället. Chefsmandaten skapar möjlighet att snabbt möta nya utmaningar vid t.ex. en oväntad kris. Chefskulturen skapar även fördelar för att leda en verksamhet bestående av medarbetare med bred och djup expertkunskap.

*Men samma problem som det ger i vardagen gör oss ändå till en vansinnigt effektiv krisorganisation. Vi är sjukt duktiga på att samarbeta och lösa problem när problem uppstår... Sen återgår vi till ordinarie styrning, och då befinner vi oss i det här liksom träsket av disparat styrning i stället, och då blir det trögt och ineffektivt.*

## **Silofokuserad**

Trafikverket utmärker sig genom en tydlig och uttalad autonomi för verksamhetens olika delar. Denna typ av styrning skapar goda förutsättningar för tidskritiskt beslutsfattande, samtidigt som det skapar tendenser kring fragmentering och sub-optimering av helheten. Denna typ av "silofiering" är väl beskriven i tidigare forskning och riskerar att vara självförstärkande över tid. Silofieringen påverkar även verkansgraden av tvärfunktionella team, genom att skapa särskilda svårigheter vid skalning.

*...våra divisioner eller verksamhetsområden är ju väldigt autonoma. Och det är ett av Trafikverkets andra problem, vilket är att vi pratar stuprör, och: "Hur kan vi samarbeta bättre mellan stuprören?"...*

Tidigare initiativ för att bryta silofiering av verksamheten innefattar bland annat ett införande av processororientering. Detta har dock till delar misslyckats (avseende att bryta silofieringen) då processororienteringen ej varit tillräckligt separerad från rådande organisationsstruktur. Existerande strukturer har ärvts in i processkonfigurationerna, vilket lett till vidare förstärkning av silos och fortsatt fragmentering. Processororienteringen resulterar även i särskilda svårigheter avseende utvecklingen av styrning, där konflikter mellan processledning och affärsnivån blir särskilt tydlig.

*...vår processororientering, det processororienterade arbetet. Där har vi ganska tydligt organisationsinriktade processer på ... jag skulle säga att grundviljan i vår processororientering har varit tvärfunktionell, men det har hamnat i en stuprörshantering eller organisationshantering.*

Processorienteringen skapar även konflikter med den tydliga hierarkiska styrning som föreligger i verksamheten. På detta sätt arbetar men i processer, men samtidigt ej till fullo processorienterat. Mandat, beslutsrättigheter och ekonomiska förutsättningar är till huvudsak hierarkiskt baserade och inte process- eller värdeflödebaserade. Detta skapar friktion mellan den process- och funktionsorienterade styrningen, vilket i sin tur bidrar till oklarhet och ineffektivitet så länge den inte hanteras.

Silofieringen bidrar även till en form av värdeignorans i verksamheten, där styrningen inte stödjer optimalt mot att synliggöra värdeskapandet som är centralt för myndigheten som helhet. Detta värdeskapande riktar sig till vad som inom myndigheten beskrivs som ”kunder”, det vill säga skattebetalande individer och företag. Organisatorisk inriktade arbetsordningar möter i detta sammanhang tvärsågande värdeskapande, och processorienteringen fallerar.

*Och det är ju det ... värdekedjan från kunden, det är ju det som processerna ska representera. Men det tappar man om man tittar i de här organisatoriska stuprören.*

Silofieringen underbyggs av och förstärker (isolerar) existerande organisering samt nuvarande styrningsupplägg inom Trafikverket. Detta ses som en direkt konsekvens av den styrningsautonomi som är kopplad till skapande av arbetsordningar.

*Så att de här arbetsordningarna som är en jätteviktig del av vår styrning, de sitter inte ihop över huvud taget. De borde kopplas till faktiska utpekade leveranser man ska åstadkomma, och då kan vi också börja titta på hur förmågorna ser ut för att åstadkomma de här leveranserna och vilka som behöver jobba ihop och på vilket sätt.*

## **Frikopplad**

Styrningen på Trafikverket uppvisar tydliga tecken på att vara frikopplad från såväl kundvärde som övergripande målsättningar i verksamheten. Vid sidan av detta råder en tydlig rädsla för transparens mellan verksamhetens olika delar. Detta ses som en naturlig konsekvens av stark chefskultur (personberoende) och en silofierad verksamhet, vilket leder till suboptimering för uppnåendet av överliggande mål samt en oförmåga till adaptivitet över tid i styrningen<sup>17</sup>. Den underliggande orsaken till detta kan möjligen härledas tillbaka till sammanslagningen av Banverket och Vägverket, där man i stället för att designa en ny styrning från grunden, snarare blandade tidigare existerande styrningsfilosofier.

*Och i dag skulle jag vilja påstå att styrningen karaktäriseras av lätt skräck... Ja, jag förstår att man gör som man gör, men ibland så skulle transparens och att man vågar visa svaghet, och att man kanske inte förstår...*

Frikopplingen av styrning bidrar även denna till fragmentering och en oförmåga att ändamålsenligt uppnå överliggande verksamhetsmål. Givet Trafikverkets betydande omfång såväl i numerär som uppdrag utgör just enhetlighet en naturlig utmaning med betydande associerad nytta. Trafikverket har som ambition att verka som en myndighet, det vill säga vill aktivt sträva efter synergier och skallekonomiska fördelar associerade med dess betydande storlek. Detta motverkas direkt av styrningens frikoppling från överliggande verksamhetsmål.

---

<sup>17</sup> <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.02.003>

För att kunna säkerställa verksamheten tillräckligt snabbt och effektivt krävs det ibland att medarbetare agerar parallellt med styrningen, utanför styrningens begränsningar, för att klara av verksamhetskritiska leveranser. Det som uppstår då är ett brott mellan den formella och informella organisationen, där styrningen utgör den formella, men ej alltid aktuella verklighetsuppfattningen<sup>18</sup>.

*Vad skulle jag säga utmärker styrningen? Ja, alltså jag skulle vilja säga att styrningen utmärks av att det finns en styrning på pappret, teoretiskt, och en annan styrning i praktiken. Det tycker jag är ganska tydligt, att det här, det hänger inte riktigt ihop. Den teoretiska bilden av hur vi styrs och den faktiska implementeringen, hur vi styr våra verksamheter, det är ganska stort gap däremellan.*

Frikoppling av styrning har i Trafikverket lett fram till en svag och otydlig central styrning och ledning. Man har, per design, valt att allokerat mandat bort ifrån centrala funktioner. Detta ses som en styrka för att kunna hantera kritiska situationer där de olika delarna i verksamheten behöver kunna verka autonomt. Samtidigt utgör det en svaghet för en verksamhet som i huvudsak ej befinner sig i krishanteringsläge. Denna studie finner inga tecken på att denna avvägning är medveten eller faktabaserad, varvid vi tillskriver den sammanslagningen av de tidigare två myndigheterna. En direkt konsekvens av frikopplingen och den svaga centrala styrningen återfinns i risker associerade till utebliven prioritering av övergripande nytta för Trafikverket. Detta i sin tur riskerar underprestation i termer av att säkerställa kundrelaterad nytta, där tidigare studier visat på en tendens från lokal prioritering att prioritera lokala, kortsiktiga mål.

*...kommer till själva transformationen, så behöver vi få upp transformationskartor som är synkade med varandra, och ha en tuffare prioritering i den högsta ledningen i kring: "Vilka åtgärder ska vi ha go på och vilka ska ha no-go på och vilka får vänta?"...*

## **Introvert**

Trafikverket uppvisar tydliga tendenser kring introvert styrning. Med introvert styrning menas i detta fall att man i huvudsak fokuserar på interna målsättningar, snarare än uppnåendet av extern nytta för kunderna. Tidigare studier visar att denna typ av styrning är associerad med ökad risk för urholkning av verksamhetens relevans över tid, särskilt i tider av stegrande omvärldsdynamik. Styrningen tenderar i dessa fall att bli enögd i termer av att stödja förvaltning på ett ändamålsenligt sätt, men att vara direkt kontraproduktiv för verksamhetsutveckling. Detta skapar en situation av förvaltningscentrism, det vill säga att styrningen tenderar att förstärka prioritering av förvaltning framför utveckling.

Ett exempel på denna typ av tendens kan ses i Trafikverkets systemförvaltningsmodell baserad på PM3. Tidigare studier har tydligt identifierat en risk för kontraproduktivitet vid användningen av denna modell, då den tenderar att säkerställa kostnadseffektivitet i förvaltning på direkt bekostnad av utrymmet för utveckling. Givet en tilltagande vikt av verksamhetsutveckling och utveckling för att säkerställa en ändamålsenlig verksamhet för kundnytta, förväntas användningen av PM3 (och motsvarande modeller) frångås framgent till förmån för mer agila arbetssätt som till exempel produktägarskap.

---

<sup>18</sup> <https://doi.org/10.1086/226550>

*Vi har ju sen Trafikverket bildades jobbat med förvaltningsmodell PM3-ish, vilket jag sticker ut hakan och säger är direkt motverkande mot... digitaliseringens ingredienser och förutsättningar.*

Introvert styrning innebär att såväl kundfokusering som samverkan med andra delar i verksamheten motverkas. Detta innebär också att svårigheter att samverka internt inom Trafikverket till syvende och sist försvagar organisationens förmåga att verka för ökad kundnytta. Med andra ord är den introverta styrningen självförstärkande i termer av att den urholkar uppnåendet av överliggande målsättningar. Tvärfunktionella team och andra former av samarbeten över interna organisationsgränser utgör en motkraft för detta, och Trafikverket uppvisar tydliga indikationer på att försöka eftersträva denna typ av samverkansformer. Tyvärr så motverkas snarare än möjliggörs detta av existerande styrning.

*...just tvärfunktionalitet och att vi måste jobba tillsammans. Och vi försöker inleda själva väldigt mycket. Så vi har ansvar för inköpen, men liksom en ... hur vi använder affärer för att nå effekter är ju en Trafikverksfråga, så vi försöker jobba väldigt mycket med att få in ett affärsperspektiv, att vi tillsammans tittar på: "Hur kan vi styra det här annorlunda för att göra skillnad?" Så att vi försöker liksom rent praktiskt få till ökad tvärfunktionalitet då.*

Trafikverket uppvisar även tecken på vad som inom forskningen ses som ceremoniell styrning, det vill säga att efterlevnad av styrplanen blir ett mål i sig som ej är kopplat till om det är värdefullt för verksamheten eller inte. Regelefterföljande internt blir ett självändamål, vilket leder till att värdefull reflektion och kritiskt förhållningssätt till nuvarande styrningsupplägg undertrycks och uteblir.

*Jag tycker också man kan utmana det traditionella portfölj- och projektänknet. Vi har ju också både vår projektmodell, vår förvaltningsmodell och jag vet att man på vissa håll inom IT-verksamheten använder PM3 en hel del då som modell. Och jag tror att där har vi också ibland gått vilse i liksom att modellen blir det enda målet och kanske inte syftet med förbättringen eller vad det än var vi skulle genomföra. Modellerna krockar med varandra, och det blir inte alltid så bra.*

## **Reaktiv**

Styrning på Trafikverket utmärks av en hög grad av reaktivitet på bekostnad av proaktivitet<sup>19</sup>. Detta ses som en konsekvens av den övergripande myndighetsstyrningen där tillsynsmyndigheter har rollen att kvalitetssäkra verksamheten. Det interna styrsystemets utformning och förändring över tid är med andra ord en konsekvens av övergripande styrsystem, där det generellt saknas proaktiva insatser kring intern förändring av styrning.

*...vårt ledningssystem är historiskt sett, kan man säga, framtaget utifrån brister och förelägganden som har kommit i från till exempel Transportstyrelsen. Och vårt mottagande av de här bristerna och avvikelserna har varit att vi ... nu tycker Transportstyrelsen att vi saknar en viss typ av styrning: "Låt oss ta fram ett nytt styrande dokument som tillfredsställer Transportstyrelsen", och sen har de väl godkänt det här dokumentet, och sen har vi kastat in det helt utan sammanhang i vårt ledningssystem.*

---

<sup>19</sup> Se bland annat TDOK 2010:163 för illustration.

Detta i kombination med historiken kring sammanslagningen av Vägverket och Banverket och sättet man valt att konfigurera styrningen vid skapandet av Trafikverket bidrar fortlöpande till såväl fragmentering som reaktivitet.

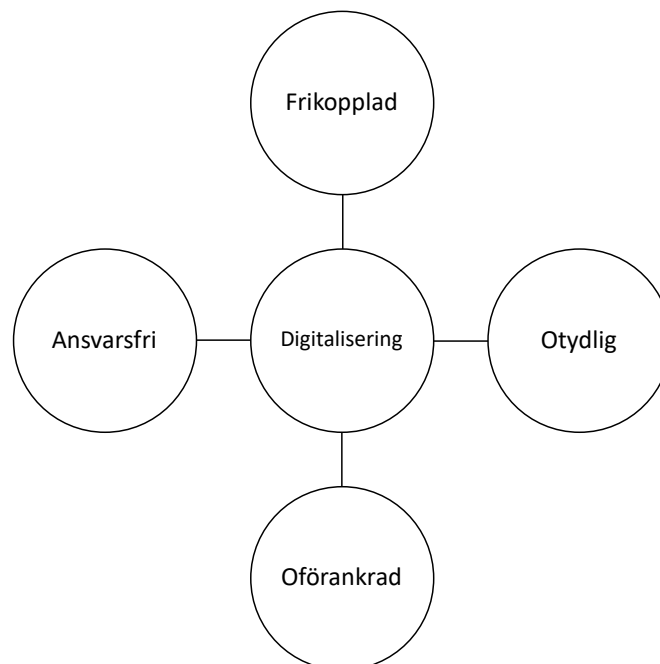
*... men vårt ledningssystem har ju skapats under lång tid då, och först sammanslagningen från Vägverket och Banverket, och sen har det ju fortsatt utvecklas sen dess, men vi har ju ett otroligt fragmenterat ledningssystem, med styrning som saknar sammanhang.*

Den reaktiva styrningen medför påtagliga brister för verksamheten att säkerställa ändamålsenlighet över tid. Tidigare studier pekar på vikten av att ha en adaptiv styrning som förändras fortlöpande i takt med att förutsättningarna för verksamheten likväl som verksamheten i sig förändras.

*Sen har vi, som alla verksamheter, utmaningar med vår styrning, att få det strategiska och operativa att mötas på ett bra sätt. Det är lätt, tycker jag, att sätta upp strategiska mål, för: "Hit ska vi på tio, femton år sikt, fem års sikt", men att få det att möta en operativ verksamhet, där tågen ska rulla 24/7, där vi ska få ut arbeten varje gång vi har en lucka i järnvägsanläggningen där vi ska få ut projekt och så vidare, det är en jätteutmaning...*

### 3.2. Digitaliseringsutmaningar

Studien identifierar fyra centrala utmaningar relaterade till ändamålsenlig digitalisering i Trafikverket (Figur 2).



Figur 2. Utmaningar relaterade till ändamålsenlig digitalisering

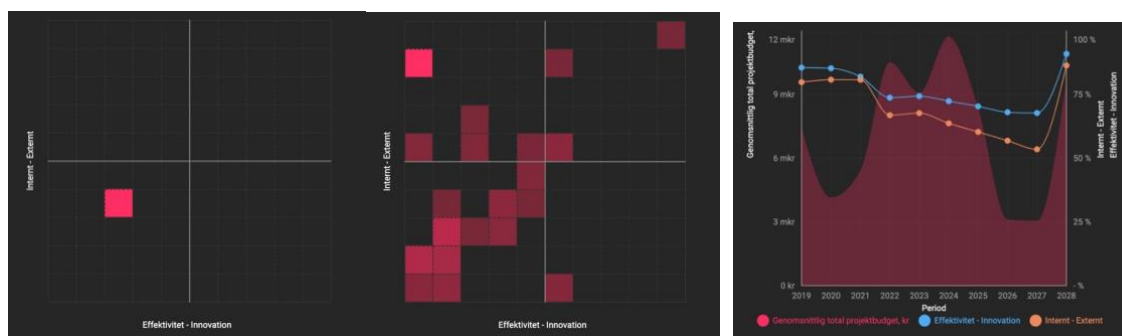
#### **Frikopplad**

Digitalisering på Trafikverket ses av medarbetarna i huvudsak fokuserad på automatisering för att säkerställa kostnadsreduktion. Tidigare forskning lyfter risker med denna typ av ensidig strategi och

nyttjande av digitaliseringens möjligheter. Ersättandet av manuella rutiner med automatiserade är en viktig komponent i digitalisering, men kan samtidigt leda till två problematiska utfall. För det första kan den innebära att man automatiserar rutiner som egentligen borde avvecklas. Detta innebär att man snarare förevigar delar av verksamheten som borde förändras. Det innebär även att man riskerar att bli mindre anpassningsbar framgent, då automatiserade rutiner är svårare att förändra än manuella. För det andra innebär ett ensidigt fokus på automatisering att resursallokering till innovation i form av experimentering och målsökande, utforskande aktiviteter reduceras. Detta medför att man som organisation riskerar att missa betydande nya möjligheter, det vill säga att man driver alternativkostnad.

*Mm, vi kan väl börja i den förhärskande idén på Trafikverket, då skulle jag säga att digitalisering är nog snarare automation. Alltså, man vill ersätta manuella arbetsätt med digitala ... med systemstöd och digitala arbetsätt. Man vill kanske få bort lite Excel-ark och i stället använda systemlösningar vi har. Och allt det här är ju bra grejer, det är ingen fråga om det. Det är klart vi ska försöka få bort tidsödande manuella arbetsätt och så vidare, det är helt okej. Men det är ju inte det man pratar om generellt i samhället när vi pratar om digitalisering. Där pratar vi ju om att med hjälp av ny teknik göra saker på sätt vi inte gjort förut. Här pratar vi bara om att göra exakt samma sak som vi alltid har gjort, bara att vi ska försöka att undvika att göra det med penna och papper.*

Vidare portföljanslys med hjälp av metoden PIOS stärker detta övergripande fokus på automatisering och effektivitet, men pekar även på att vissa projekt utmärker sig genom en högre grad av innovation<sup>20</sup>.



Figur 3. Översikt av utvecklingsportföljen, portföljvärde SEK1,25Mdr, 31 projekt (genomsnitt, spridning och balans över tid).

Givet Trafikverkets närhet till teknisk utveckling tenderar digitalisering att likställas med införandet av tekniska lösningar<sup>21</sup>. Denna tolkning av vad digitalisering är tenderar att begränsa nya tekniska lösningars effekt på verksamheten, vilket i sin tur leder till ett underutnyttjande av digitaliseringens möjligheter. Förändrade arbetsätt, processer samt nya värdeerbjudanden gentemot kund undviks i större

<sup>20</sup> Portföljanslysen identifierar diskrepans mellan projektens syfte och dess ingående effektmål, indikerande underutvecklade rutiner för säkerställande av korrekta effektmål. Som jämförelse kan sägas att Skatteverket (2016) uppvisade 97,5% fokus på effektivitet (ej inräknat 20% skugginnovation) och Försäkringskassan (2017) 90%. Det föreligger inget generaliserbart optima i termer av fördelning i vardera dimension, utan borde vara kopplat till digitaliseringsstrategins riktning. En digitaliseringsstrategi helt fokuserad på effektivitet borde m.a.o. uppvisa 100% effektivitet i fördelning.

<sup>21</sup> Digitaliseringen följer idag i huvudsak fyra utvecklingsinriktningar som var och kan ge betydande bidrag till målen, men i samverkan ger betydligt större effekter. Det är uppkopplade/delade mobilitets- och transporttjänster, elektrifiering, automatisering samt anpassade/skräddarsydda transportlösningar/fordonskoncept. TRV 2019:187: s.8.

omfattning där digitalisering tolkas som införandet av ny teknik. Denna typ av mönster är vanligt förekommande i organisatoriska miljöer som utmärks av en hög grad av teknisk spetskompetens, varvid Trafikverkets situation kan ses som en konsekvens av uppdrag- och kompetensmix. Samtidigt är just tolkningar av digitalisering som automatisering och teknikinförande en utmaning då det gör det möjligt att genomföra detta utan anpassningar av underliggande styrning. Genom att ha denna tolkning av digitalisering frikopplas dess styrning från övergripande styrning av verksamhetsutveckling i linje med organisationens övergripande målsättningar.

*...jag kan väl tycka att den enda egentliga digitalisering som förekommer i Trafikverket, det är ju den man jobbar med ute mot transportsystemet. Vi har stora program för järnväg, underhåll och så vidare som tittar på nyttjandet, man tittar på geofencing, man tittar på lasermoln för mätningar och AI-funktioner för att korta ner beslutsvägar och en massa grejer. Ja, men då har vi någon form av digitalisering, men det generella man avser i Trafikverket, det är ju inte det, utan det är ju det här att effektivisera det inre livet på ett sätt som vi i princip alltid har gjort, men man tycker att det går för långsamt, och det gör det ju för att vi inte har resurser för att göra det snabbare, om man ska vara krass.*

Frikopplingen återfinns även i relation till central resursallokering. Trafikverket uppvisar tydliga tecken på att sakna förmågan att takta digitalisering centralt. Digitalisering lyfts som nödvändig, men i och med att digitalisering innebär en omställning genom verksamhetsutveckling kommer detta att resultera i nödvändiga beslut relaterade till resursallokering. Om omställningen är viktig krävs en tydlig allokering av resurser till detta, och i en organisation där majoriteten av resurser är lokalt allokerade faller beslutet om takt ner på verksamhetens olika chefer. Detta resulterar i att det föreligger en spridning i taktning som på sikt förstärker interna ojämlikheter avseende digital mognad och ytterligare försämrar möjligheten till gemensamma satsningar. Konsekvensen av detta över tid är minskade synergier, stordriftsfördelar och en gradvis försämrad kundupplevelse<sup>22</sup>.

*när cheferna säger att: "Digitaliseringen går för långsamt", så är det ju faktiskt de som prioriterar var vi ska lägga energin, och den energin väljer cheferna att lägga i vår löpande, operativa verksamhet. Vill man öka takten i vår digitalisering, så behöver man lägga de resurserna på det, och man behöver då också ta konsekvenserna av att vi faktiskt under perioder kommer att få kanske en sämre löpande verksamhet eller en minskad kapacitet. Men det vill man inte göra.*

Givet Trafikverkets betydande och tilltagande komplexitet och omfång skapas ytterligare svårigheter av mer institutionell karaktär. Allokeringen av medel till genomförande av nya infrastrukturella satsningar växer snabbare än vad tilldelningen av verksamhetsmedel gör<sup>23</sup>, varvid organisationen uppvisar en tendens att frikoppla verksamheten från det som levereras/beställs. Då digitalisering innebär en förändring av verksamheten kräver detta en tydlig allokering av resurser, vilket är svårt givet tilltagande omfång på uppdrag jämfört med förutsättningar för verksamheten. Här föreligger en risk för frikoppling av verksamhetsutveckling till övergripande styrning av myndigheten från departement.

---

<sup>22</sup> <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-styrningsmassiga-utmaningar/>

<sup>23</sup> För detaljer se bl.a. TRV 2022/13418.



Myndighetsdialogen behöver fokusera på skapandet av nödvändiga förutsättningar i form av resurser för verksamhetsutveckling som ligger i linje med myndighetens förändrade uppdrag.

*...anläggningen blir större och större, alltså verksamheten blir större och större, och kravställningen blir också större och större. Så det är inte bara det att anläggningen blir större, det är också det att det är fler aspekter att ta hänsyn till, det är miljö och klimat, det är säkerhet, det är ... ja, massa nya aspekter som vi måste förhålla oss till, och det innebär att komplexiteten i verksamheten, ja, den ökar ju då snabbare än de manuella strukturerna klarar det då. Och här är digitalisering igen ett verktyg för att ... ja, en nödvändig förutsättning för att hantera den ständigt ökande komplexiteten.*

Trafikverket uppvisar även en betydande frikoppling mellan digitalisering och nytta. Digitalisering ses och annonseras som nödvändigt, men snarare som princip än som faktisk källa till nytta. Genom detta bygger organisationen in ett antagande att digitalisering skapar nytta, utan att på tillräckligt tydligt sätt följa upp och realisera nyttorna. Detta resulterar i risk av utebliven nytta och en gradvis försämring av legitimiteten och trovärdigheten i digitalisering.

*Nej, och sen prata nyttor med det här, så att inte digitalisering ... alltså, det blir så jätteflummigt att prata digitalisering. Men om vi säger att: "Nej, men om vi får en digital tvilling av järnvägsanläggningen, då behöver vi inte ha så här mycket tider i spår för att komma ut och göra felsökning. Vi kan spara så här mycket tid, så här mycket pengar", och så vidare, det är då det blir konkret.*

Centralt för Trafikverkets hantering av digitalisering är en hög grad av begreppsförvirring. Trafikverket saknar en väl förankrad, gemensam definition på vad digitalisering är. Begrepp som utveckling, verksamhetsutveckling, digital transformation och digital mognad existerar parallellt men utan (i skrivande stund) tydlighet för verksamhetens samtliga medarbetare. Tidigare studier pekar på betydande risker associerade till detta, då det skapar svårigheter för säkerställandet av gemensamma målbilder och förståelse för vad verksamheten eftersträvar.

*Men ibland tror jag att i digitaliseringsfrågor så kan jag tycka att vi ibland går fel, att vi liksom: "Nu ska vi digi..." och vi pratar ganska mycket om formen för digitalisering och att göra det väldigt stort, och så drar man i gång mastodontprojekt för att: "Nu ska vi digitalisera allt." Och jag tror att i alla fall i min värld så ... jag skulle nästan ibland vilja se att IT-utvecklare, verksamhetsutvecklare sitter nära verksamheten tillsammans. Och liksom i vardagen gör förbättringar. Sen kanske man stöter på att: "Den här är en större del som vi behöver ..." Där vi ser jättepoteential att kunna förbättra, men då jobbar man med det. Men just det här ibland som vi har en tendens att göra, starta i gång de här mastodontprojekten...*

Så länge digitalisering ej tydligt definieras som en metod för verksamhetsutveckling och denna definition delas inom organisationen föreligger risker i form av att verksamheten upplever att digitalisering blir ett självändamål. Detta för i sin tur med sig risker avseende trovärdighet, men det driver även upp riskerna associerade till felsatsningar och resursslöseri i relation till digitalisering.

*Det är det som är lite knepigt vill vi styras mot det? Ja, jag tycker styrningen kanske snart ska fokusera på: "Hur gör vi ... genomför vi våra uppdrag så effektivt som möjligt?" Sen*

*kan man ju sätta upp så här undermål: ”Ja, men vi vill bli bättre på att använda nya datakällor”, och då kan ju det vara ett mål, eller att: ”Vi ska ha en välfungerande IT-arkitektur” ...*

*För jag som sagt, jag tycker det viktigaste är att digitalisering är inget självändamål och ibland kan det låta som att det är det...*

Digitalisering är även frikopplad från styrningen av IT inom Trafikverket. Valet av att organisera digitalisering parallellt med IT med två separata högsta chefer på samma hierarkiska nivå är tämligen vanligt förekommande inom myndighetssektorn men ej optimal. Det skapar risker i form av otydlighet i ägarskap med en tendens att viktiga beslut undviks.

*Problemet är ju bara än en gång det här glappet emellan, där arbetsordningen här uppe, den säger i princip att: ”Ni håller på med underhåll. Ni håller på med nybyggnation. Ni håller på med IT.” Det är så man säger. Kollar man på våra faktiska uppgifter när man då detaljerar sina arbetsordningar, då är det mängder med chefer som har samma ansvar, för de får ju i princip skriva sina egna arbetsordningar. Och det gör ju att ... kollar man om man pratar digitalisering, och så kollar vi på relationen mellan Underhåll och deras teknikområden och IKT, som IT ansvariga, IT har i princip lika mycket anläggning att hantera som Underhåll har, bara att IT:s anläggning inte specifikt är järnväg, väg. Du har ju två stycken som har jättestort ansvar för anläggningen, men för varje fråga som man stöter på, så måste de bråka om vem som egentligen ska bestämma och svara, och IT skriver: ”Vi måste vara med.” Och Underhåll säger: ”Nej, nej, det här handlar om järnväg, då får inte ni vara med”, samtidigt som IT sitter på hela transmissionssystemet och så vidare...*

Frikopplingen från styrning skapar även svårigheter och utmaningar i relation till skalning av leveransförmåga vid fluktuationer av efterfrågan. Tidigare styrmodeller är optimerade för att säkerställa så låg grad av fluktuation i efterfrågan som möjligt, men med tilltagande efterfrågan givet ökad digital intensitet i anläggning och pågående digitalisering så tillkommer nya utmaningar här. Vid förlängd oförmåga att möta tilltagande efterfrågan urholkas relevansen av leveransorganisationen, vilket bidrar till försämrad relevans och ökad frustration från verksamheten. Den nuvarande finansieringsmodellen som tillämpas för styrningen av IKT (köp- och sälj) har visat sig vara direkt kontraproduktiv och icke-ändamålsenlig i tidigare studier såväl nationellt som internationellt<sup>24</sup>.

*...att bygga IT-lösningar och automatisera delar av arbetet, det funkar väl hyggligt bra på de områden som man fokuserar på. Men jag tror det är svårt för IT-delen av organisationen att leverera tillräckligt snabbt. Det är definitivt ett problemområde, som jag inte skyller på dem på något sätt, utan det är många saker som har med det att göra. Inte minst den här rätt så ... inte ... ja, komplicerade verksamhetsstrukturen vi har, men förvaltning, utveckling, IT uppdelat på olika delar.*

---

<sup>24</sup> <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/hur-skall-vi-styra-och-organisera-it/>

## Otydlig

Trafikverket utmärker sig genom en betydande otydlighet avseende målsättningar i relation till digitalisering. Med utgångspunkt i att det saknas tydligt etablerade definitioner av digitalisering är otydlighet ej anmärkningsvärt, men avsaknaden av tydliga, relevanta och uppnåbara mål i relation till digitalisering utgör en betydande utmaning för Trafikverket. Avsaknaden av tydliga mål leder även till utbredd frustration avseende takt.

*Till att börja med så är det populärt att slänga sig med att: "Vår digitalisering går inte fort nog", och alla de som säger det har ingen susning om vad digitalisering är till att börja med.*

För att kunna sätta tydliga mål med digitalisering krävs en gemensam definition av digitalisering, en god förståelse av var verksamheten står i dag samt en tydlighet i vilken riktning man avser förflytta sig. Tidigare studier bedrivna av forskningskonsortiet i relation till strategi visar på risker associerade med att ej skapa konsensus i organisationen kring strategiska målsättningar. Detta sker bäst genom en tydlighet i dialog, där det strategiska, taktiska, och operativa behöver jämkas genom översättning. Trafikverket uppvisar brister i just översättningen mellan de olika nivåerna, där (i vissa fall nödvändigt) vaga strategiska målsättningar ej översätts till det taktiska och operativa. Detta medför risker associerade till strategisk/operativ frikoppling och glidning, där ändamålsenligheten i satsningar undermineras.

*Ja, men då behöver man ju tala om var någonstans ser vi att vi behöver förändra oss. Man måste åtminstone uppdraga till någon och säga att: "För att vi ska kunna spänna bågen här, så måste vi veta dels var vi står i dag och vad vi med rimliga åtgärder kan åstadkomma och under vilken tidsperiod." Men i stället så skickar man ut det här på hög nivå och sen saknar man den här taktiska analysen. I stället så kommer det från det operativa underifrån, så säger de att: "Ja, men här står det någonting om hållbarhet. Då kan jag formulera mig och skriva ett ord om hållbarhet i mitt projekt som jag vill ha fram, så kommer jag att få köra det, utan att över huvud taget..."*

Trafikverkets styrning skapar även betydande utrymme för tolkning av strategiska målsättningar, vilket ses som en direkt konsekvens av myndighetens behov av att fungera väl i krissituationer. Tolkningsutrymme i styrningen ses generellt sett som en fördel för mer adaptiv och agil verksamhet, där man inte behöver genomföra tidskrävande förändringar i styrningen utan man i stället byggt in tolkningsutrymme. Vaghet är i dessa fall noggrant designad, och länkad till styrningen i sig och inte de organisatoriska målsättningarna. Om målen i sig är vaga och behäftade med betydande tolkningsutrymme försvårar detta uppföljning likväl som ändamålsenlighet. I tidigare studier har forskningskonsortiet uppmärksammat just uppföljning som en återkommande brist i relation till digitalisering i offentliga organisationer. På detta sätt urholkar vaghet i målformulering i relation till digitalisering såväl handlingskraft som ansvarstagande i organisationen.

*Vi har uppdrag också från generaldirektören som säger att: "Det är jätteviktigt att vi fokuserar på de här prioriterade målen." Ja, men då måste ju vi göra den tolkningen, och vi har inte förutsättningarna för att göra tolkningen. Vi har för lite information, och då hamnar vi ofta i lite konflikt med verksamheten..."*

Givet att digitalisering på Trafikverket saknar en brett förankrad definition och sammanblandas med införande av infrastrukturella, digitala komponenter i leverans saknar begreppet intern trovärdighet i relation till verksamhetsutveckling. Medarbetare ser att digitala komponenter är självklara delar av myndighetens leverans, men samtidigt skyddar detta dem mot att behöva nyttja digitala lösningar i verksamhetsutvecklingen. ”Digitalisering” är något som hela verksamheten ser att man arbetar med, och särskilt gentemot kund. Samtidigt saknas övergripande gemensam ingång i detta arbete med en sammanhållen verksamhetsarkitektur och i en överliggande styrning av det digitala i leveransen. Detta resulterar i att ökad digital intensitet i leverans inte möts upp av gemensam styrning och säkerställande av synergier och överliggande nytta för kund.

*jag vet ju att vi har varit på vår egen ... våra verksamhetsutvecklingsportföljer, i hur vi har vår portföljhantering. Och så har vi landat i att om vi bara ... eller om vi får in delleveranser och håller kontroll på delleveranserna så kommer det här lösa sig. Jag tror inte riktigt att det är så enkelt, faktiskt. Jag tror att när vi ibland vill lösa ett problem som är ganska komplexa, och med många involverade och många som ska få sin vilja hörd, så är det lätt att det växer väldigt mycket och så kommer man in med fler och fler krav...*

På detta sätt blir digitalisering som en metod för verksamhetsutveckling alltid underutnyttjad och behäftad med låg grad av legitimitet. Nödvändiga utvecklingsmedel läggs på att skapa framtidens transportsystem, ett uppdrag som är starkt associerat med digitalisering, men samtidigt skapas inte rätt förmågor genom kontinuerlig verksamhetsutveckling. Ett Trafikverket som på allvar skall klara av att skapa framtidens transportsystem och leva upp till de målsättningar som framläggs i Målbild 2030 kommer att behöva en betydande nivå av verksamhetsutveckling. Att då se verksamhetsutveckling som frikopplad från digitalisering, det vill säga att inte till fullo nyttja digitaliseringens möjligheter för verksamhetsutveckling är ett misstag av betydande art.

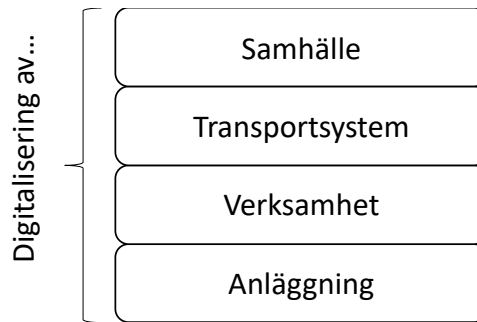
*Och sen tror jag ibland dessutom att vi underskattar implementeringsutmaningen. Jag tror att stora projekt ofta har ... det är en utmaning att hantera dem, verksamhetsutvecklingsprojekt. Vi har ju väldigt mycket projektstyrning på Trafikverket. Så att då tar man ju en fråga, lägger den utanför verksamheten i projektet och så löper det på, löper på, löper på, och sen ska det plötsligt omhändertas. Och just det här med medarbetarinvolvering och att utgå från verksamheten får ju inte alls samma genomslag då. Och det tror jag också är en utmaning. Jag tror att projektstyrning som sådant är en utmaning i ett verksamhetsutvecklingshänseende.*

Som del i studien analyserades hela urvalet av styrdokument. I 56 dokument återfinns begreppet ”digitalisering” i 78 paragrafer, i huvudsak framträdande i relation till de dokument som tagits fram av EV kring digital ledning. I urvalet av mer styrdokument som ej innefattar interna rapporter kring digital ledning (n=37) förekommer ”digitalisering” i 41 paragrafer med följande spridning i begrepps användning:

- “Tillsammans utvecklar vi transportsystemet för att vara en del av samhällets digitalisering”
- “...kunna möta Transportsystemets framtida behov och krav av digitalisering.”
- “...utveckla förmågan att nyttja ny teknik och information som drivkraft i en framtida digitalisering”
- “...bättre förutsättningar för realisera verksamhetsnyttor med it och digitalisering.”

- "...kunna nyttja it och digitalisering i utveckling av verksamhet."
- "...verksamhetsutveckling med stöd av digitalisering."
- "...stödja verksamhetsutveckling med it och hantera digitalisering."
- "BIM innebär en digitalisering av anläggningen..."
- "Digitalisering är en av de största samhällsförändringarna i modern tid..."
- "Digitalisering av transportsystemet..."
- "...nyttja digitalisering i förändring och utveckling."

Digitalisering som begrepp används idag inom trafikverket i linje med Figur 4.



Figur 4. Översikt av fyra begreppsnivåer avseende digitalisering

Digitalisering används som ett begrepp täckande allt från införandet av t.ex. sensorteknik i underliggande anläggning, till metodbeskrivning för verksamhetsutveckling till övegripande förändringar på transportsystem och samhälle. Konsekvensen av detta är att det saknas en ändamålsenlighet i användningen av begreppet, med betydande risker i relation till styrbarhet.

Givet denna spridning är det inte underligt att se hur Trafikverket dras med en låg grad av legitimitet kring själva begreppet digitalisering. Digitalisering är ej definierat utan återfinns i allt från ett likställande med införande av specifik teknik (BIM) till extern, osäkerhetsdrivande kraft till vagt mål och likställbart med IT.

### Oförankrad

Trafikverket uppvisar en svag förankring av digitalisering i högre ledning och bland medarbetare. Den högre ledningen har inte tydligt tagit ansvar kring dessa frågor och genom detta signalerat vikt och riktning i digitalisering. Risken som kommer ur detta är associerad till att digitalisering blir svår att rikta genom prioritering, samt att övriga delar av verksamheten tenderar att associera digitalisering med låg grad av legitimitet. Med andra ord är högsta ledningens svaga uttalade stöd för digitalisering en direkt motverkande kraft för ändamålsenlig digitalisering, vilket resulterar i att effektiviteten och effektfullheten i digitalisering uteblir.

*Jag vet inte om den har så hög prioritet. På gott och ont, rätt eller fel, jag tycker nog att det är ganska rätt att man pratar i många termer om att digitalisering är inget självändamål, utan digitalisering är ju en del av dagens verksamhetsutveckling.*

*Ja, men den är nog kanske inte helt förankrad i högsta ledningen...*

Ytterligare en konsekvens av att digitalisering ej är tillräckligt förankrat i högsta ledningen återfinns i svårigheter kring finansiering. Den centrala digitaliseringen är undermåligt finansierade givet både de

förväntade behovet av digitalisering och nödvändiga aktiviteter för att uppnå målsättningarna. Som del i detta är ledningen och hanteringen av digitalisering likväl som digitaliseringen i sig undermåligt dimensionerad. Inga vidare analyser har gjorts av nuvarande fördelning av digitaliserings- och IKT medel i relation till kapital- kontra verksamhetsmedelsfördelning, men detta föreslås utgöra grunden för en vidare analys av de finansiella förutsättningarna för digitalisering i Trafikverket.

*Ja, jag tycker även i mitt eget ansvarsområde finns det motstånd, så att å ena sidan så pratar vi väldigt positivt om digitaliseringsmöjligheter, eller den här digitaliseringsstrategin vi har, och så vidare, men när vi sen ska gå in och bli verkstad och digitalisera på riktigt, så är det inte minst finansiellt, är vi urfattiga. Och delvis, jag menar vi är en myndighet som har en volym på 70 miljarder, men det verkar vara så att ... Och vi styrs ju ifrån styrda anslag, och vi har anslag för investering, och vi har anslag för vidmakthållande, men vi har också anslag, separata anslag, för administration.*

Samma tendenser kring bristande förankring i ledning återfinns även bland medarbetare i organisationen. Medarbetare saknar bland annat insikt i vilka de nödvändiga förutsättningarna för ändamålsenlig digitalisering är. Detta leder till betydande uteblivna nyttor och risk för skapande av digital skuld över tid då man mer eller mindre oreflekterat fortsätter bygga vidare på det digitala arvet. Här finns tydliga kopplingar till upphandlingsprocessen, som saknar förutsättningar i dagsläget att stötta ändamålsenlig digitalisering. En konsekvens av detta är att man som medarbetare saknar förutsättningar för att förstå sin roll i verksamhetens digitalisering.

*Ja, alltså när det gäller tekniken, så finns det ju ... allt finns på Trafikverket. Det är inte så att vi saknar tekniska lösningar eller innovationer internt. Problemet hur vi ... hur de samverkar, det är där det stora problemet är. När det gäller IT och vad arkitektur och att man har en governance för just digitalisering, det upplever jag att man inte förstår. Man förstår inte vikten utav det, utan man åker på styckvis som man alltid har gjort. Det finns väldigt mycket teknik ute i anläggningen och speciellt på underhållssidan så finns det mycket entreprenörer som hjälper oss med lösningar, men de är ju oftast enskilda och det är ... så fort vi ska börja samverka med de här sakerna och, ja, få ihop synergier och helheter och effektiviserar med hjälp utav det, då blir det komplicerat. Man har till exempel detektorsystem efter vägen som upphandlas för ett speciellt syfte och sen så skulle det kunna användas för trafikinformation eller för att räkna ut saker och ting, så går inte det för man har inte upphandlat det på det viset. Så att upphandling och gemensamt arkitekturtänk är väl ... skulle jag vilja påstå ... Upphandling funkar ju någorlunda, det har man hållit på med länge, men just när det gäller verksamhetsarkitektur, affärsarkitektur, så är man på en väldigt låg nivå, och det är ju en förutsättning för att man ska kunna samverka och få effekt utav digitaliseringen.*

Det saknas även en gemensam och förankrad gemensam syn på digitaliseringens riktning och mål. Detta resulterar i svårigheter kring samstämmighet och risk för divergens och fragmentering, samt utebliven effekt i linje med verksamhetens övergripande målsättningar.

*Nej, men jag skulle säga att utmaningen ... dels det som vi var inne på från början liksom, arbetssättet kring förbättringar och utveckling. Det har ju jag jobbat med mitt gäng ganska intensivt med. Men det krävs ju egentligen också att vi ... med själva digitaliseringsstödet*

*som vi hjälper verksamheten att utveckla så finns det ju väldigt många olika viljor, så klart, från verksamheten. Väldigt många olika viljor om samma sak. Så just den här inriktningen om vart vi ska som jag var inne på inledningsvis, att man har samma syn framåt... Och: "Hur får vi ihop människor?" Människor. Människor är största utmaningen, tror jag. Som med allt.*

## **Ansvarsfri**

Nuvarande uppsättning av ledning av digitalisering ses som undermålig i termer av mandat och resurser. Särskilt avsaknaden av ett tydligt mandat, i kombination med en utbredd begreppsförvirring, leder till att förutsättningar saknas för att säkerställa ändamålsenlig digitalisering. För att digitalisering skall kunna bedrivas på ett kostnadseffektivt och effektfullt sätt i en myndighet som Trafikverket krävs en hög grad av tydlighet och betydande centralt mandat för pådrivande av såväl takt som riktning med digitalisering.

Placeringen av digital ledning inom EV är bra, men behöver följas upp med tydlig allokering av resurser och mandat. När detta ej finns på plats skapas inte rätt förutsättningar för att skapa samstämmighet kring digitalisering i verksamheten. Givet den höga graden av autonomi och chefsstyre blir centrala lösningar på gemensamma utmaningar sällan prioriterade, och efterlevnad av övergripande inriktningar lyser med sin frånvaro. Digital ledning behöver ha mandat för att sätta inte bara grunderna för hur digitalisering skall genomföras (grundläggande principer som skall efterlevas, gemensam arkitektur et cetera) utan även för att direkt påverka takt och riktning i digitalisering.

*vi har hela tiden famlat i någon form av form av befunnit oss lite för högt uppe i stället för att gå liksom konkret ner i verksamheten och se det som en ... att det här är en nödvändig del i verksamhetsutvecklingssteget, utan på något sätt har vi hamnat, och jag vet inte exakt hur vi har hamnat och varför, men vi har hamnat som att det blir någonting på sidan av.*

Tidigare framgångsrika exempel på denna typ av ledning innefattar betydande personella och finansiella resurser, med möjlighet att stänga och avveckla system och pågående insatser som är kontraproduktiva för verksamhetens övergripande målsättningar. Givet att verksamhetsföreträdare prioriterar just sin egen verksamhet framför det gemensamma, krävs här att man säkerställer tydligt mandat för att trumfa dessa prioriteringar. Detta kan antingen uppnås genom stärkande av kontroll, eller transparens där samtliga digitala utvecklingsinitiativ görs synliga genom hela verksamheten. Tidigare erfarenhet och insikter från forskningen talar mot att kontroll i huvudsak associeras med negativa sidoeffekter (kontrollkostnad, servilitet och reaktivitet) medan transparens lyfts fram som rätt metod. Detta uppnås genom att centralisera information om decentraliserade initiativ, snarare än kontrollen över dessa initiativ.

*Ja, jag tror att dels så kan det inte ligga vid sidan av... ..och som gör sina analyser och så där utan det måste integreras i verksamheten, och det kan man göra på olika sätt, men jag tror det handlar om att dyka in i verksamheten, involvera dem som har ledande roller eller informella roller och leder verksamheten, få med dem i det här perspektivet kring vad nyttan är och hur man kan tänka med en transformation. Och sen att vi beaktar det som en viktig kulturförändring och vilka steg som faktiskt krävs i en sån förändring, det tror jag är sätt. Och hela tiden premiära goda exempel och jobba lite mer snabbfotat då med att hitta roller och befattningar och sånt som dyker upp då när man väl börjar gräva i det här, och inte blir för statisk för det vi har då. Så med olika verktyg, komma in i verksamheten*

*mer, tror jag är viktigt. Och stödja de initiativ som kommer underifrån i verksamheten, för det kommer ju också, så att det inte bara blir en top-down-grej utan att den möter och främjar de där så att de kommer upp och blir liksom lysbojar för en resa till exempel.*

Riskerna med nuvarande digital ledning är att det blir en sidoaktivitet, ej till fullo integrerad i verksamheten som till syvende och sist skall driva digitalisering framåt. Ambitionen är i grunden god, men utan säkerställande av rätt mandat och tillräckliga resurser förväntas effekterna av digital ledning utebli.

*Vi är ju fler ... det är ju inte en, utan det vill man göra i strukturer. Jag tycker egentligen att strukturerna finns, men de används inte riktigt rätt. Och vi har ju en struktur som kallas för digital ledning... och där hela Trafikverket ska delta med sina digitala strategier och verksamhetsarkitekter, men vi får inte det där att lyfta: det har väl att göra med det jag var inne på förut, att det får inte rätt avtryck i vardagen i det operativa, utan man glömmer bort det.*

I avsaknaden av tydligt engagemang från högre ledning skapas inte rätt förutsättningar för digital ledning att fungera givet nuvarande upplägg. Risken blir då hög att man över tid ser framväxten av en expertfunktion utan tydlig koppling till varken högre ledning eller verksamheten. Detta urholkar förtroendet för digital ledning över tid. Avsaknaden av tydlig integration av styrningen av digitalisering i övergripande styrning blir symptomatisk för en tendens att söka enkla lösningar, men digitalisering kräver mer betydande omtag än tidigare insatser kring centralt driven verksamhetsutveckling. Relationen mellan EV och högre ledning, mellan EV och IKT, och mellan EV och verksamheten i stort saknar i dagsläget rätt förutsättningar för att kunna driva ändamålsenlig digitalisering inom Trafikverket.

*Just i digital ledning, där har de högsta cheferna abdikerat inför förfrågan. Det blir lite för mycket specialister och experter och där i mellan blir det tomt. Så att få top eller middle management att vara ... ha en tydligare roll i det där och engagera sig mer i frågan tror jag skulle vara viktigt.*

### 3.3. Pågående/nyligen genomförda initiativ

Givet att EV kontinuerligt under denna studies gång arbetat målmedvetet med att stärka förutsättningarna för digitalisering, och stämt av detta arbete med forskningsgrupperingen är delar av de brister som återfinns i kapitel 3.2 under rörelse. Listan nedan är en sammanställning av nu pågående alternativt nyligen genomförda initiativ i relation till denna rapportens fokus.

- Lanserat strategi för digital mognad och infört DiMiOS som mätmetod för digital mognad
- Integrerat digital mognad som mål i Trafikverkets VP 2024-2026
- Tagit fram transformationskarta med önskade tillstånd för att exekvera på strategin och öka den digitala mognaden (transformationskartan skall vara integrerad i styrprocess och följas upp inom ramen för verksamhetsuppföljning)
- Tagit fram en inriktning för verksamhetsutveckling i anslutning till inledande planeringsförutsättningar (VP)
- Genomfört en utvärdering/analys av digital ledning



- Etablerat ”digital ledning 2.0” som tvärfunktionell forum för att samordna utveckling och digitalisering där utvecklingschefen inom respektive verksamhetsområde eller central funktion har fått ett tydligare ansvar att samordna och koordinera tillsammans med central funktion EVI
- Under maj månad (inom ramen för digital ledning 2.0) på ett strukturerat vis samlat in behov av verksamhetsutveckling och digitalisering för ökad transparens och överblick
- Via projektet NVU (Nyttodrivna verksamhetsutveckling) arbetat med att stärka förmågor inom nyttorealiserings, prioritering, portföljstyrning m.m.
- Etablerat ledningens utskott för att få upp frågor kring utveckling & digitalisering på ledningens agenda
- Etablerat tjänstelabb med fokus på tjänstedesign
- Testat produktstyrning inom processen förbättra verksamhet

Samtliga av dessa initiativ har varit i linje med de rekommendationer som kommer ur forskningen.

### 3.4. Summering av identifierade utmaningar

Tabell 1 innehåller en översikt av identifierade underkategorier till övergripande utmaningar för styrning respektive digitalisering.

<b>Tabell 1. Summering av utmaningar.</b>			
<b>STYRNING</b>		<b>DIGITALISERING</b>	
<b>Utmaning</b>	<b>Underkategori</b>	<b>Utmaning</b>	<b>Underkategori</b>
Överdoserad	Bristande adaptivitet	Frikopplad	Fokus automatisering
	Avsaknad av feedbackloopar		Hög alternativkostnad
	Oklart syfte med styrning		Innovationskoncentration
	Motsägande		Fokus IT införande
	Isolerande		Svag central resursallokering
	Centralism		Utebliven taktning
Chefstung	Chefer som styrningsdefault		Fragmentering
	Hjältekultur		Frikoppling från nytta
	Överdrivet manöverutrymme		Begreppsförvirring
	Motverkar gemensamhet		Frikopplad från IT
Silo-fokuserad	Fragmentering		Bristande skalning
	Sub-optimering	Otydlig	Definition av digitalisering
	Funktion ärvs in i process		Koppling operativ-strategisk
	Process i konflikt med hierarki		Tolkningsutrymme
	Nytto-ignorans	Oförankrad	Bristande ansvarstagande från ledning
	Isolerande		Bristande finansiering
Frikopplad	Från kundvärde		Medarbetare fastnar i hur det var

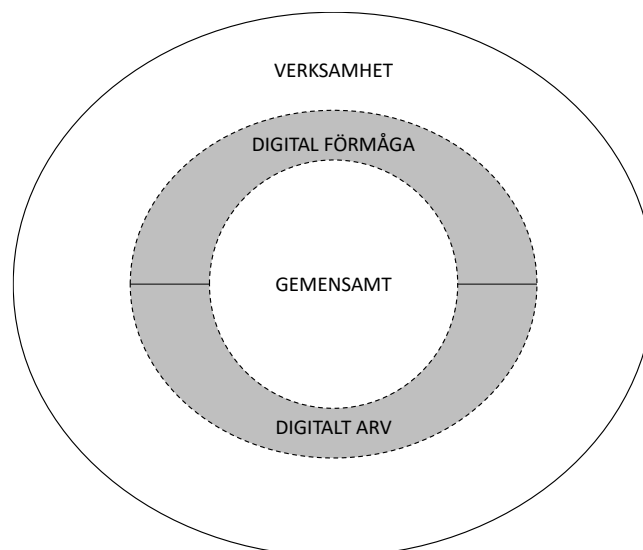
	Från övergripande målsättningar			Medarbetare saknar förståelse för eget ansvar i att skapa förutsättningar
	Svag och otydlig central styrning			Saknar inblick i vart Trafikverket skall
	Prioriteringsmotverkande		Ansvarsfri	Utebliven tydlighet
Introvert	Kund-frånvänd			Avsaknad av resurser
	Förvaltningscentrisk			Avsaknad av mandat
	Samverkansmotverkande			Utebliven transparens
	Ceremoniell			Sidoaktivitet
Reaktiv	Reagerar på yttre styr signaler, ej inre			Oklarhet
	Fragmentering			
	Kortsiktighet			

## 4. Analys och rekommendationer

Trafikverkets centrala utmaning är att skapa förutsättningar för det gemensamma. Att kunna uppnå en situation där Trafikverket inte består av en rad verksamhetsområden som drar i olika riktning och pliktskyldigast och ceremoniellt eftersträvar gemensamma målsättningar. Här kan digitalisering ses som en möjlighet för myndigheten att uppnå en högre grad av samstämmighet och enhetlighet, samtidigt som man möjliggör för nödvändiga särskilnader i verksamhetens olika ansvarsområden.

Vägen till stärkta synergier och samstämmighet går via betydande verksamhetsutveckling i Trafikverket. I dagsläget är de tidigare två sammanslagna myndigheterna fortfarande frikopplade till delar, fortfarande förpassade till att i delar oundvikligen motverka skapandet av det gemensamma. Processorienteringen har inte tillräckligt kunnat bryta existerande silofokusering vilket fortsatt leder till fragmentering och suboptimering. Tilltagande digital intensitet i verksamheten leder samtidigt till att brister associerade till skapandet av det gemensamma blir mer och mer förödande. Man har med andra ord skapat en kortsiktigt väl fungerande myndighet på bekostnad av den långsiktigt väl fungerande myndigheten.

När det gäller skapandet av rätt förutsättningar fångas dessa i den metod för digital mognad som Trafikverket arbetar med genom DiMiOS<sup>25</sup>. Här fördelas förutsättningarna för ändamålsenlig digitalisering i de två kategorierna digital förmåga och digitalt arv, med ett särskilt fokus på styrningsmässiga förutsättningar. Trafikverket bör fortsätta och intensifiera sitt arbete med DiMiOS och se detta som ett stöd för att rikta dialog och säkerställa förankring av digitalisering i verksamheten. DiMiOS bör integreras i styrningen av digitalisering och utgöra grundplattform för uppföljning av förändrade förutsättningar för digitalisering. Vidare analys av kunskapsgap i relation till principerna i DiMiOS bör vara vägledande för insatser kring internutbildning<sup>26</sup>.



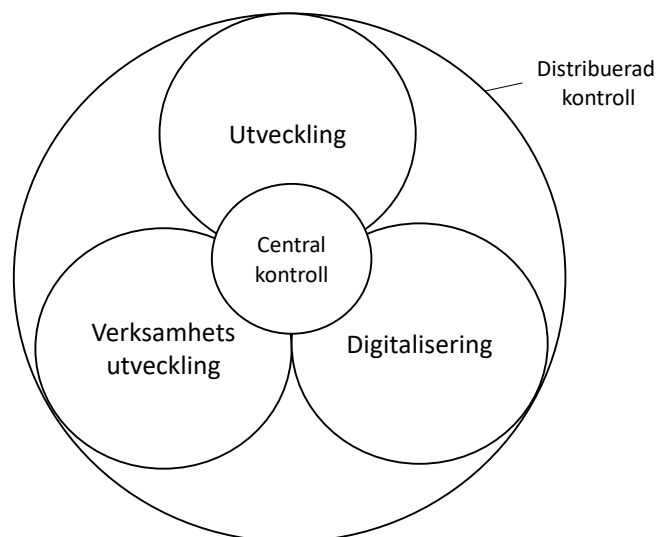
Figur 5. Förutsättningar för stärkt gemensamhet.

<sup>25</sup> Digital mognad strategi

<sup>26</sup> Se SENASTE STATUSRAPPORT och IGNORANCE papper för inspiration kring detta.

Analysen visar att givet Trafikverkets existerande krav på verksamheten så är stora delar av verksamhetsstyrningen ändamålsenlig för vidmakthållande av existerande ordning och säkerställande av myndighetens grunduppdrag<sup>27</sup>. Där styrningen motverkar ändamålsenlig digitalisering (se särskilt kapitel 3.2.) krävs, snarare än omtag en anpassning som möjliggör integrering av styrning av digitalisering i den övergripande verksamhetsstyrningen. Detta bör ske genom tillförande av pluralism snarare än reduktion av existerande styrning, samt ett införande av adaptivitet och feedback i tillkommande styrning<sup>28</sup>. Givet den definition av digitalisering som en metod för verksamhetsutveckling är kärnan innebär den föreslagna förändringen av styrning i huvudsak ett skifte från ren förvaltning till utveckling.

Centralt för att säkerställa kraft i relation till digitalisering och stärkandet av det gemensamma framför det verksamhetsområdesspecifika är ett nytt forum för digitaliseringsinitiativ. Här bör samtliga initiativ inriktade mot verksamhetsutveckling, digitalisering och utveckling hanteras inom ramen för en centralt aggregerad portfölj. Denna centrala portfölj har transparens snarare än kontroll som övergripande syfte, och gränsdragningen hanteras inte utifrån kontroll och mandat utan av bäring och relevans för framdrift som övergripande syfte. Med andra ord innefattar den centrala portföljen även distribuerade projekt helt utanför digital lednings kontroll och central finansiering<sup>29</sup>.



Figur 6. Översikt av föreslagen portfölj med fördelning i kontroll.

Genom att skapa transparens i relation till pågående och planerade initiativ i relation till verksamhetens framdrift skapas förutsättningar för såväl legitimitet, insyn och förståelse för pågående initiativ inom Trafikverket. Denna portfölj bör kompletteras med en möjlighet att säkerställa insyn i portföljens ingående initiativ för samtliga medarbetare. Med andra ord centraliseras information om pågående

<sup>27</sup> Detta innebär inte att styrningen rimmar med den styrfilosofi som Trafikverket enats kring. Vi finner svaga bevis för att styrfilosofin skulle vara vägledande för såväl design av styrning som realisering av styrning inom Trafikverket.

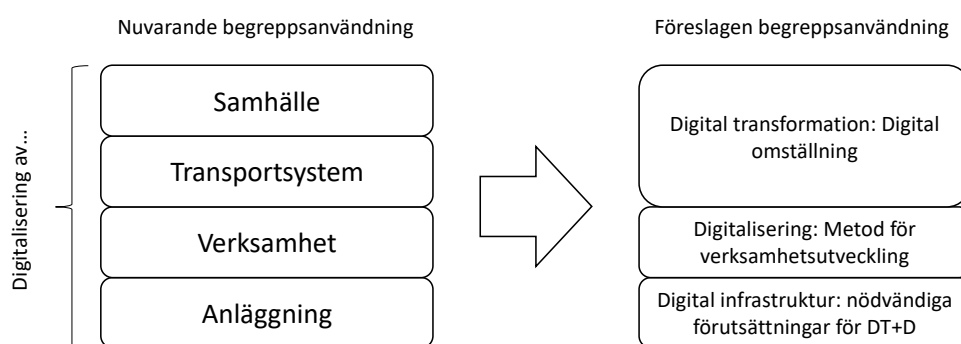
<sup>28</sup> <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/hur-skall-vi-styra-och-organisera-it/>

<sup>29</sup> <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/hur-kan-vi-integrera-styrningen-av-digitalisering/>

initiativ, snarare än initiativen i sig<sup>30</sup>. Utifrån översikt av dessa initiativ kan en sammanställd bild av digitaliseringens riktning fastställas och övervakas, med möjligheter att se interna skillnader mellan verksamhetsområden.

Samtidigt krävs en ny prioriteringsprocess som komplement till den nya centrala portföljstyrningen. Givet utmaningar relaterade till skalning av resurstillgång inom utveckling behöver digital ledning förfoga över mandat kring slutgiltig prioritering av utvecklingsresurser för såväl pågående som planerade initiativ. Detta är nödvändigt för att skapa förutsättningar för styrning av riktning i relation till digitalisering. Riktningen utgår från verksamhetens övergripande mål, och prioritering bör ske på sedan tidigare etablerade principer för prioritering. I och med att dessa principer för prioritering görs tillgängliga och tydliga för verksamheten fyller de även en normerande och formativ funktion i att styra initiativ mot till exempel en högre grad av interna samarbete, skiftat fokus mot modernisering, ökad integration av innovation et cetera beroende på vilka principer som antas. Då dessa principer till delar sätter digitaliseringens riktning behöver de tas fram utifrån verksamhetens övergripande målsättningar och omvärderas över tid. Den föreslagna portföljstyrningen behöver även integrera nyttorealiserings direkt in i styrningen och kan med fördel bygga vidare på det pågående arbetet kring NVU. Vidare behöver en utbildningsinsats kring formulering av effektmål med stor sannolikhet genomföras.

Detta behöver kompletteras med en intern utbildning kring vad digitalisering är, med utgångspunkt i den definition som forskningskonsortiet tagit fram<sup>31</sup>. Givet den nära relationen till verksamhetsutveckling behöver distinktionen göras tydlig, och givet den existerande begreppsförvirringen i relation till digitala komponenter i anläggningar och motsvarande så även en distinktion mot utveckling. Syftet med dessa distinktioner är ej primärt för att säkerställa det centrala forumets fokus, utan snarare att bidra till att identifiera och motverka målkonflikter direkt relaterade till konceptuell oklarhet. Särskilt fokus behöver läggas på överlämning och beroenden mellan de olika delarna i den föreslagna begreppsmodellen. Utbildningen bör rullas ut med start i högre ledning, varefter högre lednings insikter efter utbildningen integreras i fortsatt utrullning av utbildningen<sup>32</sup>.



Figur 7. Föreslagen begreppsanvändning i relation till nuvarande.

<sup>30</sup> <https://sloanreview-mit-edu.cdn.ampproject.org/c/s/sloanreview.mit.edu/article/7-key-principles-to-govern-digital-initiatives/amp>

<sup>31</sup> Se SKR och Adda Kompetens arbete med att skapa ett kompetensforum för att göra utbildning kring digitalisering brett tillgängligt inom kommun och region. Arbetet pågår nu kring att öppna upp detta även för myndighetsföretagen, för vidare information se projektledare Julia Larsson, Adda.

<sup>32</sup> <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/framdrift-genom-utbildning/>

Strävan efter det gemensamma medför ett behov av fastställande av underliggande principer för allt från upphandling och drift till ut- och avveckling. Trafikverket behöver avsätta mer resurser till att stärka verksamhetsarkitekturens roll och inverkan på upphandling genom hela verksamheten. Detta arbete kommer att vara avgörande och av strategisk art, där beslut avseende eftersträvad arkitektur och tillhörande vägledande principer kommer att vägleda och begränsa en tilltagande del av de upphandlingar som myndigheten engagerar sig i<sup>33</sup>. Här bör kontrollfunktioner för efterlevnad av satta principer införas, då avsteg kommer att vara direkt kontraproduktiva för Trafikverkets långsiktiga utveckling och funktion.

Parallellt med centraliseringen av information rörande Trafikverkets pågående initiativ behöver Trafikverket styra taktning av digitalisering utifrån tidigare etablerade vägkartor genom centralt avsatta medel. Dagens taktning/avsättning ses som undermålig givet de utmaningar myndigheten står inför och det behov av verksamhetsutveckling som föreligger, varvid det bör sättas tydliga ramar för verksamhetsområdena i termer av förväntad takt och riktning i digitalisering i skapande av verksamhetsplaner. Detta bör omsättas till finansiella ramar för digital ledning. Detta behöver kompletteras av en tydlig översättning av myndighetens övergripande målsättningar till krav på digitalisering. Myndighetsdialogen förväntas vara fortsatt undermålig i termer av ingångsvärden för omställningstakt och digitalisering även framgent, varvid beslut om acceleration behöver motiveras utifrån verksamhetens skapande av långsiktiga förmågor snarare än departementens direkta förväntningar.

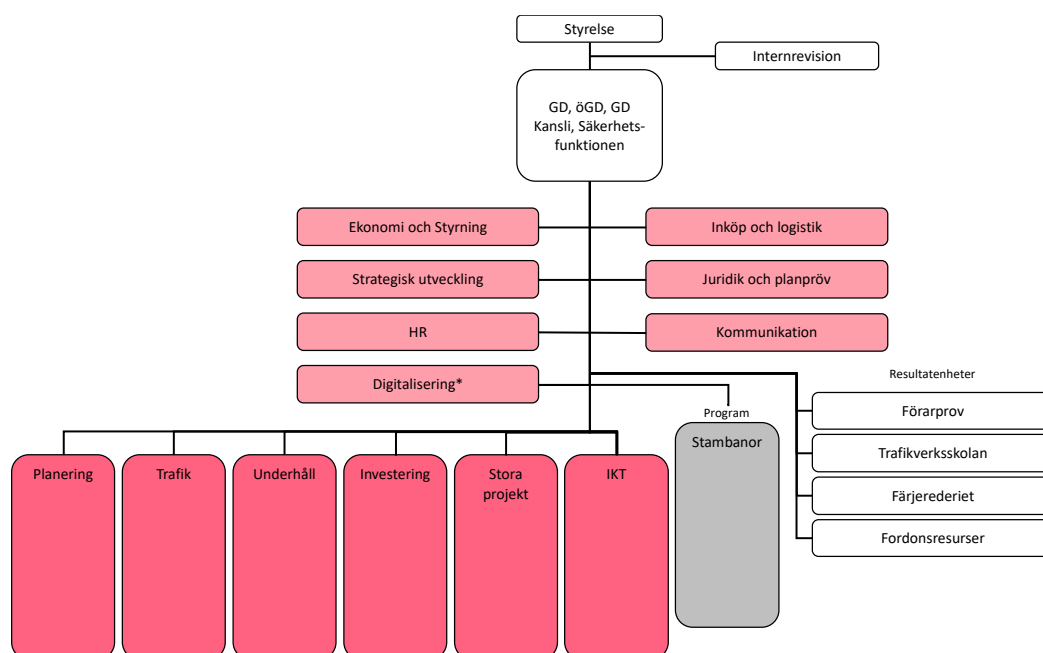
Styrningen av digitalisering bör ledas av en digitaliseringsdirektör<sup>34</sup> som utgör del av GDs ledningsgrupp och rapporterar direkt till GD. Digitaliseringsdirektör ansvarar för digitalisering och exekverar direkt styrning via Digital Ledning som ytterligare förstärks personalmässigt för att kunna ta sig an ett över tid tilltagande behov av koordinering (primärt utifrån portföljstyrningen). Med stöd i tidigare forskning<sup>35</sup> så bör digitaliseringsdirektören inledningsvis nyttjas för att signalera vikten av ökad takt och prioritering i relation till myndighetens digitalisering, för att därefter övergå (3-5 år) till en mer koordinerande roll efter det att vikten av digitalisering satt sig i verksamheten.

---

<sup>33</sup> För inspiration se Sundsvalls utvecklingsportal <https://utveckling.sundsvall.se/>

<sup>34</sup> Vi väljer här att referera till denna chef som "digitaliseringsdirektör", givet den föreslagna ansvarsfördelningen. Alternativa begrepp skulle kunna vara CIO (chef Digital Ledning) alternativt Utvecklingschef.

<sup>35</sup> <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/joms.12718>



Figur 8. Föreslagen organisationsförändring.

Motivet till skapandet av en ny central funktion för digitalisering är tvåfald. Först för att skapa rätt ledningsmässiga förutsättningar för Trafikverket för att ändamålsenligt leda arbetet med digitalisering. Därefter för att signalera prioritering. Alternativa upplägg som skapandet av utskott för ledningen ses som relevanta, men ej tillräckligt kraftfulla för det föreliggande behovet av tydlig ökning av takt i digitalisering<sup>36</sup>.

För att säkerställa tydlighet avseende IKTs roll i digitalisering, föreslås en tydligare gränsdragning där IKT ges ökade befogenheter och uppdrag avseende tidigare föreslagna vägledande principer och arkitektur under överseende av digitaliseringsdirektör. IKT bör även ges ökat mandat och uppdrag i relation till modernisering av underliggande digital infrastruktur (digitalt arv) där tydliga målsättningar bör ges i termer av avvecklingstakt av existerande och skifte över till mer ändamålsenlig infrastruktur. Detta behöver involvera en tydlig och betydande investeringsbudget för modernisering i en relativt sett snabb takt (5-10 år). Chef IKT rapporterar till digitaliseringsdirektör och ingår ej i GDs ledningsgrupp men bibehåller ägande avseende utvecklingsresurser. Samtidigt bör en ökad tydlighet avseende fördelning av medel för drift kontra utveckling eftersträvas tillsammans med efterlevnad av tydliga målsättningar avseende det samma. Prioritering av utvecklingsresurser hanteras i relation till forum digitalisering med utgångspunkt i den samlade portföljen beskriven ovan. Även här är transparens och tydlighet i principer för prioritering av stor vikt för att säkerställa legitimitet över tid. Förvaltningsobjektstrukturer/modell bör utredas med särskilt fokus på att representation ses över för att säkerställa en prioritering av rätt kompetens före rätt mandat<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Se HRO och vikten av signalering, särskilt i situationer av låg trovärdighet i <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0963868723000021>

<sup>37</sup> <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/portfoljstyrning-som-magiskt-tankande/>

Vid skapandet av tilltagande central styrning av delar av digitalisering är det av största vikt att man så långt som möjligt undviker trösklar för lokalt förankrad och driven verksamhetsutveckling. Tidigare studier pekar på vikten av just det lokala, och här är Trafikverkets höga grad av autonomi och chefsstyre en viktig förutsättning för att kunna få den kraft som behövs för att faktiskt förändra verksamheten i rätt riktning<sup>38</sup>. Detta innebär att ökad centralisering av kontroll nogga behöver avvägas så att man fokuserar på att skickliggöra medarbetare och chefer inom verksamhetsområdena snarare än motverkar dem. Med andra ord blir den interna marknadsföringen av den föreslagna förändringen ytterst kritisk, samt att man planerar för snabbt kunna visa upp positiva exempel på ny utveckling som konsekvens. Vidare blir även skapandet av centrala förmågor i form av metodstöd et cetera viktigt.

Tidigare studier av organisationer som utmärks av behovet av tidskritiska leveranser som Trafikverket är tydliga med att identifiera paradoxen mellan organisationens vidmakthållande och utveckling<sup>39</sup>. Medarbetare i dessa organisationer, liksom styrningen i sig kommer att verka för att motverka variation i organisationens förmåga. Genom detta så motverkas i grunden innovation och utveckling i alla andra sammanhang än ytterst lokalt och avgränsat. Mer vida effekter på verksamhetslogik och verksamhetsmodell är således mycket svåra att driva igenom, och samtliga insatser riskerar att motverkas och ytterligare förstärka upplevelsen av misslyckande i dessa insatser vilket gradvis urholkar trovärdigheten associerad till digitalisering. Ur detta perspektiv har denna typ av organisation väl uppbyggda försvarsmekanismer för den typ av förändring som digitalisering medför, vilket man behöver vara medveten om och ta höjd för redan vid planering.

Sammanfattningsvis finner denna studie att Trafikverket har goda förutsättningar att lyckas dra nytta ur digitalisering givet införandet av föreslagna förändringar. Myndighetens utmaningar har på ett förtjänstfullt sätt börjat adresseras av digital ledning, men för att öka den uppnådda nyttan med digitalisering krävs tydligare förutsättningar för att uppnå ändamålsenlighet, det vill säga att sätta en tydlig riktning och takt i digitaliseringsarbetet. Digitalisering som en metod för verksamhetsutveckling kan, om hanterad på rätt sätt, skapa ökade synergier inom myndigheten.

## 4.1. Rekommendationer

På basis av den genomförda studien ges följande rekommendationer till Trafikverket, baserat på två steg.

### STEG 1

- Etablera en gemensam syn på digitalisering som utgår från helheten och förser organisationen med möjligheter att skapa synergier och större effekter på övergripande verksamhetsmål snarare än fortsatt silofiering och suboptimering.
  - Etablera en begreppslista i linje med pågående arbete inom EVI.
  - Säkerställ att definitionen är tydlig i relation till fördelning av ägarskap och överlämning/koordinering mellan organisation/forum/funktioner/mandat.
  - Initiera utbildningsinsats kring digitalisering för bred spridning inom Trafikverket, inled med utbildning av ledning.

---

<sup>38</sup> För inspiration, se Sundsvalls digitaliseringsstrategi via <https://doi.org/10.24251/hicss.2022.777>

<sup>39</sup> <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0963868723000021>



- Skapa transparens kring samtliga utvecklingsinitiativ (anläggnings-, verksamhets- och tjänsteutveckling) inom Trafikverket genom etablering av aggregerad central portfölj (med underportföljer) under ledning av central funktion.
  - Utred omfång av vilka utvecklingsinitiativ som skall inkluderas i central portfölj. Överväg skiftat införande över tid, med prioriteringsordning 1. Verksamhetsutveckling, 2. Tjänsteutveckling och 3. Anläggningsutveckling).
  - Etablera tydlig samordning mellan teknikområden (IKT och anläggning).
  - Samordna med pågående initiativ kring portföljstyrning och inriktning/styrning i transformationskartan.
  - Utred konsekvenser av föreslagen portföljstyrning för prioritering och formulering av effektmål.
- Förtydliga ansvar, mandat och resurser för IKT.
  - Ge IKT i uppdrag att ta fram förslag på arkitekturella riktlinjer och principer för såväl utveckling som upphandling i linje med en vision om framtidens digitala infrastruktur, och förtydliga IKTs mandat i relation till avveckling av system.
  - Sätt tydliga mål och finansiella förutsättningar för modernisering av underliggande digitala infrastruktur.
  - Utred ändamålsenlighet och effektivitet i nuvarande finansieringsmodell (köp- och sälj).
  - Utred nuvarande förvaltnings- och styrmodell, med särskilt fokus på samordning.

## STEG 2

- Säkerställ att digitalisering lyfts in som del i myndighetsdialogen, där särskilda uppdrag säkerställs relaterade till verksamhetens omställning genom verksamhetsutveckling<sup>40</sup>.
  - Säkerställ tydlighet i fördelningen av tillväxt i administration- kontra uppdrag<sup>41</sup>.
  - Säkerställ att sakanslag i växande omfattning används för verksamhetsutveckling.
- Överväg att etablera Digitalisering som central funktion i Trafikverket under ledning av digitaliseringsdirektör (eller motsvarande) som rapporterar direkt till GD och är del av GDs ledningsgrupp. Detta genomförs genom:
  - Förtydligande av IKTs roll som förvaltande, inte utvecklande.
  - Expropriering av utvecklingsresurser från IKT till central funktion.
  - Etablera uppsökande verksamhet och undvik finansieringsmodeller som verkar kontraproduktiva för framdrift (t.ex. köp- och sälj).

<sup>40</sup> Se <https://www.regeringen.se/contentassets/b1b663838592440389c3040127eac01b/uppdrag-att-ta-fram-inriktningsunderlag-infor-den-langsiktiga-infrastrukturplaneringen-for-planperioden-20262037/> samt DIGGs arbete kring myndighetsdialog.

<sup>41</sup> Den digitala omställningen kommer att kräva investeringar i digitalisering, för att skapa rätt förutsättningar framgent för Trafikverket.

## 5. Avslutande kommentarer

*Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi.*

*Om vi vill att allt ska förbli som det är måste allt förändras.*

*Giuseppe Tomasi De Lampedusa, 1958, Leoparden.*

De Lampedusa beskriver en situation där den etablerade världsordningen rämningar i grunden, och hur tidigare ledande personer försöker navigera i sorgen över det som varit och längtan efter det som kan bli. Som forskare kring digitalisering i offentlig sektor lyser De Lampedusas verk starkt och vägledande kring hur vi kan förstå tiden vi lever i just nu.

I takt med att samhällets digitala utveckling fortgår och ny teknik som Chat-GPT utmanar tidigare ordning så blir det tydligare och tydligare att det som varit receptet för en väl fungerande offentlig sektor tidigare kanske numera är en del av patologin som motverkar funktionen framgent. Vi har under årtionden förfinat våra myndigheter, kommuner och regioner på basis av en låg grad av förändring i omgivningen, ständigt på jakt efter kostnadseffektivisering och ökad tillförlitlighet. På så sätt har vi blivit bättre och bättre på att vara relevanta i invånare och företagares ögon. Problemet som föreligger nu är att detta inte räcker.

Vi kan inte längre förfinas det vi har, utan måste i stället göra större ifrågasättanden av underliggande antaganden. Orsaken till detta är delvis teknikutvecklingen, men kanske mer utvecklingen av andra förutsättningar i samhället. Tidigare modeller har till exempel byggt på att vi kan anta god tillgång till personal som kan utföra manuella rutiner och ”göra arbetet”. När personal nu blir tilltagande svår att rekrytera, skapar detta större behov av genomgripande förändringar i hur vi levererar och vad vi levererar som värde för dem vi finns till för.

Samma utveckling målas nu upp som det egentliga startskottet till industrialiseringen i Storbritannien. Det var inte introduktionen av ny teknik som skapade industrialiseringen, utan kombinationen av tillgänglig teknik och en avsaknad av arbetskraft som en konsekvens av Napoleonkrigen. Först när dessa två faktorer sammanföll tog industrialiseringen egentlig fart<sup>42</sup>.

Med detta i åtanke är det klokt att tänka på digitalisering som en fortgående process som än så länge inte tagit egentlig fart. Då blir skapandet av rätt förutsättningar en nödvändighet, för att vi skall klara av att verka i linje med regeringens högt ställda målsättning om att bli bäst i världen på att tillgodogöra oss nyttorna med digitalisering. Men detta är svårt givet att den digitala transformationen av verksamheten påverkar djupt och medför en förnyad identitet för verksamheten, till skillnad från den IT-drivna verksamhetsutvecklingen som bara förfinar vår identitet<sup>43</sup>. Forskningen är här tydlig med att man

---

<sup>42</sup> [https://ideas.repec.org/p/gla/glaewp/2022\\_15.html](https://ideas.repec.org/p/gla/glaewp/2022_15.html)

<sup>43</sup> <https://westminsterresearch.westminster.ac.uk/item/qyv8v/unpacking-the-difference-between-digital-transformation-and-it-enabled-organizational-transformation>

behöver ha full respekt för den emotionella sidan av digitalisering, där medarbetare och chefer självfallet blir oroliga då verksamheten förändras mer eller mindre radikalt<sup>44</sup>.

Men om vi skall klara av att fullfölja vårt uppdrag över längre tid, utan att tappa det enorma förtroende och den fantastiska funktion som myndigheter som Trafikverket förtjänstfullt byggt upp måste, helt i linje med De Lampedusa "allt förändras". Vi måste sluta behandla digitalisering som något apart och något där vi skall försöka minimera dess effekt på kärnverksamheten<sup>45</sup>. Vi måste ta ett helhetsgrepp och förstå att den digitala utvecklingen förändrar själva förutsättningarna för att fortsätta vara relevanta i vår leverans<sup>46</sup>, och genomföra de förändringar som krävs för att vi till fullo skall dra nyttan av digitalisering. Detta börjar med att spänna bågen och sikta.

Göteborg 2023-06-27

Johan Magnusson

Nataliya Berbyuk-Lindström

Jacob Torell

Cecilia Höglund

Linnéa Jakobsson

---

<sup>44</sup> <https://hbswk.hbs.edu/item/leading-in-the-digital-era-a-new-roadmap-for-success>

<sup>45</sup> <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JBS-02-2021-0018/full/html>

<sup>46</sup> <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/joms.12760>