

TRAFIKVERKET

EN FÖRVALTNINGS- POLITISK HISTORIA

Bengt Jacobsson
Leonora Mujkic

Förvaltningsakademin

TRAFIKVERKET

EN FÖRVALTNINGS- POLITISK HISTORIA

Bengt Jacobsson
Leonora Mujkic

Den här rapporten har tagits fram inom ramen för forskningsprojektet *Trafikverket – modern myndighet*. Projektet är ett samarbete mellan Förvaltningsakademien vid Södertörns högskola och statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet. Projektet har finansierats av Trafikverkets forskningsportfölj nr. 6, vilket tacksamt noteras.

Södertörns högskola
SE-141 89 Huddinge

© Bengt Jacobsson, Leonora Mujkic, Förvaltningsakademien och Södertörns högskola

Omslag: Jonathan Robson
Formgivning: Per Lindblom & Jonathan Robson
Tryck: Elanders, Stockholm 2016

Förvaltningsakademien nr 8
ISBN: 978-91-87843-63-1

Innehåll

Trafikverket En förvaltningspolitisk historia	5
Första skedet: Alexanderhugget	8
Andra skedet: Stabilitet och förändring	20
Tredje skedet: Reorganisering av transportpolitiken	31
Styrningen av transportpolitiken – några avslutande kommentarer	47

Trafikverket

En förvaltningspolitisk historia

Trafikverket inrättades den 1 april 2010. Samtidigt med att den nya myndigheten skapades avvecklades Banverket, Vägverket och Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA). Regeringen skrev på sin hemsida att bildandet av Trafikverket var:

ett viktigt led i regeringens ambition att skapa ett trafikslagsövergripande synsätt, effektivisera processerna och skapa regional delaktighet inom transportområdet.¹

Möjligheter skulle skapas när kompetenser från olika transportsystem kunde mötas. I rollen som samhällsutvecklare skulle det nya verket skapa förutsättningar för goda transportmöjligheter i hela landet både för medborgarna och näringslivet. För att nå ett sammanhållet trafikverkssystem behövdes insatser från många aktörer i samhället, men Trafikverket (med sina cirka 6 500 medarbetare) skulle ta sitt ansvar samt ”uppmuntra andra att våga tänka vidare”.²

Det fanns påtagligt stora ambitioner med inrättandet av den nya myndigheten. Går vi till de officiella texterna skulle Trafikverket:

med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik,

¹ Näringsdepartementet, 2010, *Ny myndighetsstruktur: Trafikverket och Trafikanalys har bildats*. Nyhetsbrev. Publicerat 2010-04-16.

² Trafikverket, 2010, *När vi nu tänker tillsammans, kan det bli ännu grönare, tryggare och smidigare*.

järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket ska med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem. Trafikverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås (SFS 2010:185, 1 §).

Trafikverket var – betonades det i samtida texter från myndigheten – svaret på den efterfrågan som fanns när det gällde trafikslagsövergripande synsätt, tydligare kundperspektiv, stärkt regional förankring och effektivare organisation. Avsikten var också att det nya Trafikverket skulle ”stödja innovation och produktivitetförbättring i anläggningsbranschen”.³

Genom att agera som en ”... professionell beställare och byggherre” skulle myndigheten stimulera effektivisering och konkurrens. Ambitionen var att verket genom sitt sätt att beställa skulle utveckla anläggningsbranschens effektivitet och produktivitet. Att attrahera utländska leverantörer var ett led i detta, eftersom sådana i sin tur skulle kunna bidra till nya erfarenheter och innovativa tekniska lösningar.⁴ Utmaningen var att ”hitta de bästa lösningarna i ett samhällsperspektiv”, få ”mer nytta för pengarna” och en ökad effektivitet.

Det trafikslagsövergripande synsättet bäddade för samverkan. Verket skulle samverka med företag och enskilda; regioner och kommuner; forskning och frivilligorganisationer. Genom en ny beställarroll skulle produktiviteten öka, och marknader utvecklas. Trafikverket skulle inte självt bygga och underhålla, utan istället beställa av andra. Verket skulle utveckla sitt internationella aktörskap, både i EU och internationellt. Den nya myndigheten skulle också ha en kultur som kunde stödja den nya inriktningen. Helhetssyn, samverkan och kvalificerad upphandling förutsatte dock kompetenser som möjligen ännu inte fanns.

³ Trafikverket, 2010, *Trafikverket – här börjar resan* (broschyr 2010-03-11, s. 5).

⁴ Trafikverket, 2012, *14 av Sveriges största satsningar på infrastruktur 2011 – en summering av året som gått*. 2012:097, s. 15).

Trafikverkets strävan var att utvecklas till en ”modern myndighet”. Ett antal värdeord preciserades: lyhördhet, nyskapande och helhetssyn. Verket ville uppfattas som en ”lyhörd och professionell myndighet med blick för helheten”. Trafikverkets verksamhetsidé var samhällsutvecklarens, det vill säga en som ”varje dag utvecklar och förvaltar smart infrastruktur”.⁵ Samhällsutvecklandet hängde ihop med Trafikverkets vision, det vill säga att *alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt*. Tillsammans med sina samarbetspartners skulle verket kunna erbjuda ett smidigt, säkert och effektivt transportsystem, och därigenom underlätta ”livet i hela Sverige”.⁶

Bakom en till synes byråkratisk omstrukturering rymdes således höga ambitioner. I den här rapporten ska vi beskriva transportpolitikens styrning från 1980-talets slut och fram till Trafikverkets bildande. Linjerna skulle kunna dras ut ännu längre, men vi håller oss till de senaste 25 åren. Vi kommer att beskriva tre olika perioder. Den första är den organisering som skedde i slutet av 1980-talet – framförallt uppdelningen av SJ – där förutsättningarna för konkurrens skapades. Den andra är en mellanperiod då verkningarna av 1980-talets organisering blev allt tydligare, och där det skapades interna marknader inom de båda myndigheterna Banverket och Vägverket. Den tredje fasen är den där kronan på verket just är inrättandet av Trafikverket. Berättelsen ger måhända intryck av tydligt avgränsade perioder, men handlar snarare om en gradvis förändring där det finns några tydliga formativa moment.

I ett avslutande avsnitt ska vi mer explicit sätta in styrningen av transportpolitiken i ett förvaltningspolitiskt sammanhang. Styrningen av transportpolitiken kan inte ses som ett isolerat skeende utan bör snarare betraktas som ett slags förvaltningspo-

⁵ Trafikverket, 2012, *Trafikverkets strategiska utmaningar* och i Trafikverket, 2012, *När vi nu tänker tillsammans, kan det bli ännu grönnare, tryggare och smidigare*.

⁶ Trafikverket, 2012, *Alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt – Trafikverkets verksamhet och organisation*.

litiskt mikrokosmos. Många av de idéer som har varit inflytelserika inom transportpolitiken – konkurrens och marknadstänkande, managementidéer, renodling, samverkan etc. – avspeglar bredare trender inom den generella förvaltningspolitiken. Det är därför angeläget att placera in de förändringar som sker inom transportpolitiken (och hos Trafikverket) i ett bredare förvaltningspolitiskt sammanhang. Studier av Trafikverket ger samtidigt viktiga pusselbitar för att förstå statsförvaltningens omdaning.

Första skedet: Alexanderhugget

En kort bakgrund är nödvändig för att förstå det som hände inom trafikpolitiken under slutet av 1980-talet, det vill säga den period där vår historia börjar. Socialdemokraterna hade regerat sedan 1982, och tydligt markerat att statens roll inte (längre) var att hålla olönsamma branscher och företag under armarna. Såväl socialdemokraternas planeringspolitik som de borgerliga regeringarnas industriakutpolitik (från det sena 1970-talet), betraktades som finansiellt omöjliga och idémässigt omoderna. Politiken skulle inte motverka strukturförändringar, utan se till att omvandlingar kunde ske under acceptabla former. I den ekonomiska politiken utmanades idéerna från Keynes. Vägen ut ur krisen handlade (ur finansdepartementets perspektiv) om en stram budgetpolitik och åtgärder på utbudssidan (avregleringar, skatteförändringar etc.) för att bryta upp flaskhalsar och få ekonomin att fungera bättre.

Förvaltningspolitiskt pågick under stora delar av 1980-talet en kamp mellan olika idéer. I regeringskansliet fick detta ett tydligt uttryck i en konflikt mellan ett civildepartement (lett av Bo Holmberg som kom från kommunpolitiken) som betonade demokrati och lokal delaktighet och ett finansdepartement (lett av Kjell-Olof Feldt) som i hög grad stod för ett mer marknadsliberalt och managementinriktat tänkande. Kampen vanns av idébärrarna i finansdepartementet, och tjänstemän skolade där kom efterhand i hög grad att befolka många centrala positioner i

staten. Vissa argumenterade för att det här skedde en marknadsliberal synvända, medan andra hävdade att en mer pragmatisk insikt hade vuxit fram om att den offentliga sektorn inte kunde tillåtas växa och att budgetunderskottet skulle pressas ned.

Den fond mot vilken diskussionerna om trafikpolitikens problem i det sena 1980-talet skedde, kännetecknades av att tre föreställningar hade kommit att bli alltmer viktiga. För det första fanns en av många omfattad tanke om det positiva värdet av konkurrens och marknader. Staten skulle reglera mindre och se till att det skapades rättvisa förutsättningar för konkurrens. För det andra hade företagsidéer blivit starka. Företag kom i hög grad att ses som organisationer att efterlikna. Många generaldirektörer i staten beskrev näringslivet som ”... the more beautiful sister”.⁷ För det tredje hade managementidéer, metoder och tekniker blivit än mer viktiga än tidigare. Även om verksamheter fortfarande bedrevs inom det offentliga var det viktigt att dessa också styrdes av en rationalitet som liknade den som fanns inom privata företag.

Självfallet är det en alltför stark förenkling att påstå att det sena 1980-talet helt dominerades av idéer om marknader, företag och managementidéer. Det fanns starka traditioner som stod för något annat och det fanns betydande motkrafter mot konkurrensutsättning och privatisering. I regeringskansliet vann dock finansdepartementets linje över civildepartementets mer alternativa reformuppläggning och från 1988 var det inte civildepartementets förnyelseprogram som gällde längre, utan mer företagsinspirerade modeller.⁸ Det har också hävdats vara i mitten av 1980-talet som organisationskonsulterna i stor skala trädde in på

⁷ Uttrycket kommer från Barbara Czarniawskas studie av svenska generaldirektörer. Studien finns redovisad i artikeln *The ugly sister: On relationships between the private and the public sectors in Sweden, 1985*, *Scandinavian Journal of Management Studies*, s. 83-103.

⁸ Ivarsson Westerberg, Anders, 2014, *New Public Management och den offentliga sektorn*. Boken är ett kapitel i boken *Det långa 1990-talet. När Sverige förändrades* (gemensamt redigerad av Anders Ivarsson Westerberg, Ylva Waldemarsson och Kjell Östberg, Boréa förlag).

scenen, bland annat för att förmedla det nya in i den gamla världen.⁹ Som vi ska se nedan gällde detta bland annat inom trafikpolitiken.

Vad var det som tvingade fram en ny politik på trafikområdet? Vad var det som bidrog till att trafikpolitiken ”öppnade sig” mot den förvaltningspolitiska diskussionen? Varför fortsatte den inte bara som tidigare, i enlighet med den organisering som hade lagts fast i slutet av 1970-talet? Förklaringen handlar i hög grad om att 70-talets politik inte på något ändamålsenligt sätt hade förmått hantera den konflikt som alltid hade funnits inom trafikpolitiken, nämligen den mellan företagsekonomi och samhällsekonomi.

Redan i 1907 års taxekommitté hade det sagts att statens järnvägar hade en dubbel uppgift: dels att främja samfärdseln för att utveckla landets potential; dels att täcka sina kostnader och förränta kapitalet. Kommittén menade att:

... [Å]sigterna om vilkendera av dessa båda uppgifter som är den viktigaste hafva växlat i olika länder och äfven i samma land under olika tider, beroende på allmänna politiska och ekonomiska synpunkter.¹⁰

Sedan 1900-talets början hade uppfattningarna om hur detta dilemma skulle hanteras skiftat, men spänningen mellan dessa båda uppgifter levde påtagligt vidare också 80 år senare.

Så länge Statens Järnvägar (SJ) både körde tågen och ansvarade för den samhälleliga infrastrukturen, hanterades konflikten i hög grad inom affärsverket SJ. 1963 års trafikpolitiska beslut hade byggt på att målet om en ”tillfredsställande transportförsörjning” skulle nås genom att olika trafikslag konkurrerade på lika villkor, och att alla trafikslag bar sina egna kostnader. I princip

⁹ Mellbourn, Anders, 1986. *Bortom det starka samhället*. Stockholm: Carlssons.

¹⁰ Diskussionen finns redovisad i Arne Sjöbergs kapitel om Ekonomi och taxor i *Sveriges järnvägar hundra år* (Sjöberg 1956) och den tas också upp av Brunsson, Nils, Forssell, Anders och Winberg, Hans, 1989, *Reform som tradition* (EFI).

var det samhällsekonomiska kostnader som avsågs, men så mycket vägledning gav inte detta eftersom det inte fanns något system för att identifiera, mäta och värdera dessa kostnader. SJ skulle fatta sina beslut på företagsekonomiska grunder, vilket ledde till omfattande nedläggningar av bansträckor (i hög grad övergång till busstrafik). SJ drog på detta sätt på sig en massiv kritik.

1963 års trafikpolitiska beslut hade kritiserats för att ha lett till nedläggningar av järnväg, trots att sådana inte var samhällsekonomiskt motiverade. SJ fick särskild ersättning för att köra tåg på det ”trafiksvaga nätet”, men hade inte i uppgift att göra samhällsekonomiska bedömningar. När det gällde vägtrafiken hade Vägverket utvecklat en samhällsekonomisk kalkylmetodik, och myndighetens investeringar i vägar finansierades med årliga anslag. Det fanns en uppenbar risk att dessa två system med olika grundläggande logik inte skulle leda till någon konkurrensneutralitet mellan väg och järnväg. Många fruktade att de företagsekonomiska kraven på SJ skapade en situation där det investerades för lite i järnväg.

Den trafikpolitiska propositionen från 1979 hade betonat betydelsen av ett decentraliserat planeringssystem och en ökad samverkan mellan aktörer på olika nivåer. Från och med nu blev samhällsekonomi något som var självklart önskvärt. Detta betydde dock inte att det fanns någon samsyn när det gällde frågan om genom vilka mekanismer som detta för samhället bästa skulle uppnås. Kalkylidén (samhällsekonomiska kalkyler, cost-benefit-analyser etc.) hade kommit att bli relativt väl utvecklad inom nationalekonomin, men rymde en hel del värderingsproblem som inte självklart kunde hanteras inom ramen för paradigmet. Ett alternativ blev att inkludera så många intressenter som möjligt i planeringsprocesserna för att därigenom göra det sannolikt att alla viktiga intressen skulle kunna tillgodoses.

Under 1980-talet uppstod ett alternativ både till det rationalistiska synsättet och till förhandlingsplaneringen: marknadslösningar. Konkurrens hade lovprisats tidigare, men det var en låtsad konkurrens där ingenjörer och ekonomer räknade fram ett

slags ”skuggpriser” som skulle kunna skapa en rättvis konkurrens mellan trafikslag. I spåren av en allmän kritik mot centralism, byråkrati och kollektiva lösningar, uppstod nu diskussioner om mer av ”riktiga” marknadslösningar. 70-talets trafikpolitiska beslut hade också gjort det möjligt för regionala huvudmän att upphandla trafik av andra än SJ, och det framstod inte längre som självklart att enbart SJ skulle köra tåg. Nyliberala idéer förordade värdet av konkurrens på järnväg (både när det gällde person- och godstrafik) men också mellan olika trafikslag.

Under mitten av 1980-talet växte också en annan diskussion fram, som betonade infrastrukturens betydelse för näringslivets tillväxt. Inom ramen för det som kallades *European Roundtable of Industrialists* argumenterades för omfattande infrastrukturella investeringar för att den europeiska industrins konkurrenskraft skulle kunna värnas.¹¹ Rapporten *Missing Links* från 1984 pekade ut var de mest angelägna investeringarna borde göras (den följdes av rapporter om nödvändiga infrastrukturella satsningar i Skandinavien). Här skapades en efterfrågan på investeringar anpassade efter näringslivets behov, och som förutsatte aktiva politiker som var beredda att intervensera i investeringsplaneringen. Marknadsidén byggde på att konsumenternas intressen skulle tillgodoses, men det som här efterfrågades var snarare en rationell planering efter näringslivets intressen.

1980-talet kan ses som ett decennium där flera olika och delvis motstridiga idéer var i svang. De rationalistiska planeringsidealerna (kalkylmodellen) var inte lika omhuldade som tidigare, om än att de levde vidare inom Vägverket och förespråkades av nationalekonomisk expertis. Det uppstod diskussioner om mer förhandlingsinriktade och inkluderande planeringsmetoder, även om det knappast fanns några etablerade modeller för hur sådana processer skulle utformas. Det började alltmer att propageras för marknadsidéer – generellt inom förvaltningspolitiken men också

¹¹ *European Roundtable of Industrialists* var ett nätverk av europeiska storföretag med den svenske Volvochefen Pehr G. Gyllenhammar som ordförande.

specifikt inom transportsektorn. Varför skulle inte konsumenter (enskilda och företag) kunna tillägna sig nyttan av konkurrens? Samtidigt med marknadsidéerna uppstod också starka krav från näringslivet på en infrastruktur som kunde stärka nationell och europeisk konkurrenskraft. Och det fanns, som alltid, en och annan riksdagsledamot som älskade att motionera till förmån för sin egen lokala järnväg eller vägstump.

Ovanstående snabba exposé ger varken rättvisa åt historiens snåriga vägar eller den komplexitet som kännetecknade det infrastrukturella fältet vid 1980-talets mitt och slut. Den visar ändå upp en del av den problematik som kännetecknade trafikpolitiken, och som skulle leda fram till en helt ny organisering. Som så ofta blev det dock något mer akut som ledde till att politiken mobiliserades, och som drev fram reformer. SJ hade – som så många gånger tidigare – hamnat i ekonomisk kris. Den akuta frågan var således mindre hur kommunikationsdepartementet skulle ställa sig i tidens ideologiska skärmytslingar, utan den var mer prosaisk: vad i hela friden ska vi göra med SJ?

Redan i början av 1980-talet hade SJ varit ett företag i djup kris. Det trafikpolitiska beslut som hade fattats av riksdagen 1979 hade inte löst några av sektorns (och organisationen SJ:s) grundläggande problem. En finansiell rekonstruktion 1983 där 700 miljoner ”lyftes av” hade åstadkommit en liten frist, men snart var minussiffrorna tillbaka. De prognoser som gjordes visade på miljardförluster fram emot slutet av 1980-talet och mångmiljardförluster i början av det därpå följande decenniet. Den stora organisationsförändring som hade initierats i början av 1980-talet (som hette VO 80) – och som skulle skapa en rationell och effektiv organisation – uppfattades av de allra flesta som misslyckad.

Missnöjet i kommunikationsdepartementet hade vuxit (likasom förstås hos finansdepartementet), men också SJ:s ledning insåg att en förändring var nödvändig. SJ anlätade konsultföretaget Indevo (som tidigare hade arbetat med kommunikationsdepartementet) för att förbättra den interna kommunikationen i verket. Det visade sig ganska snart att problemen inte handlade

om intern kommunikation. En krisgrupp inrättades i SJ, och i den ingick också statssekreteraren vid kommunikationsdepartementet. Från departementets sida förordades en ordentlig översyn. Konsultföretaget Indevo fick så under 1986 ett uppdrag av SJ:s styrelse att genomföra en förutsättningslös genomgång av verksamheten vid SJ. Konsulterna presenterade sin analys och sitt förslag till reform i februari 1987.¹²

Reformens kärna var att SJ skulle bli ett affärsmässigt företag: världens bästa transportföretag och en av de mest attraktiva arbetsplatserna i Sverige. SJ:s organisation skulle vara marknadsorienterad och SJ skulle ha ett delegerat resultatansvar. Några så kallade fria nyttigheter skulle inte längre finnas och kapitalutnyttjandet skulle bli mer effektivt. SJ skulle koncentrera sig på tågtrafiken. Verksamheten skulle delas upp i ett ”affärs-SJ” och ett banverk. Allt som inte var järnvägsrelaterat skulle säljas ut. Styrelsen vid SJ beslutade om den här inriktningen av reformarbetet, samtidigt som samtal fördes med kommunikationsdepartementet (och finansdepartementet) om innehållet i den kommande propositionen. Framförallt gällde samtalen med Regeringskansliet hur de omedelbara finansiella förlusterna skulle täckas.

Affärsmässigheten stod i centrum och SJ skulle framgent utvecklas på affärsmässiga grunder. Alla affärer skulle vara eller planeras bli lönsamma. Affärsmässigheten innebar också – var det åtminstone tänkt – att relationerna till regeringen inte skulle behöva vara så täta som de tidigare hade varit. Det var en ny reform – Nya SJ – som skulle etableras och förankras i organisationen (parallellt med att arbete pågick i departementet med att ta fram en ny proposition). Flera personer lämnade i de här processerna sina ledande befattningar. Bland annat avgick Bengt Furbäck som generaldirektör för SJ. Hans bakgrund som tjänsteman och statssekreterare rimmade inte väl med den nya affärsmässiga inriktningen.

¹² Beskrivningen av reformen Nya SJ bygger i hög grad på Brunsson, Nils, Forssell, Anders och Winberg, Hans, 1989, *Reform som tradition. Administrativa reformer i Statens Järnvägar*. Ekonomiska Forskningsinstitutet.

Det skapades inom SJ en projektorganisation som efterhand tänktes övergå till en ordinarie organisation. Det som etablerades var således en slags ”skuggorganisation”, och den leddes av projektledaren Stefan Pettersson från Indevo. Man kan säga att konsultföretaget för en tid tog över ledningen av SJ. Projektledaren inledde det första sammanträdet med projektledningsgruppen i maj 1987 på följande sätt:

Den projektledare som inte tror och helhjärtat ställer upp på den inriktning och de övriga förutsättningar för arbetet som styrelsen och personalorganisationerna ställt sig bakom skall under seminariets gång deklarerat detta och lämna arbetet. (Brunsson m.fl., 1989, s. 94)

En speciell tidning utkom under projektet Nya SJ för att informera om vad som var på gång. Nya SJ presenterades som ”den mest genomgripande förändringen i modern tid”. I det första numret sades att reformens huvudmål var: a) SJ skall bli världens bästa transportföretag; b) SJ skall överleva av egen kraft; och c) SJ skall vara en av Sveriges attraktivaste arbetsplatser. Nyckelorden var: marknadsanpassning, resursanpassning och decentraliserad affärsorganisation.

Den trafikpolitiska proposition som presenterades för riksdagen i november 1987 innebar en genomgripande reorganisering. SJ delades upp i ett affärsverk som skulle köra tåg och ett banverk som skulle stå för infrastrukturen. Samtidigt skulle den lokala och regionala (huvudsakligen olönsamma) trafiken skötas av regionala trafikbolag. En ny finansiell modell etablerades där SJ betalade för att köra tåg, enligt en modell för prissättning som kombinerade marginalkostnader med fullt kostnadsansvar. Ledningen förändrades. SJ fick en ny (mer) professionell styrelse i september 1987. SJ fick också i februari 1988 en ny generaldirektör, Stig Larsson, med erfarenheter från näringslivet. Konsulten och projektledaren Stefan Pettersson hade under projektets gång utsetts till vice generaldirektör.

En viktig idé med organiseringen var att SJ skulle få fler frihetsgrader visavi ägaren. Hur knepig den relationen var visade sig dock i samband med propositionsarbetet, då frågan om statens avlastning av kostnader via ett nytt banverk blev föremål för intensiva förhandlingar. Det framstod inte som alldeles självklart att regeringen skulle kunna skapa den organisatoriska ram som SJ önskade. Projektarbetet löpte på hos SJ, dock något försenat som en följd av att nya affärsområdeschefer inte hade kommit på plats i enlighet med tidplanen.

En allmän känsla i Regeringskansliet på våren 1988 var att detta var SJ:s sista chans. Nu måste en förändring verkligen komma till. Verksamheternas komplexitet blev dock påtaglig när idéerna väl skulle implementeras i praktiken. Så här funderade en av de äldre cheferna om det pågående förändringsarbetet:

Varje dag tillsätter man två-tre nya projektgrupper, alla med någon Indevokille inblandad, det är inte bra. Men slutligen gör det väl inte så mycket om 2 000 administratörer håller på och flyttar streck. Vi har ändå 35 000 som gör jobbet. Det kommer nog inte att hända mer med detta än med VO 80 (vår kommentar: VO var den tidigare organisationsförändringen). De som arbetar med projektet ser det redan som genomfört. (Brunsson m.fl. 1989, s. 100)

Det uppstod i reformen Nya SJ ett stort avstånd mellan principer och idéer, å ena sidan, och praktiken, å andra sidan. Det tycktes, menade de forskare som följde förändringen, som att idéer och praktik verkade under såpass olika villkor att det sällan var möjligt att översätta det ena till det andra. Komplexiteten i verksamheten gjorde alltid att idéerna någonstans stötte på patrull. Principerna kunde bara framstå som vackra så länge som de inte behövde genomföras.

Så här såg förändringsprocessen ut från insidan av SJ. Situationen var anmärkningsvärd. Ledningen av hela verksamheten hade under en tid lämnats i händerna på ett konsultföretag. Den nye generaldirektören hade initialt givit sitt stöd åt Nya SJ-refor-

men, men det arbetet ansågs i huvudsak avslutat. Marknadsregionerna skulle ersättas av divisioner och affärsområden, och av en stark central samordnande ledning. Målet var att inom fyra år kunna visa upp ett positivt resultat. Det sattes igång ett arbete med affärs- och verksamhetsplaner enligt den så kallade LOTS-modellen, det vill säga förändringen av arbetssättet skulle ske med hjälp av nya konsulter och de mest moderna idéerna.

Om vi flyttar över intresset till politiken och regeringen är det tydligt att trafikpolitiken under 1980-talet försökte hantera det klassiska problemet med att SJ både skulle vara lönsamt och ta ett samhällsansvar, det vill säga vara "hela folkets järnväg". Månövrerandet mellan politiska och ekonomiska krav skulle nu lösas genom att ett banverk skapades som på samhällsekonomiska grunder skulle avgöra frågor om järnvägens infrastruktur, samtidigt som SJ på företagsekonomiska grunder skulle bestämma var och hur ofta det skulle köras tåg. Förvaltningen skildes från företaget. Det var inte självklart att alla skulle acceptera den här "lösningen" på det klassiska problemet, men för tillfället var det en ordning som många kunde enas om.

Det här var en lösning som passade väl in i det dominerande förvaltningspolitiska tänkandet under slutet av 1980-talet. Så tolkade också forskarna som studerade reformarbetet på SJ situationen:

Ett sätt att uppfylla längtan efter handling kan vara att ansluta sig till det handlingsprogram som för tillfället dominerar en samhällssfär, som är mest modernt. Och som vi vet föreskriver rådande organisationsmode ökad affärsmässighet, marknadsorientering och resultatansvar som lösningar på sådana organisatoriska problem som bristande lönsamhet, styrproblem, byråkrati, tungroddhet och ineffektivt resursutnyttjande. (Brunsson m.fl. 1989, s. 83)

De här lösningarna prövades inte enbart i företag utan i många olika organisationer vid den här tidpunkten. Företagiseringsidéerna hade etablerats och näringslivet sågs i hög grad som förebilder för det offentliga. Att skilja ut det som handlade om statli-

ga kärnuppgifter (exempelvis att tillhandahålla infrastruktur) från det som många olika aktörer i konkurrens skulle kunna stå till tjänst med (exempelvis att transportera människor och gods), passade väl in i den idé om renodling som genomsyrade det förvaltningspolitiska tänkandet.

Vad var det då som föreslogs i 1988 års trafikpolitiska beslut? Det huvudsakliga motivet var finansiellt. Staten hade tidigare (som en följd av den trafikpolitik som hade lagts fast på 1970-talet) av regionalpolitiska skäl köpt transporttjänster av SJ, samtidigt som staten i efterhand hade fått kompensera SJ för underskottet på det resterande nätet, de så kallade affärsbanorna. Det här underskottet beräknades bli cirka 1,7 miljarder kronor 1990. I propositionen från 1988, som kom att heta *Trafikpolitiken inför 90-talet*, lanserade regeringen ett antal förslag för att komma tillrätta med de problem som fanns.¹³ SJ delades upp i ett Banverk och ett affärsdrivande SJ. Banverket skulle finansieras direkt från statsbudgeten, medan det nya så kallade affärs-SJ efter ett par år tänktes bli självbärande. Istället för att i efterhand kompensera SJ för förluster skulle riksdagen i fortsättningen via anslag finansiera infrastrukturen.

Järnvägen delades in i stomjärnvägar och länsjärnvägar. SJ hade till att börja med ensamrätt på att bedriva trafik på stornätet samt all godstrafik. Trafikhuvudmännen (som hade skapats under 1970-talet) fick ansvar för trafiken på länsjärnvägarna. De regionala järnvägarna kom på detta sätt att öppnas upp för upphandling där länstrafiken fungerade som beställare. Huvudmännen skulle enligt propositionen ges ”rimliga ekonomiska förutsättningar för sin verksamhet”. Investeringar i infrastruktur, det vill säga det som Banverket fortsättningsvis skulle sköta, skulle ske på samhällsekonomiska grunder. Det nya affärs-SJ skulle betala för att bedriva trafik enligt en modell som både innehöll fasta och rörliga kostnader. Staten skulle även fortsättningsvis kunna köpa interregional persontrafik som var regionalpolitiskt motiverad men som inte kunde upprätthållas på företagsekono-

¹³ Prop. 1987/88:50, *Trafikpolitiken inför 90-talet*.

miska grunder. Frågan var förstås om den organisatoriska lösning som genomfördes verkligen skulle leda till att staten kom tillrätta med de finansiella problemen (underskott i järnvägstrafiken).

En samtida bedömare, Jan-Eric Nilsson, var kritisk till den hast med vilken propositionen hade arbetats fram (i en artikel i tidskriften *Ekonomisk Debatt*). Regeringen hade inte förberett förslaget i en offentlig utredning, utan istället tagit fram det internt. Som vi såg ovan var motivet för detta en uppfattning att läget för SJ hade blivit akut, och att något omedelbart behövde göras. Nilsson menade att det i beslutsunderlagen inte fanns något som gjorde det möjligt att bedöma effekterna av den nya organisationen, och frågade sig om man hade: "... fallit för en modenyck och infört affärsmässighet där detta inte är motiverat ...".¹⁴

Som vi såg tidigare drevs reformarbetet i hög grad av problem och processer inom SJ. Bedömningen var förmodligen att en parlamentarisk beredning påtagligt skulle ha försenat den nödvändiga förändringen. På det hela taget fanns en stark samsyn (mellan SJ och regeringen) när det gällde vilka förändringar som var önskvärda. Skattebetalarna skulle inte behöva subventionera tågbiljetter. Järnvägstransporterna skulle i ökad utsträckning bära sina egna kostnader. Infrastrukturen skulle av det nya Banverket bedömas utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. SJ skulle drivas affärsmässigt och ha en effektiv och rationell organisation.

Propositionen förelades riksdagen av kommunikationsminister Sven Hulterström den 7 januari 1988. Arbetet med propositionen hade skett parallellt med att det "Nya SJ" höll på att växa fram. I propositionen noterades först att varken 1963 års eller 1979 års trafikpolitiska beslut hade fått det avsedda genomslaget i praktiken. Verkligheten hade istället, sades det, "... i hög grad kommit att präglas av varje trafikgrens egna förutsättningar och historik".¹⁵ Därför hade 1963 och 1979 års principer kommit att "... tillämpas jämsides eller sammanblandade inom olika delar

¹⁴ Den nya trafikpolitiken – något för 90-talet? Jan-Eric Nilsson i *Ekonomisk Debatt*, 3/88).

¹⁵ Prop. 1987/88:50, *Trafikpolitiken inför 90-talet*. Bilaga 1, s. 9.

av transportsektorn”.¹⁶ Det var dock inte det som motiverade den nya trafikpolitiska inriktningen. Istället var det ett antal konkreta problem, bland annat att ”ta igen eftersläpningar i utbyggnaden av infrastrukturen” och att det fanns ett behov av omedelbara åtgärder för att komma tillrätta med krisen i SJ.

Arbetet med propositionen skedde med hjälp av tillkallade experter och konsulter, men ägde rum inom kommunikationsdepartementet. En stor mängd rapporter togs fram som gällde olika aspekter av trafikpolitiken. Rapporterna hade remissbehandlats. Seminarier, utfrågningar och konferenser hade hållits liksom samtal med flera av intressenterna inom sektorn. Det omfattande beredningsarbetet skulle, kunde man tycka, ha kunnat äga rum i en offentlig utredning, men uppenbarligen nödvändiggjorde den ekonomiska situationen för SJ ett påskyndande av det politiska alexanderhugget: särskiljandet av SJ:s förvaltande från dess affärsmässiga uppgifter.

Andra skedet: Stabilitet och förändring

Hur såg styrningen av trafikpolitiken ut vid ingången av 1990-talet? Vad kännetecknade organiseringen? Det allra viktigaste var att SJ hade delats upp och att det hade skapats en helt ny formell organisation: Banverket. Att köra tåg (som affärsverket SJ skulle fortsätta att göra) och att sköta infrastrukturen (som förvaltningsmyndigheten Banverket framöver skulle göra) hade organisatoriskt kopplats isär. Förutsättningar hade därigenom skapats för att också andra aktörer än SJ skulle kunna komma in och konkurrera om resenärernas gunst. Alexanderhugget hade öppnat för avreglering och konkurrensutsättning.

Det var också betydelsefullt i detta skede att läns huvudmän hade fått ta över trafikeringsrättigheterna på länsjärnvägarna. Ville de underhålla och köra tåg där var det gott så, men om de inte ville det skulle dessa järnvägar läggas ner. Så var tanken. SJ skulle därigenom kunna bedriva sin egen verksamhet enligt af-

¹⁶ Ibid., s. 9.

färsmässiga principer, och man skulle kunna undvika det eviga problemet med SJ:s dåliga finanser.

En viktig del av organiseringen var också att det hade skapats ytterligare en organisation – Järnvägsinspektionen – som hade till uppgift att ge tillstånd och godkänna fordon och spåranslagningar enligt järnvägssäkerhetslagen. Inspektionen skulle också utreda allvarliga tillbud och olyckor. Järnvägsinspektionen skapades i samband med avskiljningen av banavdelningen på SJ, och bland förklaringarna till dess tillkomst var bland annat ett antal järnvägsolyckor under 1980-talet. Järnvägsinspektionen var administrativt inordnad i Banverket, men fristående i sin myndighetsutövning.

Vi hade således fått en renodling där en del av staten körde tåg (med affärsmässighet som drivkraft), en annan skötte infrastrukturen (med samhällsekonomi som drivkraft) och en tredje såg till att allt gick rätt till (med säkerhet som drivkraft). Hur positionerades dessa organisationer? Banverket och Järnvägsinspektionen hade placerats i sfären förvaltningsmyndigheter, medan SJ i högre grad än tidigare fanns i företagssfären. Det fanns också idéer om att olika delar av SJ framöver skulle kunna bolagiseras och drivas ”än mer” affärsmässigt. Allt som inte var relaterat till järnväg skulle kunna säljas ut. Organiseringen innebar en tydlig re-positionering närmare marknaden av vissa av statens aktiviteter. Banverket positionerades som en slags tvilling till Vägverket. Båda dessa myndigheter skulle inom sina respektive fält (järnväg och väg) på samhällsekonomisk grund ansvara för den trafikpolitiska infrastrukturen. Den nyinrättade Järnvägsinspektionen skulle tillsynas, kontrollera och utreda. I relation till SJ och Banverket hade inspektionen en granskande uppgift.

Hela det nya systemet utformades på ett sätt som öppnade för konkurrens. Länshuvudmännen kunde låta nya operatörer köra tåg på de banor som inte ansågs affärsmässiga av SJ. Industrin hade legat på regeringen för att den ville köra sitt eget gods, och propositionen öppnade också för detta. Generellt innebar den nya organiseringen att det öppnades möjligheter för en framtida

konkurrens på järnvägen. Enskilda medborgare och företag skulle i ökad utsträckning själva avgöra hur de skulle ordna sina transporter, skrev regeringen i sin proposition. ”Kundens behov ska sättas i centrum på ett mer markerat sätt än hittills”.¹⁷

När det gällde relationen till politiken fanns tydliga ambitioner att komma ifrån den närhet som de eviga problemen med finansieringen av SJ:s underskott skapade. Genom att ge SJ rimliga affärsmässiga förutsättningar och genom att se till att verksamheten sköttes på ett modernt och professionellt sätt, skulle det vara möjligt att hålla en större distans till affärsverket än tidigare. Så var tanken. Samtidigt gjorde konstruktionen med Banverket att viktiga investeringsbeslut skulle komma att hamna i riksdagen, om inte politikerna mot förmodan skulle gå med på att låta experternas kalkyler avgöra var infrastruktursatsningar skulle göras.¹⁸ Redan i samband med Banverkets första långtidsplan som påbörjades 1989, påpekade myndigheten att den finansiella ram som hade anvisats inte var tillräcklig för att möta behoven. Även om det sades att det var ”nu eller aldrig” för SJ, fanns en lång tradition av krav från SJ på regeringen. SJ var fortfarande ett statligt affärsverk, och hade förstås alltid möjligheten att gå till sin huvudman.

Både Banverkets arbete med att bygga och underhålla järnväg och SJ:s möjligheter att bli ett affärsmässigt framgångsrikt företag var uppenbart beroende av kapital. Att ambitioner är kopplade till resurser gäller förstås de flesta offentliga verksamheter, men här är kopplingen tydligare än på de flesta håll. Vill man bygga nya spår förutsätter det investeringar, och uteblivna sådana är förstås något som medborgare i olika delar av landet kommer att hålla sina lokala politiker ansvariga för. Ett väl fungerande företag (SJ) förutsätter att det finns kapital för att möjliggöra

¹⁷ Prop. 1987/88:50, *Trafikpolitiken inför 90-talet*. Bilaga 1, sid 29.

¹⁸ Diskussioner om denna problematik dyker upp med jämna mellanrum, senast i samband med SNS-konjunkturråds rapport i januari 2016. Ett av deras förslag var att ”de antaganden som ligger bakom de samhällsekonomiska kalkylerna för investeringarna i transportsystemet bör beslutas av en oberoende ständig expertkommitté under Finansdepartementet”.

att vagnpark och personal är i gott skick. Resursfrågorna var något som också i framtiden skulle göra det svårt för politikerna att hålla frågorna på armlängds avstånd.

Hur hade den nya organiseringen legitimerats? Hur såg den berättelse ut som regeringen använde för att förklara den nya organiseringen? Historien var tvådelad: den hade signalerat både kris och hopp. Å ena sidan ingick en beskrivning av det katastrofala läget för SJ, och behovet av att se till att SJ blev en modern och rationell organisation. Det var viktigt, menade statssekreterare Ulf Dahlsten, att verkligen betona hur eländig den existerande situationen för järnvägstrafiken var. Enligt Dahlsten fanns inte någon stor ”sjukdomsinsikt” hos många av intressenterna.

Å andra sidan fanns också argumentet att järnvägen, med hänsyn till vad man kunde förvänta sig av framtida energipriser och krav på miljön, utgjorde ett transportsätt som hade framtiden för sig. Om järnvägen i framtiden skulle kunna vara konkurrenskraftig var det dock nödvändigt att SJ kunde släppa de olönsamma järnvägarna till andra aktörer som var villiga att betala (eller så fick dessa linjer helt enkelt läggas ner). SJ skulle enbart köra tåg ifall det affärsmässigt kunde motiveras. Dilemmat mellan företagsekonomi och nationalekonomi hanterades genom att SJ skulle agera på affärsmässiga grunder medan Banverket skulle bygga sitt arbete på ett samhällsekonomiskt betraktelsesätt.

Det övergripande målet för den nya trafikpolitiken var att ”... erbjuda medborgare och näringsliv i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader”.¹⁹ Fem delmål hade formulerats för transportsystemet: grundläggande transportbehov skulle tillgodoses; resurser skulle utnyttjas effektivt; säkerheten skulle vara hög; god miljö och hushållning med naturresurser främjas; och transportsystemet skulle bidra till regional balans.

Så här såg organiseringen ut en bit in på 1990-talet. Statens uppgifter hade renodlats och det hade därigenom skapats en (organisatorisk) infrastrukturell ram som gav utrymme för verk-

¹⁹ Prop. 1987/88:50, *Trafikpolitiken inför 90-talet*. Bilaga 1, s. 21.

samheter som tidigare inte hade funnits: konkurrerande operatörer av tågtrafik men också företag som själva kunde lösa sina transportproblem på nya sätt. Det gick att beskriva propositionen som hastigt tillkommen i den mening att den inte föregicks av någon parlamentarisk utredning. Uppenbarligen såg regeringen det som viktigt att snabbt kunna ta itu med de (akuta) problem som fanns. Handlingsinriktningen fick inte störas av alltför mycket deliberation. Regeringen argumenterade ändå för att den hade bjudit in intressenterna till samtal och i beredningen använt sig av tillgänglig expertis.

Man kan också med fog hävda att ambitionerna bakom inrättandet av den nya myndigheten, Banverket, fullföljdes under de år som sedan följde. Järnvägsmarknaden avreglerades och flera olika operatörer gjorde efterhand entré. Banverket övertog vid mitten av 1990-talet såväl fördelningen av bankapacitet som trafikledning från SJ. Den nya konkurrenssituationen resulterade i ett behov av att skapa bättre förutsättningar för SJ att konkurrera, vilket ledde till att affärsverket SJ år 2000 ombildades till ett av staten helägt aktiebolag. Kontinuitet betonades och i propositionen i mars 2000 pekade man bakåt mot tidigare beslut: "... de grundläggande förutsättningarna för konkurrens tillskapades genom 1988 års trafikpolitiska beslut".²⁰

Vad hände då inom den nya myndigheten Banverket? Investeringarna i järnväg ökade kraftigt i början av 1990-talet, och flera stora projekt hamnade i blickfånget. När frågor om bolagisering blev aktuella i början av 1990-talet, gjorde dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) bedömningen att Banverkets materiel- och industridivisioner utgjorde lämpliga kandidater för en bolagisering. I ett PM som togs fram av tjänstemän inom kommunikationsdepartementet och Banverket – kallad *Entreprenader på nya spår* – föreslogs att industridivisionen skulle läggas i ett särskilt bolag under Banverket. Ett motiv var att verksamheten hade utvecklats till att drivas under bolagsliknande former. Enligt förslaget skulle en bolagisering vara genomförd till januari

²⁰ Prop. 1999/00:78, *Ändrad verksamhetsform för SJ m.m.*

1995, men något förslag om detta lades aldrig fram för riksdagen. Banverket organiserades (istället) år 1998 i förvaltande enheter och producerande enheter (Banverket Projektering och Banverket Produktion), i enlighet med en beställar- och utförarmodell.

Det som kom att utmärka positioneringen av myndigheterna – både Banverket och Vägverket – under 1990-talet var den tydliga ambitionen att skilja mellan beställning och produktion. Vägverket var här ännu tidigare ute än Banverket. Verket genomförde tidigt på 1990-talet en omorganisation där de olika länsvisa vägförvaltningarna (som hade funnits sedan 1940-talet) lades ner. En organisation skapades också där myndigheten Vägverket skildes från produktionen, det vill säga de gamla vägförvaltningarna. Myndighetsdelen fanns inom något som hette Division Väg hållning. De utförande uppgifterna sköttes i Division Produktion där det fanns fem produktionsområden. Avsikten var att uppdelningen i en myndighetsdel och en produktionsdel skulle göra det möjligt att öka inslagen av konkurrens. År 1993 upphandlades de första driftuppgifterna i konkurrens. Division Produktion ombildades 1996 till tre skilda resultatenheter: Vägverket Produktion; Vägverket Konsult och Vägverket Färjerederiet. Någon bolagisering kom dock inte till stånd under 1990-talet, även om frågan vid flera tillfällen fanns på dagordningen.

En annan förändring i organiseringen som ägde rum var att myndigheten Trafiksäkerhetsverket upphörde och från 1993 uppgick i Vägverket. Vägverket skrev att "... ansvaret för trafiksäkerheten inom vägbyggandet gjorde att Vägverkets profil utvecklades från en renodlad vägbyggare till en samhällsbyggare".²¹ Verket framhöll självt den milstolpe det var när Nollvisionen lanserades år 1995, med innebörden att den enda acceptabla siffran för antalet trafikdödade var noll. Riksdagen beslutade två år senare att Nollvisionen skulle vara grunden för allt trafiksäkerhetsarbete. Det var Clas Tingvall, med en bakgrund vid Trafiksäkerhetsverket, som brukar sägas vara den som initierade och gav

²¹ Vägverket 1841-2010. *Från kungligt ämbetsverk till Sveriges modernaste myndighet*, s. 53.

ett innehåll åt visionen. Den här förändringen kunde ses som ett led i en ambition att i en större myndighet samla många olika uppgifter.

De större berättelser som ledsagade de förändringar som genomfördes vid de båda myndigheterna var huvudsakligen av två slag. Den första var strävan efter att ge myndigheterna ett bredare sektorsansvar. Riksdagen beslutade 1996 om att Vägverket skulle ansvara för hela vägtransportsystemet (miljöpåverkan, trafiksäkerhet, tillgänglighet, framkomlighet etc.). Verket skulle också ”driva utvecklingen på ett strategiskt och offensivt sätt”. Året efter beslutade riksdagen att också Banverket skulle ha ett sådant sektorsansvar, det vill säga ett brett ansvar också för sådant som man inom verket ibland varken hade befogenheter eller medel att påverka.

På det här sättet positionerades verken i relation till många andra aktörer i samhället. Vägverket skulle ju ”... verka för en väl fungerande samverkan och samordning med berörda aktörer”. Banverket skulle samverka med berörda aktörer samt föreslå och vidta åtgärder som kan bidra till att uppnå de trafikpolitiska målen. I propositionen *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem* slogs det fast att de båda verken som statens företrädare på central nivå hade ett samlat ansvar för att utvecklingen för respektive transportslag låg i linje med de transportpolitiska målen.²²

Den andra berättelsen kopplad till de båda myndigheterna var den som betonade en växande konkurrens och mer av marknadslika lösningar. Även om det på sina håll fanns idéer om att allt detta skulle leda till bolagiseringar och privatiseringar, kom dock organiseringen under den här perioden i huvudsak att handla om att skapa ett slags interna marknader inom myndigheterna. På så sätt ökade inslagen av konkurrens mellan den produktion som skedde i egen regi och olika entreprenadlösningar. Bildtregeringen mellan 1991 och 1994 betonade starkare än (s)-

²² Prop. 2001/02:20, *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*.

regeringarna värdet av att avreglera, men till viss del hade processen satts igång av en socialdemokratisk regering.

I propositionen *Näringspolitik för tillväxt* hade Ingvar Carlsons (s)-regering föreslagit att Vägverket skulle delas upp i en beställar- och en produktionsdel.²³ Mats Odell som kommunikationsminister i Bildt-regeringen såg framför sig en mer radikal omstrukturering, där man skulle se över möjligheten att bolagisera för att i framtiden eventuellt kunna privatisera de affärsverk som i allt högre grad skulle komma att verka på konkurrensutsatta marknader. I mars 1994 kom också förslag från den borgerliga regeringen om en avreglering av järnvägen och nya riktlinjer för SJ:s verksamhet, bland annat skulle SJ:s och länstrafikbolagens monopol avvecklas. Den (s)-regering som tillträdde efter valet samma år sköt avregleringen på framtiden och tillsatte en utredning om järnvägens framtida organisation, med en mer begränsad avreglering än den som den borgerliga regeringen föreslog.

Att det blev ett visst bakslag för managementtänkandet i statsförvaltningen i mitten av 1990-talet kan delvis ha berott på ett uppmärksammat skeende just inom transportområdet. Per-Anders Örtendahl, som hade tillträtt 1992 som ny generaldirektör på Vägverket, agerade i hög grad i enlighet med mer moderna managementideal. Örtendahl var visserligen av många uppskattad som chef för verket, men förlorade ministerns förtroende när han på olika sätt försökte kringgå regelverket när det gällde tjänstebostäder. När den interna kontrollen (och en del andra aktörer) pekade på en del besvärande faktorer, tvingades Örtendahl att lämna sin post. En alternativ tolkning till att han agerande tvivelaktigt var att han precis gjorde det som en modern företagsledare – det som i början av 1990-talet hade kommit att bli ett ideal i offentlig sektor – skulle göra. Som statsvetaren Olof Petersson beskrev det: ”... Vägverket blev alltför affärsmässigt. Örtendahl tog parollerna på allvar och blev som vilken direktör som helst. De formella reglerna kom i andra hand”.²⁴

²³ Prop. 1990/91:87. *Om näringspolitik för tillväxt*.

²⁴ Dagens Nyheter, 3 juli 1995.

Relationen mellan politiken och myndigheten är alltid en grannliga fråga när det handlar om verksamheter som är så synliga (och angelägna) som de som rör vägar och järnvägar. Både Vägverket och Banverket rymde självfallet mycket sakkunskap och expertis, som politiken kunde ha det svårt att mäta sig med. Å andra sidan fanns inom området en ymnig flora av intresseorganisationer som såg till att politikerna aldrig behövde sakna information om vad som hände ute i landet. Genom sektorsansvaret gav politikerna myndigheterna ett relativt stort handlingsutrymme. De skulle, som en sentida offentlig utredning uttryckte det, verka utanför det egna området:

... med framförallt mjuka styrmedel för att påverka marknadens aktörer i en viss riktning. Sektorsarbetet kännetecknas av ett proaktivt arbetssätt enligt berörda myndigheter.

Mycket av det arbete som bedrevs kunde enligt den här utredningen liknas vid "... att skapa opinion, påverka beteenden och ibland ren lobbyverksamhet."²⁵ Att sektorsansvaret så starkt betonades kunde ses som att politiken i betydande utsträckning strävade efter att arbeta i enlighet med en hands-off-strategi. Det gällde dock inte investeringsverksamheten, där politiken (av lätt förklarliga skäl) var angelägen om att inte helt överlåta till verken att besluta om infrastruktursatsningarna.

Hela reorganiseringen under slutet av 1980-talet hade huvudsakligen skett som en följd av finansiella problem hos SJ. Utvecklingen under 1990-talet – med ökad konkurrens – gjorde att det framstod som alltmer problematiskt att bedriva verksamheten i affärsverksform. I mars 2000 överlämnade regeringen propositionen *Ändrad verksamhetsform för SJ m.m.* till riksdagen, där man föreslog att affärsverket SJ skulle ombildas till aktiebolag.²⁶ Regeringen hänvisade till att det sedan 1988 års trafikpolitiska beslut hade skett stora förändringar. Godstrafiken var helt avreg-

²⁵ Citaten är från Trafikverksutredningens delbetänkande *Tydligare uppdrag – istället för sektoransvar*, SOU 2008:128, s. 10.

²⁶ Prop. 1999/00:78, *Ändrad verksamhetsform för SJ m.m.*

lerad och marknaden för persontransporter var på god väg att bli det. Samtidigt som SJ var utsatt för stor konkurrens från andra operatörer, var verket bundet av ett regelverk och beslutsregler som försvårade dess agerande. Genom att ombilda SJ till ett aktiebolag skulle det ges samma möjligheter som andra att agera på marknaden.

Renodlingen genomsyrade också organiseringen av granskning och kontroll. På järnvägssidan hade en Järnvägsinspektion skapats i samband med att Banverket kom till (den var som tidigare nämndes inordnad i Banverket men fristående i sin myndighetsutövning). Inspektionen prövade tillstånd för drift bland annat för Öresundsförbindelsen 2000 och för de bolag som skapades när SJ bolagiserades året därpå: SJ AB, Green Cargo AB, Trafficare AB, Euromaint AB och Trainmaint AB. Järnvägsinspektionen var dock fortfarande en enhet i Banverket, även om den hade fristående myndighetsfunktioner. Som en följd av att Sverige skulle implementera EU:s första järnvägspaket övertogs dock myndighetens uppgifter år 2004 av en ny myndighet, Järnvägsstyrelsen, som var helt fristående. På vägsidan skapades en Vägtrafikinspektion (2003) som, på liknande sätt som med Järnvägsinspektionen, administrativt inordnades i Vägverket men som var fristående i sina myndighetsuppgifter. Inspektionen var oberoende gentemot Vägverkets operativa ledning och dess övriga organisation, men underställd styrelsen.

Det övergripande målet för 1988 års trafikpolitik hade varit att:

... erbjuda medborgare och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader.²⁷

Fem delmål för transportsystemet hade preciserats: grundläggande transportbehov skulle tillgodoses; resurser skulle utnyttjas effektivt; säkerheten skulle vara hög; god miljö och hushållning med naturresurser främjas; och transportsystemet skulle bidra

²⁷ Prop. 1987/88:50, *Trafikpolitiken inför 90-talet*, s. 21.

till regional balans. Ett decennium senare – i propositionen *Transportpolitik för en hållbar utveckling* – betonades kontinuitet men också att de transportpolitiska målen skulle underordnas andra övergripande samhällsmål. Transportpolitiken (så skulle det heta i stället för trafikpolitik) skulle "... bidra till en socialt, kulturellt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling."²⁸ Men, huvudsakligen betonades att kraven på kontinuitet i styrningen av transportsystemet talade för att man skulle vara återhållsam med att ingripa i den övergripande målstrukturen. I allt väsentligt, betonade regeringen, innebar den nya transportpolitiken en vidareutveckling av de principer som slogs fast i 1988 års trafikpolitiska beslut. Således: kontinuitet snarare än nyorientering.

Diskussionen kring målen fortsatte (förändringar av målen utgör ett relativt billigt sätt att bedriva politik på). I en proposition i oktober 2001 om *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem* utökades målen med ett om ett jämställt transportsystem.²⁹ Dessutom justerades delmålet om hög transportkvalitet till att omfatta både medborgare och företag. Överhuvudtaget kunde förslaget ses som en betoning av rationalistiska idéer med omfattande diskussioner om visioner (en vision för transportsystemet 2030), mål, etappmål etc. Några år senare – i mars 2006 – överlämnade regeringen propositionen *Moderna transporter* till riksdagen. Det övergripande målet och de olika delmålen kvarstod, men det betonades att "samhällsekonomiska kostnader skall vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas".³⁰ Vad gällde principen om samverkan menade regeringen – här var det uppenbart att tänkandet hade börjat svänga – att "... samverkan mellan trafikslagen prioriteras och sektorstänkande måste överges".³¹

Som vi har sett kännetecknades 1990-talet och det begynnande 2000-talet både av kontinuitet och förändring. En nyhet var

²⁸ Prop. 1997/98:56, *Transportpolitik för en hållbar utveckling*, sid 1.

²⁹ Prop. 2001/02:20, *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*.

³⁰ Prop. 2005/06:160, *Moderna transporter*, s. 20.

³¹ *Ibid.*, s. 43.

den starka betoningen från mitten av 1990-talet av verkens sektorsansvar inom sina områden. I övrigt kan man nog säga att den avreglering, strävan efter ökad konkurrens och renodling av statens uppgifter som låg till grund för alexanderhugget i slutet av 1980-talet, fortsatte att utgöra grundbultar i organiseringen. Renodlingen tog sig bland annat uttryck i att specifika inspektionsorgan skapades, både inom järnväg och väg, och gavs en från de båda trafikverken mer fristående ställning än tidigare. SJ bolagiserades. Både Vägverket och Banverket påbörjade arbete med att särskilja beställar- från utförarfunktioner, och öppnade därigenom för konkurrens. Samtidigt hade inte de ambitioner som fanns på sina håll att helt bolagisera och privatisera anläggnings- och underhållsmarknaderna förverkligats. Dessa ambitioner skulle dock komma att bli verklighet i nästa skede av historien.

Tredje skedet: Reorganisering av transportpolitiken

Den år 2006 nytilträdde alliansregeringen ville fullfölja ambitionen att öka konkurrensen inom transportsektorn. Bolagiseringsidéerna hade varit starka under det begynnande 1990-talet, men inte kommit att förverkligas. Istället hade det både inom Banverket och Vägverket växt fram system med beställar- och utförarmodeller. Det hade också vuxit fram ett stort intresse för samverkan mellan trafikslag, och därigenom ett ifrågasättande av det dominerande sektortänkandet. Betoningen av samverkan mellan olika trafikslag var också den grundidé som skulle komma att leda fram till skapandet av den nya myndigheten Trafikverket. Men också när det gällde inspektionsorganisationen, fanns en del som talade för samverkan.

En diskussion hade initierats med innebörden att skapa en transportinspektion som var gemensam för olika trafikslag. Förutom den Järnvägsstyrelse och den Vägtrafikinspektion som beskrivits ovan, fanns liknande organisationer inom luftfarten och sjöfarten. I juli 2007 gav den borgerliga regeringen direktiv till en utredare att utforma ett förslag till en trafikslagsövergripande

myndighet. Inriktningen var klar och skälen flera: bättre samverkan mellan trafikslag och besparingar sågs som viktigt, men framförallt var motivet att få till stånd en reellt sett fristående granskning. Risken fanns att de stora trafikverken annars kunde uppfattas som att de granskade sig själva. Den myndighet som sedermera kom att bildas fick namnet Transportstyrelsen och startade sin verksamhet i januari 2009.

Med detta kan man säga att det transportslagsövergripande synsättet hade "vunnit" när det gällde ansvar för granskning och tillsyn. Snart skulle det bli det dominerande också när det gällde ansvaret för anläggning och underhåll. Den viktigaste delen i den nya organisering av transportpolitiken som kom att genomföras något decennium in på 2000-talet (som inledningsvis beskrivs i den här rapporten) var nämligen skapandet av Trafikverket. Den reorganisering formades i hög grad i en offentlig utredning. Den 26 juni 2008, det vill säga när regeringen redan hade bestämt sig för hur granskning och tillsyn skulle utformas, gav regeringen i uppdrag till en särskild utredare att se över myndigheter och verksamheter inom transportområdet. Särskild utredare blev Nils Gunnar Billinger, då generaldirektör och chef för Luftfartsstyrelsen. Utredningen antog namnet Trafikverksutredningen.

Enligt uppdraget skulle den särskilde utredaren kartlägga verksamheter och funktioner hos myndigheterna inom transportsektorn. I uppdraget ingick "... att föreslå åtgärder som bidrar till utvecklade beställarfunktioner hos myndigheterna inom transportsektorn i syfte att uppnå en bättre fungerande anläggningsmarknad och högre effektivitet".³² Det handlade om "... att klargöra statens roll och uppgifter och att sätta medborgare och företag i centrum". Målet var "en ökad samverkan mellan myndigheterna samt förbättrad styrning genom tydligare rollfördelning och bättre dialog mellan regeringen och myndigheterna".

Enligt regeringen fanns det "... ett behov av att utreda vilka nya krav som skulle komma att ställas på Vägverkets och Ban-

³² Dir. 2008:90. *Översyn av myndigheter och verksamheter inom transportområdet*. Citaten här är hämtade från detta utredningsdirektiv.

verkets verksamheter i förhållande till utvecklingen på transportområdet, de förändringar som sker när Transportstyrelsen bildas, när verksamheter bolagiseras och med anledning av den pågående infrastrukturplaneringen”. Det fanns enligt regeringen ”ett behov [av] att utveckla ett trafikslagsövergripande synsätt i infrastrukturplaneringen”. I kommittédirektivet betonades också behovet av att analysera Vägverkets och Banverkets roller som beställare på anläggningsmarknaden, som man ansåg präglades av ”bristfällig produktivitet och konkurrens”. Regeringen konstaterade vidare att:

ett fungerande transportsystem [är] en förutsättning för jobb, företagande och tillväxt och har därmed starka kopplingar till andra sektorer som också är föremål för förvaltningspolitiska översyner, t.ex. näringspolitiken och den regionala tillväxtpolitiken.

Regeringen hade några huvudsakliga ambitioner. För det första var det dags att fullfölja bolagiseringen av den produktion som skedde hos Banverket och Vägverket. Så skedde också. I januari 2009 knoppades Banverket Projektering och Vägverket Konsult av till aktiebolaget Vectura Consulting AB. Banverket Produktion, som byggde och underhöll järnväg, ombildades till Infra-nord AB från januari 2010. Vägverket Produktion bolagiserades under namnet Svevia AB. För det andra menade regeringen att det nya Trafikverket, genom sitt sätt att upphandla skulle kunna bidra till att utveckla anläggningsmarknaderna. Verket skulle helt enkelt hjälpa till att skapa effektivare marknader. För det tredje menade regeringen att sektorsansvarets tid var förbi. Det var istället viktigt att arbeta trafikslagsövergripande och redan i planeringsprocesserna stimulera både samverkan mellan olika trafikslag och samverkan mellan många olika samhällsaktörer.

Medvetenheten hos Banverket och Vägverket om den politiska viljan var stark under utredningsarbetets gång. I och med att det dels redan pågick omorganisationer inom transportområdet (bland annat skapandet av Transportstyrelsen), dels att Banverket och Vägverket redan hade fått anvisningar i regleringsbrevet

att utöka sitt samarbete, kom ambitionerna att förändra organisationen knappast som en överraskning. Även om såväl tjänstemän inom Näringsdepartementet som ledande aktörer på myndighetssidan var skeptiska till utredningen, var ”den politiska ledningen [...] angelägen att driva igenom fortsatta organisatoriska reformer”.³³ Enligt utredningssekreteraren fanns ”den politiska ledningens tydliga ambition om en ny myndighetsstruktur med ett gemensamt verk för infrastrukturfrågorna” med i bakgrunden, något som också diskuterades med utredaren Nils Gunnar Billinger.³⁴

I sitt första delbetänkande föreslog utredningen att begreppet sektorsansvar skulle tas bort från de aktuella myndigheternas instruktioner och regleringsbrev och istället ersättas med ”tydliga uppdrag och styrmedel som regeringen definierar utifrån gällande lagstiftning”.³⁵ Det andra delbetänkandet handlade om anläggningsmarknaden. Där hade regeringen klart deklarerat att den präglades av ”bristfällig produktivitet och konkurrens” och att staten i sin roll som en stor beställare (genom Banverket och Vägverket) borde agera på ett sätt som förbättrade marknadens funktion. I det andra delbetänkandet föreslogs att Vägverket och Banverket skulle samarbeta ”för ett gemensamt kunskapsuppbyggande samt för samordnat agerande som beställare på marknaden” vad gällde genomförandet av de förslag som lades fram i delbetänkandet, men också att man skulle samarbeta i andra konkreta upphandlingsfrågor.³⁶

I april 2009 lämnade Trafikverksutredningen sitt huvudbetänkande *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg*, där man behandlade frågor om statens åtaganden, regionernas inflytande, planeringssyste-

³³ Trafikverket 2015, *Vägen till Trafikverket. Så byggdes ett statligt verk på 180 dagar*, s. 15.

³⁴ *Ibid.*, s. 15.

³⁵ SOU 2008:128, Tydligare uppdrag – istället för sektorsansvar. Delbetänkande från Trafikverksutredningen, s. 10.

³⁶ SOU 2009:24, De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. Delbetänkande från Trafikverksutredningen, s. 80.

met samt ”den framtida organiseringen av de statliga verksamheterna inom transportområdet”.³⁷ Enligt utredningen hade statens roll och ansvar inom transportområdet förändrats under de senaste två årtiondena, från att producera infrastruktur till att huvudsakligen ”skapa och besluta om policy, att förvalta transportsystemen och att beställa och upphandla ny infrastruktur”.³⁸ Transportområdet behövde därför ett nytt planeringssystem för infrastruktur, som var anpassat till de nya förutsättningarna. Men hur skulle detta nya system se ut?

Utredningen hade diskuterat tre olika organisatoriska lösningar. Den första var ett väsentligt utvidgat Regeringskansli där det trafikslagsövergripande planeringsarbetet och övrigt analysarbete skulle bedrivas internt. Kompetens och resurser skulle i så fall behöva överföras från de olika trafikverken, som skulle bli renodlade exekutiva organ. Det andra förslaget var en ny myndighet, ett planeringsverk, med i stort sett motsvarande uppgift som i det första förslaget och med trafikverken som exekutiva organ. Det tredje alternativet var ett trafikverk där hela eller delar av de existerande verken slogs samman till en myndighet med både planerande och systemförvaltande uppgifter.³⁹ I de två första förslagen skulle planeringen alltså skiljas från systemförvaltningen, medan det tredje förslaget skulle innebära ett samlat trafikverk för både planering och operativ verksamhet.

Vilken av dessa två inriktningar – att skilja på eller att samla planering och utförande – som skulle väljas avgjordes, enligt utredaren Nils Gunnar Billinger, sent i utredningsprocessen. En idé hade varit att utredningen inte skulle ta ställning för någon av de olika inriktningarna utan istället lämna beslutet till regeringen. Detta var dock ”inget som Näringsdepartementet före-

³⁷ SOU 2009:31, Effektiva transporter och samhällsbyggande – En ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. Slutbetänkande från Trafikverksutredningen, s. 11.

³⁸ Ibid., s. 12.

³⁹ Ibid., s. 159-160.

språkade”.⁴⁰ Att man till slut valde att föreslå en samlad myndighet för både planering och operativ verksamhet berodde mycket på att alternativet med en fristående planeringsmyndighet stötte på motstånd från såväl Banverket som Vägverket.⁴¹

Trafikverksutredningen kom således att föreslå ”en samlad trafikslagsövergripande myndighet, ett Trafikverk för sjö, luft, väg och järnväg”.⁴² För att reformen skulle lyckas ansåg utredningen dock att det behövdes ytterligare förändringar. En av dessa var en starkare politisk styrning, vilket utredningen menade kunde uppnås med ”ett förstärkt Regeringskansli med förut-sättningar att etablera en parlamentarisk beredning”. Man föreslog också en utvärderingsfunktion som skulle bistå regeringen och riksdagen, ”en ny funktion för att hantera samhällliga ingångsdata i samhällsekonomiska analyser” samt att ”processen att bolagisera de producerande delarna fortsätter”, vilket innebar att arbetet med att bolagisera Banverket Produktion skulle slutföras.⁴³ Utredningens förslag innebar också att myndigheterna Banverket, Vägverket och SIKA skulle läggas ner.

Färdriktningen mot en ny trafikslagsövergripande myndighet var nu påtaglig för alla inblandade. När det under våren 2009 ”stod klart för ledningarna i myndigheterna att de båda myndigheterna skulle bli ett gemensamt trafikverk” beslutade Vägverkets och Banverkets generaldirektörer Lena Erixon och Minoo Akhtarzand om ett utökat samarbete.⁴⁴ Myndigheterna hade redan ett pågående samarbete gällande IT, administration och ekonomistyrning, men nu tillkom ytterligare områden inom bland annat upphandling och investering. Den mer konkreta utformningen av den nya organisationen kom dock att ske i den kom-

⁴⁰ Trafikverket 2015, *Vägen till Trafikverket. Så byggdes ett statligt verk på 180 dagar*, s. 17.

⁴¹ *Ibid.*, s. 17.

⁴² SOU 2009:31, *Effektiva transporter och samhällsbyggande – En ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg*, s. 21.

⁴³ *Ibid.*, s. 22.

⁴⁴ Trafikverket 2015, *Vägen till Trafikverket. Så byggdes ett statligt verk på 180 dagar*, s. 18.

mitté som fick i uppdrag att ”förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet för utveckling av det samlade transportsystemet”.⁴⁵

Hjulen var i rullning. I september 2009 beslutade regeringen om kommittédirektivet *Inrättande av den nya myndigheten Trafikverket*.⁴⁶ Utredaren skulle bland annat lämna förslag om myndighetens instruktion och regleringsbrev, om myndighetens anslag och verksamhetsplan för 2010, samt om budgetunderlag för perioden 2011–2013. Utredaren skulle också, enligt direktivet, besluta om den nya myndighetens organisation och dess bemanning samt lämna förslag gällande ”formerna för samverkan mellan Trafikverket och Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Luftfartsverket samt den nya myndigheten Trafikanalys”. Gunnar Malm, som vid den aktuella tiden var VD för Arlandabanan Infrastructure AB utsågs till särskild utredare i organisationskommittén. Den nya myndigheten skulle starta sin verksamhet redan den 1 april 2010, så det var bråttom. Enligt dåvarande statssekreteraren Leif Zetterberg var ”den politiska ledningen [...] angelägen om att genomföra förändringen i ett högt tempo, bland annat för att undvika att motståndsfickor skulle etableras”.⁴⁷

I november 2009 lämnade Gunnar Malm en rapport om Trafikverkets övergripande organisation och lokalisering till Näringsdepartementet. Där konstaterades att ”ett fortsatt tydligt kundperspektiv, professionell upphandling och en tydlig regional förankring är viktiga utgångspunkter för Trafikverkets övergripande organisation”.⁴⁸ Trafikverket föreslogs delas in i fem verksamhetsområden (Samhälle, Trafik, Investering, Stora projekt samt Resultatenheter) och sex regioner (Norr, Mitt, Stockholm, Väst, Öst och Syd). Där framgick även att ”övergripande frågor kring mål, strategier, lokalisering samt organisations- och styr-

⁴⁵ Dir. 2009:75, *Inrättandet av den nya myndigheten Trafikverket*, s. 1.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Trafikverket, 2015, *Vägen till Trafikverket. Så byggdes ett statligt verk på 180 dagar*, s. 17.

⁴⁸ Pressmeddelande om Organisationskommitténs rapport: *Trafikverkets organisation och lokalisering*, 16 november 2009.

ningsprinciper” för det nya verket hade diskuterats vid ett seminarium där chefer och representanter för de fackliga organisationerna inom de aktuella verken hade medverkat.⁴⁹ Också frågor kring Trafikverkets verksamhetsidé, värderingar, vision och mål hade diskuterats vid seminariet, men det föreslogs att det skulle bli en uppgift för Trafikverkets ledning att slutligt ta ställning till frågor kring bland annat vision och mål.

Även resultatet av Banverkets och Vägverkets gemensamma projekt *Samhällsbyggare i ett Trafikverk*, som hade startats våren 2009 på initiativ av Banverkets och Vägverkets generaldirektörer, användes som underlag till organisationskommitténs rapport. I och med att organisationskommittén hade startat sitt arbete förändrades också hur man arbetade i projektet. Malm hade övertagit ordförandeskapet för förändringsprojekten samtidigt som generaldirektörerna satt kvar i styrgruppen. Men, som det sades i Trafikverkets egen dokumentation:

Konstruktionen var inte helt okomplicerad. Det fanns spänningar mellan myndigheterna och organisationskommittén vad gällde det förändringsarbete de ville driva. När förslaget till en ny organisationsstruktur lämnades i november/december 2009 ledde detta till att flera av projekten inom 'Samhällsbyggare i ett trafikverk' ombildades till regelrätta genomförandeprojekt. Det skedde delvis med nytusedda projektledare och med ett tydligare uppdrag direkt från utredaren.⁵⁰

I sin roll som utredare hade Gunnar Malm mandat att på egen hand ta beslut gällande Trafikverkets organisation och lokalisering, och den aktuella rapporten innebar formellt sett endast att Malm informerade Näringsdepartementet om sina ställningstaganden. Den 23 november 2009 beslutade kommittén för inrättande av Trafikverket om den nya myndighetens organisation

⁴⁹ Organisationskommitténs rapport *Övergripande organisation och lokalisering av Trafikverket*, 16 november, s. 2.

⁵⁰ Trafikverket 2015, *Vägen till Trafikverket. Så byggdes ett statligt verk på 180 dagar*, s. 18.

och lokalisering i enlighet med den rapport som hade lämnats till departementet.

Några dagar innan organisationskommittén i november lämnade sin rapport om Trafikverkets organisation och lokalisering till Näringsdepartementet hade konsultfirman Occam Associates överlämnat en dokumentation av sitt arbete fram till dess.⁵¹ I dokumentationen framgår bland annat att:

Utgångspunkten för arbetet med Trafikverkets strategiska inriktning är den så kallade strategiska kartan som är en del av ett integrerat ramverk för strategi, organisation och styrning.

Strategikartan bestod av fem delar – verksamhetsidé, värderingar, vision, strategiska mål och strategier. I dokumentet beskrevs Occams ”förslag och tankar” inom dessa fem områden. Man föreslog bl.a. en verksamhetsidé (”Trafikverket deltar aktivt i samhällsbyggandet genom att planera, förvalta och utveckla ett samhällsekonomiskt effektivt och hållbart transportsystem”), värderingar (”helhetssyn, lyhördhet och professionalitet”) och vision (”Kreativa samhällsbyggare i världsklass”, eventuellt med tillägget ”Vi gör den goda resan och transporten möjlig”). Tillägget är ”en variant på den [inom Vägverket] internt mycket uppskattade formuleringen kring att möjliggöra den goda resan”.

I Occams slutdokumentation framgår också Trafikverkets prioriteringar inom planering, risker, styrning och nyckeltal. Där finns även en riskkartläggning som bland annat baseras på en rapport som konsultfirman PwC hade producerat. Den hette *Analys av risker och möjligheter vid bildandet av ett Trafikverk* (och gjordes under sommaren 2009 på uppdrag av Näringsdepartementet) och byggde på olika dokument från Vägverket, Banverket och Trafikverksutredningen samt intervjuer och diskussioner med medarbetare inom verken. I Occams slutdokumentation

⁵¹ Ett avtal mellan organisationskommittén och konsultfirman, där de senare skulle ”stödja utredningen i organisations- och styrningsfrågor” (Dnr N 2009:06/2009/13) hade undertecknats en dryg månad dessförinnan. Citaten i stycket kommer från Occams dokumentation.

presenteras bland annat Trafikverkets projektorganisation under perioden 16 november 2009 till 15 januari 2010, och man ger exempel på aktiviteter som de olika delprojekten ska arbeta med och vad de ska leverera i arbetet med inrättande av Trafikverket.

Parallellt med arbetet med att ta fram den nya organisationen pågick den politiska processen. Den 26 november 2009 överlämnade regeringen propositionen *Ny myndighetsstruktur på transportområdet* till riksdagen.⁵² Propositionens huvudsakliga innehåll var lagändringar i form av namnbyten som behövde göras i och med att Banverket och Vägverket skulle läggas ner och Trafikverket och Trafikanalys startas. Eftersom frågor om till exempel inrättande av nya myndigheter faller inom regeringens så kallade ”restkompetens”, behövde regeringen inte riksdagens godkännande för att inrätta Trafikverket och Trafikanalys och avveckla Banverket, Vägverket och SIKA. Regeringen redogjorde dock i propositionen för de synpunkter som hade kommit fram under remissbehandlingen av Trafikverksutredningens slutbetänkande och redovisade ”... skälen för sina ställningstaganden avseende de nya myndigheternas inrättande och verksamhet”.⁵³

I propositionen framgick att regeringen ansåg att Trafikverksutredningens förslag om att inrätta ett samlat trafikverk var:

... den lösning som bäst svarade mot den nya planeringsansats som utredningen föreslagit och som skapade de bästa förutsättningarna för tillämpningen av den så kallade fyrstegsprincipen, funktionaliteten i hela transportsystemet, en önskvärd effektivisering av de statliga upphandlings- och beställningsfunktionerna och en lämplig och enhetlig regional representation”.⁵⁴

I propositionen redogjordes som tidigare nämnts också för huvuddragen i remissinstansernas yttranden.

Som svar på kritiken (som hade framkommit i remissomgången) om att en myndighet i Trafikverkets storlek skulle kun-

⁵² Prop. 2009/10:59, *Ny myndighetsstruktur på transportområdet*.

⁵³ Ibid., s. 28.

⁵⁴ Ibid., s. 3.

na bli svårstyrd konstaterade regeringen att man var ”medveten om att Trafikverkets storlek kan komma att medföra inte bara fördelar (bland annat i beställarrollen) utan även vissa nackdelar” men menade också att ”riskerna för en mer svårstyrd myndighet är [...] till stor del en fråga om intern organisation” och att detta inte heller överväger vinsterna med den nya organisationen.⁵⁵ Regeringen bedömde vidare att Trafikanalys, den nya myndighet som precis som Trafikverket skulle startas den 1 april 2010, ”kommer att kunna tillföra regeringens arbete den ytterligare kvalitetsförstärkning och sakkunskap som behövs för en effektiv uppföljning och styrning av Trafikverkets verksamhet”.⁵⁶

I sitt slutbetänkande angav Trafikverksutredningen att man inte hade haft tillräckligt med tid för att göra en analys av kostnader för, och eventuella risker med, att bilda ett samlat trafikverk och föreslog att regeringen skulle genomföra en sådan analys. Konsultfirman PwC (namnet på konsultfirman nämns inte i propositionen) fick uppdraget och hade den 1 juli 2009 överlämnat den rapport (som nämndes ovan), där man bland annat hade lämnat ”rekommendationer för att hantera riskerna” med att sammanföra Banverket och Vägverket. Rapporten uppgavs ha ingått i underlaget då regeringen beslutade om att inrätta Trafikverket.⁵⁷

Parallellt med att regeringen lämnade sin proposition om en ny myndighetsstruktur till riksdagen, fortsatte arbetet inom organisationskommittén för inrättande av Trafikverket.

Den 28 januari 2010 lade riksdagens trafikutskott fram sitt betänkande *Ny myndighetsstruktur på transportområdet* där man

⁵⁵ Ibid., s. 30.

⁵⁶ Trafikverksutredningens förslag var ursprungligen att knyta den nya utvärderingsfunktionen till Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) men detta mötte motstånd från flera remissinstanser, som ansåg att VTI inte var oberoende från de verksamheter som man skulle granska och utvärdera. Lösningen med en fristående utvärderings- och analysmyndighet stämde överens med förslag från flera remissinstanser.

⁵⁷ Prop. 2009/10:59, *Ny myndighetsstruktur på transportområdet*, s. 30-31.

behandlade propositionen.⁵⁸ Utskottet föreslog att man skulle anta regeringens lagförslag och därmed bifalla propositionen, men tog även upp några synpunkter. Utskottet höll med om att ett trafikslagsövergripande trafikverk var den bästa vägen för att nå målet om ”en sammanhållen planerings- och förvaltningsverksamhet”. Vad gällde risken för att verket skulle bli svårstyrt, instämde utskottet med regeringen om att det ”kan bemästras, framför allt genom en ändamålsenlig intern organisation” samt genom Trafikanalys bidrag.

Sammanfattningsvis såg trafikutskottet ”positivt på att ytterligare ett steg nu tas för att genomföra en trafikslagsövergripande myndighetsstruktur”.⁵⁹ Socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet lämnade dock ett särskilt yttrande där man inte invände mot sammanslagningen av trafikverken utan mot hur regeringen hade hanterat processen. Regeringen hade inte, menade partierna, informerat riksdagen tillräckligt vid beslutet att inrätta ett trafikverk, det ”saknades substans i regeringens underlag” och det fanns inte tillräckliga förutsättningar för en seriös debatt.⁶⁰ Vidare ansåg partierna att utredaren inte hade fått tillräckligt med tid och att det borde ha gjorts en riskanalys (en sådan hade gjorts av PwC men inte kommit riksdagen till del).

Oppositionen ansåg också att Trafikverksutredningens direktiv hade varit alltför snävt, vilket omöjliggjorde en öppen diskussion om möjliga alternativ. Enligt oppositionen hade regeringen inte heller intresserat sig för utredarens ”samlade förslag” och bredare analys av planeringssystemet, vilket skulle ha gett bättre möjligheter att ”balansera en starkare myndighet”. Partierna hänvisade även till Statskontoret och Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), vilka hade pekat på att det fanns risk för en förskjutning av maktbalansen mellan den politiska nivån och myndigheten. Riksdagen sade den 10 februari i alla fall ja till

⁵⁸ Betänkande 2009/10: TU9.

⁵⁹ Betänkande 2009/10: TU9, s. 8.

⁶⁰ *Ibid.*, s. 9.

utskottets betänkande och regeringens proposition om en ny myndighetsstruktur på transportområdet.

Vid tiden för riksdagens godkännande av propositionen var det alltså knappt två månader kvar till den 1 april, då såväl Trafikverket som Trafikanalys skulle starta sin verksamhet. Organisationskommittén för inrättande av Trafikverket hade tillsatt en ledning för den nya myndigheten. I ledningsgruppens minnesanteckningar framgår att ”för att ha fortsatt konsultstöd i integrationsprocessen meddelar Gunnar [Malm] att Occam ska kvarstå under resten av året”.⁶¹ Den 26 mars 2010 lämnade organisationskommittén för inrättande av Trafikverket den nya myndighetens verksamhetsplan för 2010 till Näringsdepartementet. Enligt denna plan, som delvis utgick från Vägverkets och Banverkets tidigare verksamhetsplaner, kom Trafikverkets verksamhet ”att bedrivas med utgångspunkt från de transportpolitiska målen och från verkets vision ’Kreativa samhällsbyggare i världsklass – vi gör den goda resan och transporten möjlig’”.⁶²

Den 1 april 2010 startade så Trafikverket sin verksamhet. Gunnar Malm utsågs till generaldirektör. Dagen innan hade regeringen fattat beslut om den första trafikslagsövergripande nationella planen för transportsystemet, som hade tagits fram av Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen och som skulle gälla för perioden 2010–2021. Regeringen hade dock lyft in nya projekt i planen samtidigt som man hade gjort nedskärningar inom ”... just de områden som myndigheterna framhållit som särskilt viktiga”, bland annat de medel som var avsatta för drift och underhåll av järnvägen – något som Trafikverket påpekade kunde få negativa konsekvenser.⁶³

Som tidigare nämnts konstaterade Trafikverksutredningen att trafikmyndigheternas roll hade förändrats från att vara infrastrukturbyggare till att bli samhällsbyggare. Den nya myndighe-

⁶¹ Minnesanteckningar, 18 mars 2010, s. 6.

⁶² *Ibid.*, s. 4.

⁶³ En diskussion om detta skeende finns i Trafikverket 2015, *Vägen till Trafikverket. Så byggdes ett statligt verk på 180 dagar*, s. 37.

ten Trafikverket valde att positionera sig i enlighet med den bild som hade beskrivits i Trafikverksutredningen genom att kalla sig för samhällsutvecklare. De förändrade arbetssätt som införandet av så kallade åtgärdsvalsstudier och renodlad beställarroll⁶⁴ medförde, sades vara viktiga delar i Trafikverkets roll som samhällsutvecklare.⁶⁵

Relationerna med politiken blev inledningsvis mycket intensiva för det nya verket. Riksdagsvalet i september 2010 ledde till att allianspartierna återigen kom att bilda regering, men nu hade de inte längre någon majoritet i riksdagen. Catharina Elmsäter-Svärd (m) efterträdde Åsa Torstensson (c) som infrastrukturminister. Under hösten 2010 (innan valet) hade Gunnar Malm och Trafikverkets dåvarande styrelseordförande Acko Ankarberg-Johansson skickat ett kritiskt brev till regeringen, där man bland annat informerade om att Trafikverket inte hade tillräckligt med resurser för järnvägsunderhållet.⁶⁶ Gunnar Malm bad om ett möte med den nya infrastrukturministern. Även dåvarande statssekreterare Carl von der Esch och biträdande generaldirektören på Trafikverket Lena Erixon var med på mötet, ”som kom att få stor betydelse för framtiden”⁶⁷ vad gällde järnvägen. Så här beskrevs mötet av Malm:

Och vi satt en eftermiddag i Linköping i ett konferensrum och gick igenom hela situationen rätt upp och ner så som vi i Trafikverket bedömde den. Och vi hade en väldigt bra diskussion kring detta. På något sätt så tror jag att vid det tillfället lyckades vi övertyga dem om att det fanns grund för våra analyser. Det fanns trovärdighet i detta. Och de insåg nog ganska klart att vi står inför betydande problem. Så jag tror att det mötet i början av januari 2011 var väldigt viktigt.⁶⁸

⁶⁴ Renodlad beställarroll finns beskriven av Emma Ek Österberg i Förvaltningsakademins rapport *Marknadsidéer i själva verket*, 2016.

⁶⁵ Trafikverket 2015, *Vägen till Trafikverket. Så byggdes ett statligt verk på 180 dagar*, s. 53.

⁶⁶ *Ibid.*, s. 60.

⁶⁷ *Ibid.*, s. 40.

⁶⁸ *Ibid.*, s. 60.

Kort därefter lanserade regeringen en ny satsning på järnvägen: 800 miljoner kronor för år 2011 skulle förstärka insatserna för järnvägens drift och underhåll. I höstbudgeten samma år meddelades att ytterligare fem miljarder skulle tillkomma under 2012–2013, och att dessa framför allt skulle användas för att rusta upp järnvägen.

Även om dåvarande infrastrukturminister Åsa Torstensson inför Trafikverkets bildande hade påpekat att bildandet av den nya myndigheten inte var ett rationaliseringsprojekt, fanns enligt Gunnar Malm ändå förväntningar om att vissa kostnader skulle minska i och med omorganiseringen. Ambitionsnivån för det effektiviseringsprogram, kallat *Trafikverket 2013*, som påbörjades några månader efter det att den nya myndigheten startade sin verksamhet blev dock mycket högre än vad de flesta hade förväntat sig. För ledningen på Trafikverket ”var effektivisering en högt prioriterad fråga, och tankarna på ett omfattande effektiviseringsprogram hade tagit form redan då organisationskommittén arbetat med förberedelserna inför Trafikverkets bildande”.⁶⁹ Regeringen hade också godkänt att ”besparingar av administrativa kostnader skulle få användas till åtgärder i transportsystemet”.

Budskapen var ”mer pengar till väg och järnväg” och att det skulle ”vändas på alla stenar” i den systematiska genomgång av myndighetens verksamhet som genomfördes för att nå målet med att effektivisera den interna verksamheten med 20-30 procent. I en intervju från 2012 kommenterade Gunnar Malm effektiviseringsprojektet:

Staten pratar i många sammanhang om en effektiv verksamhet och det kommer besparingsbeting. Men när vi genomför någonting på egna meriter som tillför ordentligt med pengar till verksamheten så är intresset inte så stort. Det här är ett av de största effektiviseringsarbeten som har bedrivits självpåtaget av någon myndighet någonsin, men ingen har frågat om våra erfarenheter. (*Trafikverket 2015, Vägen till Trafikverket. Så byggdes ett statligt verk på 180 dagar*, s. 59-60)

⁶⁹ Ibid., s. 47.

Vi ska lämna den kronologiska berättelsen här. Även om vissa förändringar skedde, kom den organisation som organisationskommittén under ledning av Gunnar Malm beslutade om att vara sig lik under Trafikverkets första fem år. I den bok om Trafikverket som gavs ut 2015 i och med Malms avgång som generaldirektör, beskrev Malm sin relation till politiker och tjänstemän på Näringsdepartementet. Malm uppgav att han har haft en ”ganska nära” relation till berörda politiker och att det har varit ”ett förtroendefullt samarbete med stor öppenhet inför problem och avvägning från båda håll”, något som hade skett på helt ”informell basis”.⁷⁰ Den då avgående generaldirektören betonade också vikten av att den politiska ledningen gav tjänstemännen tillräckligt med information.

Ett typexempel är den jämna anslagsnivån när det gäller underhåll som vi föreslog i den nationella planen. Jag har personligen diskuterat de här frågorna och jag har upplevt, eftersom ingen har sagt något annat, att vi har haft förståelse för förslagen. När vi sedan hade skickat in ett budgetunderlag som avvek ifrån den preliminära indikationen som vi fått, fick vi reaktioner på att vi hade planerat för en nivå som vi inte hade fått den formella vägen. Hur kunde vi ta oss sådana friheter? Jag upplevde att vi hade fått signaler att fortsätta planera. (Gunnar Malm i Trafikverket 2015, *Vägen till Trafikverket. Så byggdes ett statligt verk på 180 dagar*, s. 62-63)

Enligt Malm förekom också att Trafikverket hade fått ”mycket tydliga pekpinnar, från både tjänstemännen och den politiska ledningen, om att det här har ni att rätta er efter”. När myndigheten har bett om att få dessa instruktioner formellt i ett regleringsbrev hade man fått ”det får ni inte” till svar. ”Det här”, menade Malm, ”kan jag tycka är att vara ute i gränslandet”.⁷¹

⁷⁰ Ibid., s. 62.

⁷¹ Ibid., s. 63.

Styrningen av transportpolitiken – några avslutande kommentarer

Det viktiga för politikens styrning är att organiseringen inom ett område skapar goda förutsättningar att förverkliga de politiska ambitionerna som finns. Det ska finnas en förvaltning som förstår att förstå och på ett klokt sätt reagera på förändringar i omvärlden. När det händer något oväntat – vilket det alltid kommer att göra – måste politikerna ha sätt att ändå kunna påverka, och det utan att den grundläggande organiseringen äventyras. Politisk styrning handlar i hög grad om att skapa denna organisatoriska infrastruktur. Organiseringen är det huvudsakliga uttrycket för politiken. Genom den bygger man in vissa perspektiv (men inte andra) och vissa handlingsrepertoarer (men inte andra).

Uppdelningen av SJ i en affärsmässig del och en banförvaltande del är ett typexempel på en sådan grundläggande organisering. Banverket skapades för att – på basis av samhällsekonomiska överväganden – ansvara för järnvägens infrastruktur. SJ skulle köra tåg medan Banverket positionerades som en systemmyndighet till Vägverket (som hade motsvarande ansvar för vägnätet). Samtidigt inrättades en Järnvägsinspektion med ansvar för säkerhetsfrågor, som var fristående från Banverket i sin myndighetsutövning. Besluten handlade också om att öppna spåren för framtida konkurrens. På olika sätt skapades förutsättningar för att det skulle kunna komma in många olika konkurrerande operatörer.

Ambitionen var också att öka distansen mellan politiken och verksamheten. Det var i hög grad SJ:s finansiella kris som hade bidragit till att förändringsprocesserna kom igång, och regeringen önskade en framtida ordning där SJ inte skulle springa i Regeringskansliet så ofta. Förändringen legitimerades med att läget var krisartat, men också med argumentet att den beslutade organiseringen skapade förutsättningar för en framtida konkurrenskraftig järnväg.

På liknande sätt utgjorde den reform där Trafikverket (samt Trafikanalys och Transportstyrelsen) skapades en grundläggande

reorganisering av fältet. Nu handlade den övergripande berättelsen dels om samarbete mellan trafikslag, dels om att förverkliga de ambitioner som hade legat till grund för det sena 1980-talets organisering. Konkurrenten hade ökat men nu var det möjligt att ta ytterligare steg med en bolagisering av stora delar av verksamheterna. Myndigheten skulle själv inte länge projektera och bygga, utan beställa av andra. I berättelsen ingick också att det nya verket genom sitt agerande skulle bidra till att utveckla anläggningsbranschen. I instruktionen till myndigheten ingick detta marknadsskapande. Den nya trafikslagsövergripande myndigheten var ett uttryck för att vissa avvägningar som tidigare hade skett i Regeringskansliet nu skulle ske hos myndigheten, så på så sätt var det också ett försök att skapa större avstånd mellan förvaltning och politik. Gunnar Malms uttalande om att man ibland befann sig i gränslandet indikerar att relationen till departementet ibland kunde vara komplicerad.

Det tycks fruktbart att förstå styrningen med hjälp av en teoretisk modell som har utvecklats på basis av omfattande empiriska studier av regeringens styrning inom flera olika politikområden.⁷² Modellen betonar att regeringens förvaltningsstyrning sker på två övergripande sätt. Det första är just genom *organisering*. Regeringen skapar en infrastruktur för olika politikområden som avspeglar den betydelse som regeringen tillmäter respektive område. Genom denna organisering bygger beslutsfattarna in en förmåga att uppmärksamma och hantera de problem som ska hanteras. För det andra ägnar sig regeringen åt *mikrostyrning* – den styrning som sker när förvaltningen antingen anteciperar politikernas viljor eller när politiker och förvaltningar löpande interagerar inom ramen för den existerande organiseringen.

Såväl organiseringen under slutet av 1980-talet som den en bit in på 2000-talet skedde under stort förändringstryck, och det var i hög grad ett tryck som skapades för att det skulle vara möj-

⁷² Jacobsson, Bengt, Pierre, Jon och Sundström, Göran, 2015, *Governing the Embedded State. Organizational Dimensions of Governance*. Oxford University Press.

ligt att förverkliga reformen. Regeringskansliet såg till att hålla förberedelserna för reformerna nära sig självt (i inget av fallen förbereddes reformen i parlamentariska utredningar). I båda fallen använde sig regeringarna av tydliga hands-on-strategier. Kritiken under slutet av 1980-talet hade riktats mot den hast med vilken reformen skulle genomföras. Det fanns ingen bedömning av effekterna, och en bedömare frågade sig ifall reformatörerna hade varit lite för mottagliga för samtidens moden. När det gällde organiseringen av Trafikverket var regeringen också angelägen om ett högt tempo, bland annat för att undvika det som kallades för ”motståndsfickor”.

Vi känner igen den här typen av mekanismer i komplexa beslutsprocesser. Det är ofta lätt att ”öppna” processer genom att visa på att alla alternativ, alla konsekvenser etc. inte har beaktats. Att argumentera för bredare beslutsunderlag och längre tidsperspektiv riskerar alltid att försämra handlingsinriktningen. De som vet vad de vill åstadkomma (i de här fallen reformatörerna i regeringen) söker istället skapa bindningar, förväntningar och motivation för det alternativ som de har bestämt sig för att de vill förverkliga. För dem är det snarare en insnävning av perspektiv och framförallt en tidspress i processen som eftersträvas. Att behålla handlingsinriktningen förutsätter att man inte vidgar beslutsunderlaget och att man begränsar tidsperspektivet. I annat fall hinner motstånd att mobiliseras. Det går inte att säga att reformerna inte är underbyggda med ordentliga beslutsunderlag, men dessa är underordnade den övergripande reformambitionen.

Något annat som finns i både 1980-talets och 2000-talets organiseringar är medverkan av konsulter. 1980-talet var ett decennium då organisationskonsulter började användas i stor skala i offentlig sektor, och Indevos roll i omstruktureringen av både transportpolitiken och SJ är frapperande. Det var i hög grad konsultföretaget som ”tog över” SJ under en tid, och det med departementets goda minne. Lika viktiga var knappast de konsulter som var inblandade i formerandet av Trafikverket. De bistod i hög grad med den typ av retoriska krumelurer (verk-

samhetsidéer, värderingar etc.) som förutsätts finnas vid skapande av varje ny organisation men de styrde inte processen. Vägverket liksom flera andra organisationer i offentlig sektor hade tidigare använt sig av dessa konsulter. Det fanns säkert välgrundade föreställningar om att de var användbara, men deras arbete hade förmodligen också kunnat göras av en räkka andra liknande konsultföretag. Däremot spelade konsulter från McKinsey en mer betydelsefull roll i det effektiviserings- och organiseringsarbete som genomfördes. De var i hög grad integrerade i det så kallade "effektivitetskontorets" arbete inom ramen för arbetet med *Trafikverket 2013*.

Det som var likt vid de båda tillfällena var att processerna i hög grad drevs av politiken, men att innebörden i förändringen var att politiken (åtminstone i viss utsträckning) försökte koppla sig loss från verksamheten. Under 1980-talet var ambitionen i departementet att slippa att löpande hantera de problem som hela tiden uppstod inom SJ. Genom den nya organiseringen skapades ökad distans till SJ. Den nyskapade trafikslagsövergripande myndigheten på 2000-talet skulle på egen hand hantera flera av de avvägningar som tidigare hade hamnat i Regeringskansliet. En grundtanke bakom organiseringen var att avvägningar mellan olika trafikslag skulle komma till stånd på myndighetsnivån, och inte i Regeringskansliet. I båda fallen blev det också uppenbart hur svårt det är med tydliga rågångar mellan politik och förvaltning.

Alla de fem komponenter som brukar känneteckna organiseringen finns i berättelserna. För det första inrättar regeringen formella organisationer med instruktioner, ledning, resurser etc. Skapandet av Banverket och Järnvägsinspektionen var exempel från 1980-talets reform. På 2000-talet var inrättandet av Trafikverket, Transportstyrelsen och Trafikanalys påtagliga kännetecknen, men också de bolag som skapades i kölvattnet på den nya politiken var viktiga inslag. Motivet för att inrätta nya organisationer är sällan att politiken exakt vet vad som ska uppnås utan det handlar mer om vissa frågor och problem som politikerna vill ska uppmärksammas. Det ska finnas någon enhet som löpande och

uppmärksamt följer vad som händer inom ett område, och som också kan hantera de åtaganden som politiken har formulerat.

För det andra positionerade regeringen myndigheterna genom att koppla samman dem med redan befintliga organisationer på området – såväl inom som utanför staten. Banverket skapades som en systemmyndighet till Vägverket, och där skulle det finnas likartade sätt att bedöma behovet av anläggningar. Järnvägsinspektionen positionerades (organisatoriskt) nära men ändå (i myndighetsutövningen) med distans från Banverket. Det var en positionering som senare ansågs tvivelaktig, när krav kom på att tillsyn och inspektion skulle ske i mer renodlad form. Bolagiseringen och ambitionen att det nya Trafikverket skulle låta andra sköta projektering och produktion var också ett sätt att positionera myndigheterna på ett nytt sätt i relation till marknadsaktörerna.

Det tredje inslaget i organiseringen är att regeringar på olika sätt strävar efter att stimulera effektivitet och kreativitet genom att utsätta organisationer för konkurrens och granskning. Det här var kärnan i det sena 1980-talets reformering. Organiseringen skulle öppna för konkurrens på järnvägen, och SJ skulle enbart bedriva verksamhet som var lönsam. Reformen på 2000-talet handlade också den i hög grad om att skapa förutsättningar för konkurrens. Trafikverket skulle genom sitt sätt att upphandla (att vara en renodlad beställare) aktivt bidra till ökad effektivitet på anläggningsmarknaderna. Därigenom skulle det också bli möjligt att få mer för de pengar som satsades på investeringar och underhåll. Att transformera delar av de olika myndigheterna (Banverket och Vägverket) till marknadsaktörer, sågs också som ett sätt att få dessa att konkurrera även i andra marknadssegment.

För det fjärde handlar organiseringen om på vilket avstånd från politiken som verksamheter bedrivs: hands-on eller hands-off (eller någon mellanvariant). Att hålla distans behöver inte betyda att något uppfattas som mindre viktigt, men politikerna begränsar sin roll till att utforma infrastrukturen och ”spelplanen”, och inte lägga sig i det dagliga arbetet. De organiseringsprocesser som har studerats syftade i hög grad till att (genom

politik) begränsa utrymmet för politik. Regeringarna försökte organisera så att de inte löpande skulle behöva lägga sig i utvecklingen av verksamheterna. Det är, som sagt, inte säkert att distansering tyder på att ett område ses som oviktigt. Tvärtom kan politiker som vill åstadkomma förändring se till att det etableras en stabil infrastruktur av organisationer och regler, för att sedan lämna fältet relativt öppet till förmån för experter och professionella tjänstemän.

Den femte komponenten i organiseringen handlar om att skapa en reformberättelse som kan ge legitimitet och förståelse för den förändring som eftersträvas. Regeringen måste på olika sätt beskriva det tillstånd som den vill ta sig bort ifrån och det som den vill uppnå. Denna berättelse rör oftast såväl organiseringen i stort, som de organisationer som skapas (särskilt ifall de är så betydelsefulla som Trafikverket). Den övergripande reformberättelsen vid slutet av 1980-talet handlade om järnvägens ljusa framtid, om affärsmässighet (SJ) och samhällsekonomiskt tänkande (Banverket). Den handlade också om betydelsen av att koppla isär bedrivandet av trafik från ansvaret för anläggningen. Stor möda lades i detta skede också på att beskriva hur det Nya SJ skulle se ut. Här var konsultorganisationerna (både Indevo men också de som sedan spred LOTS-modellen) behjälpliga att skapa en organisation som var affärsmässig, marknadsorienterad och där det fanns ett långtgående resultatansvar.

Övergripande berättelser på 2000-talet handlade både om konkurrens (på marknaden) och om viss renodling inom förvaltningen. Kontroll och tillsyn fanns i en särskild organisation (Transportstyrelsen), medan planering och systemförvaltning fanns i en annan (Trafikverket). Någon renodling mellan planering, å ena sidan, och systemförvaltning, å den andra, kom dock inte till stånd trots att sådana förslag fanns på bordet. Huvudsakligen presenterades förändringen som en där det tidigare mer fragmenterade sektorstänkandet skulle komma att ersättas av ett trafikslagsövergripande perspektiv. Med hjälp av olika arbetsätt/metoder (det som betonades var den så kallade fyrstegs-

principen och bruket av åtgärdsvalsstudier) skulle, där det inte redan på förhand var klart hur lösningen skulle komma att se ut, genomtänkta avvägningar om infrastruktur göras.

I detta skede lades också stor möda ner på att konstruera Trafikverket som en modern myndighet med de inslag som brukar finnas hos en sådan. Vi såg exempelvis hur det i samband med inrättandet (och i ett arbete där konsulter också fanns med) togs fram en strategisk karta – ett integrerat ramverk för strategi, organisation och styrning. Strategikartan bestod av fem ”logiska delar”: verksamhetsidé, värderingar, vision, strategiska mål och visioner. En del av detta kunde kännas igen från tidigare myndigheter (framförallt Vägverket som något år innan nedläggningen hade utsetts till Sveriges modernaste myndighet). Med stor noggrannhet diskuterades hur man inåt och utåt skulle prata om sig själv. Visionen om att vara samhällsbyggare förändrades exempelvis till den att vara samhällsutvecklare. Byggandet skulle andra sköta. Trafikverkets diskursiva universum liknade i hög grad andra moderna organisationers.

Sammanfattningsvis kan man säga att generellt förespråkade förvaltningspolitiska idéer vid olika tidpunkter påtagligt har påverkat det som händer inom transportpolitiken. Förvaltningspolitiska idéer ”översätts” självfallet på olika sätt inom olika delar av staten, och vår berättelse om Trafikverkets framväxt kan läsas som en skildring av hur dominerande förvaltningspolitiska idéer har ”översatts” inom den här delen av statsförvaltningen. Vi menar att det finns en hel del lärdomar att hämta för den som undersöker de långa linjerna bakom framväxten av Trafikverket. Tydligt är att transportpolitikens ”lilla värld” i hög grad speglar förändringar i samhället i stort.

Förvaltningsakademiens skriftserie

1. Jacobsson, Bengt (red.), 2013, *I medborgarnas tjänst – essäer om förvaltningspolitik.*
2. Ivarsson Westerberg, Anders & Sundström, Göran (red.), 2014, *Syns inte men finns ändå... Ett seminarium om förvaltningspolitik.*
3. Jacobsson, Bengt, 2015, *Fotnoter till förvaltningspolitiken – lärande, styrning and all that jazz...*
4. Castillo, Daniel, 2015, *Dela på jobben – En studie av ”Kompletterande arbetsliv” som arbetsmarknadsmodell.*
5. Premfors, Rune, 2015, *Riksdagen utvärderar.*
6. Ek Österberg, Emma, 2016, *Marknadsidéer i själva verket – Trafikverket och den renodlade beställarrollen.*
7. Ivarsson Westerberg, Anders, 2016, *På vetenskaplig grund – program och teknologi inom skolinspektion.*
8. Jacobsson, Bengt & Mujkic, Leonora, 2016, *Trafikverket – En förvaltningspolitisk historia.*

Styrningen av transportpolitiken avspeglar generella trender i samhällsstyrningen. Precis som i andra delar av samhället, har idéer om konkurrens, marknader, management, renodling och samverkan väglett utvecklingen inom detta politikområde.

Tre faser kan urskiljas i styrningens historia. Först den organisering som skedde i slutet av 1980-talet – framförallt uppdelningen av SJ – där försättningar för konkurrens skapades. Därefter en mellanperiod där det skapades interna marknader inom Banverket och Vägverket. I en tredje fas inrättades Trafikverket som en marknadsskapande myndighet.

Bengt Jacobsson är professor i företagsekonomi och verksam vid Förvaltningsakademien, Södertörns högskola. Leonora Mujkic har en masterexamen i företagsekonomi från Södertörns högskola.

Förvaltningsakademien är en mångvetenskaplig centrumbildning vid Södertörns högskola som bedriver uppdragsutbildning och forskar om statsförvaltning samt verkar för kvalificerade möten mellan forskning och praktik.

www.sh.se/forvaltningsakademien

