



Stockholms
universitet

Statsvetenskapliga institutionen

Förvaltningspolitiska utvecklingsvägar för effektiv nätverksstyrning

Pär Malmberg

Statsvetenskap III

Vårterminen 2014

5 juni 2014

Förvaltningspolitiska utvecklingsvägar för effektiv nätverksstyrning

Pär Malmberg

Sammanfattning

Svenska staten genomför långtgående omregleringar av viktiga samhällssektorer och utvecklar komplexa, samverkansbaserade förvaltningsstrukturer som omfattar både offentliga och privata aktörer. Dessa strukturer kallas inom statsvetenskapen ofta för governancenätverk och ställer helt andra krav på statens samhällsstyrning än den traditionella, hierarkiska modellen.

Dock har många av dessa förvaltningsstrukturer under senare år uppvisat stora problem med såväl funktionalitet som resurseffektivitet och statens omregleringar och samhällsstyrning tilldrar sig betydande kritik både i den politiska och mediala debatten.

Uppsatsen analyserar den svenska förvaltningspolitiken – med utgångspunkt i teoretiska modeller för nätverksstyrning och i empiriska erfarenheter av omregleringen av järnvägssektorn – och föreslår möjliga förvaltningspolitiska prioriteter och utvecklingsvägar för framtiden.

Texten verkar därmed inom det problemområde som Bell och Park (2006:67) beskriver på följande sätt: “[...] it remains an empirically open question as to whether governments in fact have the requisite metagovernance skills and capacities.”

Nyckelord

Nätverksstyrning, förvaltningspolitik, samhällsstyrning, metagovernance, governancenätverk.

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	1
2. Metod	3
3. Governancenätverk och nätverksstyrning	6
4. Erfarenheter av statens omreglering av järnvägen	12
5. Statens förvaltningspolitik.....	20
6. Nätverksstyrningskapacitet och utvecklingsvägar.....	24
7. Avslutning	28
Referenser.....	29

1. Inledning

Statsvetenskapen beskriver hur många länder genomför långtgående omregleringar av viktiga samhällssektorer och utvecklar komplexa, samverkansbaserade förvaltningsstrukturer som omfattar både offentliga och privata aktörer.

Dessa förvaltningsstrukturer syftar till att utgöra en gyllene medelväg mellan den ofta inflexibla och ineffektiva offentligt-hierarkiska organiseringen och de lika ofta kortsiktiga och socialt okänsliga marknadsbaserade lösningarna.

De framväxande strukturerna omfattar ofta ett brett spektrum av samverkande och ömsesidigt beroende offentliga och privata aktörer och kallas i många sammanhang för *governance networks*¹ eller *governancenätverk*. Ordet *governance* markerar här mer komplexa aktörsfält och styrningsprocesser än de traditionella förvaltningsmodeller där begreppet *government* vanligen används².

Trots *governancenätverkens* många fördelar pekar forskningen också på betydande utmaningar och problem som i sin tur ställer helt andra krav på statens samhällsstyrning än de traditionella, hierarkiska förvaltningsstrukturerna. Styrningsåtgärderna för nätverken kallas av många forskare för *metagovernance*³ vilket på svenska ofta översätts till *metastyrning* eller *nätverksstyrning*.

Sverige har varit progressivt i arbetet med att reformera den offentliga sektorn. Man har valt att omreglera många viktiga samhällssektorer och också att utveckla förvaltningsstrukturer med karaktär av *governancenätverk*. Exempel på sådana sektorer är infrastruktur och transporter, utbildning, vård och omsorg, telekom, energi, arbetsmarknad, spel samt apotek.

Många av dessa strukturer har under senare år uppvisat stora problem med såväl funktionalitet som resurseffektivitet och statens omregleringar och samhällsstyrning tilldrar sig betydande kritik både i den politiska och mediala debatten (Statskontoret 2012:10 och Spängs 2014).

Givet att *governancenätverken* spelar en så viktig roll i den svenska förvaltningsstrukturen – och givet att de samtidigt uppvisar problem – kan det ses som angeläget att diskutera den statliga förvaltningspolitikens *nätverksstyrningskapaciteten* samt att identifiera möjliga prioriteter och utvecklingsvägar för framtiden. Detta då med målet att realisera de samhällsvinster som förvaltningsstrukturen *governancenätverk* ställer i utsikt.

¹ A relatively stable horizontal articulation of interdependent, but operationally autonomous actors who interact through negotiations that take place within a relatively institutionalized community which is self-regulating within limits set by external agencies and contributes to the production of public purpose. (Torfing 2007:5).

² The term *government* denotes the exercise of sovereign rule by means of a parliamentary chain of governance [...]. Through elections, the people authorize politicians to exercise sovereign rule. The politicians rule by means of their sovereign right to pass laws that in turn are implemented by an administrative apparatus organized as a bureaucratic top-down system of hierarchical rule. In contrast, the term *governance* denotes a complex governing process in which a multitude of public and private actors interact to govern society. (Sørensen 2006:99, kursiv i original).

³ [...] the functioning of governance networks can be improved by careful and deliberate attempts to regulate the self-regulating governance networks through processes of metagovernance [...]. Politicians, administrators and other powerful actors and networks might attempt to metagovern a particular governance network by means of a combination of direct and indirect techniques. (Torfing 2007:13).

1.1 Problemformulering

Det statsvetenskapliga forskningsproblem som uppsatsen arbetar med är därmed nätverksstyrning och då specifikt (den svenska) förvaltningspolitikens⁴ nätverks- och samhällsstyrningskapacitet samt vilka prioriteter och utvecklingsvägar som kan vara attraktiva för att förbättra statens nätverksstyrning.

Texten verkar därmed inom det område som Bell och Park (2006:67) beskriver enligt följande:

The problem [...] is that [...] the theory of metagovernance (not to mention its empirical exploration and testing) is underdeveloped. For example, it remains an empirically open question as to whether governments in fact have the requisite metagovernance skills and capacities.

1.2 Syfte

I linje med problemformuleringen ovan är uppsatsens syfte att – med utgångspunkt i teoretiska modeller för nätverksstyrning och empiriska erfarenheter av omregleringar – analysera den svenska förvaltningspolitiken och även föreslå möjliga prioriteter och utvecklingsvägar för framtiden.

1.3 Frågeställningar

För att uppfylla syftet kommer följande frågeställningar adresseras:

1. Vilka är erfarenheterna av statens omregleringar vad avser styrningsfrågorna och hur ligger dessa erfarenheter i linje med teoribildningen kring nätverksstyrning?
2. I vilken grad är förvaltningspolitiken utformad i enlighet med teoretiska nätverksstyrningsmodeller och omregleringserfarenheter och vad är möjliga orsaker till tillkortakommanden?

Samt – bortom vad som kan besvaras strikt empiriskt – vad kan vara möjliga förvaltningspolitiska prioriteter och utvecklingsvägar för att förbättra statens nätverksstyrning?

1.4 Disposition

Uppsatsen är efter denna inledning indelad i ytterligare sex kapitel: metod (kapitel 2), teori om governancenätverk och nätverksstyrning (kapitel 3), empiri om erfarenheter av statens omregleringar (kapitel 4), empiri om statens förvaltningspolitik (kapitel 5), analys av förvaltningspolitiken ur ett nätverksstyrningsperspektiv och diskussion om utvecklingsvägar för framtiden (kapitel 6) samt avslutning som sammanfattar uppsatsens resultat och diskuterar möjliga lärdomar att återföras till teoribildningen och förslag till fortsatt forskning (kapitel 7).

⁴ Statlig förvaltningspolitik omfattar styrning, ledning, organisation och utveckling av de statliga myndigheterna samt vissa övergripande frågor om relationen mellan stat och kommun, inklusive regional ansvarsfördelning (Regeringen, prop. 2013/14:1, sidan 63).

2. Metod

2.1 Angreppssätt, forskningsstrategi och -design

Uppsatsens angreppssätt är beskrivande och använder teorin för att strukturera, beskriva och tolka empirin. Den beskrivande ansatsen svarar enligt Esaiasson et al (2012) på frågor som var, när, hur, vem och vilka – snarare än varför – samt möjliggör mer långtgående slutsatser än det som är direkt uttalat i materialet, bland annat genom användandet av en tydlig begreppsapparat och en empirisk analysmodell.

Trots att uppsatsen därmed inte är förklarande till sin karaktär så finns vissa deduktiva nyanser – textens jämförelse mellan teori och empiri har ett drag av prövande av den tidigare giltighet – samt några korta, avslutande induktiva resonemang där resultat föreslås återföras till teoribildningen.

Med deduktiv förstås då enligt Bryman (2011) att teorin utgör utgångspunkten för en empirisk granskning under det att en induktiv ansats analyserar empirin, drar generaliserbara slutsatser och utvecklar teorin.

Forskningsstrategin är kvalitativ (en av två strategityper enligt Bryman 2011) och forskningsdesignen är fallstudie (en av fem huvudsakliga former av forskningsdesign beskrivna av samme Bryman).

Fallstudieaspekten utgörs dels av valet av Sverige och den svenska förvaltningspolitiken för det universella forskningsproblemet, dels av valet av en samhällssektor – järnvägen – för analysen av erfarenheterna av statens omregleringar och av governancenätverk.

Valet av järnvägssektorn som fallstudieobjekt baseras på att den kan betraktas som ett typiskt eller exemplifierande fall – vilket är en av Yins (2007) tre typer av fallstudieurval. För valet talar även faktorer som järnvägssektorns omfattande omreglering och mycket komplexa organisation samt dess samhällskritiska funktion och ifrågasatta funktionalitet och resurseffektivitet.

2.2 Teoretiskt perspektiv och litteratur

Fenomen och problem i empirin kan studeras utifrån många olika perspektiv och med användande av olika slag av teoribildning. Det här valda perspektivet utgörs i grunden av teoribildningen inom governance- och governancenätverksforskningen.

I tillägg kommer arbetet hämta inspiration från rational choice-institutionalismen och därmed efterkomma Pierre och Sundströms (2009) tankar om att governance är – vad de beskriver som – ett multiteoretiskt begrepp och att detta måste paras ihop med teorier om aktörers beteende för att få ett förklaringsvärde.

Litteraturen som valts för att beskriva och forskningen och teoribildning kring governancenätverk och nätverksstyrning utgörs i huvudsak av kurslitteraturen från kurserna Governance och demokrati, Byråkratins makt i den demokratiska staten samt Perspektiv på politik vid Stockholms universitet och återfinns i referenslistan.

2.3 Empiri och material

Den empiriska utgångspunkten för uppsatsen är Sverige. Den samhällssektor som valts för den empiriska analysen av erfarenheterna av den svenska statens omregleringar är järnvägen.

Det specifika materialet utgörs av offentliga utredningars betänkanden där de centrala är Utredningen om järnvägens organisation (SOU N 2013:02), Produktivitetskommittén (SOU N 2009:10), Trafikverksutredningen (SOU N 2008:06) samt Riksrevisionens rapport om tågförseningar (Riksrevisionen 2013:18), Statens väg- och transportforskningsinstituts rapport Systemfel i transportsektorn (rapport 794) samt andra källor.

Materialet för analysen av den statliga förvaltningspolitiken utgörs av regeringens skrivelse 2013/14:155 – som sammanfattar förvaltningspolitiken under åren 2006–14 – av regeringens budgetpropositioner samt av ett antal andra dokument inom ämnet utgivna av regeringen under september 2006–mars 2013. I tillägg studeras rapporter från Ekonomistyrningsverket (ESV) och Statskontoret som diskuterar utvecklingsfrågor för förvaltningspolitiken.

Se vidare referenser nedan för en komplett listning av källmaterialet.

2.4 Arbetsgång

Det praktiska arbetsgången bygger på analys av skriftliga dokument och på logiska jämförelser mellan teori och empiri. Specifikt är arbetet upplagt i åtta steg:

1. Analys och syntes av teoribildning kring governancenätverk och nätverksstyrning (kapitel 3)
2. Definition av huvudsakliga strategier för nätverksstyrning och av analysmodell (3.3)
3. Analys av empiriska omregleringserfarenheter från järnvägssektorn (4.3)
4. Jämförelse av omregleringserfarenheter med strategier för nätverksstyrning samt strukturering av erfarenheter efter strategier (4.3)
5. Analys av förvaltningspolitiken (kapitel 5)
6. Jämförelse av förvaltningspolitiken med teoribildning och omregleringserfarenheter (6.1)
7. Analys av förvaltningspolitikens samlade nätverks- och samhällsstyrningskapacitet samt av möjliga orsaker till tillkortakommanden (6.2)
8. Utveckling av möjliga förvaltningspolitiska prioriteter och utvecklingsvägar (6.3).

Den teoridrivna analysmodell (steg 2 ovan) som används för att strukturera omregleringserfarenheter och till del även förvaltningspolitiken och dess möjliga utvecklingsvägar omfattar fem strategier:

- Sektorns och nätverkets strategiska mål och medel
- Nätverkets utformning
- Nätverkets regler och processer
- Löpande problemlösning och koherensskapande⁵
- Återkommande uppföljning och ansvarsutkrävande.

⁵ [...] mechanisms may focus on reconciling competing goals, but more often focus on the implementation and 'steering' stage in governance. (Peters 2004:27).

2.5 Förhållande till tidigare arbete av författaren

Uppsatsen bygger vidare från författarens tidigare arbete med titeln Järnvägssektorn som governancenätverk – Teori, empiri, jämförelse och syntes (Malmberg 2013) där teoribildningen inom governancenätverk och empiri från järnvägssektorn jämförs inom de tre analysområdena drivkrafter, problem och styrning.

Den föreliggande uppsatsen utgår därmed från vissa sammanfattande struktureringar och faktabeskrivningar men går bredare i teorigenomgången, fokuserar på nätverksstyrningsfrågan, sätter denna i ett större förvaltningspolitiskt sammanhang samt utvecklar förslag till utvecklingsvägar för förbättrad nätverks- och samhällsstyrning.

Specifikt används Malmberg (2013) som en källa i teoridelen (kapitel 3) och för faktabakgrund kring järnvägssektorns omregleringsprocess och nätverksutformning samt bakomliggande drivkrafter och syften (se 4.1 och 4.2 nedan).

2.6 Metodens styrkor och svagheter samt avgränsningar och kritik

Valen av forskningsstrategi och -design, teoretiskt perspektiv och litteratur samt av empiri och material innebär med naturlighet både metodrelaterade styrkor och svagheter samt leder till avgränsningar och möjlig kritik.

Den kvalitativa forskningsstrategin har inneboende svagheter i termer av generaliserbarhet. Dock är avsikten inte att utveckla slutsatser från den analyserade samhällssektorn som kan generaliseras till andra sektorer – och däri ligger också en avgränsning – utan att i stället diskutera principiella svagheter och utvecklingsbehov på en högre nivå, den förvaltningspolitiska. Valet av fallstudie som forskningsdesign är rimlig givet syftet att analysera den svenska förvaltningspolitiken med utgångspunkt i empiriska erfarenheter av omregleringar, det vill säga av olika omregleringsfall.

Valet av governanceperspektivet kombinerat med rationellt aktörsperspektiv söker skapa en grad av triangulering och undvika den risk som ligger i att den studerade förvaltningsstrukturen i grunden kan vara oproblematiserad men att det är aktörernas agerande som skapar problemen. Naturligtvis skulle ytterligare perspektiv kunna vidga tolkningen av omregleringserfarenheterna och även bredda idégenereringen vad gäller förvaltningspolitiska utvecklingsvägar.

Vad avser litteraturvalet skulle ett bredare urval av texter gagna arbetets kvalitet samtidigt som den valda kurslitteraturen från de tre kurserna från Stockholms universitet totalt omfattar ett knappt tjugotal böcker och artiklar och bör därmed ses utgöra en rimlig bas.

Även om valet av fallstudie som forskningsdesignen – som nämns ovan – kan ses som rimligt kan antalet fallstudier för empirin såväl som valet av sektorer diskuteras och kritiserats. Valet av endast en samhällssektor är i sig inte problematiskt vilket Bryman (2011:73) uttrycker som att ”den grundläggande formen för en fallstudie rymmer ett detaljerat och ingående studium av ett enda fall”.

Däremot måste fallet väljas med omsorg för att säkerställa validitet. Bryman (2011) refererar här till Yin (2007) och dennes tre urvalstyper: kritiska eller avgörande fall, extrema eller unika fall samt representativa eller typiska fall. Bryman (2011:77) förstår den senare – vad han föredrar att kalla exemplifierande – typen som fall som kan ”representera en bredare kategori av fall [...] inte för att de är extrema eller ovanliga på något sätt”.

Som nämns under 2.1 ovan (och under 4.1 nedan) kan järnvägen betraktas som ett sådant typiskt eller exemplifierande fall även om naturligtvis synpunkter kan uttryckas att flera eller andra sektorer skulle valts för arbetet, exempelvis skola eller vård och omsorg.

Valet av material är begränsat till offentliga utredningar och dokument som berör respektive järnvägen och förvaltningspolitiken i bred bemärkelse. En rimlig kritik mot detta urval är att en serie av intervjuer inom branschen och förvaltningen hade kunnat tillföra värde, inte minst i tolkningen av det ofta tekniskt komplicerade materialet. Dock är det skriftliga materialet så pass omfattande att en meningsfull bredd av intervjuer inte kunnat inrymmas inom arbetets ramar. I tillägg bör noteras att materialet kring förvaltningspolitiken i huvudsak är avgränsat till tidsperioden 2006–14.

Uppsatsens analys och slutsatser har därmed givna begränsningar och måste tolkas med försiktighet utifrån gjorda val och urval samt den kritik som kan riktas mot dessa.

3. Governancenätverk och nätverksstyrning

I det följande kommer forskningen och teoribildningen kring governancenätverk och nätverksstyrning beskrivas under tre rubriker (med fokus på den tredje):

- Governancenätverk som förvaltningsstruktur
- Nätverkens drivkrafter och samhällsbidrag
- Samhällsstyrning genom nätverk.

3.1 Governancenätverk som förvaltningsstruktur

Statsvetenskapen beskriver hur stater reformerar offentlig sektor, av- och omreglerar viktiga samhällssektorer och som konsekvens och möjliggörare utvecklar samverkansbaserade förvaltningsstrukturer med både offentliga och privata aktörer. Dessa strukturer kallas i många sammanhang för governance networks eller governancenätverk även om andra begrepp – som exempelvis policynätverk eller enbart governance – också används.

Forskare intresserar sig för dessa förvaltningsstrukturer från både ett deskriptivt och ett normativt perspektiv. Man beskriver governancenätverkens utformning – både i absoluta termer och i jämförelse med mer traditionella lösningar – samtidigt som man definierar de omständigheter och de strävanden som utgör nätverkens drivkrafter samt dess problem och utmaningar. Den normativa dimensionen återfinns både i beskrivningar av nätverkens värdeskapandepotential och i diskussionerna om hur problem bör hanteras och hur nätverken bör styras.

Torfin (2007) är en dem som tydligt diskuterar governancenätverken som en attraktiv medelväg mellan den offentligt-hierarkiska organiseringen och den marknadsliberala, huvudsakligen privatiserade modellen. I sin beskrivning av nätverkens kännetecken gör han tydliga jämförelser med de båda andra modellerna: governancenätverk är pluricentriska (och inte uni- eller multicentriska), de bygger på förhandlingar (och inte på vertikal makt eller på marknadsprocesser) och de är förtroendebaserade (och

inte grundade i sanktions- eller finansiell makt). I tillägg lyfter han fram att aktörerna är ömsesidigt beroende men fristående, interagerar inom ett institutionaliserat ramverk samt att nätverken är relativt självreglerande och verkar mot ett samhällssyfte.

Även Rhodes (1996) diskuterar självreglerande, interorganisatoriska nätverk och menar att dessa präglas av ömsesidiga beroenden, kontinuerligt och nödvändigt resursutbyte mellan nätverkens medlemmar, regelbaserade interaktioner och att nätverken har en stor grad av oberoende från staten.

Pierre och Sundström (2009) beskriver strukturerna som nätverk där policyprocesserna är samverkansorienterade och omfattar många olika offentliga och privata aktörer.

I sammanfattning kan governancenätverk ses präglas av fem karakteristika:

- Brett spektrum av offentliga och privata aktörer
- Ömsesidiga beroenden och förtroendebaserade relationer
- Kontinuerliga resursutbyten, ofta genom regelbaserade, spelliknande interaktioner
- Stor grad av självreglering inom ramar satta av staten
- Verkan inom en eller flera samhällssektorer och mot samhälleliga syften.

3.2 Nätverkens drivkrafter och samhällsbidrag

Malmberg (2013) diskuterar i sin litteraturgenomgång de omständigheter och de strävanden som ses som drivkrafter bakom governancenätverkens utbredning. I detta arbete ges svaret i två delar: (1) externa faktorer, det vill säga av staten (och av övrig offentlig sektor) i huvudsak oberoende omständigheter och trender, samt (2) interna faktorer, det vill säga mål, strävanden och överväganden som de offentliga aktörerna själva definierar och gör.

Vad gäller dessa externa faktorer så ser Torfing (2007) governancenätverken som ett svar på samhällets allt ökande fragmentering, komplexitet, dynamik och krav på snabbt genomförande av politikens mål och av kontinuerliga politiska justeringar. Han nämner även andra externa drivkrafter såsom nya teknologier, globalisering och social fragmentering.

Även Peters (2010) betonar de allt mer komplexa och resurskrävande samhällsproblemen, den resulterande verksamhetskomplexiteten och därmed de svårigheter staten har att själv säkra tillgången till resurser och kompetenser som krävs för att utveckla och genomföra sin politik.

Jacobsson och Sundström (2006) för vidare fram mer komplexa och resurskrävande samhällsproblem, ökat tempo i beslutsfattandet, stegrad efterfrågan på expertis och en stark utveckling av informations- och kommunikationsteknologier som viktiga externa omständigheter bakom nätverkens framväxt.

Utifrån dessa texter kan de externa drivkrafterna sammanfattas enligt det följande:

- Ökad komplexitet och ökat utvecklingstempo i samhället i stort
- Ökad fragmentering men även globalisering av industriella och samhälleliga strukturer
- Ökade krav på offentlig sektor att snabbt utveckla och genomföra samhällslösningar
- Ökad komplexitet samt ökade resurs- och kompetenskrav för offentlig sektor
- Ökade krav för offentlig sektor att prioritera och utveckla kärnverksamheter.

Vad gäller de interna drivkrafterna – det vill säga mål, strävanden och överväganden som staten och andra offentliga aktörer själva definierar och gör – måste den generella startpunkten sökas långt tillbaka i tiden och till bredare förvaltningspolitiska reformer, kanske primärt det reformprogram som går under namnet New Public Management (NPM).

Torfiing (2007) beskriver syftena bakom NPM och governancenätverken som att skapa större samhällsnytta genom avreglering, utkontraktering, användande av den privata sektorns mål, medel och metoder (företagisering) samt åtskiljande politik och utförande förvaltning. I tillägg nämner han aspekter som att utnyttja privata aktörers kompetenser och resurser, bredda ansvarstagande och minska avstånd mellan offentliga beslutsfattare och medborgare samt skapa en normativ samorientering och gemensamma åtaganden inom samhället.

Pollitt och Bouckaert (2011) beskriver NPM som inriktad mot att effektivisera och konsumentorientera genom affärslika metoder där teknikerna bland annat omfattar mål- och resultatstyrning, smalare och mer specialiserade strukturer, kontrakt i stället för hierarkiska relationer, marknadsmekanismer som huvudsakliga koordinationsmetoder samt fokus på kundservice.

Lundqvist (2010) nämner fem olika typer av ekonomisk organisering och privatisering där samtliga kan ses förekomma i nätverksbaserade förvaltningsstrukturer: ekonomisering (utformning av offentliga verksamheter på sätt som liknar privata), bolagisering (omvandling till bolagsform men med fortsatt offentligt ägande), entreprenadisering (privata utförare och leverantörer), privatisering (försäljning av offentliga verksamheter till privata ägare) och hybridisering (samarbeten offentligt-privat och nätverk).

Jacobsson och Sundström (2006) slutligen lyfter fram ett jämfört med det ovanstående annorlunda koncept som man tillskriver Meyer och Rowan (1977) och som man benämner rationaliserade myter, det vill säga att handlingar drivs av mode och imitation. Detta skulle innebära att stater skapar governancenätverk för att man sett andra stater göra det, möjligen med goda resultat.

I tillägg till dessa fyra generella, sektorövergripande diskussioner kring governancenätverkens interna drivkrafter kan fallstudiebaserade lärdomar om värdeskapande och samhällsbidrag vara intressanta att studera, exempelvis från sektorer som miljöpolitik, flyktingmottagande och integration samt sysselsättningskapande åtgärder.

Rogers och Weber (2010) diskuterar exempelvis nätverkens samhällsbidrag utifrån erfarenheterna från amerikanska fallstudier inom miljöpolitikområdet. Författarna ser här tre typer av värde som man menar ligger utanför vad traditionella förvaltningsmodeller typiskt sett kan leverera: stärkta myndighetsresurser (finansiella, personella, politiska och informationsrelaterade), teknologitransferering och samhällslösningar som i bred bemärkelse levererar med högre ambition än vad stipuleras av lag, regler och i uppsatta mål, både för offentliga och privata spelfält.

Qvist (2012) studerar statens nätverksorganisering och styrning av flyktingmottagande och lokala integrationsprogram och noterar att governancenätverken ”närmast definitionsmässigt medför [...] ett utökat handlingsutrymme för aktörer på regional och lokal nivå att både utforma och genomföra insatser i samverkan.”

Casula Vifell (2009) skriver avslutningsvis om hur EU:s sysselsättningsstrategi organiseras som nätverk och gör en principiellt viktigt observation kring nätverkens bidrag till bättre problemlösning genom att konstatera att hierarkisk organisering och styrning inte är ett realistiskt alternativ för detta sysselsättningsarbete. Valet står mellan nätverksstyrning och ingen reglering alls, vilket kan ses definiera en specifik klass av situationer där nätverken är unikt värdeskapande.

De interna drivkrafterna – i termer av både mål och medel – kan utifrån detta sammanfattas så här:

- Skapande av en funktionell, effektiv och flexibel förvaltning (mål) genom (medlen) ...
- Åtskillnad mellan politik och utförande förvaltning med reformfokus på den senare
- Avreglering, entreprenadisering, privatisering och fokusering på kärnuppgifter
- Inkluderande av den privata sektorn och nyttjande av dess kompetenser, resurser och idéer
- Användande av den privata sektorns mål och medel (företagisering).

3.3 Samhällsstyrning genom nätverk

Trots governancenätverkens många fördelar och bidrag pekar forskning och praktiska erfarenheter också på betydande utmaningar och problem som i sin tur ställer helt andra krav på statens samhällsstyrning än vad traditionella, hierarkiska förvaltningsstrukturer gör.

Styrningsåtgärderna för governancenätverken kallas av många forskare för metagovernance eller, på svenska, metastyrning eller nätverksstyrning. Den som utför styrningen kallas i många sammanhang metagovernor eller, på svenska, metaguvernör.

Vad gäller förståelsen av uttrycket metagovernance använder vissa uttrycket för mer övergripande styrning och andra i mer generella termer. Exempel på den tidigare användningen är Jessop (1998:42) med uttrycken ”the organization of self-organization” och Bell och Park (2006:63) som använder orden ”the government of governance”. Torfing (2007:13) är ett exempel på den bredare användningen av begreppet och avser både övergripande och mer direkt styrning – “[...] attempts to regulate [...] by means of a combination of direct and indirect techniques” – och så är även Sørensen (2006).

Qvist (2012:196) gör en distinktion mellan metastyrning som en mer övergripande form av styrning och nätverksstyrning som ”en mer handgriplig form av påverkan på organisationsnivån”.

För den här uppsatsens ändamål så ansluts till Torfings bredare tankesätt – det vill säga både övergripande, indirekt styrning och mer direkt styrning och påverkan. Termen som används kommer vara nätverksstyrning. Begreppet metaguvernör används för den aktör som utövar nätverksstyrning, i det normala och önskvärda fallet staten eller en annan offentlig aktör som agerar huvudman för nätverket.

Varför är då samhällsstyrning genom nätverk – nätverksstyrning – så svårt? Utgående från de typiska särdragen under 3.1 ovan kan tre skäl – bland många – förtjäna att lyftas fram för att förklara utmaningarna:

- Nätverken måste styras genom påverkan av aktörsbeteenden och under mått av osäkerhet
- Uppföljning, ansvarsutkrävande och demokratisk förankring är strukturellt försvårade
- Staten saknar i många fall kompetenser för och – vilja till – effektiv nätverksstyrning.

Det första problemet – att nätverken måste styras genom påverkan av aktörsbeteenden och under mått av osäkerhet – tar sin utgångspunkt i det faktum att nätverken utgörs av en komplex struktur av ömsesidigt beroende, offentliga och privata aktörer som genomför kontinuerliga resursutbyten, ofta genom regelbaserade, spelliknande interaktioner. Detta innebär att nätverkens aktörer och därmed nätverkens inte kan styras genom vertikala, hierarkiska medel utan att i stället bredare och till stor del annorlunda metoder behöver användas för att påverka aktörerna och deras agerande i den riktning staten önskar. Ett annat sätt att uttrycka problematiken är omständigheten som bland andra Sørensen (2006) lyfter fram att governancenätverken till sin natur till del är – och skall vara – självreglerande.

Allt detta är en orsak till varför forskningen betonar aktörsbeteendet i förståelsen för governance-nätverken generellt och nätverksstyrningen specifikt.

Som nämndes under 2.2 ovan beskriver Pierre och Sundström (2009) exempelvis governance som ett ”multiteoretiskt” begrepp och menar att detta måste kombineras med aktörsorienterade teorier för att få ett förklaringsvärde. Även Pierre och Peters (2000) diskuterar nätverksstyrningen utifrån ett rationellt aktörsperspektiv och betonar betydelsen av att bygga incitament för nätverksaktörerna.

Hall och Taylors (1996) beskrivning av beteenden från ett rationellt aktörsperspektiv ger en illustration av komplexiteten som staten har att hantera när de söker påverka och styra governancenätverkets aktörer och deras ageranden: aktörer uppträder för att maximera uppnåelsen av egna preferenser, ser politik som en serie av beslutsdilemman där optimering av egna preferenser kan leda till kollektiva suboptimeringar, skapar politiska beslut i och efter interaktion med andra andra aktörer (och där sannolika respons på det egna agerande vägs in i varje agerandeomgång) samt formar institutioner genom frivilliga beslut.

I tillägg sker dessa ageranden under osäkerhet vilket försvårar för både statens nätverksstyrning och för aktörers maximering av egna preferenser. Pierre och Sundström (2009) refererar till Koppenjan och Klijn (2004) och deras arbete kring osäkerheter i governancenätverk: hur ett visst policyområde är reglerat (så kallad substantiell osäkerhet), vilken hänsyn som måste tas till andra aktörer för att nå gemensamma policybeslut (strategisk osäkerhet) samt vilka arbetsformer inom nätverket som fungerar bäst (institutionell osäkerhet). Pierre och Sundström (2009) kommenterar att aktörernas substantiella, strategiska och institutionella lärande minskar osäkerheten och underlättar – i sak och i form – för nätverket att utveckla policylösningar som svarar mot alla aktörers krav och önskemål och därmed skapar det mervärde som beskrivs under 3.2 ovan.

Det andra problemet – att uppföljning, ansvarsutkrävande och demokratisk förankring är strukturellt försvårade – ligger dels i omständigheten att policybeslut och dess genomförande oftast utförs av flera aktörer i nätverket och genom kollektivt formade, intransparenta processer, dels att folkvalda politiker inte alltid har den centrala roll som vore önskvärd utifrån ett representativt demokratiperspektiv.

Den första omständigheten kan ses illustreras av Ahlbäck Öberg (2010) som beskriver tre villkor för effektivt ansvarsutkrävande inom offentlig förvaltning: urskiljande av vem som har ansvar, förståelse av huruvida verksamheten bedrivits bra eller dåligt samt mekanismer för att utkräva ansvar. Det är rimligt att anta att alla dessa tre villkor är svårare att tillgodose i en nätverksbaserad förvaltningsmodell än i en offentligt-hierarkisk struktur.

Vad gäller den andra omständigheten finns en bred diskussion i litteraturen kring frågan om governancenätverk och nätverksstyrning är förenliga med representativ demokrati. Exempelvis menar Sørensen (2006) att governancenätverk kan befaras marginalisera politiker och därmed försvaga den representativa demokratin. För att aktivt motverka risken för detta lyfter hon fram ansvaret som åligger den politiska nivån i nätverken: ”They must take a leading role in the exercise of metagovernance, and in doing so they must take on the task not only of promoting efficiency in the processes of self-governance but also of ensuring democracy in them” (Sørensen 2006:112).

Bell och Park (2006:66) diskuterar också problemen för staten och för demokratin men förefaller mer optimistiska än Sørensen. Man tycks mena att endast staten kan utöva rollen som metaguvernör:

Metagovernance is necessarily a key function of the state because it alone has the ability to assign the rules and resources on which all forms of governance depend. In particular, the government is a unique actor in any political arena because it alone carries the formal mandate of democratic legitimacy.

Det tredje problemet är att staten i många fall saknar kompetenser för – och viljan till – effektiv nätverksstyrning.

Detta diskuteras exempelvis av Duit, Galaz och Löf (2009:142) i termer av att

[...] förhandlingsbaserade och decentraliserade lösningar [...] ställer högre krav på statens agerande än vad mer traditionella lösningar gör. För att [...] uppnå ens ett minimum av problemlösningskapacitet krävs att staten, beroende på problemets art, omväxlande tar på sig rollen som koordinator, domare, kontrollant, pådrivare och informatör.

Bell och Park (2006) uttrycker i liknande ordalag – och som citerats tidigare i texten – oro för huruvida staten har de nödvändiga politiska, institutionella och administrativa färdigheterna.

Länkat till diskussionen kring representativ demokrati ovan diskuterar Sørensen (2006) att – i avsaknad av politiker med för uppgiften relevanta färdigheter och förhållningssätt – andra aktörer ikläder sig rollen som metaguvernörer, vanligtvis tjänstemän i den offentliga förvaltningen. En konsekvens av hennes resonemang är att den politiska nivån inte har en ensamrätt att agera metaguvernör och att styra samhällsutvecklingen utan att politikerna måste ta rollen proaktivt och dessutom ofta i konkurrens med andra – offentliga och privata – aktörer som vill styra nätverken i en för dem gynnsam riktning.

Trots dessa omfattande utmaningar och problem förknippade med nätverksstyrning gör sig flera forskare mödan att söka sätta samman breda ramverk för styrningsstrategier, exempelvis (och i bokstavsordning) Bell och Park (2006), Jacobsson och Sundström (2006), Peters (2004), Sørensen (2006) och Torfing (2007).

Bell och Park (2006) diskuterar många former för nätverksstyrning och nämner bland andra dessa: (1) agendasättande och definition av frågeställningar och regler för nätverksinteraktionen, (2) nätverksutformning inklusive deltagande av olika aktörer och intressen, (3) resurs- och informationsfördelning inom nätverket samt (4) maktfördelning inom nätverket och utformning av relationerna mellan olika aktörer.

Jacobsson och Sundström (2006) anger tre styrformer: (1) övergripande problemformuleringar, (2) ramsättande för nätverkens organisering, finansiering och arbetssätt samt (3) påverkan av föreställningarna hos nätverkens aktörer om vad som är problem och lösningar. Man lyfter särskilt fram vikten av att sätta yttre ramarna innanför vilka nätverken kan utöva en hög grad av självstyre.

Peters (2004) beskriver ett – i sammanhanget möjligen bredare – system av framgångsfaktorer för god governance: (1) målsättning, (2) styrning och genomförande, (3) koherens (avvägning mellan konflikterande mål och genomförandeprioriteter) samt (4) återkoppling och ansvarsutkrävande. Detta görs dels på allmän nivå men också specifikt med avseende på konkreta mål för nätverket.

Sørensen (2006) noterar att den statsvetenskapliga diskussionen kring olika typer av nätverksstyrning visserligen både är omfattande och fragmenterad men ser trots detta fyra distinkta typer: (1) hands-off sättande av ramar för nätverket, (2) hands-off storytelling (sociologiskt-institutionella verktyg som menings- och identitetsskapande, av visioner och värderingar), (3) hands-on stöd och facilitering samt (4) hands-on deltagande i nätverken.

Torfing (2007) – slutligen – lyfter fram tre åtgärdsområden: (1) utformning, det vill säga sammansättningen av aktörer och kompetenser och grundläggande regler för nätverkets funktion, (2) ramverk, det vill säga de politiska, ekonomiska och diskursiva regler som styr interaktionen och förhandlingarna i nätverket samt (3) management, det vill säga direkt påverkan (genom beslut eller kompetenstillskott) på en aktör, en fråga eller en konflikt.

Utgående från det ovanstående kan fem strategier för nätverksstyrning identifieras och sammanfattas:

- Definition och kommunikation av strategiska mål och medel för sektorn och governancenätverket
- Utformning av nätverket, aktörers roller och mål samt regler för in- och utträde
- Utformning av ekonomiska, processuella och andra regler för nätverket och dess aktörer
- Löpande problemlösning och koherensskapande vid konflikter kring mål, medel, roller, regler och ageranden
- Återkommande uppföljning och ansvarsutkrävande relativt mål, medel, roller, regler och ageranden.

Dessa fem strategier utgör också den analysmodell som används senare i texten för att analysera och strukturera omregleringsfarenheter och till del även förvaltningspolitiken och dess möjliga utvecklingsvägar. Dock, i tillägg till dessa strategier av vad-karaktär kan man ställa frågor hur de ska levereras, vilka framgångsfaktorer av hur-karaktär som behöver uppfyllas för att staten med framgång skall kunna leverera nätverksstyrningsstrategierna. Dessa kan omfatta aspekter som kompetenser, förhållningssätt, strukturer och arbetsprocesser men även nätverksstyrningsstrategier på metanivå – analoga med förvaltningspolitiska strategier – och kommer att diskuteras under 6.3.

4. Erfarenheter av statens omreglering av järnvägen

I det följande kommer erfarenheter av statens omreglering av järnvägssektorn beskrivas under tre rubriker (med fokus på den tredje):

- Omregleringens process och nätverkets utformning
- Drivkrafter och syften
- Resultat och problem i en nätverksstyrningskontext.

De båda första delarna (4.1 och 4.2) utgör faktabakgrunden för diskussionen om de empiriska omregleringsfarenheterna (4.3) och utgår i hög grad från Malmberg (2013).

4.1 Omregleringens process och nätverkets utformning

Beskrivningen av omregleringens process och nätverkets utformning är baserad på Utredningens om järnvägens organisation delbetänkande (SOU 2013:83). Den omfattar en beskrivning av järnvägssektorns organisationsstruktur vid omregleringens start 1988, de huvudsakliga omreglerings- och omorganiseringsåtgärderna under perioden 1988–2013 samt en redogörelse för dagens aktörsgalleri.

Startpunkten före 1988 är förhållandevis enkel att beskriva. Strukturen bestod av affärsverket Statens Järnvägar med statens i stort sett kompletta monopol inom passagerar- och godstrafik, fordonsförvaltning, infrastrukturförvaltning, stationer och andra järnvägsrelaterade fastigheter. Den enda betydande delen utanför Statens Järnvägar var den fordonstillverkande industrin.

De därefter följande omreglerings- och omorganiseringsåtgärderna under perioden 1988–2013 var i sammanfattning (uppsatsförfattarens) och i kronologisk punktform dessa:

- 1988: Infrastrukturförvaltningen flyttas från affärsverket Statens Järnvägar till nybildade förvaltningsmyndigheten Banverket och Järnvägsinspektionen bildas för tillsynsfrågor
- 1991–94: Mindre trafikavsnitt och trafikupphandlingar avregleras
- 1997: Godstrafiken avregleras
- 2001: Affärsverket Statens Järnvägars verksamhet övergår i sju bolagiserade enheter: bland andra SJ (passagerartrafik), Green Cargo (godstrafik), Jernhusen (stationer, andra fastigheter, spårområden och depåer) samt Euromaint och Swemaint (fordonsunderhåll)
- 2007: Euromaint och Swemaint privatiseras genom försäljning till Ratos
- 2009: Transportstyrelsen bildas genom en sammanslagning av reglerings- och tillsynsmyndigheter för bana (Järnvägsstyrelsen, tidigare Järnvägsinspektionen), väg, luft och sjö
- 2009–10: Bolagisering av produktions- och konsultverksamheterna inom Banverket och Vägverket: Banverket Produktion bolagiseras under namnet Infranord; Banverket Projektering sambolagiseras med Vägverket Konsult under namnet Vectura Consulting; och Vägverket Produktion bolagiseras under namnet Svevia
- 2009–10: Veckoslutstrafik och internationell trafik avregleras
- 2010: Trafikverket bildas genom ett samgående av infrastrukturförvaltningsmyndigheterna Banverket och Vägverket (och en del andra myndighetsdelar)
- 2011: Kvarvarande passagerartrafik avregleras
- 2013: Vectura Consulting privatiseras genom försäljning till Sweco.

Den resulterande organiseringen består i början av 2014 i huvudsak av dessa aktörstyper och aktörer:

- Tågoperatörer: statliga SJ och Green Cargo, danska statens DSB samt åtta privata aktörer
- Fordonsförvaltare: statliga SJ och Green Cargo, landstingsägda SL, danska statens DSB samt fem privata aktörer
- Fordonstillverkare: fem privata aktörer
- Leverantörer av tjänster inom fordonsunderhåll, fordonsombyggnad, städning, konsulting, IT och finansiering: ett stort antal privata aktörer
- Infrastrukturförvaltare: Trafikverket samt privata A-train och Inlandsbanan AB
- Reglering och tillsyn: Transportstyrelsen, Konkurrensverket och Konsumentverket
- Fastighetsförvaltare: statliga Jernhusen, landstingsägda SL, privata A-train och TrainAlliance
- Regionala kollektivtrafikmyndigheter (samt samverkande regioner, län och kommuner)
- Spårentreprenörer: statliga InfraNord och Svevia samt privata aktörer.

I tillägg finns andra aktörer som Trafikanalys (förser beslutsfattare inom transportpolitiken med kunskapsunderlag), Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), flera branschorganisationer som Tågoperatörerna och Föreningen Sveriges Järnvägsindustrier samt påverkare som Sveriges Kommuner och Landsting, Skogsindustrierna och Näringslivets Transportråd.

Slutligen är naturligtvis riksdag och regering – Regeringskansliet (RK) med Näringsdepartementet (RK N) och Finansdepartementet – centrala aktörer och då särskilt Transportenheten på RK N.

Utgående från Torfings (2007) beskrivning av governancenätverkens kännetecken (se 3.1 ovan) kan noteras att den svenska järnvägssektorn uppfyller samtliga dessa: tydlig pluricentricitet, förhandlingsbaserad (exempelvis mellan kollektivtrafikmyndigheter och Trafikverket, mellan Trafikverket och tågoperatörer och mellan Trafikverket och spårentreprenörer), förtroendebaserad (begränsade sanktions- eller finansiella maktmedel), ömsesidigt beroende men fristående aktörer, aktörsinteraktion genom förhandlingar inom ramen för ett institutionaliserat ramverk (exempelvis bankkapacitetshantering och banavgifter), relativt självreglerande (vad avser exempelvis bankkapacitetshantering och produkt- och tjänsteutveckling) samt verkande mot ett samhälleligt syfte (på högsta nivå mot regeringens transportpolitiska mål).

Riksrevisionens (2013:18, sidan 123) beskrivning av sektorn sammanfattar mycket av detta med: ”Ansvarsfördelningen på marknaden bygger i hög grad på tillit till att Trafikverket och marknadsaktörer tillsammans agerar på det samhällsekonomiskt mest ändamålsenliga sättet.”

4.2 Drivkrafter och syften

Utredningens om järnvägens organisation delbetänkande (SOU 2013:83) redovisar en omfattande diskussion av motiv och drivkrafter bakom järnvägssektorns omreglerings- och omorganisering under 1988–2013. Denna diskussion beskrivs nedan i stark sammanfattning.

Huvudskälet för den järnvägspolitiska reformen 1988 var behovet att hantera de akuta ekonomiska problemen inom SJ och som bland annat ledde fram till den så kallade vertikala separationen (statens ökade ansvar för infrastrukturinvesteringar mot att SJ betalar banavgifter). På en hög strategisk nivå och på längre sikt var också målen att skapa nya förutsättningar för att utveckla järnvägens infrastruktur och för att utveckla och bedriva järnvägstrafik. Likaledes kan noteras ett strategiskt mål att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv fördelning mellan olika trafikslag vid utförandet av olika transporter genom att göra strukturella förhållanden för bana och väg mer likartade.

Bland drivkrafter av instrumentell karaktär kan också nämnas en strävan att öka transparens och deltagande av intressenter, exempelvis genom ökat inflytande från riksdag och regering vad gäller satsningar på infrastruktur, ökat deltagande i investerings- och trafikeringsöverväganden från kommuner, län och även de nya regionala kollektivtrafikmyndigheterna (med dess finansiella resurser) samt privat sektor (inklusive samfinansiering inom ramen för offentligt-privat samarbete).

Även en önskan att öppna marknader och öka konkurrens är centrala bevekelsegrunder – i första skedet genom upphandling av trafik i konkurrens och i senare skeden även trafikering i konkurrens – såsom även målet att ianspråkta privata kompetenser och resurser för ökad kundfokusering och innovation.

Likvärdig tillgång till funktioner, tjänster och marknadsmöjligheter för alla operatörer och entreprenörer (inklusive förbättrade förutsättningarna för konkurrensneutralitet), genom bland annat bolagiseringar, privatiseringar, omstruktureringar av myndigheter är också ett mål som i hög grad påverkat de senaste decenniernas omstrukturering liksom en önskan att effektivisera styrningen av de statliga bolagen med företagslika metoder (exempelvis av Jernhusen) och att efterlikna marknadsmekanismer med banavgifter som styrinstrument (och finansieringskälla).

Avslutningsvis bör också nämnas EU-anpassning som en drivkraft, även om Sveriges omregleringsåtgärder ofta legat i internationell framkant och påverkat EU-lagstiftningen (snarare än tvärtom).

4.3 Resultat och problem i en nätverksstyrningskontext

Mycket finns skrivet kring omregleringen av järnvägssektorn (och av infrastrukturen) samt om omregleringens resultat och problem.

Statens offentliga utredning om järnvägens organisation diskuterar i delbetänkandet (SOU 2013:83) positiva resultat i termer av ökad satsning på järnväg, ökat trafikutbud, förbättrad produktivitet och lägre kostnader, ökad differentiering av priser samt förbättrad säkerhet.

Vad gäller järnvägssektorns problem ger utredningen en rik beskrivning inom elva områden. Dessa är i (författarens) sammanfattning:

- Förutsättningar för medborgare och organisationer att använda tåget för reseändamål: otydliga regler för marknadstillträde; otillräcklig integration av informationsgivning och biljettförsäljning mellan tågoperatörer; SJ:s ägande av och styrning av det egna biljettförsäljningsbolaget samt bonussystemet snedvrider konkurrens
- Förutsättningar för varuägare och transportorganisatörer att använda tåget: långa transporttider och otillräcklig punktlighet; svag informationsdelning mellan operatörer; suboptimalt bankapacitetsutnyttjande, möjligen beroende på låga banavgifter
- Marknadstillträdet för tågtrafik: ineffektiv fordonsförsörjning inom persontrafiken; ineffektiv marknadsövervakning och upphandling av tågtrafik
- Förutsättningar för trafikorganisatörer och järnvägsföretag att få tillgång till tilläggstjänster: ineffektiv planering av järnvägens behov av fastigheter; mål och ägarstyrning för Jernhusen (fastighetsbolag med avkastningskrav) som inte ligger i linje med sektorns utvecklingsbehov
- Kapacitet och kapacitetstilldelning: ineffektiv kapacitetsutveckling och kapacitetsutnyttjande, möjligen beroende på låga banavgifter; otillräcklig samverkan mellan Trafikverket och tågoperatörerna inom trafikledning
- Statistik och uppföljning: ineffektivt användande av statistik för uppföljning och styrning mot sektorns strategiska mål
- Byggnad och underhåll av infrastrukturen: ineffektiv prioritering av byggnad och underhåll, till del beroende på fragmenterat ansvar mellan Trafikverket och Transportstyrelsen
- Förutsättningar att utvecklas som trafikorganisatörer eller järnvägsföretag: otillräcklig teknisk standardisering; ineffektiv fordonsanvändning; bristande branschsamarbete i synnerhet vad gäller tillförlitlighet i trafikutövningen; rollkonflikter mellan statens roll som regulator och ägare av tågoperatörer och entreprenadbolag
- Reglering och tillsyn: otydlig tillsyns- och regulatorroll för Transportstyrelsen; ineffektiv sektorsamverkan kring svensk påverkan på internationell regelutveckling
- Trafikverkets roller och det strategiska ansvaret i järnvägssektorn: ineffektiv extern och intern dialog hos Trafikverket; ineffektiv organisering av kapacitetstilldelning och trafikledning; otillräckligt sektordeltagande i Trafikverkets strategiska beredningsarbete; bristande strategiskt inriktad järnvägskompetens
- Samordning och samarbete mellan aktörer: otydliga roller och ansvarsområden hos sektorns aktörer; ineffektiva former för samarbete och kommersiella relationer.

I tillägg till denna breda problembeskrivning finns relevanta observationer i källor som Rikrevisionens (2013) granskning av tåg förseningarna, Transportstyrelsens (2014) rapport Marknadstillträde för långväga persontrafik på järnväg, VTI:s (2013) rapport Systemfel i transportsektorn, Trafikverksutredningens del- och huvudbetänkande (SOU 2009:24 och 31) samt Produktivitetskommitténs betänkande (SOU 2012:39).

Även om Rikrevisionens (2013) rapport tar sin utgångspunkt i punktlighetsproblematiken så redovisar man problem inom ett stort antal områden, exempelvis ett ban- och kvalitetsavgiftssystem som inte ger tillräcklig styreffekt, en styrning av banunderhållet och järnvägens kapacitetsutnyttjande genom trafikledning och tåglägestilldelning som inte fungerar tillräckligt väl, en struktur för underhållsdepåer som försvårar tågunderhållet och skapar kapacitetskrävande tomtransporter samt en marknadstillsyn som inte stödjer punktlighetsarbetet. Rikrevisionen sammanfattar med orden (2013:131):

Sammanfattningsvis menar Rikrevisionen att regeringen inte har gett myndigheter och övriga aktörer tillräckliga förutsättningar att bidra till ett väl fungerande järnvägssystem som gynnar punktligheten.

Transportstyrelsen (2014) har intervjuat representanter för de operatörer som utmanar SJ om hur de upplever tilldelningsprocessen av kapaciteten på järnvägen och kommer bland annat fram till att processen med tilldelning av avgångstider inte ses som konkurrensneutral samt efterfrågar en mer transparent, datorstödd och förutsägbar process. Man diskuterar vidare andra möjliga etableringshinder, exempelvis i form av operatörernas tillgång till depåer och uppställningsplatser.

VTI (2013) betonar i sin problemdiskussion bland annat att priset för att använda infrastruktur är alltför lågt och att det genomförs ett betydande antal stora investeringar i infrastruktur som under rimliga förutsättningar måste anses vara samhällsekonomiskt olönsamma. Konsekvensen av detta beskriver VTI med orden (2013:26):

[...] systemfelen kan således innebära att samhällets kostnader är avsevärt högre än vad som vore lämpligt. För låga skatter och avgifter för transporter innebär mer trafik än vad som är motiverat. [...] En prissättning som dämpar trafikökningen kan göra det möjligt att senarelägga dyrbara nyinvesteringar.

Trafikverksutredningens delbetänkande (SOU 2009:24) analyserar brister i hur de statliga beställarfunktionerna interagerar med anläggningsmarknaden och presenterar konkreta riktlinjer för hur upphandlings- och beställarverksamheten skall bedrivas för att uppnå önskvärda mål vad gäller bland annat anläggningsmarknadens produktivitetsutveckling och innovationsförmåga.

Produktivitetskommitténs betänkande (SOU 2012:39) tar flera år senare upp frågan igen och konstaterar att Trafikverket i sin roll som dominerande beställare av underhålls- och investeringsentreprenader måste bidra mer kraftfullt till anläggningsmarknadens funktion och skapa förutsättningar för ökad produktivitet och innovation.

Givet problembildens stora bredd, djup och mångfald kommer den följande diskussionen om omregleringens problem i en nätverkskontext fokuseras till de större frågorna och de för styrningen principiellt mest intressanta aspekterna samt – i enlighet med arbetsgångens steg 2 och 3 som beskrevs under 2.4 ovan – strukturera dessa under den valda analysmodellen (som består av de fem strategier för nätverksstyrning som definierades under 3.3).

4.3.1 Sektorns och nätverkets strategiska mål och medel

Den första strategin omfattar definition och kommunikation av strategiska mål och medel för sektorn och governancenätverket.

Utgående från probleminventeringen ovan är det en rimlig bedömning att sektorn, på högsta nivå, saknar en relevant, komplett och tydlig beskrivning av järnvägens strategiska mål vad avser bidrag till samhället och andel av samhällets framtida behov av transporter.

Många andra av sektorns problem kan också härledas till brister i hur sektorns och nätverkets strategiska mål och medel definierats och kommunicerats. Exempel är sektorns kapacitet och kapacitetsutnyttjande, dess punktlighet relaterad till trafikeringsintensitet och underhållsåtgärder samt balansering mellan kommersiell och subventionerad trafik.

Länkat till denna centrala målbild saknas tydliga beskrivningar för hur järnvägssektorn och den stödjande infrastrukturförvaltningen ska påverka – och påverkas av – intilliggande sektorer eller offentliga intressen som exempelvis anläggningsbranschens utveckling och den statliga bolagsförvaltningen.

Vad gäller anläggningsbranschen finns ett offentligt intresse på flera nivåer, dels baserat på den allmänna positiva effekten för tillväxt och sysselsättning som följer av produktivitetsförbättringar, dels mer järnvägssektorrelaterade fördelar i termer av större investerings- eller underhållsvärde för varje satsad krona. Oavsett vilka positiva effekter som prioriteras finns många tecken som tyder på att målen inte definierats och kommunicerats tillräckligt tydligt även om medlen vad gäller riktlinjer och ansatser för upphandlings- och beställarverksamheten sannolikt finns på plats (genom SOU-betänkandena 2009:24 och 2012:39).

Vad målen för den statliga bolagsförvaltningen anbelangar kan man se många beröringspunkter och avvägningar med målen för järnvägssektorn. På högsta nivå finns en fråga huruvida bolag som SJ, Green Cargo, Jernhusen, Infranord och Svevia bör betraktas och hanteras som rent företagsekonomisk värdeskapande – som är fallet för samtliga dessa idag – eller om de skall orienteras mot samhällsmål.

De statliga bolagens roll och mål kan således diskuteras på två nivåer: dels den strategiskt-sektoriella (med avvägningen mot mål för den statliga bolagsförvaltningen), dels på bolagsnivån (se 4.3.2 nedan).

Exemplen ovan illustrerar behovet av vad Statskontoret (2013/61-5) kallar helhetsinriktad styrning och då särskilt problemen som ligger i att denna ofta måste omfatta fler än en samhällssektor (se 5.3 nedan).

4.3.2 Nätverkets utformning

Den andra strategin omfattar utformning av nätverket, aktörers roller och mål samt regler för in- och utträde.

Vad gäller den första, utformningsrelaterade delen kan noteras att järnvägssektorns strategiska ledning är fragmenterad mellan aktörer som RK N, Trafikverket, Trafikanalys och VTI. Avsaknaden av en sammanhållen strategi kan därmed till del ses ha strukturella orsaker. I tillägg kan noteras att det hett debatterade problemet om att sektorns biljettbeställnings- och informationslösningar uppfattas ge den statliga operatören SJ (som äger systemen genom dotterbolaget Linkon) konkurrensfördelar till stor del kan ses som ett utformningsproblem – och som rimligen kunde ha förutsetts innan avregleringen av passagerartrafiken inleddes. Även avsaknaden av samlade branschfora för att diskutera sektorns utvecklingsfrågor och för att säkerställa demokratisk transparens och legitimitet kan ses som exempel på strukturella svagheter.

Vad gäller den andra delen – aktörers roller och mål – finns uppenbara frågor om rollkonflikter utifrån statens ägande av SJ, Green Cargo, Infranord och Svevia – som alla konkurrerar med privata aktörer – och dess samtidiga reglerings- och tillsynsroll för sektorn. I tillägg finns på bolagsnivå frågan om avvägningen mellan företagsekonomiska och samhällliga mål (enligt 4.3.1 ovan). Mest diskuterat verkar Jernhusen vara där problemet att bolaget ses optimera sin egen lönsamhet framför järnvägens långsiktiga tillgång till stationsbyggnader, depåer och terminaler nämns på flera ställen i källmaterialet. Det politiska intresset för roll- och målfrågan kan också illustreras av motioner till riksdagen om att SJ ska drivas utifrån ett mer samhällsnyttigt perspektiv (Näringsutskottet 2012) samt av Socialdemokraternas förslag att återföra det statligt ägda järnvägsunderhållsbolaget Infranord till Trafikverket (Larsson 2014).

Statskontoret (2013:5) noterar vidare att regeringen inte angav tydliga kvantitativa mål för det långsiktiga arbetet med inre effektiviseringar för det nybildade verket och ser en nackdel med att nivån på effektiviseringen kan bli lägre då verket vill minska risken för att misslyckas med att nå målet.

Rollmässigt finns även svåra fragmenteringsproblem vad avser exempelvis ansvaret för informationshanteringen som delas mellan Jernhusen, Trafikverket och tågoperatörerna.

Ytterligare ett exempel på otydliga eller möjligen onaturlig rollfördelning är det faktum att privata entreprenörer har ansvar för inspektion av järnvägsanläggningens status och utför – vad många kommentatorer beskriver som – en myndighetsuppgift (Larsson 2014).

Den tredje delen i strategiområdet nätverkets utformning rör regler för in- och utträde. Exempel på problem som logiskt faller under den rubriken är tillträdet till operatörssidan av nätverket som kan ses som otillräckligt reglerat vad avser krav på fordonsstandard – vilket påverkar driftssäkerhet och punktlighet – samt på anslutning till gemensamma biljettbeställnings- och informationssystem.

4.3.3 Nätverkets regler och processer

Den tredje strategin omfattar utformning av ekonomiska, processuella och andra regler för nätverket och dess aktörer.

Den kanske mest centrala frågeställningen inom detta område avser det samlade ekonomiskt-finansiella ramverket som inte ses säkerställa samhällsekonomiskt optimal kapacitetsutbyggnad eller -utnyttjande.

En av många viktiga delar i ramverket är banavgifterna – och i det bredare perspektivet infrastrukturavgifterna för alla trafikslag – som betraktas som alltför låga och alltför lite differentierade med avseende på tidpunkter, geografier och tågtyper (längd och tyngd). Banavgifterna ses också i många rapporter och utredningar som försvårande för utvecklingen av optimala investerings- och underhållsplaner för sektorn samt – i formen av kvalitetsavgifter – för punktlighetsutvecklingen.

Ett annat viktigt problemområde är de regler och processer för Trafikverkets upphandlingar som inte ses skapa tillräckliga incitament för entreprenadbranschens produktivitetutveckling och innovation. Relaterat till detta är problemet att entreprenadiseringen av investerings- och underhållsarbeten har försämrat arbetsmiljön vilket behöver motverkas genom regel- och processutveckling.

Ett tredje kritiskt område där regler och processer behöver utvecklas är kompetensutvecklingen där sektorns omreglering ses ha lett till en fragmentering och en försämring. Andra processproblem är sektorns kapacitetstilldelning som inte anses konkurrensneutralt och dess punktlighetsarbete som processuellt betraktas som fragmenterat och ineffektivt.

4.3.4 Löpande problemlösning och koherensskapande

Den fjärde strategin omfattar löpande (kontinuerlig samt till del ad hoc-mässig) problemlösning och koherensskapande vid konflikter kring mål, medel, roller, regler och ageranden – det vill säga relativt de tre första strategierna ovan (sektorns och nätverkets strategiska mål och medel, nätverkets utformning samt dess regler och processer). Detta innebär att problemen som beskrivits under 4.3.1–3 ovan i varierande grad också är relevanta att nämna under denna rubrik.

Dock förtjänar det följande att lyftas fram som av särskilt vikt med avseende på statens löpande problemlösning och koherensskapande.

Ett konkret och omtvistat problem är de av SJ kontrollerade biljettbeställnings- och informations-systemen där ett mer kraftfullt ingripande från staten av många hade setts som rimligt även om SJ:s status som aktiebolag sätter begränsningar kring hur finansdepartementets ägarenhet kan agera för att främja sektorns konkurrensneutralitet. En likartad problematik finns kring SJ:s bonussystem och även kring Jernhusens ägardirektiv.

Ett annat möjligen mer samhällsekonomiskt bekymmersamt problem är banavgifternas utformning, storlek och differentiering där staten (RK N) trots mångårig och bred kritik från tunga instanser inte agerat med vad som kan ses som önskvärd snabbhet och kraft.

En likartad problematik finns kring Trafikverkets upphandlingar och dess påverkan på anläggningsbranschens produktivitet utveckling och innovation.

Slutligen kan nämnas många aktörers – inklusive Trafikverket självt – rapportering om det eftersatta banunderhållet och det relativt avvaktande förhållningssätt som staten uppvisat i samband med detta.

4.3.5 Återkommande uppföljning och ansvarsutkrävande

Den femte strategin omfattar återkommande (exempelvis årligt samt systematisk) uppföljning och ansvarsutkrävande relativt mål, medel, roller, regler och ageranden – det vill säga relativt de tre första strategierna ovan.

I tillägg är det rimligt att anta att problemområden som varit föremål för åtgärder av löpande problemlösning- och koherensskapande karaktär också bör vara fokusområden för den återkommande, mer systematiska uppföljningen. Detta innebär att problemen som beskrivits under 4.3.1–4 ovan i varierande grad också är relevanta att nämna under denna rubrik.

Staten och sektorn får långtgående och återkommande kritik inom flera helt centrala mål- och strategiområden. I vissa ses staten reagera i media och vissa fall ges ändrade instruktioner till förvaltningsmyndigheter som Trafikverket och Transportstyrelsen.

Dock finns en underton i det studerade materialet som går ut på att statens åtgärder för uppföljning och ansvarsutkrävande varit ineffektiva, otydliga och alltför smala givet nätverkets bredd och komplexitet.

De problemområden som i detta kan ses som särskilt viktiga och eftersatta är dessa fem: kapacitetsutveckling- och utnyttjande, punktligheten och punktlighetsarbetet (samt länkat till dessa inledande punkter även banavgifternas utformning, storlek och differentiering), bananläggningens underhållsstatus och underhållsarbetet, depå- och terminalhanteringen samt entreprenadbranschens utveckling.

I tillägg – och något annorlunda i sin art – finns frågan om den demokratiska legitimiteten samt ansvarsutkrävandet som av många ses som eftersatt.

Det grundläggande problemet är naturligtvis att de specifika målen för omregleringen och omstruktureringen av sektorn inte är tillräckligt detaljerade för en effektiv uppföljning av sektorn och nätverket.

På samma sätt bidrar en bristfällig utformning av nätverket och dess regler och processer till svårigheter i termer av uppföljning och ansvarsutkrävande på det sätt som Ahlbäck Öberg (2010) efterfrågar.

I tillägg kan vad som i källmaterialet beskrivs som ineffektivt användande av statistik för uppföljning och styrning mot sektorns strategiska mål vara en bidragande faktor i sammanhanget.

* * *

Som avslutning på diskussionen om järnvägsomregleringens resultat och problem i en nätverksstyrningskontext kan det vara meningsfullt att återknyta till den första av arbetets frågeställningar: vilka är erfarenheterna av statens omregleringar vad avser styrningsfrågorna och hur ligger dessa erfarenheter i linje med teoribildningen kring nätverksstyrning?

Svaret på den första delen ges i viss detalj i inledningsdelen av 4.3 ovan och på den andra delen i de efterföljande 4.3.1–5. Omregleringserfarenheterna och -problemen har varit förhållandevis enkla att strukturera under – och produktivt tolka med hjälp av – den teoridrivna analysmodellen. Ett rimligt svar på del två av frågeställningen är därmed att erfarenheterna av statens omregleringar vad avser styrningsfrågorna ligger väl i linje med teoribildningen kring nätverksstyrning.

5. Statens förvaltningspolitik

I det följande diskuteras hur förvaltningspolitiken är utformad under dessa tre rubriker:

- Utgångspunkter och utvecklingsprocess
- Politiskt sakinnehåll
- Diskussioner inom staten kring förvaltningspolitiska utvecklingsbehov.

5.1 Utgångspunkter och utvecklingsprocess

Regeringen (skr. 2013/14:155) beskriver förvaltningspolitikens som av avgörande betydelse för medborgarnas välfärd liksom för samhällsekonomin och den ekonomiska tillväxten.

Man uttrycker en mångfacetterad syftesbild med delar som att tydliggöra statsförvaltningens särprägel, statens ansvar och uppgifter och även uppdraget att tjäna demokratin. Mer konkret nämns också syftena att skapa en rättssäker och effektiv förvaltning samt att utveckla förvaltningen som helhet och dess samlade nytta för medborgare och företag.

Omfattningsmässigt nämns principer som gäller generellt i förvaltningen oavsett verksamhetsområde och därmed avser alla myndigheter under regeringen. Funktionellt talar vidare regeringen (prop. 2013/14:1 sidan 63) om att förvaltningspolitiken ”omfattar styrning, ledning, organisation och utveckling av de statliga myndigheterna samt vissa övergripande frågor om relationen mellan stat och kommun, inklusive regional ansvarsfördelning”.

Utvecklingsprocessen går naturligtvis att spåra många hundratals år och regeringen skriver i förordet till bilaga 1 i prop. 2006/07:1 exempelvis att ”den svenska statsförvaltningen har stolta anor och bygger sin verksamhet kring medborgaruppdraget och ämbetsmännens oväld.”

Dock avser detta uppsatsarbete perioden 2006 fram till nutid varför utvecklingsprocessen under dessa år kommer att sammanfattas kort i det följande.

Även om regeringen redan i bilagan Statsförvaltningens utveckling till budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1) gav en inriktning för förvaltningspolitiken kom två offentliga utredningar att i hög grad påverka det förvaltningspolitiska tänkandet generellt och styrningen av myndigheterna specifikt: Styrtredningen (SOU Fi 2006:07) och Förvaltningskommittén (SOU Fi 2006:08).

Styrtredningen noterade att regeringens styrsignaler till myndigheterna var många och otydliga och att de inte heller hängde samman sinsemellan vilket skapade målkonflikter som man såg kunde leda till att myndigheterna själva prioriterar sina mål. Man menade vidare att de årliga regleringsbrevens var tyngda av mål och återrapporteringskrav.

Skillnaden mellan långsiktig strategisk styrning och ”kortsiktiga förskjutningar i myndighetsuppdraget” beskrevs vidare som oklara. I tillägg förordades att styrningen tillåts variera och anpassas till regeringens behov och myndigheternas olika uppdrag och förutsättningar.

Förvaltningskommitténs slutsats var att regeringen bör koncentrera styrningsarbetet till frågor som är av strategisk vikt och delegera andra frågor till myndigheterna. Utredningen framhöll också att myndigheterna bör ha stor handlingsfrihet att utföra sina uppgifter.

I övrigt kan specifika milstenar i regeringens förvaltningspolitiska arbete under 2006–14 ses omfatta:

- Budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) i vilken särskilt lyfts fram statsförvaltningens organisering och uppgifter, medborgarnas tillgång till offentlig service, verksamhetsstyrningen, elektronisk förvaltning och myndighetstillsynen
- Förvaltningspolitiska propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175) som berör punkter som relationen till EU, stödet till medborgare och företag, elektronisk förvaltning, statsförvaltningens organisering, relationen med den kommunala sektorn, effektivitet och innovation, myndighetsstyrning samt arbetsgivarpolitiken
- Regeringens program för förvaltningens utveckling: En statsförvaltning i förnyelse (mars 2012). I denna kolorerade publikation nämns målen innovativa lösningar, förstärkt kvalitetsarbete, stärkt värdegrund, ökat myndighetssamarbete, bättre service, fler och växande företag, förbättrad tillsyn, administrativ effektivisering och mer effektivt EU-arbete
- Mer ämnesfokuserade regeringsdokument som skrivelserna om utnämningsspolitiken (oktober 2009) och myndighetstillsynen (skr. 2009/10:79), strategin för digitalt samverkande (december 2012) samt Innovationsrådets slutbetänkande (SOU 2013:40)
- Regeringens skrivelse Regeringens förvaltningspolitik (skr. 2013/14:155) som ger en samlad redogörelse för de förvaltningspolitiska insatserna från hösten 2006 fram till våren 2014 (se 5.2 nedan).

5.2 Politiskt sakinnehåll

Som framgår ovan har många mål och prioriteter uttryckts över den studerade tidsperioden.

Möjligen kan den mest relevanta målbeskrivningen återfinnas i 2010 års förvaltningspolitiska proposition (2009/10:175): ”En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättsäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.”

Vad gäller det förvaltningspolitiska sakinnehållet för åren 2006–14 ger regeringens retrospektiva skrivelse Regeringens förvaltningspolitik (2013/14:155) en bra översikt. Den beskriver åtta områden:

- Service och förenkling för medborgare och företag: tillhandahållande av lokal service och offentliga data samt förenkling för företag och mer effektiv tillsyn av statliga myndigheter
- Digitala lösningar sätter medborgaren i centrum: förbättrad service och effektivare verksamhet med gemensamma digitala lösningar samt förbättrad styrning och samordnad finansiering av dessa lösningar
- Effektivisering av statsförvaltningen: effektivisering av statens administration genom bildandet av myndigheten Statens servicecenter samt förbättringsåtgärder inom områden som tjänstepensionering, statens fastighetsäggande och lokalförsörjning samt offentlig upphandling
- Den gemensamma värdegrunden och statsförvaltningen integritet: värdegrundsdelegationens insatser, arbetet mot korruption i statliga myndigheter och ett nytt myndighetsregister
- Kompetensförsörjningen i staten: Arbetsgivarverkets arbete, Statskontorets kompetensförsörjningsarbete, initiativ för att göra staten till en mer attraktiv arbetsgivare samt även regeringens egna bedömning av statens kompetensförsörjningen
- Utvecklad utnämningsspolitik i staten: en ny utnämningsspolitik samt nya anställningsvillkor för myndighetschefer
- En mer ändamålsenlig och tydlig statsförvaltning: organisations- och strukturförändringar av typen utvärderingsmyndigheter, ombildning från myndighetskoncerner till enmyndigheter samt stöd inför och uppföljning efter strukturförändringarna
- Utvecklad styrning av statsförvaltningen: verksamhetsanpassad och mer strategisk styrning samt utvecklade ledningsformer och samverkansformer mellan RK och myndigheterna.

5.3 Diskussioner inom staten kring förvaltningspolitiska utvecklingsbehov

Regeringen (2013/14:155) tycks uttrycka tillfredställelse med det förvaltningspolitiska arbete som utförts under 2006–14. Man menar att den svenska statsförvaltningen står sig väl i ett internationellt perspektiv, att förvaltningen är effektiv – och refererar här till Världsbankens indikator Government Effectiveness – samt har en god förmåga att genomföra politiken och att hantera föränderliga förutsättningar på ett ändamålsenligt sätt.

Man lyfter också fram att det finns en ökad medvetenhet inom statsförvaltningen om betydelsen av innovation och samverkan, att medborgarna har ett högt förtroende för statsförvaltningen och att graden av korruption är låg.

Sammantaget återfinns få kommentarer kring svagheter i den förda politiken eller kring utvecklingsprioriteter som avviker från den inslagna vägen (enligt 5.2).

Statskontoret (2013/61-5) går däremot lite längre vad gäller förvaltningspolitiska utvecklingsbehov. Man diskuterar inom ramen för sitt uppdrag för regeringen samhällsutvecklingens krav på statsförvaltningen och identifierar förvaltningspolitiska mål och medel.

Likt diskussionen under 3.2 ovan finner man att staten får allt svårare att hantera samhällsutmaningar enbart utifrån de fördelar som följer av sektorisering och specialisering och att allt fler politiska målsättningar spänner över flera områden vilket i sin tur ökar behovet av både sektorövergripande samordning och tvärsektorielt arbete.

Man pekar på att samhällsdebatten lyfter fram frågan om det offentliga åtagandet gentemot medborgare och företag och där särskilt att diskussionen i media ofta tar en utgångspunkt i enskilda sektors brister. Man nämner här omregleringen inom järnväg, vård, skola och omsorg som exempel på återkommande diskussioner kring för- och nackdelar med privata utförare i offentlig verksamhet.

Samtidigt kommenterar man att dessa frågor oftast diskuteras i termer av sakpolitik snarare än som förvaltningspolitiska frågor kring styrning, organisering och ledning av offentliga verksamheter, en omständighet som ses leda till att förvaltningspolitiken inte får den uppmärksamhet som den förtjänar.

Utgående från regeringens övergripande förvaltningspolitiska mål föreslår Statskontoret (2013/61-5) tre prioriteter för de närmaste åren: stärk sakkpolitikens genomförande, tydliggör helhetssyn samt säkerställ förnyelse och utveckling.

För att leverera dessa syften identifierar Statskontoret utvecklingsbehov inom sex områden: styrning av statlig förvaltning, statlig organisering, verksamhetsutveckling i staten, statsanställdas kompetens, staten och marknaderna samt förhållandet mellan stat och kommuner (se vidare 6.1 nedan).

Även ESV (2009:30) diskuterar vad som kan ses som förvaltningspolitiska utvecklingsfrågor inom ramen för utredningen om hur regeringen bör styra statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ – en frågeställning som kan ses ligga väl i linje med diskussionen om nätverksstyrning.

ESV beskriver överlämnandet av förvaltningsuppgifter till privata aktörer och samverkan som förvaltningsmodell – vilket man kallar korporatism – med en diskussion som gränsar till nätverksfrågan (ESV refererar för övrigt till en tidigare utgåva av Rothstein 2010).

Man noterar att verksamheter som utförs i myndigheter omfattas av det offentligrättsliga regelverket men att privaträttsliga organ styrs av andra regelverk och annan praxis. Samtidigt menar man att samma förvaltningsprinciper måste gälla för styrning, uppföljning och kontroll av de privata aktörerna – men då endast avse den verksamhet som utförs för statens räkning, inte organet i sig.

ESV konstaterar avslutningsvis att förslagen innebär utveckling av processer och organisationslösningar.

6. Nätverksstyrningskapacitet och utvecklingsvägar

I det följande analyseras och diskuteras förvaltningspolitiken i ett nätverksstyrningssammanhang under dessa tre rubriker:

- Jämförelser med nätverksstyrningsmodeller och omregleringserfarenheter
- Möjliga orsaker till tillkortakommanden vad gäller nätverksstyrningskapacitet
- Möjliga prioriteringar och utvecklingsvägar för framtiden.

Den tredje punkten ligger som nämndes under 1.3 ovan bortom vad som kan besvaras strikt empiriskt och baseras på ett informerat resonemang kring framtiden.

6.1 Jämförelser med nätverksstyrningsmodeller och omregleringserfarenheter

De rubricerade jämförelserna kan delas upp matrismässigt, dels med avseende på nätverksstyrningsmodeller (3.3 ovan) och på omregleringserfarenheter (4.3), dels vad gäller befintligt politiskt sakinhåll (5.2) och diskussionen inom staten avseende utvecklingsbehov (5.3).

Vad gäller jämförelsen av befintlig förvaltningspolitik med nätverksstyrningsmodeller kan på högsta nivå noteras att förvaltningspolitiken är myndighetscentrerad och funktionellt utformad – exempelvis styrning, elektronisk förvaltning, innovation och administrativ samordning – med vissa multisektoriella undantag – exempelvis inom området service och förenkling för medborgare – under det att nätverksstyrningen arbetar med en eller flera sektorer och omfattar ett nätverks alla aktörer.

Detta är den helt centrala skillnaden som leder till fundamentalt olika samhällstyrningsperspektiv, organisationskoncept och påverkansfält – det vill säga myndighet eller nätverk – samt processer, ansatser och resultat. Diskussionen kring mål- och resultatstyrning – med tillhörande uppföljning och ansvarsutkrävande – blir med naturlighet helt olika beroende på om man arbetar med en eller ett fåtal förvaltningsmyndigheter som spelfält eller ett sektoriellt nätverk av aktörer.

Uttryckt med andra ord: förvaltningspolitiken kan uppfattas som huvudsakligen utformad med den traditionella offentligt-hierarkiska förvaltningsmodellen i åtanke snarare än den nätverksbaserade. Detta kan ses gälla även om goda insatser görs för att samordna myndighetsroller och uppdrag inom ett visst politikområde, för att funktionellt utveckla myndigheterna och för att hitta synergier mellan dem, som i exemplet Statens Servicecenter.

Vad avser jämförelsen mellan befintlig förvaltningspolitik med omregleringserfarenheter från järnvägen är resultatet likartat. Med mindre än att staten genom RK N skulle betrakta Trafikverket som nätverkets metaguvernör – vilket inget i regleringsbrevet (Näringsdepartementet 2013) tyder på – styr staten järnvägssektorn enligt offentligt-hierarkiska principer, myndighet för myndighet men med samordning mellan de sex myndigheterna⁶ inom transportområdet.

⁶ Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen.

Det är därmed rimligt att anta att järnvägssektorns problem kunde ha varit färre eller mindre besvärande om staten använts sig av nätverksstyrningens strategier, idealt redan innan avregleringen inleddes under slutet av 1980-talet men även i ett senare skede.

Den offentliga utredningen om järnvägens organisation (SOU 2013:02) – vars direktiv och arbetsmodell tar tydliga sektor- och nätverksperspektiv – kan genom sin blotta tillkomst ses som en indikation på att nätverksstyrning hade varit – och fortsatt är – värdeskapande för järnvägen.

I en avslutande jämförelse mellan diskussionen inom staten kring förvaltningspolitikens utvecklingsbehov och nätverksstyrningsmodeller och omregleringserfarenheter kan bedömningen göras att de båda stabsmyndigheterna Statskontoret och ESV – till skillnad från regeringen självt – föreslår åtgärder och förändringar som står i samklang med principerna för nätverksstyrning. Specifika exempel är dessa förslag till förvaltningspolitiska utvecklingsprioriteter (Statskontoret 2013/61-5):

- Åtskillnad mellan politiska mål och de mer tekniska medlen för att nå målen
- Förbättrad uppföljning av generella erfarenheterna av omregleringarna av tidigare monopolverksamheter – exempelvis post, energi, telefoni, flyg, järnväg, apotek, bilprovning, TV, skola och vård- och omsorg – och identifiering av framgångsfaktorer. En uppfattning som för övrigt tycks delas av Riksrevisionen (Spängs 2014)
- Helhetsinriktad styrning – mot en hel samhällssektor eller till och med flera – samt bruk av ett brett spektrum av administrativa, finansiella och organisatoriska styrmedel
- Förbättrad tillsyn över uppgifter som tidigare utförts av den offentliga sektorn som konsekvens av ökad renodling, avreglering, upphandling av tjänster som tidigare bedrivits i offentlig regi. En inriktning som även ESV (2009:30) föreslår i stor detalj
- Stärkt strategisk kompetensförsörjning inriktad mot behov skapade av nya roller samt krav på effektiv verksamhet.

Även om regeringen således inte ses göra sig stora och offentliga tankar om att utveckla förvaltningspolitiken i riktning mot mer effektiv nätverksstyrning bör inriktningen – som föreslagits av både Styretredningen och Förvaltningskommittén – noteras att myndighetsstyrningen ska göras mer strategisk.

Detta är inte bara en allmänt lämplig inriktning utan också en basförutsättning för att i ett senare skede kunna utveckla en nätverksinriktad styrningsmodell.

Slutsatsen här tycks vara att förvaltningspolitiken inte är utformad i enlighet med teoretiska nätverksstyrningsmodeller och omregleringserfarenheter utan efter den traditionella, offentligt-hierarkiska förvaltningsmodellen även om vissa utvecklingstankar inom stabsmyndigheterna ändå kan ses stå i samklang med principerna för nätverksstyrning.

6.2 Möjliga orsaker till tillkortakommanden i termer av nätverksstyrningskapacitet

En diskussion kring orsakssamband inom ramen för ett metodmässigt beskrivande angreppssätt blir med naturlighet till del spekulativ och så även de följande, korta tankarna kring möjliga orsaker till förvaltningspolitikens tillkortakommanden i termer av nätverksstyrningskapacitet.

En teoretiskt driven diskussion kunde återkoppla till 3.3 ovan och de där beskrivna omständigheterna varför nätverksstyrning är svårt:

- Nätverken måste styras genom påverkan av aktörsbeteenden och under mått av osäkerhet
- Uppföljning, ansvarsutkrävande och demokratisk förankring är strukturellt försvårade
- Staten saknar i många fall kompetenser för och – vilja till – effektiv nätverksstyrning.

En diskussion utifrån förvaltningspolitikempirin kan bygga vidare på den tredje punkten ovan och göra observationen att förvaltningspolitiken inte syftar till att styra nätverk utan till att omfatta ”styrning, ledning, organisation och utveckling av de statliga myndigheterna” (Regeringen, prop. 2013/14:1, sidan 63). En viktig faktor är alltså avsaknaden av viljan att styra nätverk och att styra sektorer.

Dock har regeringar under många år och oavsett politisk färg genomfört omregleringar och liberaliseringar utifrån syften att skapa samhällsekonomiskt värde – exempelvis i form av lägre priser, ökad produktion, produktivitet och sysselsättning samt ökade investeringar och fler företag (Regelutredningen SOU N 2004:03) – samtidigt som man kunnat notera att omregleringarna ofta skapat stora – och vissa fall oförutsedda – problem (SOU N 2004:03, Statskontoret 2012:10, Spängs 2014 med flera).

Frågan är då varför staten inte utformar sin förvaltningspolitik efter samma sektor- och nätverksorienterade principer som man utgår från vid omregleringar och liberaliseringar av sakpolitiska områden.

Statskontoret (2013/61-5) menar att förvaltningspolitiska frågor oftast diskuteras i termer av sakpolitik snarare än som förvaltningspolitiska och att förvaltningspolitiken därmed inte får den uppmärksamhet som den förtjänar. Detta bär rimlighetens prägel och skulle kunna förklara varför förvaltningspolitisk reform inte går i takt med sakpolitisk reform.

En relaterad – och till stor del organisatorisk – omständighet är kanske också att makten i regeringskansliet ligger hos de sakpolitikägande departementen snarare än hos Enheten för statlig förvaltning.

I sammanfattning kan därmed en hypotes formuleras att orsakerna till de rubricerade tillkortakommandena står att finna i faktorer som bristande vilja och kompetens, suboptimala organisationslösningar och arbetsprocesser (var och hur förvaltningspolitiken hanteras inom Regeringskansliet och i stabsmyndigheterna) samt mer tekniska svårigheter vad gäller exempelvis aktörspåverkan, styrning och uppföljning.

6.3 Möjliga prioriteter och utvecklingsvägar för framtiden

Med den nu framväxande bilden av förvaltningspolitikens nätverksstyrningskapacitet och även av möjliga orsaker till dess tillkortakommanden infinner sig frågan vilka prioriteter och utvecklingsvägar som kan vara attraktiva för att förbättra statens nätverksstyrning.

Diskussionen kan som föreslogs under 3.3 ovan delas i två. Dels definition av vad-frågorna – det vill säga hur nätverksstyrning de facto och målbildsmässigt ska ske – dels hur-frågorna – det vill säga vilka stegen är på vägen för att få denna styrning på plats.

Vad gäller vad-frågorna finns – som texten visar – omfattande internationell forskning och teoribildning men även mer näraliggande omregleringsempiri som beskriver hur nätverksstyrning bör ske. Den i uppsatsen använda modellen med dess fem styrningsområden – sektorns och nätverkets strategiska mål och medel, nätverkets utformning, nätverkets regler och processer, löpande problemlösning och koherensskapande samt återkommande uppföljning och ansvarsutkrävande – är sannolikt lika god som någon annan struktur men den exakta detaljen är oväsentlig. Nätverksstyrningsmodellerna är i sak inte komplicerade utan svårigheten ligger i att utveckla en kapacitet att arbeta med en viss vald modell.

Detta sätter fokus på de mer komplicerade hur-frågorna. Baserat på Peters, Phillips och Watermans (1980) integrerade organisationsutvecklingsramverk samt på principerna kring styrkort och strategikartor beskrivna av Kaplan och Norton (1996 och 2004) kan en utvecklingsplan för förbättrad nätverksstyrning omfatta följande fem utvecklingsområden (med källreferenser inom parentes):

- Strategiska mål och strategier: En reformerad förvaltningspolitisk strategi (exempelvis formaterad enligt Kaplan och Norton 2004) behöver utvecklas i ljuset av nya förvaltningsstrukturer och övrig reformering av politik och förvaltning. Viktiga komponenter i utvecklingsarbetet är att kartlägga hur förvaltningsstrukturerna faktiskt ser ut, att definiera de optimala sektoriella gränslinjerna men också att förstå de olika sektorernas grad av funktionalitet och resurseffektivitet. En viktig aspekt är även att förstå effekterna av genomförda omregleringar (Statskontorets 2012:10) för att optimalt kunna utforma förvaltningspolitiken, den sektorspecifika nätverksstyrningen men även för att säkerställa att framtida omregleringar i görligaste mån undviker tidigare misstag och problem (Spängs 2014)
- Kompetenser och färdigheter: Nya förmågor behöver byggas inom den för förvaltningspolitiken ansvariga enheten (i dag Enheten för statlig förvaltning på socialdepartementet), inom andra delar av RK, inom stabsmyndigheterna men också inom förvaltningsmyndigheterna. Exempel på kompetensområden kan vara: nätverksbaserade förvaltningsstrukturer och nätverksstyrning, strategikartor och -styrkort (Kaplan och Norton 1996) med breda värdeskapandedefinitioner (Rogers och Weber 2010), förmåga att utöva olika styrningsroller i olika nätverk för olika frågor (Duit, Galaz och Löf 2009), företagsekonomi samt styrning (ESV 2009:30) och incentivisering (Hall och Taylor 1996 samt Pierre och Peters 2000) av privata aktörer, osäkerhetshantering i nätverk (Koppenjan, och Klijn 2004) samt kommunikation och storytelling (Sørensen 2006)
- Kultur och förhållningssätt: Den stora kulturella förändringen ligger i skiftet från ett myndighetscentrerat perspektiv till synen att sektorer och nätverk är de naturliga spelfälten för samhällstyrningen. I tillägg behöver energi och mod byggas upp både kring nätverksstyrningen som sådan och den demokratiska dimensionen (Sørensen 2006)
- Strukturell utformning: Förvaltningspolitikens hemvist inom RK behöver göras tydligare och flyttas närmare det politiska centrumet. En återflyttning från socialdepartementet till finansdepartementet är en rimlig förändring även om en placering inom statsrådsberedningen kunde vara än mer lämplig. Stabsmyndigheterna Statskontoret och ESV kan ses ta en större roll i utvecklingen av en ny förvaltningspolitik (vilket regeringen redan arbetar med enligt 2013/14:155). I tillägg finns ett logiskt argument att bredda ESV:s verksamhet till generella styrningsfrågor och att möjligen ändra myndighetsnamnet till Styrningsverket
- Arbetssätt och processer: Givet en ny strategi med högre politisk ambition samt förändrad struktur följer nödvändiga förändringar i arbetsrelationen mellan förvaltningspolitiken och den sektoriella sakpolitiken. I tillägg behöver nya arbetssätt utarbetas för gränssnitten med privata nätverksaktörer (i enlighet med ESV 2009:30).

I sammanfattning kan därmed ses prioriteringar och utvecklingsvägar för förvaltningspolitiken som bygger en statsvetenskapligt grundad nätverksstyrningskapacitet genom ett integrerat strategi- och organisationsutvecklingsprogram omfattande dimensioner som strategiska mål och strategier, kompetenser och färdigheter, kultur och förhållningssätt, strukturell utformning samt arbetssätt och processer.

7. Avslutning

Som avslutning kan det vara av värde att återknyta till uppsatsens syften och frågeställningar för att säkerställa att dessa blivit uppfyllda och besvarade.

Syftet är att – med utgångspunkt i teoretiska modeller för nätverksstyrning och empiriska erfarenheter av omregleringar – analysera den svenska förvaltningspolitiken och även föreslå möjliga prioriteter och utvecklingsvägar för framtiden. Detta kan rimligen ses som uppfyllt med nätverksstyrningsteorin beskriven under 3.3, omregleringsempirin under 4.3, analysen av förvaltningspolitiken i kapitel 5–6 och diskussionen om utvecklingsvägar under 6.3.

Frågeställningar och de respektive svaren är dessa:

- Vilka är erfarenheterna av statens omregleringar vad avser styrningsfrågorna och hur ligger dessa erfarenheter i linje med teoribildningen kring nätverksstyrning? Omreglerings-erfarenheterna (som sammanfattas under 4.3 men inte här) befanns vara relativt enkla att strukturera under – och produktiva att tolka med hjälp av – den teoridrivna analysmodellen, varför empirin kan anses ligga väl i linje med teoribildningen kring nätverksstyrning.
- I vilken grad är förvaltningspolitiken utformad i enlighet med teoretiska nätverksstyrningsmodeller och omregleringserfarenheter och vad är möjliga orsaker till tillkortakommanden? Förvaltningspolitiken är inte utformad i enlighet med teoretiska nätverksstyrningsmodeller och omregleringserfarenheter utan efter den traditionella, offentligt-hierarkiska förvaltningsmodellen (även om vissa utvecklingstankar inom stabsmyndigheterna kan ses stå i samklang med principerna för nätverksstyrning). Möjliga orsaker till detta omfattar bristande vilja och kompetens, suboptimala organisationslösningar och arbetsprocesser samt mer tekniska svårigheter vad gäller exempelvis aktörspåverkan, styrning och uppföljning.
- Samt – bortom vad som kan besvaras strikt empiriskt – vad kan vara möjliga förvaltningspolitiska prioriteter och utvecklingsvägar för att förbättra statens nätverksstyrning? Dessa prioriteter och vägar kan vara att bygga en statsvetenskapligt grundad nätverksstyrningskapacitet genom ett integrerat strategi- och organisationsutvecklingsprogram omfattande dimensioner som strategi, kompetenser, förhållningssätt, struktur samt arbetsprocesser.

Den föreliggande uppsatsen väcker sannolikt lika många frågor som den besvarar.

Dock kan vissa aspekter trots allt kunna ha relevans för den fortsatta forskningen och teoribildningen. Exempel på detta kunde vara analysmodellens uppbyggnad och sättet att identifiera, strukturera och tolka problem i ett verkligt governancenätverk. Möjligen finns även något att bygga vidare på i resonemangen om utvecklingsvägar för förvaltningspolitiken, både ur ett form- och ett innehållsperspektiv.

Vad gäller väckta frågor och möjliga fält för fortsatt forskning kunde en studie vara intressant av frågan (från 6.2 ovan) varför staten inte utformar sin förvaltningspolitik efter samma sektor- och nätverksorienterade principer som man utgår från vid omregleringar och liberaliseringar av sakpolitiska områden.

I tillägg kunde det vara meningsfullt att analysera stater som utvecklat sin förvaltningspolitik mot större nätverksstyrningskapacitet – och även göra jämförande policystudier mellan stater – liksom att undersöka de utvecklings- och förändringsprogram som där varit i spel, exempelvis genom processpåring.

Referenser

Litteratur

- Ahlbäck Öberg, Shirin (2010). Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället. I: Bo Rothstein (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grunder*. Fjärde upplagan. Stockholm: SNS.
- Bell, Stephen och Park, Alex (2006). The Problematic Metagovernance of Networks: Water reform in New South Wales, *International Journal of Public Policy*, vol. 26.
- Bryman, Alan (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Andra upplagan. Malmö: Liber.
- Casula Vifell, Åsa (2009). EU:s sysselsättningsstrategi – ett tvingande nätverk. I: Pierre, Jon och Sundström, Göran (red.). *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Duit, Andreas, Galaz, Victor & Löf, Annette (2009). Fragmenterad förvirring eller kreativ arena? I: Pierre, Jon och Sundström, Göran (red.). *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena (2012), *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts.
- Hall, Peter A. och Taylor, Rosemary C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies*, 44(5).
- Jacobsson, Bengt och Sundström, Göran (2006). *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk politik och förvaltning*. Malmö: Liber.
- Jessop, Bob (2003). *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. Department of Sociology, Lancaster University.
- Kaplan, Robert S. och Norton, David P. (1996). Using the Balanced Scorecard as a strategic management system, *Harvard Business Review*, January–February, s. 75–85.
- Kaplan, Robert S. och Norton, David P. (2004). *Strategy maps: Converting intangible assets into tangible outcomes*. Boston: Harvard Business School Press.
- Klijin, Erik-Hans och Skelcher, Chris (2007). Democracy and Governance Network: Compatible or Not?, *Public Administration*, 85(3).
- Koppenjan, Johannes och Klijin, Erik-Hans (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.
- Lundquist, Lennart (2010). Privatisering. I: Bo Rothstein (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grunder*. Fjärde upplagan. Stockholm: SNS.
- Malmberg, Pär (2013). *Järnvägssektorn som governancenätverk – Teori, empiri, jämförelse och syntes*. Stockholms universitet, Statsvetenskapliga Institutionen (Statsvetenskap II, självständigt arbete, höstterminen 2013).
- Meyer, J.W. och Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, vol. 83.
- Peters, B. Guy (2004). Politics is about governing. I: Adrian Leftwich (red.), *What is politics? The activity and its study*. Cambridge: Polity Press.

- Peters, B. Guy (2010). *The politics of bureaucracy*. Femte upplagan. London & New York: Routledge.
- Peters, J. Thomas, Phillips, Julien R. och Waterman, Robert H. Jr. (1980), Organization is not structure, *Business Horizons*, juni 1980, s. 14-26.
- Pierre, Jon och Peters, B. Guy (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.
- Pierre, Jon och Sundström, Göran (2009). *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Pollitt, Christopher och Bouckaert, Geert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Tredje upplagan. Oxford & New York: Oxford University Press.
- Qvist, Martin (2012). *Styrning av lokala integrationsprogram. Institutioner, nätverk och professionella normer inom det svenska flyktingmottagandet*. Linköpings Universitet, Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government, *Political Studies*, vol. 44(3).
- Rogers, Ellen och Weber, Edward P. (2010). Thinking Harder About Outcomes for Collaborative Arrangements, *The American Review of Public Administration*, 40(5).
- Rothstein, Bo (2010). Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet. I: Bo Rothstein (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grunder*. Fjärde upplagan. Stockholm: SNS.
- Sørensen, Eva, 2006. Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance, *The American Review of Public Administration*, 36(1).
- Torfin, Jacob (2007). Democratic network governance. I: Martin Marcussen & Jacob Torfin (red.), *Democratic network governance in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Yin, Robert K. (2007). *Fallstudier: design och genomförande*. Tredje upplagan. Stockholm: Liber.

Offentligt tryck och utredningar

- Ekonomistyrningsverket (ESV 2008:34). *Att verka genom andra – kartläggning av organ med statligt åtagande*.
- Ekonomistyrningsverket (ESV 2009:30). *Att styra statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ*.
- Näringsdepartementet (N2013/5893/TE): *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Trafikverket*.
- Näringsutskottet (yttrande 2012/13:NU4y). *Vissa frågor om SJ AB och Green Cargo AB*.
- Regeringens (prop.1997/98:136). *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.
- Regeringen (bilaga 1 till prop. 2006/07:1). *Statsförvaltningens utveckling*.
- Regeringen (prop. 2009/10:175). *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
- Regeringen (promemoria S2012.004). *En statsförvaltning i förnyelse*.
- Regeringen (informationsmaterial N2012.37). *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning*.
- Regeringen (prop. 2013/14:1). *Förslag till statens budget för 2014*.
- Regeringen (skr. 2013/14:155). *Regeringens förvaltningspolitik*.

Riksrevisionen (2013:18). *Tåg förseningar – orsaker, ansvar och åtgärder*.

SOU N 2004:03 (betänkande SOU 2005:4). Regelutredningen: *Liberalisering, regler och marknader*

SOU Fi 2006:07 (slutbetänkande SOU 2007:75). Styretredningen: *Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning*.

SOU Fi 2006:08 (slutbetänkande SOU 2008:118). Förvaltningskommittén: *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.

SOU N 2008:06 (delbetänkande SOU 2009:24). Trafikverksutredningen: *De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden*.

SOU N 2008:06 (huvudbetänkande SOU 2009:31). Trafikverksutredningen: *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg*.

SOU N 2009:10 (betänkande SOU 2012:39). Produktivitetskommittén: *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen*.

SOU S 2011:06, (slutbetänkande 2013:40). Innovationsrådet: *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*.

SOU N 2013:02 (delbetänkande 2013:83). Utredningen om järnvägens organisation: *En enkel till framtiden*.

Statens väg- och transportforskningsinstitut (2013 rapport 794). *Systemfel i transportsektorn*.

Statskontoret (2012:10). *Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning*.

Statskontoret (2013/61-5). *Statskontorets förvaltningspolitiska arbete åren 2013–2014*.

Statskontoret (2013:5). *Trafikverkets tertialrapporter. Den ekonomiska rapporteringen och det inre effektiviseringsarbetet*.

Transportstyrelsen (Dnr TSJ 2014-1653). *Marknadstillträde för långväga persontrafik på järnväg*.

Tidningsartiklar

Larsson, Mats J. (2014, 22 januari). S kräver statlig järnväg. *Dagens Nyheter*.

Spängs, Thorbjörn (2014, 3 januari). Avregleringarna har kostat staten miljarder. *Dagens Nyheter*.

Stockholms universitet/Stockholm University
SE-106 91 Stockholm
Telefon/Phone: 08 – 16 20 00
www.su.se



Stockholms
universitet