



Stockholms
universitet

Statsvetenskapliga institutionen

Järnvägssektorn som governancenätverk – Teori, empiri och syntes

Pär Malmberg

Statsvetenskap II
Höstterminen 2013
17 januari 2014

Järnvägssektorn som governancenätverk – Teori, empiri och syntes

Pär Malmberg

Sammanfattning

Sverige är ett av många länder som utvecklar komplexa, samverkansbaserade förvaltningsstrukturer med ett brett spektrum av offentliga och privata aktörer. Dessa kallas av många statsvetare för governancenätverk.

Varför sker detta? Vilka är de externa omständigheterna som leder fram till behovet? Vilka är de interna drivkrafterna i termer av mål och strävanden och vilka fördelar önskar man uppnå? Vilka är nätverkens utmaningar och problem? Vad kan man göra i termer av styrnings- och förbättringsåtgärder för att lösa dessa problem och leverera de fördelar som eftersträvas?

Uppsatsen jämför teoribildningen kring governancenätverken med empirin i form av en fallstudie av den svenska järnvägssektorn med fokus på de krafter som ligger bakom nätverkens uppkomst, dess typiska utmaningar och problem men även möjliga förbättrings- och styrningsåtgärder.

Den finner stora likheter mellan teori och verklighet men empirin ger också en konkretisering och detaljering av de teoretiska koncepten. Genom syntes av teori och empiri skapas ett sammanhållet och verklighetsnära ramverk kring drivkrafter, problem och styrning.

Nyckelord

Järnväg, governancenätverk, governance, förvaltningspolitik.

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
2. Metod	3
3. Teoribildning kring governancenätverk	5
4. Fallstudie av den svenska järnvägssektorn	9
5. Jämförelse mellan teori och empiri samt syntes	14
6. Avslutning	19
Referenser.....	20
Bilaga	22

1. Inledning

Statsvetenskapen beskriver hur många länder väljer att utveckla förvaltningsstrukturer med ett syfte att finna välfungerande kompromisser mellan å ena sidan den traditionella, offentligt-hierarkiska organiseringen – med dess välkända inflexibilitets- och effektivitetsproblem – och den marknadsliberala privatiseringen – med dess lika typiska kortsiktighet och sociala okänslighet – å den andra (Torfing 2007).

Dessa förvaltningsstrukturer organiseras och optimeras ofta för en viss samhällssektor, omfattar ett brett spektrum av samverkande och ömsesidigt beroende offentliga och privata aktörer och kallas av Torfing (2007) och andra för *governance networks*¹ eller *governancenätverk*. Ordet *governance*² markerar här ett bredare, offentligt-privat spelfält än ordet *government*, som konnoterar de traditionella, offentligt-hierarkiska modellerna. Även andra begrepp används: Jacobsson och Sundström (2006) och även Peters (2010) talar exempelvis om *policynätverk*.

Trots de många avsedda och även reella fördelarna så pekar teoribildningen inom området också på att *governancenätverken* har flera mer eller mindre inbyggda utmaningar och problem. Litteraturen beskriver också svårigheterna att styra de nätverk som i grunden är avsedda att vara självreglerande. Styrningsåtgärderna för nätverken kallas av bland andra Jacobsson och Sundström (2006) och Torfing (2007) för *metastyrning* eller *metagovernance*³.

Sverige har varit progressivt i arbetet med att omreglera och reformera den offentliga sektorn. Man har valt strukturer med karaktär av *governancenätverk* inom många samhällssektorer, exempelvis utbildning, arbetsmarknad, energi, infrastruktur och transporter. Dock har många av dessa strukturer under senare år uppvisat stora problem med såväl funktionalitet som resurseffektivitet.

Den svenska järnvägen är en av de sektorer vars organisering har typiska drag av *governancenätverk*. Sektorn består av ett komplext nätverk av politiska aktörer, statliga och kommunala myndigheter och företag samt privata företag och branschorganisationer.

Järnvägens funktionalitet och effektivitet har vidare ifrågasatts i den politiska och mediala debatten. Problem som tilldragit sig särskilt stor uppmärksamhet omfattar tågens svaga punktlighet, investerings- och underhållsåtgärdernas otillräcklighet samt produktivitetsutvecklingens och arbetsmiljöns bristfällighet inom den stödjande entreprenadbranschen.

Till bilden hör också att flera offentliga utrednings- och utvecklingsinitiativ tagits i närtid för att förstå järnvägssektorns problem och för att utveckla styrnings- och förbättringsåtgärder.

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 [...] refers to the general patterns and interlocking systems of governing across both public and private spheres by which the overall social, economic and political life of a society is organized and managed [...] (Leftwich 2004:10).

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. Metagovernance includes indirect attempts to influence the processes and outcomes of network governance through network design, network framing and network management. (Torfing, 2007:13)

Givet att governancenätverken spelar en så viktig roll i den svenska förvaltningsstrukturen – och givet att de samtidigt uppvisar problem – så kan det ses som angeläget att använda de i mångt och mycket nyvunna – eller åtminstone nydokumenterade – lärdomar från järnvägssektorn till att för ett svenskt förvaltningssammanhang utveckla en syntes mellan teori och empiri, exempelvis vad avser de krafter som ligger bakom nätverkens uppkomst, dess typiska utmaningar och problem men även möjliga förbättrings- och styrningsåtgärder.

1.1 Problemformulering

Det statsvetenskapliga forskningsproblem som uppsatsen identifierat och kommer att arbeta med är därmed hur teorin och den observerade verkligheten relaterar till varandra med utgångspunkt i den svenska järnvägssektorns organisering som ett governancenätverk.

För att använda Bjerelds, Demkers och Hinnfors (1999:439) ord så vill texten arbeta med det problem som ligger i ”skillnaden mellan vår förförståelse och verkligheten såsom vi uppfattar den” samt dra lärdomar av dessa skillnader i termer av en syntes mellan teori och empiri för ett svenskt förvaltningssammanhang.

1.2 Syfte

Med utgångspunkt från problemformuleringen ovan så är uppsatsens syfte:

- att jämföra teoribildningen inom governancenätverk med empiriska erfarenheter inom den svenska järnvägssektorn med fokus på drivkrafter, problem och styrning och
- att utifrån denna jämförelse – och för ett svenskt förvaltningssammanhang – söka utveckla en syntes mellan teori och empiri inom de valda fokusområdena.

1.3 Frågeställningar

För att uppfylla syftet behöver tre, sekventiella frågeställningar adresseras:

1. Vilka är drivkrafterna, problemen och styrningsåtgärderna som beskrivs inom teoribildningen kring governancenätverken?
2. Vilka är drivkrafterna, problemen och styrningsåtgärderna som diskuteras kring den svenska järnvägssektorn?
3. Hur jämför sig teoribildning och empiri med varandra och hur kan en syntes mellan dessa utformas för att beskriva governancenätverkens drivkrafter, problem och styrning?

1.4 Disposition

Uppsatsen är efter denna inledning indelad i ytterligare fem kapitel: metod (kapitel 2), teori om governancenätverk (kapitel 3), empiri om järnvägssektorn (kapitel 4), jämförelse och syntes (kapitel 5) samt avslutning (kapitel 6).

2. Metod

2.1 Vetenskaplig utgångspunkt

Uppsatsen är teoridrivnen och deduktiv med en avslutande induktiv del där empirin återförs till teoribildningen. Arbetet är kvalitativt i sin inriktning och forskningsdesignen är fallstudie där materialet utgörs av ett begränsat antal andrahandskällor (se 2.4 nedan). Fallstudien omfattar endast ett fall – den svenska järnvägssektorn – och det valet kan legitimeras utifrån syftet att testa och utveckla teori och av att järnvägssektorn kan betraktas som ett typiskt fall (se inledningen till kapitel 4) som dessutom är mycket väldokumenterat. Valet av just järnvägssektorn för fallstudien diskuteras under 2.4 nedan.

2.2 Analysredskap

Det praktiska tillvägagångssättet bygger på textanalys samt logisk strukturering. Detta är en lämplig ansats givet syftet att samla in teoretiska och empiriska argument och faktorer samt att strukturera och jämföra dessa. Specifikt består den av fem steg:

1. Definiera texter för respektive teori och empiri
2. Identifiera textdelar med meningsbärande relevans för frågeställningarna samt koda dessa mot de tre analysområdena drivkrafter, problem och styrning
3. Strukturera textdelarna logiskt i likartade faktorer samt sammanfatta och förenkla
4. Jämför faktorerna mellan teori och empiri
5. Identifiera och utveckla möjligheter till syntes mellan teori och empiri.

2.3 Teori och litteratur

Fenomen och problem i verkligheten kan statsvetenskapligt studeras utifrån många olika perspektiv och med användande av olika slag av teoribildning.

Valet faller här på att studera de komplexa förvaltningsstrukturerna utifrån teoriperspektivet governancenätverk eftersom det kan anses vara mer exakt utformat med komplexa förvaltningsstrukturer i åtanke och därmed potentiellt mer kraftfullt än alternativa perspektiv som rationellt aktörsperspektiv, strukturalism, institutionalism eller diskursanalys.

Litteraturen som valts för att beskriva teorierna för organiseringen av statsförvaltningen i allmänhet och governancenätverken är hämtad ur kurslitteraturen från kurserna Perspektiv på politik samt Byråkratins makt i den demokratiska staten vid Stockholms universitet och återfinns i referenslistan. Centrala texter kan utifrån det urvalet ses vara Ahlbäck Öberg (2010), Jacobsson och Sundström (2006), Lundqvist (2010a och 2010b), Peters (2004 och 2010), Pollitt och Bouckaert (2011) samt Torfing (2007). Denna litteratur utgör basen för textanalysen av teorin.

2.4 Empiri och material

Den empiriska utgångspunkten för uppsatsen är järnvägssektorn i Sverige. Valet av just järnvägssektorn kan motiveras utifrån fyra aspekter: (1) samhällskritisk funktion, (2) mycket komplex organisation, (3) ifrågasatt funktionalitet och effektivitet och (4) föremål för flera utrednings- och utvecklingsinitiativ i närtid. Den fjärde punkten – tillgängligheten av ett digert och relevant utredningsmaterial – gör järnvägssektorn närmast unikt lämplig som studieobjekt.

Vad gäller valet av specifikt material så kan många krav ställas upp. För att kunna användas för uppsatsens syften bör det vara (1) holistiskt och sektororganisoriskt inriktat, (2) partsoberoende, (3) problem- såväl som lösningsorienterat, (4) aktuellt (givet att Trafikverket bildades först våren 2010 och avregleringen av passagerartrafiken skedde först 2011) samt (5) dessutom hanterbart utifrån uppsatsens tidsramar.

Punkterna (1) och (2) är kritiska eftersom mycket har skrivits om järnvägssektorn på senare år men där endast vissa delar av sektorn behandlats (exempelvis investerings- eller tågförseingsproblematiken) alternativt utgått från en viss parts perspektiv (exempelvis tågoperatörernas, resenärernas eller entreprenadbranschens).

Valet faller här på att använda Utredningen om järnvägens organisation (SOU N 2013:02) som huvudkälla (direktiv och delbetänkande men även fysiskt deltagande vid remissmötet för riksdagsledamöter och bransch den 18 december 2013) kompletterad med ytterligare SOU samt rapporter från Riksrevisionen (2013:18), samt Statens väg- och transportforskningsinstitut (Nilsson, 2013) med bäring på frågeställningarna (se referenser).

Detta material uppfyller väl de fem kraven ovan och utgör basen för textanalysen av empirin.

I tillägg har ett mindre antal branschrapporter, uppsatser och antologier studerats för bakgrund.

2.5 Avgränsningar, kritik och begränsningar

Omfattningen och valet av teori och litteratur samt av empiri och material leder med naturlighet till vissa avgränsningar.

Vad avser exempelvis litteraturvalet så är det ju så att både bredare och djupare jämförelser kunde göras om referenslistan gjorts mer omfattande.

Vad gäller empiridiskussionen kommer den inte att omfatta mediedebatten eller avhandla partsorienterade perspektiv. Inte heller kommer diskussionen före år 2009 behandlas bortom några korta bakgrundskommentarer.

I tillägg kan naturligtvis mer grundläggande kritik riktas utifrån tesen att en teori-empiri-jämförelse likt denna bör anbringa ett annat – eller flera – teoriperspektiv än governancenätverkets eller utgå från en annan sektor eller annat fenomen än järnvägen – eller till och med flera.

Exempelvis kan invändningar göras gentemot governancenätverksperspektivet att det inte tillräckligt brett studerar bevekelsegrunder och agerande på ett sätt som en triangulering med ett rationellt aktörsperspektiv kunde göra.

Risken finns att förvaltningsstrukturen i grunden är oproblematisksk men att det är aktörernas agerande som skapar problemen. På samma sätt kan det argumenteras att exempelvis utbildnings- eller arbetsmarknadssektorn är mer intressant att studera som empiri.

Skälen till valen (se 2.3 och 2.4 ovan) i ljuset av uppsatsens sammanhang kan dock ses som vetenskapligt rimliga och dessutom produktiva från ett a priori-perspektiv. Det finns skäl att anta att en jämförelse mellan teoribildningen inom governancenätverk och empiriska erfarenheter inom den svenska järnvägssektorn kan leda till intressanta resultat.

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. Teoribildning kring governancenätverk

Som beskrivs inledningsvis är governancenätverk (ett av flera namn på) en typ av förvaltningsstruktur som ligger konceptuellt mellan den traditionella, offentligt-hierarkiska organiseringen och den marknadsliberala och huvudsakligen privatiserade modellen.

Torfig (2007) diskuterar att de viktiga skillnaderna relativt de rent offentliga systemen och de rena marknadssystemen är (1) att governancenätverk är pluricentriska (och inte uni- eller multicentriska), (2) att de proceduriellt bygger på förhandlingar (och inte på vertikal makt eller marknadsprocesser) samt (3) att de är förtroendebaserade (och inte grundade i sanktions- eller finansiell makt). Han tillägger att aktörerna (4) är ömsesidigt beroende men fristående, (5) interagerar genom förhandlingar inom ramen för ett institutionaliserat ramverk samt (6) att nätverken är relativt självreglerande och självstyrande samt (7) verkar mot ett samhälleligt syfte.

Trots dessa till synes nydanande karakteristika så är den breda organisationsmodellen inte ny utan har som Jacobsson och Sundström (2006) beskriver funnits i olika skepnader både utomlands och i Sverige under lång tid, inte minst i formen av korporatism och samverkan mellan regering, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

Samtidigt har användandet över åren blivit alltmer utbrett och även alltmer omfattande och governancenätverk ses idag inte längre som en marginell och i grunden underlägsen organiseringsform utan som en central och attraktiv lösning för hur den offentliga sektorn organiseras sin verksamhet i samklang med den privata (Torfig 2007).

I tillägg kan nämnas att grogrunden och förutsättningarna för governancenätverk i Sverige sannolikt varit bättre än i många andra länder på grund av vad som Jacobsson och Sundström (2006:24) benämner ”den internationellt ovanliga och historiskt välförankrade tudelningen mellan departement och myndigheter”, det vill säga den dualism som gjort det möjligt för den utförande delen av den offentliga förvaltningen att ligga på framkant i sin reformering, sett i ett internationellt perspektiv.

I det följande kommer teoribildningen kring governancenätverk beskrivas under tre rubriker: drivkrafter, problem och styrning.

3.1 Drivkrafter

Vilka är då de omständigheter och de strävanden som i litteraturen ses som drivkrafter bakom governancenätverkens utbredning? Möjligen kan svaret ges 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.

3.1.1 Externa faktorer

Vad gäller de externa faktorerna så diskuterar Torfing (2007) governancenätverken som ett funktionellt svar på samhällets allt ökande fragmentering, komplexitet, dynamik och krav på inte bara snabbt genomförande av politikens mål utan också på snabba politiska justeringar. Han talar vidare om drivkrafter som nya teknologier, globalisering och social fragmentering.

På liknande sätt lyfter Jacobsson och Sundström (2006) fram mer komplexa och resurskrävande samhällsproblem, ökat tempo i beslutsfattandet, stegrad efterfrågan på expertis och en explosionsartad utveckling av informations- och kommunikationsteknologier.

Peters (2010) betonar de allt mer komplexa och resurskrävande samhällsproblemen, den resulterande verksamhetskomplexiteten och därmed de svårigheter staten har att av egen kraft tillhandahålla nödvändiga resurser och kompetenser för att utveckla och genomföra sin politik.

Lundqvist (2010) diskuterar privatiseringar och drivkrafter bakom dessa – snarare än faktorer som specifikt driver utvecklingen av governancenätverk. Dock är privatiseringar och governancenätverk två sidor av samma mynt eftersom många av nätverkens privata aktörer har uppstått just genom privatisering av offentliga verksamheter (samtidig som rollen i samhällsnätverken bibehållits).

Därmed kan Lundqvists (2010a och 2010b) diskussion – och även Peters (2010) samt Pollitts och Bouckaerts (2011) – om den offentliga sektorns tillväxt i storlek och komplexitet – samt de därmed följande behoven av att prioritera kärnverksamheter och ibland även att finansiera dessa genom utförsäljningar av icke-kärnverksamheter – ses driva fram inte enbart privatiseringar utan även governancenätverk.

3.1.2 Interna faktorer

Pollitt och Bouckaert (2011) diskuterar förvaltningspolitisk reform samt former och vågor för denna. Man beskriver olika modeller där New Public Management (NPM) är en av de mer tongivande. NPM beskrivs vara inriktad mot att effektivisera och konsumentorientera genom affärslika metoder där teknikerna bland annat omfattar (1) mål- och resultatstyrning, (2) smalare och mer specialiserade strukturer, (3) kontrakt i stället för hierarkiska relationer; (4) marknadsmekanismer som huvudsakliga koordinationsmetoder samt (5) fokus på kundservice.

Även om governancenätverk i mångt och mycket ses som sprungna ur principerna för NPM så beskriver Pollitt och Bouckaert (2011) ytterligare kännetecken för det man kallar nätverk och New Public Governance: inklusivitet genom självstyrande governancenätverk i stället för statlig hierarki eller marknadliberala modeller samt effektivisering och legitimering genom samverkan med en bred grupp av aktörer i policyutformning och genomförande.

Torfing (2007) beskriver de underliggande strategierna för NPM som att skapa större samhällsnytta genom avreglering, utkontraktering, företagisering (det vill säga användande av den privata sektorns mål, medel och metoder) samt skapande av åtskillnad mellan politik och utförande förvaltning. I tillägg nämner han mål och strävanden som: (1) bättre beslutsunderlag, (2) bättre utnyttjande av privata aktörers kompetenser och resurser, (3) ny kunskap och nya idéer från den privata sektorn, (4)

breddat ansvarstagande och minskat avstånd mellan offentliga beslutsfattare och medborgare samt (5) normativ samorientering och gemensamma åtaganden inom samhället. På liknande sätt talar Peters (2010) om avregleringar, minskad komplexitet och ökad flexibilitet inom förvaltningen samt ökad delaktig bland andra aktörer.

Lundqvist (2010a) nämner fem olika typer av ekonomisk organisering och privatisering: ekonomisering (utformning av offentlig verksamhet likt privat), bolagisering (omvandling till bolagsform men med fortsatt offentligt ägande), entreprenadisering (privata utförare och leverantörer), privatisering (försäljning till privata ägare) och hybridisering (vilket är hans ord för skapande av samarbeten offentligt-privat och av governancenätverk).

Jacobsson och Sundström (2006) lyfter slutligen fram ett koncept som man tillskriver Meyer och Rowan (1977) och som man benämner rationaliserade myter, det vill säga att handlingar drivs av mode och imitation. Torfing (2007) gör en liknande observation när han beskriver hur governancenätverk kan ses som en lösning i sig egen rätt, inte endast som ett medel att nå en lösning. Dock är dessa typer av bevekelsegrunder av ett annorlunda slag än de övriga, mer rationella drivkrafterna och berörs inte i den fortsatta diskussionen.

3.2 Problem

I jämförelse med diskussionen kring drivkrafter och mål så förefaller litteraturen vara förhållandvis sparsam vad gäller governancenätverkens utmaningar och problem. Dock kan följande diskussioner noteras.

Torfing (2007) pekar på problemen att i praktiken hämta hem governancenätverkens potential och att detta endast kan ske när nätverken är genuint välfungerande. Han menar att sådana välfungerande governancenätverk inte uppstår naturligt utan att de kräver omsorgsfullt arbete för att fås att realisera sina inneboende möjligheter.

Både Torfing (2007) och Peters (2004) debatterar det problem som ligger i att nätverkens mål inte definieras på ett tillräckligt tydligt sätt, endera vad avser de generella målen för den sektor som nätverket är satt att förvalta och utveckla eller vad gäller de specifika mål som organisationsformen syftar till (se 3.1.2 ovan). Man lyfter i det sammahanget särskilt fram frågan kring mål som står i motsättning till varandra – exempelvis när en aktör själv fått styra målformuleringar – och behovet av att både proaktivt och reaktivt styra nätverket mot större måлкоherens, det vill säga att säkerställa att olika mål för sektorn, nätverket i sin helhet och för dess olika aktörer står i samklang med varandra (se 3.3 nedan).

Torfing (2007) nämner andra utmaningar som avsaknad av aktörer med rätt förhållningssätt och kompetenser. Även Jacobsson och Sundström (2006) ser problem som bottnar i att nätverkens aktörer har olika syn på vad som är problem och hur problemen bör lösas

Torfing (2007) påminner om att nätverkens funktion är beroende av konstruktiva och effektiva förhandlingar och samarbeten och lyfter i det sammahanget fram problemet med höga transaktionskostnader aktörerna emellan. Han, liksom Jacobsson och Sundström (2006), pekar på de problem som ligger i oklara och/eller dysfunktionella regler för den politiska, ekonomiska och diskursiva interaktionen och förhandlingen. I det sammanhanget betonar Jacobsson och Sundström (2006) särskilt investerings- och finansieringsproblematiken i nätverksbaserade förvaltningsstrukturer.

Många författare – bland andra Jacobsson och Sundström (2006), Peters (2010), Pollitt och Bouckaert (2011) samt Torfing (2007) – uttrycker oro över governancenätverkens demokratiska legitimitet och ansvarsutkrävande, då i jämförelse med de traditionella, offentligt-hierarkiska modellerna. Peters (2010) exemplifierar med att otillräcklig politisk kontroll – i synnerhet om nätverken inte är tillräckligt transparenta vad gäller insyn eller öppna vad gäller aktörsinträde – kan leda till att offentliga beslut och resurser används för bara ett fåtal aktörers bästa.

Torfing (2007) ser dock att demokratin kan stärkas genom att en större del av samhället – genom nätverkens privata aktörer – deltar i genomförandet men med en politisk sektorinriktning som ligger kvar hos de folkvalda. Samtidigt är han medveten om att det politiska ledarskapet i många fall är bristfälligt och går så långt som att tala om fall av politiskt ointresse att få nätverken att leverera sin fulla potential.

3.3 Styrning

Utifrån beskrivningen av drivkrafter och problem ovan så kan man naturligtvis ställa sig frågan hur staten kan agera för att styra governancenätverken och förbättra funktionalitet och effektivitet.

Torfing (2007) tillhandahåller här ett ramverk för hur ett självreglerande governancenätverk kan styras och påverkas från det offentligas sida. Han lyfter under det tidigare nämnda begreppet metagovernance 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.

Peters (2004) beskriver ett 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 generell nivå men också specifikt med avseende på de konkreta mål som governancenätverken har att leverera, både preventivt och reaktivt.

Jacobsson och Sundström (2006) anger tre styrformer: (1) att ange övergripande problemformuleringar, (2) att sätta ramarna för nätverkens organisering, finansiering och arbetssätt samt (3) att påverka föreställningarna hos nätverkens aktörer om vad som är problem och hur problemen bör lösas. Man lyfter också fram att det är viktigt att sätta de yttre ramar innanför vilka policynätverken kan utöva en hög grad av självstyre.

Med sitt fokus på kontroll av förvaltningen diskuterar Ahlbäck Öberg (2010) villkoren för effektivt ansvarsutkrävande. Diskussionen är allmän men de tre villkoren som hon identifierar kan i sammanhanget se att ha stor bäring på frågan om styrningen av governancenätverk: (1) urskiljande av vem som är ansvarig, (2) förståelse av huruvida verksamheten bedrivits bra dåligt samt (3) mekanismer för att utkräva ansvar.

4. Fallstudie av den svenska järnvägssektorn

Den här inledningen vill med utgångspunkt i Utredningens om järnvägens organisation delbetänkande (SOU 2013:83) beskriva järnvägssektorns organisationsstruktur vid omregleringens start 1988, de huvudsakliga omreglerings- och omorganiseringsåtgärderna under perioden 1988–2013 samt redogöra 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 samtidigt som Järnvägsinspektionen bildas för tillsyns- och tillståndsfrågor
- 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 2013 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 i järnvägssektorns organisation och då särskilt Transportenheten på RK N.

Utgående från Torfings (2007) beskrivning av governancenätverkens kännetecken (se kapitel 3) kan noteras att den svenska järnvägssektorn uppfyller samtliga dessa: (1) tydlig pluricentricitet, (2) förhandlingsbaserad (exempelvis mellan kollektivtrafikmyndigheter och Trafikverket, mellan Trafikverket och tågoperatörer och mellan Trafikverket och spårentreprenörer), (3) förtroendebaserad (begränsade sanktions- eller finansiella maktmedel), (4) ömsesidigt beroende men fristående aktörer, (5) aktörsinteraktion genom förhandlingar inom ramen för ett institutionaliserat ramverk (exempelvis bankapacitetshantering och banavgifter), (6) relativt självreglerande (vad avser exempelvis bankapacitetshantering och produkt- och tjänsteutveckling) samt (7) verkande mot ett samhällsligt syfte (på högsta nivå mot regeringens transportpolitiska mål).

Riksrevisionens (2013:18, s.123) beskrivning av sektorn sammanfattar många av dessa sju punkter: ”Ansvarsfördelningen på marknaden bygger i hög grad på tillit till att Trafikverket och marknadsaktörer tillsammans agerar på det samhällsekonomiskt mest ändamålsenliga sättet.”

4.1 Drivkrafter

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 i det följande 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 (det vill säga 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 ianspråka kompetenser och resurser från privat sektor 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 logiskt viktigt drivkraft, även om Sveriges omregleringsåtgärder i de flesta fall legat i internationell framkant och påverkat EU-lagstiftningen (snarare än tvärtom).

4.2 Problem

Utifrån den inledande historiebegrivningen och diskussion kring drivkrafter och motiv ovan inställer sig frågan om hur väl den nuvarande sektorstrukturen fungerar eller mer specifikt, givet uppsatsen syften, vilka problem som sektorn uppvisar.

Utredningens om järnvägens organisation delbetänkande (SOU 2013:83) identifierar här elva problemområden, eller i alla fall potentiella problemområden. Då utredningen redogör för dessa under elva olika kapitelrubriker så redovisas de nedan i punktform även om beskrivningen under varje punkt är ett urval och en sammanfattning (gjorda av författaren och med skrivningar som i vissa fall går längre än delbetänkandetextens mer diplomatiska formuleringar):

1. 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; otillräcklig tillgänglighet för funktionsnedsatta
2. Förutsättningar för varuägare och transportorganisatörer att använda tåget: långa transporttider och otillräcklig punktlighet; svag informationsdelning mellan operatörer; suboptimalt bankapacitetsutnyttjande, möjligen beroende på låga banavgifter
3. Marknadstillträdet för tågtrafik: ineffektiv fordonsförsörjning inom persontrafiken; ineffektiv marknadsovervakning och upphandling av tågtrafik
4. 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

5. Kapacitet och kapacitetstilldelning: ineffektiv kapacitetsutveckling och kapacitetsutnyttjande, möjligen beroende på låga banavgifter; otillräcklig samverkan mellan Trafikverket och tågoperatörerna inom trafikledning
6. Statistik och uppföljning: ineffektivt användande av statistik för uppföljning och styrning mot sektorns strategiska mål
7. Byggnad och underhåll av infrastrukturen: ineffektiv prioritering av byggande och underhåll, till del beroende på fragmenterat ansvar mellan Trafikverket och Transportstyrelsen
8. Förutsättningar att utvecklas som trafikorganisatörer eller järnvägsföretag: otillräcklig teknisk standardisering; ineffektiv fordonsanvändning; bristande bransch-samarbete i synnerhet vad gäller tillförlitlighet i trafikutövningen; rollkonflikter mellan statens roll som regulator och ägare av tågoperatörer och entreprenadbolag
9. Reglering och tillsyn: otydlig tillsyns- och regulatorroll för Transportstyrelsen; ineffektiv sektorsamverkan kring svensk påverkan på internationell regelutveckling
10. 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.
11. Samordning och samarbete mellan aktörer: otydliga roller och ansvarsområden hos sektorns aktörer; ineffektiva former för samarbete och kommersiella relationer.

I tillägg till dessa punkter från Utredningen om järnvägens organisation så återfinnes intressanta problembeskrivningar bland annat också i Rikrevisionens (2013:18) granskning av tåg förseningarna, i Nilssons (2013) utredning för VTI samt i Produktivitetskommitténs betänkande (SOU 2012:39).

Riksrevisionen (2013:18) granskade tåg förseningarnas orsaker och rapporterar bland annat problemen (1) att Trafikverkets kvalitetsavgiftssystem inte ger tillräcklig styreffekt; (2) att Trafikverket inte tillräckligt styrt banunderhållet och järnvägens kapacitetsutnyttjande genom trafikledning och tåglägestilldelning; (3) att underhållsdepåerna försvårar underhållet av tåg och skapar kapacitetskrävande tomtransporter; (4) att marknadstillsynen inte stödjer punktlighetsarbetet; samt – i sammanfattning – (5) att regeringen inte gett aktörerna tillräckliga förutsättningar i form av regelverk, incitamentsstruktur, kapacitetsutnyttjande och tillsyn.

Nilssons (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. Som konsekvens skriver Nilsson (2013): "[...] 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."

Produktivitetskommitténs betänkande (SOU 2012:39) noterar slutligen att anläggningsmarknadens låga produktivitetsutveckling och svaga innovationsförmågan. Man konstaterar vidare 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.

4.3 Styrning

Utifrån dessa problemområden och problem så finns naturligtvis ett behov av att inleda en diskussion kring möjliga styrnings- och förbättringsåtgärder.

Utredningen om järnvägens organisation går ej så långt i sitt hittills enda delbetänkande (2013:83) att man föreslår specifika åtgärder. Däremot utvecklar man rekommendationer inför det fortsatta utredningsarbetet som givet uppsatsens syften rimligen kan jämföras med möjliga styrnings- och förbättringsåtgärder. Totalt identifierar utredningen 38 potentiella åtgärder under de elva områden som beskrevs under 4.2 ovan. Dessa 38 återfinns i sin helhet som bilaga men redovisas nedan i punktform även om beskrivningen under varje punkt är ett urval och en sammanfattning (gjorda av uppsatsförfattaren och med formuleringar som i vissa fall går längre än delbetänkandetexten):

1. Förutsättningar för medborgare och organisationer att använda tåget för reseändamål: ändra regler för marknadstillträde i ljuset av effekterna av ny passagerartrafikkonkurrens; ålägg aktörerna att ansluta sig till gemensamma informations- och biljettförsäljningssystem; ändra roll för och ägande av SJ:s biljettförsäljningsbolag; samt stärk tillgängligheten för funktionsnedsatta
2. Förutsättningar för varuägare och transportorganisatörer att använda tåget: samverka med aktörerna kring åtgärdsprogram inom punktlighet, marknadsanpassningar och informationsdelning; överväg banavgifternas utformning för förbättrat kapacitetsutnyttjande med beaktande av förhållanden inom andra trafikslag
3. Marknadstillträdet för tågtrafik: ändra organisation och regler för fordonsförsörjning inom persontrafiken; stärk marknadsövervakning; samt förbättra upphandling av tågtrafik
4. Förutsättningar för trafikorganisatörer och järnvägsföretag att få tillgång till tilläggstjänster: inrätta en centralt ansvarig planeringsfunktion för fastigheter; ändra organisering av förvaltningen av spår och terminaler; samt ändra organisering av stationsförvaltning och styrning av Jernhusen (inklusive avskiljning av delar för ökad mångfald och konkurrens)
5. Kapacitet och kapacitetstilldelning: ändra regler för medfinansiering och ramavtal; samt ändra prioriteringskriterier och ekonomiska styrinstrument för Trafikverkets kapacitetstilldelning
6. Statistik och uppföljning: använd statistiken mer effektivt för uppföljning och styrning
7. Byggande och underhåll av infrastrukturen: ge Trafikverket egna resurser för kännedom om och kontroll av anläggningen
8. Förutsättningar att utvecklas som trafikorganisatörer eller järnvägsföretag: stärk teknisk standardisering; öka effektiviteten i fordonsanvändningen; samt överväg de statliga företagens roll
9. Reglering och tillsyn: justera Transportstyrelsens tillsyns- och regulatorroll; samt överväg i samarbete med Regeringskansliet, myndigheter och aktörer hur Sveriges insatser inom internationell regelutveckling kan stärkas
10. Trafikverkets roller och det strategiska ansvaret i järnvägssektorn: effektivisera Trafikverkets externa och den interna dialog; ändra organiseringen av kapacitetstilldelning och trafikledning; involvera samtliga aktörer i Trafikverkets strategiska beredningsarbete; samt samla strategiskt inriktad järnvägskompetens
11. Samordning och samarbete mellan aktörer: förtydliga roller och ansvarsområden hos sektorns aktörer; samt utveckla formerna för samarbete och kommersiella relationer.

I tillägg lyfter andra studerade offentliga utredningar fram flera intressanta förslag till styrnings- och förbättringsåtgärder.

Riksrevisionen (2013:18) rekommenderar bland annat att (1) regeringen utreder ändrade lagkrav på spårens och fordonens kvalitet; förbättrar incitament för marknadens aktörer genom att se över ban- och kvalitetsavgifter; och utser en oberoende myndighet för punktlighetsstatistiken; (2) att Trafikverket förstärker analyskompetensen och prioriterar punktlighetsrelaterade forsknings-insatser; styr underhållsentreprenörer kraftfullare i upphandlingen, samt (3) att Transportstyrelsen ser till att tillsynen över systemen för kapacitetstilldelning, depåfrågor och kvalitetsavgifter främjar tågtrafikens punktlighet och effektiviserar marknadsövervakningen.

Nilssons (2013) utredning för VTI föreslår i sammanfattning (1) höjda banavgifter, (2) mer transparent hantering av de samhällsekonomiska kalkylerna för stora investeringar samt (3) bättre uppföljning och ansvarsutkrävande på projektnivå (av investerings- och underhållsåtgärder).

Produktivitetskommitténs betänkande (SOU 2012:39) föreslår ett stort antal styrnings- och förbättringsåtgärder för att öka Trafikverkets möjligheter att skapa förutsättningar för ökad produktivitet och innovation i anläggningsbranschen, exempelvis (1) bättre framförhållning i upphandlingarna; (2) val av affärsformer som främjar produktivitet och innovation; (3) ökad andelen totalentreprenader; (4) mer industriellt tänkande och ökad egen innovationsgrad; (5) mer effektiv mätning av produktivitet och innovationsgrad och (6) mer effektivt främjande av en god konkurrens. Likartade rekommendationer gavs i ett tidigare skede också av Trafikverksutredningens delbetänkande De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden (SOU 2009:24).

5. Jämförelse mellan teori och empiri samt syntes

Kapitel 3 och 4 har nu diskuterat de drivkrafter, problem och styrningsåtgärder som beskrivs inom teoribildningen för governancenätverk respektive diskuteras kring den svenska järnvägssektorn.

I det följande är avsikten att jämföra teori och empiri samt att utveckla ett försök till syntes mellan dessa. Diskussionen utgår från de tidigare båda kapitlen och argumentation och faktorer kommer i huvudsak inte att referenssättas på nytt.

5.1 Drivkrafter

Teoribildningen diskuterar många olika externa drivkrafter och omvärldsförändringar där de viktigaste kan ses vara samhällets ökade komplexitet, utvecklingstakt och fragmentering och de därmed växande utmaningarna för offentlig sektor att leverera politik och genomförande.

Bland försvårande omständighet i sammanhanget nämns de samtidigt ökande kraven på kompetenser och resurser inom offentlig sektor men även behoven av att prioritera vilka offentliga verksamheter som ska utföras i egen, offentlig regi.

En jämförelse med järnvägssektorn uppvisar många likheter. Statens järnvägsverksamhet växte i komplexitet, krävde stora investeringar och hade att hantera modal konkurrens från snabbt växande

landsvägs- och flygsektorer. Nya kompetenser, resurser men också nya idéer krävdes (och krävs till stor del fortfarande) för att järnvägen skulle kunna återta en stark roll inom den svenska transportsektorn. Kraven på staten att koncentrera sig på sina kärnverksamheter och naturliga monopol – som exempelvis infrastrukturförvaltning – har kontinuerligt vuxit i styrka.

En möjlig syntes av teori och empiri vad gäller externa drivkrafter kan därmed vara:

- Ökad komplexitet och ökat utvecklingstempo i samhället i stort
- Ökad fragmentering men även globalisering av industriella och samhällsliga 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.

Rörande de interna drivkrafterna – de mål och medel som offentlig sektor etablerar för governancenätverken – så nämner teorin det övergripande målet att finna en kompromiss mellan offentligt-hierarkiska och marknadsliberala system och som levererar funktionalitet, effektivitet och flexibel förvaltning med bibehållen politisk styrning, långsiktighet och social ansvarstagande.

Forskningen lyfter fram nyckelstrategier för att leverera dessa mål som separation av politik och utförande förvaltning samt reformering av den utförande förvaltningen genom avreglering, privatisering, fokusering på kärnuppgifter och företagisering, det vill säga användande av den privata sektorns mål och medel.

Jämförelsen med järnvägssektor ger många intressanta illustrationer och konkretiseringar av diskussionen kring de interna drivkrafterna.

De övergripande målen för den omreglering och omorganisation som inleddes under 1980-talet och som ännu fortgår var skapandet av en funktionell, effektiv och flexibel förvaltningsstruktur som kunde säkerställa en samhällsekonomiskt lämplig roll och struktur för järnvägen, hantera sektorns ekonomiska utmaningar samt flexibelt möta marknadens krav på järnvägstransporter.

Fokus för reformeringen har legat på den utförande förvaltningen samtidigt som den politiska nivåns roll tydliggjorts genom ökad transparens och ökat deltagande av intressenter, exempelvis riksdagens, regeringens, kommuners, läns och regionala kollektivtrafikmyndigheternas insyn och deltagande i investerings- och trafikeringsöverväganden.

Avreglering av först gods- och sedan passagerartrafik, entreprenadisering av spårarbeten och privatisering av tidigare myndighetsdelar för infrastrukturproduktion och -konsulting har varit bärande strategier vilket inneburit en fokusering för staten på dess kärnuppgifter inom sektorn. Samtidigt har dessa åtgärder inneburit behov av långtgående förändringar i myndighetsstrukturer och -roller för att säkerställa likvärdig tillgång till funktioner, tjänster och marknadsmöjligheter för alla operatörer och entreprenörer.

Avregleringarna och marknadsöppningen har skett för att kunna säkerställa tillgång till den privata sektorns kompetenser och resurser med ett uttalat syfte att kunna öka kundfokusering och innovation samt öka transportmarknadsandelen för järnvägen.

En viktig komponent i dessa strävanden har varit att använda den privata sektorns mål och medel för styrning av hela governancenätverket och enskilda aktörer. Exempel på detta är efterliknandet av marknadsmekanismer med banavgifter som styrinstrument (och som finansieringskälla) samt

styrningen av de statliga bolagen med företagslika metoder, exempelvis av Jernhusen som i stort styrs med strategier och avkastningskrav liknande de som används inom fastighetsbranschen.

I tillägg finns behovet att anpassa svenska strukturer utifrån EU-driven avreglering. Dock har Sveriges omregleringsåtgärder i de flesta fall legat i internationell framkant och inte påverkats nämnvärt av EU (även om Sverige möjligheter att idag återreglera är starkt begränsade).

En möjlig syntes av teori och empiri vad gäller interna drivkrafter (mål och medel för governancenätverken och förvaltningspolitiken) kan därmed vara:

- 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).

5.2 Problem

Den studerade litteraturens diskussion kring governancenätverkens typiska utmaningar och problem är som nämns ovan förhållandvis sparsam.

Dock nämns problemområden som målens tydlighet och koherens (det vill säga samstämmighet), kompetensförsörjningen samt oklara och/eller dysfunktionella regler för den politiska, ekonomiska och diskursiva interaktionen och förhandlingen mellan nätverkets aktörer. I tillägg finns en bred debatt kring governancenätverkens demokratiska legitimitet och ansvarsutkrävande – områden som många författaren ser som svagheter.

Om nu teorin – med reservation för det gjorda litteratururvalet – tycks sakna en detaljerad diskussion kring typiska problem så finns ett desto rikare material att tillgå från empirin.

Vad gäller mål så lyfter de studerade utredningarna fram problem som att målen på sektornivå är alltför generella för att medge löpande problemlösning, uppföljning och ansvarsutkrävande och att de specifika målen för flera statligt kontrollerade eller ägda aktörer kan ses stå i konflikt med övergripande mål för sektorn, exempelvis avkastningskraven för Jernhusen.

Problem identifieras även vad gäller nätverkets utformning och aktörernas roller och bidrag. Fem specifika svagheter som förtjänar att lyftas fram är (1) statens ägande av bolagen SJ, Green Cargo, Infranord och Svevia – som alla konkurrerar med privata aktörer – och dess samtidiga reglerings- och tillsynsroll för sektorn är i grunden olämpligt; (2) den strategiska ledningen för sektorn är fragmenterad mellan aktörer som RK N, Trafikverket, Trafikanalys och VTI; (3) ansvaret för informationshanteringen är fragmenterat mellan tågoperatörer, Jernhusen och Trafikverket; (4) tillträdet till operatörssidan av nätverket är otillräckligt reglerat vad avser krav på anslutning till gemensamma biljettbeställnings- och informationssystem samt på fordonsstandard; samt (5) avsaknaden av ett samlat branschforum för att diskutera sektorns utvecklingsfrågor och även säkerställa en demokratisk transparens och legitimitet.

Ett annat område som tilldrar sig mycket kritik är otydlighet och bristande logik kring ekonomiska, processuella och andra regler för nätverkets aktörer. Även här kan fem exempel belysa utmaningarna: (1) det samlade ekonomiska-finansiella ramverket säkerställer inte optimala investerings- och

underhållsplaner för sektorn; (2) banavgifterna är otillräckliga för att optimera kapacitetsutnyttjandet och punktlighet; (3) styrningen av Trafikverkets upphandlingar är inte sådan att entreprenadbranschens produktivitet och innovation utvecklas; (4) entreprenadiseringen av investerings- och underhållsarbeten har försämrat arbetsmiljön samt (5) kompetens- och karriärutvecklingen inom sektorn är fragmenterad.

Många av problemen som hittills beskrivits hade varit mindre besvärande om staten skyndsamt och effektivt sett gripa in och lösa konflikter mellan olika mål och olika aktörer. Detta ses dock inte ha skett vilket pekar på ett problem i sin egen rätt, även om det kan ses ligga på en metanivå.

Ett avslutande svaghetsområde för järnvägssektorn som nämns i det studerade materialet – och stämmer väl överens med teoribildningen – är uppföljning, styrning, demokratisk förankring och ansvarsutkrävande. Fem exempel på dessa problem är: (1) sektorns punktlighetsarbete är fragmenterat, tydliga mål saknas och ansvarsutkrävande har varit svagt i alla led; (2) entreprenadbranschens produktivitetsutveckling och innovationsgrad är otillräcklig och Trafikverkets lever inte upp till rollen som beställare; (3) de specifika målen för omregleringen och omstruktureringen av sektorn är inte tillräckligt detaljerade för löpande utveckling av organisationsstrukturen; (4) den demokratiska förankringen av viktiga sektormål och strategier är otillräcklig; samt (5) ansvarsutkrävandet är generellt eftersatt och aktörer skyller i många frågor på varandra.

En möjlig syntes av teori och empiri vad gäller governancenätverkens problem kan därmed vara:

- Oklara och konflikterande mål
- Bristfällig utformning av nätverket samt av aktörernas roller och bidrag
- Otydlighet och bristande logik kring ekonomiska, processuella och andra regler för nätverkets aktörer
- Otillräckligt ingripande vid konflikter mellan olika mål och olika aktörer
- Otillräcklig uppföljning, politisk styrning, demokratisk förankring och ansvarsutkrävande.

5.3 Styrning

Teoribildningen tillhandahåller flera ramverk för hur ett i grunden självreglerande governancenätverk ändå kan styras och påverkas från det offentliga sidan. Ett av dessa (Torfing 2007) lyfter fram tre åtgärdsområden: (1) nätverksutformning, (2) regler som styr interaktionen och förhandlingarna i nätverket samt (3) direkt påverkan på en aktör, en fråga eller en konflikt. Ett annat (Peters 2004) diskuterar metoder som (1) målsättning, (2) styrning och genomförande, (3) avvägning mellan konflikterande mål och prioriteter samt (4) återkoppling och ansvarsutkrävande.

Teorin passar här bra ihop med empirin där det följande noteras.

Strategiska mål och medel behöver definieras för hela sektorn med särskilt fokus på frågor som sektorns kapacitet, kapacitetsutnyttjande, underhållstatus, punktlighet men även specifika mål för myndigheter och statliga bolag.

Nätverkets utformning, aktörers roller och bidrag behöver utvecklas i synnerhet vad gäller de statliga bolagen, strategisk sektorledning, regler för in- och utträde för operatörer samt breda branschfora. Regler för nätverkets aktörer behöver också justeras och förtydligas med tyngdpunkt på ekonomiskt-finansiellt ramverk, banavgifter, Trafikverkets upphandlingar, arbetsmiljö och kompetensförsörjning.

Den löpande hanteringen av konflikter kring mål, medel och ageranden behöver bli mer aktiv och synlig. Uppföljning och ansvarsutkrävande måste bli mer tydlig och kraftfull i synnerhet vad gäller sektorns punktlighets- och underhållsarbete och stödet till entreprenadbranschens produktivtets- och innovationsutveckling.

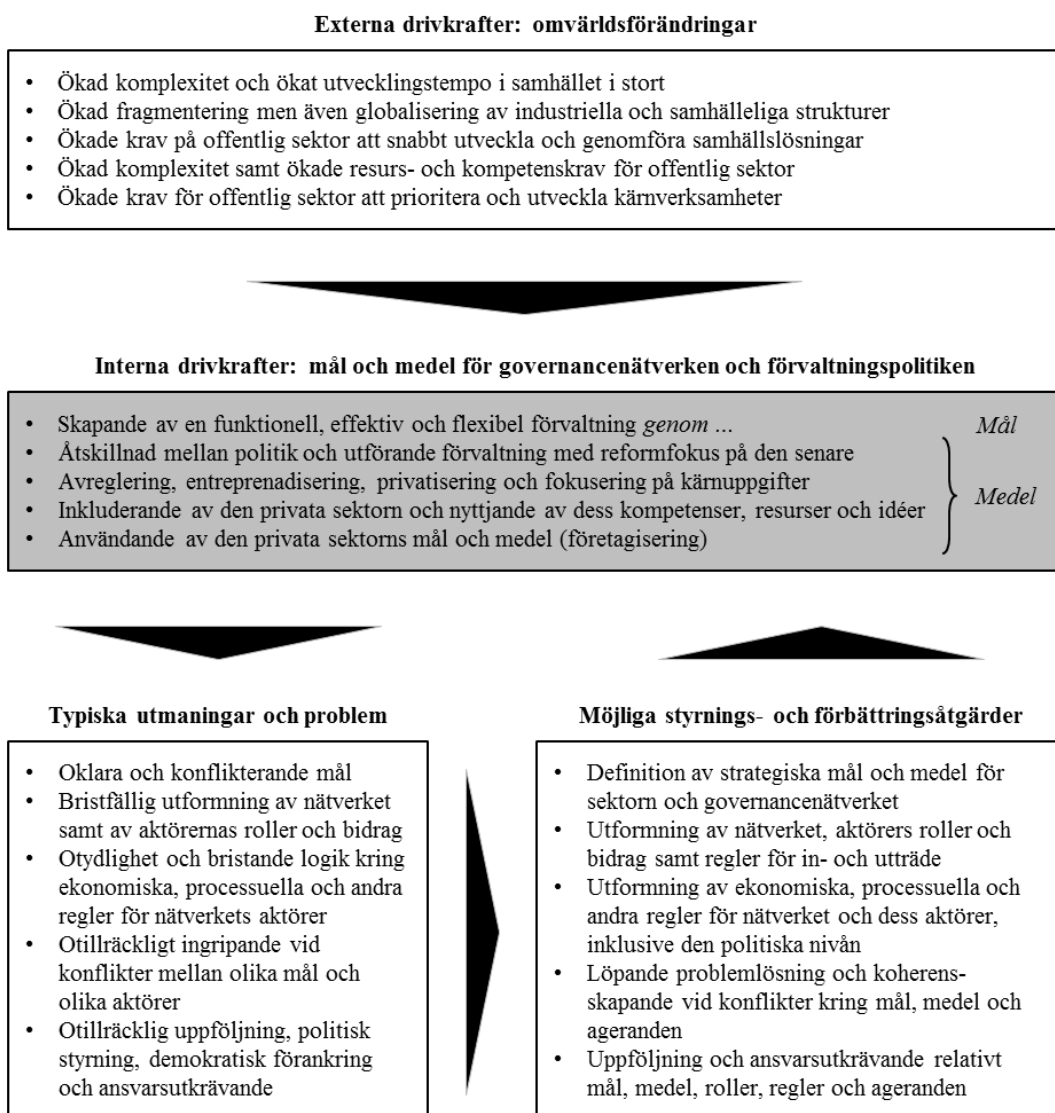
En möjlig syntes av teori och empiri inom styrnings- och förbättringsåtgärder kan därmed vara:

- Definition av strategiska mål och medel för sektorn och governancenätverket
- Utformning av nätverket, aktörers roller och bidrag 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, ageranden
- Uppföljning och ansvarsutkrävande relativt mål, medel, roller, regler och ageranden.

* * *

Därmed är det sista fokusområdet behandlat och ett samlat system och ramverk för externa och interna drivkrafter, problem och styrningsåtgärder presenteras som figur 1.

Figur 1: Sammanfattning av syntesen mellan teori och empiri



6. Avslutning

Som avslutning kan det vara av värde att återknyta till uppsatsens syften och säkerställa att dessa blivit uppfyllda. Syftena var – i förkortad form – att jämföra teoribildningen inom governancenätverk med empiriska erfarenheter inom den svenska järnvägssektorn med fokus på drivkrafter, problem och styrning samt att söka utveckla en syntes mellan teori och empiri.

Dessa syften kan rimligen ses som levererade genom analysen av teoribildning i kapitel 3, av empirin i kapitel 4 samt i jämförelsen och syntesen i kapitel 5. Den mest distinkta – och potentiellt mest värdefulla – leverabeln är måhända det sammanfattande ramverk som återfinns ovan som figur 1.

Avseende uppsatsens svagheter påminns om diskussionen om avgränsningar, kritik och begränsningar (se 2.5 ovan) men i tillägg kan kritik riktas mot ett alltför ringa djup i syntesen och alltför likartad logik i arbetet med problem och styrning – omständigheter som i och för sig också kan ses som styrkor i termer av översiktighet och koordinering.

En reflektion som kan vara av intresse är att forskning och teori visserligen är omfattade men det har varit svårt att finnas strukturerade faktorer inom uppsatsens fokusområden. I tillägg känns ramverket – trots sin relativa enkelhet – som potentiellt användbart dels för att organisera utvecklingsaktiviteterna för järnvägssektorn, dels för att granska andra samhällssektorer med liknande organisering – en uppgift som kunde vara lämpad för fortsatt forskning.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, Shirin (2010), Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningsområdet. I: Bo Rothstein (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grunder*. Fjärde upplagan. Stockholm: SNS.
- Bergström, Tomas (2010), En förvaltning i demokratins tjänst? Den offentliga tjänsten i förändring. I: Bo Rothstein (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grunder*. Fjärde upplagan. Stockholm: SNS.
- Bjereld, Ulf, Demker, Marie & Hinnfors, Jonas (1999). Problematiska problem? Om den vetenskapliga problemställningens plats i undervisning och forskning. I: *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1999, årgång 102, nr. 4, s. 436–442.
- Jacobsson, Bengt och Sundström, Göran (2006), *Från hemvävd till invävd*. Malmö: Liber.
- Kaijser, Arne (1994), *I fädrens spår: den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar*. Stockholm: Carlsson, 1994.
- Kommittédirektiv 2013:46, *Järnvägens organisation*. Näringsdepartementet.
- Leftwich, Adrian (2004), Thinking politically: On the politics of politics. I: Adrian Leftwich, (red.), *What is politics? The activity and its study*. Cambridge: Polity Press.
- Lundquist, Lennart (2010a), Etik i offentlig förvaltning. I: Bo Rothstein (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grunder*. Fjärde upplagan. Stockholm: SNS.
- Lundquist, Lennart (2010b), Privatisering. I: Bo Rothstein (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grunder*. Fjärde upplagan. Stockholm: SNS.
- Meyer, J.W. och Rowan, B. (1977), Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, vol. 83 s. 340–363.
- Nilsson, Jan-Erik (2013), *Systemfel i transportsektorn*. VTI rapport 794. Statens väg- och transportforskningsinstitut.
- 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.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Tredje upplagan. Oxford & New York: Oxford University Press.
- Riksrevisionen (2013:18), *Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder*.
- Rothstein, Bo (2010), Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet. I: Bo Rothstein (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grunder*. Fjärde upplagan. Stockholm: SNS.
- 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 2009:06, *Inrättande av den nya myndigheten Trafikverket.*

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

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

SOU N 2013:02, Utredningen om järnvägens organisation, Remissmöte, 18 december 2013.

Torring, Jacob (2007), *Democratic network governance. I: Martin Marcussen & Jacob Torring (red.), Democratic network governance in Europe.* New York: Palgrave Macmillan.

Bilaga

Rekommendationer inför det fortsatta utredningsarbetet från Utredningens om järnvägens organisation (SOU N 2013:02) delbetänkande (SOU 2013:83)

1. Förutsättningar för medborgare och organisationer att använda tåget för reseändamål
 - a. följa effekterna av den nya konkurrenssituationen på sträckan Stockholm-Göteborg,
 - b. utreda möjligheten att ålägga aktörerna att ansluta sig till Resplus-systemet och etablera en gemensam portal för information och biljettförsäljning,
 - c. utreda Linkons nuvarande ställning och alternativen till SJ AB:s ägarskap,
 - d. studera hur Rådet för användbarhet och tillgänglighet för funktionsnedsatta kan få en förstärkt roll.
2. Förutsättningar för varuägare och transportorganisatörer att använda tåget
 - a. tillsammans med aktörerna på godstrafikmarknaden utveckla åtgärdsprogram inom områden som förbättrade gångtider, punktlighet, effektivare marknadsanpassningar och information,
 - b. göra en fördjupad analys av effekterna av avgiftshöjningar och andra kostnadsförändringar med beaktande av förhållanden inom andra trafikslag,
 - c. uppdatering av studier om betydelsen av avstånd mellan kund och spår med beaktande av hur nya kombikoncept kan ersätta närhet till spår
3. Marknadstillträdet för tågtrafik
 - a. fortsatt utvärdera frågan om fordonsförsörjning inom persontrafiken,
 - b. analysera utvecklingen av den stor-regionalt organiserade trafiken, med särskilt beaktande av effekter för resenärer och parallell, kommersiellt bedriven trafik,
 - c. överväga formerna för en stärkt marknadsövervakning,
 - d. fortsatt studera hur upphandling av tågtrafik kan förbättras
4. Förutsättningar för trafikorganisatörer och järnvägsföretag att få tillgång till tilläggstjänster
 - a. överväga inrättandet av en centralt ansvarig planerings-funktion för järnvägens behov av fastigheter,
 - b. överväga hur en samlad förvaltning av spår, övriga terminal-anläggningar och terminalservice ska organiseras,
 - c. utvärdera lämpligheten i att inom Jernhusen hålla samman järnvägens allmänna fastighetsförvaltning med dess aktiva terminal- och depåförvaltning,
 - d. överväga om delar av Jernhusens terminal- och depåverksamhet ska avskiljas för att åstadkomma ökad mångfald och konkurrens,

- e. överväga hur funktionellt sammanhållna terminaler även kan medge trafikutövare och fordonsansvariga att själva eller via annan utföra verksamheten.
5. Kapacitet och kapacitetstilldelning
- a. med hjälp av tidigare kapacitetsutredningar m.m. fortsatt analysera hur man med begränsade insatser i infrastrukturen kan uppnå kapacitetsförbättringar. Åtgärder på fordonsidan bör också beaktas,
 - b. analysera förekomsten och innebörden av överenskommelser om exempelvis medfinansiering av infrastruktur beträffande lång- eller kortsiktiga kapacitetsutfästelser,
 - c. på nytt överväga användning av ramavtal för trafikorganisatörer respektive järnvägsföretag,
 - d. medverka till att Trafikverket, i samarbete med trafikorganisatörer och järnvägsföretag, ser över de prioriteringskriterier som används i kapacitetstilldelningsprocessen, samt utvecklar tåglägesprodukter, kapacitets- och trängselavgifter och andra ekonomiska styrinstrument.
6. Statistik och uppföljning
- a. inventera den befintliga statistik och andra uppgifter som finns hos olika aktörer och hur den kan användas,
 - b. analysera behovet av statistik för olika ändamål.
7. Byggnad och underhåll av infrastrukturen
- a. studera utvecklingen av underhållsmarknaden och underhållskontrakten,
 - b. överväga om Trafikverket, för att klara sin roll som beställare, åtminstone bör ha egna resurser för kännedom om och kontroll av anläggningen.
8. Förutsättningar att utvecklas som trafikorganisatörer eller järnvägsföretag
- a. överväga hur Sverige kan verka för att fortsatt teknisk standardisering inte leder till en kostnadsdrivande detaljreglering,
 - b. undersöka hur införandet av ERTMS bör hanteras för att undvika nya inträdeshinder på marknaden,
 - c. studera potentialen för en effektivare fordonsanvändning, både vad gäller i dag oanvända fordon och fordon som används i de regionala trafikmyndigheternas verksamhet,
 - d. organisera ett branschsamarbete kring ett program för ökad tillförlitlighet i trafikutövningen,
 - e. överväga de statliga företagens roll och ställning.
9. Reglering och tillsyn
- a. överväga formerna för och innehållet i Transportstyrelsens tillsyn av säkerheten, samt hur säkerheten beaktas i godkännandeprocessen,
 - b. utvärdera Transportstyrelsens regulatorfunktion och tillsynen av bl.a. kapacitetstilldelningsprocessen,
 - c. i samarbete med Regeringskansliet samt berörda myndigheter och aktörer överväga hur Sveriges insatser i regelutveckling kan stärkas, bl.a. inom EU.

10. Trafikverkets roller och det strategiska ansvaret i järnvägssektorn
 - a. överväga incitament för effektivisering av såväl den externa som den interna dialogen hos Trafikverket,
 - b. överväga organiseringen av funktionerna kapacitetstilldelning och trafikledning,
 - c. överväga hur järnvägens samtliga aktörer kan motiveras att delta i Trafikverkets strategiska beredningsarbete,
 - d. utreda möjligheten att samla strategiskt inriktad järnvägskompetens och olika former för detta.
11. Samordning och samarbete mellan aktörer
 - a. överväga behovet av förtydliganden av roller och ansvarsområden hos sektorns aktörer,
 - b. överväga hur sektorns aktörer kan utveckla formerna för samarbete, inklusive kommersiella relationer, i syfte att skapa förutsättningar för effektivisering av viktiga funktioner och processer samt för ett mer hållbart transportsystem.

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



Stockholms
universitet