

KAPITEL 6 TRAFIKVERKET – MARKNADSAVSPEGLANDE BYRÅKRATI MED SPLITTRAT ANSVAR

Bakgrund

Om staten eller marknaden ska ansvara för olika delar av transportinfrastrukturen har varit en stor fråga ända sedan 1800-talet. Detta visar på en viktig skillnad i jämförelse med Polisen. Medan polisarbete är en hierarkisk verksamhet där centrala/lokala relationer står i centrum för spänningar (och någon privatisering av polisverksamhet diskuteras inte, med undantag för säkerhetsbranschen), ligger nyckelfrågorna angående transportinfrastruktur i de horisontella relationerna mellan stat och marknad vilket också har påverkat byråkratins struktur. Under 1900-talet tog staten successivt ett stadigt grepp över infrastrukturen, särskilt genom förstatligandet av järnvägen. SJ (Statens Järnvägar) med ca 50 000 anställda i mitten av 1900-talet var den största arbetsgivaren i Sverige och kontrollerade alla delar av järnvägstrafiken. Vägverket blev också en stor myndighet (cirka 14 000 anställda 1967) som täckte alla delar av byggkedjan från planering till underhåll och präglades av en stark ingenjörssidentitet vad gäller byggande av vägar. Kvantitativt dominerade dock jämförelsevis lågutbildade (men specialiserade) arbetare som lokförare, konduktörer, ban- och vägarbetare, restaurangpersonal.

Detta har förändrats mycket snabbt under de senaste decennierna. 1988, på grund av bestående ekonomiska problem och nya idéer, omvandlades SJ till ett statligt bolag inriktat på persontrafik samtidigt som järnvägsunderhållet överfördes till en ny myndighet, Banverket. Bakgrunden till detta var de ständiga problemen att få lönsamhet i SJ:s verksamhet. Jacobsson & Mujkic (2016) visar på att

spänningen mellan företagsekonomi och samhällsekonomi har funnits under hela 1900-talet. Redan på 1960-talet hade järnvägslinjer börjat läggas ner på grund av bristande lönsamhet. Den lösning som trädde i kraft 1988 (kallad "Alexanderhugget" av Jacobsson & Mujkic då det öppnade upp för avreglering och konkurrensutsättning) bestod i att helt inrikta SJ:s verksamhet på affärsmässighet utifrån de nya marknadsidéerna, på armlängds avstånd från regeringen, medan Banverket skulle stå för samhällsansvaret. 2001 lades mycket av den kvarvarande verksamheten ut på entreprenad (konkurrens inom persontrafiken introducerades 1993, inom godstrafiken från 1996) medan SJ och Green Cargo (ansvarig för godstrafiken) blev statligt helägda aktiebolag. Så småningom har sedan även järnvägsunderhållet lagts ut på entreprenad, särskilt när Banverket lades ner 2011. Under kort tid gick den svenska järnvägen från en av de mest reglerade i världen till en av de mest avreglerade.

Under samma period, framför allt på 1990-talet, skedde snabba idéförändringar inom Vägverket, inte minst drivna av nationalekonomen Per-Anders Örtendahl som GD. Det gamla paradigmet med central, hierarkisk planering av vägar utmanades alltmer av fokus på kunder och nytta, drivet av nya idéer om samhällsutveckling, "så det var som jag ser det en vändpunkt, när man riktade blicken utåt i stället för på planer" som en tidigare chef säger (intervju). En källa till idéer som uttryckligen nämndes i intervjumaterialet var utvecklingen i Nya Zeeland.²⁸ Produktion och underhåll särkopplades organisatoriskt från planeringsdelen, men en fullskalig bolagisering av dessa delar skedde först 2009–2010. Vid denna tid bolagiserades även Banverkets projekterings- och produktionsdelar. Med utvecklingen av en marknad och nya organisatoriska roller ökade också fragmenteringen inom sektorerna och 2011 slogs Banverket och Vägverket samman till Trafikverket i akt och mening att få ett samordnat statligt ansvar för transportinfrastruktur. Reformen kallades inte för en "enmyndighetsreform" på samma sätt som Polisen. Luftfarts- och Sjöfartsverket kvarstod som egna myndigheter – från början fanns tanken att även de skulle föras till den nya myndigheten. Men i efterskott är det lätt att se att det var ett liknande tänkande som ledde fram till den nya myndigheten.

Att sammanslagningen syftade till bättre samordning av olika transportslag och på synergier, inte minst ur passagerar- och miljösynpunkt, är tydligt (Regeringens

²⁸ Utvecklingen i Nya Zeeland är påfallande likartad. Först skedde omfattande avregleringar av infrastrukturen under slutet av 1900-talet. I en till viss del motsatt tendens av återreglering skapades ett trafikverk 2008 som starkt påminner om det trafikverk som inrättades i Sverige några år senare.

direktiv 2008:90, i SOU 2009:31). Till detta hörde ambitionen om en mer enhetlig politisk inriktning av transportpolitiken, men också en ambition om en mindre myndighet på grund av outsourcing av operativt arbete (intervju med utredaren bakom sammanslagningen). Viktigt för den nya myndighetens organisatoriska utveckling var emellertid också – kopplat till ambitionen om en mindre myndighet med i huvudsak strategiska uppgifter – en marknadsskapande roll, som är tydlig i följande uttalande i instruktionen för utredningen:

Anläggningsmarknaden präglas av bristfällig produktivitet och konkurrens. Beställarnas agerande är av stor betydelse för marknadens funktion. Vägverket och Banverket är i egenskap av infrastrukturförvaltare dominerande beställare och upphandlare av bl.a. underhålls- och investeringsentreprenader på anläggningsmarknaden. Det finns därmed ett behov av att analysera hur dessa stora beställare i upphandlingsförfaranden kan bidra till en förbättring av anläggningsmarknadens funktion och skapa förutsättningar för innovation. (Instruktion i SOU 2009:31, appendix 1, s 9–10).

Trafikverkets roll som dels “samhällsutvecklare” (en “partner” i samhällsutvecklingen), dels en innovationsbefrämjande “renodlad beställare” blev de två viktigaste idealen för Trafikverket under de inledande åren (Trafikverket 2015). Det råder alltså ingen tvekan om att man fortsatt valde att betrakta infrastruktur- och transportpolitik inom såväl väg och järnväg som en marknad – dessutom en internationaliserad marknad där även andra europeiska aktörer skulle släppas in inom ramen för EU:s inre marknad. Men samtidigt fanns också den samhällsekonomiska aspekten kvar – här hade även miljöfrågor tillkommit – i rollen som ”samhällsutvecklare”. Trafikverket skulle inte bara vara marknadsskapande utan skulle också samverka med alla möjliga aktörer – företag, regioner och kommuner, forskning (jfr Jacobsson & Mujkic 2016). Relationen mellan konkurrens och samverkan har därmed kommit att bli en knäckfråga för Trafikverket.

Naturligtvis överlevde många drag i organisationskulturen sammanslagningen. Till exempel, även om produktion, operativt arbete och i betydande grad till och med planering (mer nedan) lades ut på entreprenad, är en stark ingenjörskultur fortfarande betydelsefull:

Det finaste man kan, alltså min chef som är chef för hela den nationella planeringsavdelningen på Trafikverket, jag skulle vilja påstå att han har ungefär lika mycket makt som GD, han är ju mer stolt över att han en gång i tiden var brokonstruktör än det jobbet han har idag (skratt), så att, och jag som är jurist, mig pratar man ju om så här ”[Namn], han förstår och kan väldigt mycket, fast han är

jurist!” (skratt). Så vi har ganska mycket personal som inte är ingenjörer, men det lever fortfarande kvar. (intervju med hög chef)

Detta visar också på den mer horisontella karaktären hos Trafikverket i jämförelse med Polisen. Yrkesidentiteten är stark och sannolikt starkare speglad av identifikation med omvärlden (dvs ingenjörer och projektledare inom den privata industrin, som Trafikverkets medarbetare ofta kommer ifrån) än inom Polisen. Nedan kommer vi först att se utvecklingsriktningen i termer av managerialism och kontroll, vilket innefattar planering och upphandling; för det andra graden av politisering och ansvarighet; och sist, kopplingen till personal och organisatorisk professionalism.

Managerialism och kontroll

I en skrift som publicerades 2015 formulerade den nya myndighetens ledning, inklusive GD Gunnar Malm som kom från privat industri, sina visioner. En av ambitionerna var som sagt att fungera som en ”renodlad beställare”. Trafikverket ska vara en strategisk aktör som upphandlar hela produktionskedjan och gör inköp som stimulerar innovation på anläggningsmarknaden. Visionen om Trafikverket som ”samhällsutvecklare” beskrivs också och relateras till en utveckling från det ”teknokratiska” 1900-talet till ett nytt århundrade präglad av samhälleliga förhandlingar (Trafikverket 2015: 69). Även om broschyren uppenbarligen marknadsför den nya myndigheten så är den på en hög, nästan akademisk, nivå som sådan. Fokus ligger på övergripande samhällsvisioner och Trafikverkets centrala roll inom dessa. Men strider inte denna förhandlande roll mot rollen som ”renodlad beställare”?

I en intervjubaserad studie visar Ek Österberg & Qvist (2020) att den ”renodlade beställare”-rollen omedelbart fick problem vid Trafikverket. Framför allt var upphandlingar av hela produktionskedjan (så kallade ”design-and-build contracts” till ett fast pris) för riskabla för marknaden. Risken att gå med förlust uppfattades som för stor, vilket ledde till låg konkurrens. Anläggningsmarknaden föredrog i stället ”close cooperation” med myndigheten, vilket är mer förenligt med hur relationen med myndigheten sett ut tidigare (ibid: 303). Vidare måste nya anläggningar anpassa sig till starka standarder – för mycket innovation är också riskabel, särskilt när det gäller järnväg (ibid). Det var således svårt att få till stånd den innovativa anläggningsmarknad som regeringen efterfrågade. Lösningen har enligt Ek Österberg & Qvist (2020) i stället blivit en i hög grad organiserad och samverkansinriktad marknad.

För det första har Trafikverket och företagen (genom Byggföretagen och Innovationsföretagen) mötts i ett samarbetsorgan som kallades Anläggningsforum 2013–2022 för att förhandla om hur den innovativa marknaden skulle utvecklas. För det andra har upphandlingarna karakteriserats av nära samarbete i stället för konkurrens. Tillit blir en viktig faktor här där det snarare än själva anbudet är tidigare erfarenheter av en anbudsgivare eller anbudsgivarens rykte som spelar roll. För det tredje fortsätter det nära samarbetet även efter att upphandlingen är gjord genom att projektledare vid Trafikverket är starkt involverade (ibid). Den här typen av organiserade marknadsrelationer ligger en bra bit ifrån idéer om rena marknader. Exempelvis riktades Anläggningsforum bara till svenska företag vilket kan uppfattas som en marknadsfördel mot utländska företag. I följande citat ges exempel på förhandlingar om hur man diskuterar vad som är en skälig vinst:

Det är klart att dom vill tjäna så mycket pengar som möjligt, men man måste ju ha ett tidsperspektiv på det också. Man tjänar jättemycket pengar på en affär, då blir det kanske ingen mer affär. Nej, jag tror rätt mycket på modellen ”det här vid sidan om det här”, hur mycket vinst är rimligt för Skanska att ha på ett jobb? Är det 7%? Ja, då bestämmer vi det, vi ska göra 7% vinst på det här, vi har dom här pengarna, nu jobbar vi, och vi har dom här målsättningarna vi ska uppnå, och så har vi kontroll och öppna böcker alltså, jag tror att det är, dom måste erkänna att dom ska ha vinst, det är klart att dom ska ha vinst, men vi måste få ut så mycket som möjligt av pengarna (intervju med före detta strategidirektör och tillförordnad GD).

En marknad i organiserad samverkan leder till en helt annan utveckling vid myndigheten än vad det var tänkt. De stora konsekvenserna för personalutvecklingen återkommer jag till nedan, men i stället för att bli en mindre organisation inriktad på att beställa innovativa produkter och utveckla samhället, har Trafikverket expanderat mycket kraftigt personalmässigt. Den centrala roll som Trafikverket har som marknadsskapare innebär bland annat att man behöver utbilda denna marknad:

...det finns i en del avtal att dom ska ta in lärlingar eller praktikanter, vi ska se om vi kan bli ännu mer effektiva i det med att entreprenörerna sörjer för den egna kompetensförsörjningen. Och vi vet att det kanske kan bli nån krona extra i kostnader som landar på oss då, men det ser vi ju ändå är en förutsättning för att, ja, vi behöver ha kompetens i branschen för det är en brist på många håll, vi ser ju det när vi ska bygga de nya stambanorna så finns det en risk för rätt stor brist i ganska många befattningar, yrkesroller, så det är klart att vi måste göra vad vi kan för att försäkra oss om att branschen gör vad dom kan. Passa på i våra upphandlingar för det är ju mycket pengar årligen som vi handlar upp för, och då

är det ju viktigt att vi använder det momentet på bästa sätt. (intervju med HR-direktör)

Till och med marknadens kompetens behöver alltså organiseras inifrån Trafikverket. eftersom företagens kapacitet och kompetens är så betydelsefulla. Det förekommer mycket övergångar mellan myndigheten och företagen – företagens anställda är ofta framtida anställda vid Trafikverket och den genomsnittliga rekryteringsåldern är enligt ovanstående personalchef så hög som 39 år. Man kan därför säga att myndigheten såväl avspeglar som styr marknaden. Det senare illustreras inte minst av att man upphandlar för 66 miljarder årligen (enligt hemsidan 2024), vilket gör Trafikverket till den kanske mest marknadspåverkande organisationen i Sverige. Som sagt leder detta till nära samverkan och organiserade relationer – men också till ett behov från politikerna att kontrollera kostnadsutvecklingen.

Den andra visionen med det nya Trafikverket var att arbeta som en ”samhällsutvecklare”. Detta inkluderar helhetslösningar för infrastruktur, lokal samverkan, ekologisk hållbarhet och ett övergripande fokus på tillgänglighet från den enskilde resenärens sida. Redan i slutet av 1900-talet breddade Vägverket sin kompetens avsevärt till exempelvis trafiksäkerhet och tillgänglighet för funktionshindrade. Under de senaste decennierna har expansionen fortsatt med en betydande ökning av IT-specialister, samhällsgeografer, landskapsarkitekter och samhällsplanerare.

Enligt intervjupersoner drevs visionen om Trafikverket som samhällsutvecklare av en landskapsarkitekt från universitetet (SLU) som blev strategidirektör och under en kort tid även tillförordnad GD. I min intervju med honom förklarar han att han ville förändra sättet att planera mot en roll som ”reflective practioner” à la Donald Schön,²⁹ där planeraren arbetar med ”platsen” och dess möjliga framtid i dialog med aktörer med intresse i utvecklingen av denna plats, där det övergripande målet är tillgänglighet snarare än den faktiska infrastrukturen. Hans idéer blev inflytelserika och resulterade i ett fortfarande existerande, mycket omfattande program för lokala och regionala dialoger (så kallade åtgärdsvalsstudier), men han erkänner också att han är rätt osäker på om han faktiskt lyckades förändra Trafikverkets arbetssätt. För det första finns det en uppenbar spänning mellan att fokusera på en öppen diskussion om lokala områdets möjliga framtid och nationella eller till och med transnationella krav

²⁹ 1930–1997, berömd professor vid Massachusetts Institute of Technology.

på ett sammanhängande transportsystem. Dessa senare krav handlar mer om standardiserade lösningar än unika platser. En annan direktör på Trafikverket (intervju) framhåller det primära behovet av tillgänglighet ur såväl nationell som transnationell synvinkel, samtidigt som han sympatiserar med ambitionen att fokusera på olika aspekter på lokal utveckling. För det andra, och kanske viktigare, även de lokala lösningarna har också starka tendenser till standardisering:

det var ju ett mantra eller ett sånt där värdeord eller vad det nu var för något som vi skulle leva efter, att vi skulle vara den här samhällsutvecklaren. Min uppfattning är att det fanns inte särskilt mycket kvar av det där när det trillade ner till projekten, utan det som fanns då var ju den här marknadsiseringsprofilen, vi skulle köpa marknadens kompetens att göra det här jobbet, vi skulle ta ett steg tillbaka, det pratades mycket om att vi inte skulle styra konsulterna för mycket, utan vi skulle lämna utrymme för deras kreativitet och kompetens, det visade sig vara jättesvårt. Den här tanken om den goda samhällsbyggaren, den uppfattade jag som att den fick mer fotfäste i de tidigare planeringsprocesserna, det som vi kallar för att planera åtgärder och ännu tidigare i planeringssystemet. Det fick inte fäste i själva genomförandet av projekten, det är min bedömning i alla fall. (intervju med verksamhetsutvecklare)

Både denna respondent och den tidigare strategichefen framhåller starkt yrkesroller och utbildningsbakgrund som viktiga för arbetssättet. Den tidigare strategidirektören identifierar sig med landskapsarkitektur och en yrkesroll som reflekterande planerare där kommunikation och scenarier för framtiden är nyckelförmågor, medan verksamhetsutvecklaren framhåller en generisk projektledningskompetens där standardiserade mallar är det avgörande instrumentet i det faktiska arbetet:

även projekteringsarbete, utredningsarbete, det finns ju inte heller kvar i vår del av organisationen utan den köper vi ju också. Det som finns kvar är en projektledande organisation och en beställande organisation med relativt mycket specialister som sitter på beställarsidan som planerar och följer upp konsultens arbete. /.../ Det vi har resurser för internt, det är primärt projektledning och portföljstyrning och allt sånt där, och resurser för leveranskontroller och skriva upphandlingsdokumenten. /.../ Jobbar du med fastpris, då måste du väldigt, väldigt tidigt specificera hur saker och ting ska göras, utrymmet för att svänga inom befintlig planering och tillgodose andra önskemål är lite mer begränsad än om man har de klassiska rörliga priserna. /.../ Vi har ju beskrivit allt vårt arbete i ett antal huvudprocesser som har ett antal delprocesser och liknande, och vi jobbar enligt den här XLPM-modellen för projektstyrning, Semcons projektledningsmodell är det ju Trafikverket använder. Och det har ju varit ett ökat fokus just på förmågan att driva projekt, alltså att leda

projekt, på senare tid, och det har blivit just ett ökat fokus på projektstyrningen.
(intervju med verksamhetsutvecklare)

En hårt mallad projektledning (enligt XLPM med upphandlade konsulter) står också i centrum för de ovannämnda åtgärdsvalsstudierna enligt den forskning som bedrivits (Ek Österberg & Qvist 2020; Nyhlén med flera 2021). Projektledning är således den mest framträdande organisationsprofessionella rollen vid Trafikverket.

Detta bekräftas i en intervjubaserad studie av Witzell (2019). Det som främst efterfrågas är förmågan att specificera, upphandla och hantera projekt, samt övervaka och utföra kvalitetskontroll av leverantören. För mycket kunskap om fysisk planering kan snarast hämma marknadens innovativa förmåga: "Specific in-house know-how about physical planning, design and construction is seen as possibly counter-productive to market-driven innovation" (Witzell 2019: 1422).³⁰ Standardiserad projektledning som en generisk organisationsprofessionell kompetens har gjort framsteg inom Trafikverket – till exempel anställdes erfarna projektledare från Ericsson när en närliggande anläggning lades ner – men verkar trots allt blandas med mer traditionella erfarenheter av fysisk planering. En direktör vidhåller exempelvis (intervju) att makten fortfarande ligger hos projektledare med erfarenhet av fysisk planering.

Sammanfattningsvis är centralisering och hierarkisk styrning inte lika framträdande vid Trafikverket som hos Polisen. Det finns starkare professioner med vana vid självständighet, något som myndigheten försöker bemästra genom en mer standardiserad projektstyrning. Framför allt kännetecknas Trafikverket mer av horisontella än vertikala relationer, mellan myndighet och marknad, där myndigheten måste hitta en balans mellan marknadisering och kontrollbehov, mellan ytterst politiska mål om hållbar utveckling och en innovativ marknad å ena sidan, och strävan efter förutsägbarhet och noggrann övervakning å andra sidan. Detta tycks ge effekten att Trafikverket i allt högre grad speglar marknaden vad gäller yrkesbakgrund och erfarenhet. En annan intervjubaserad studie gjorde iakttagelsen att forskarna förvånansvärt ofta hade problem att förstå om deras respondent arbetade för Trafikverket eller ett konsultföretag, även om intervjun

³⁰ Det finns en parallell här i Transportstyrelsens inspektion av järnväg. Från att – under de tidigare järnvägsinspektionernas tid – ha granskats av personer med erfarenhet av järnvägssektorn, så utförs granskningen numera av "certifierade kvalitetsrevisorer" (Qvist & Rosendahl 2019: 149) som utför systemtillsyn snarare än att granska själva anläggningarna (denna utveckling mot standardiserad revisionspraktik finns även inom Polisen, se förra kapitlet).

gjordes i Trafikverkets lokaler (Jacobsson & Sundström, red., 2017). Verksamheten vid Trafikverket är naturligtvis mycket mer projektfokuserad än inom Polisen och därmed får projektledaren en nyckelroll. Vid Polisen går det inte riktigt att projektleda verksamheten, även om man försöker via särskilda händelser och operationer, då den är händelsestyrd. En grundläggande skillnad mellan Trafikverket och marknaden är dock att myndigheten är politiskt styrd.

Politisering av Trafikverket?

Utredaren i Trafikverksutredningen hävdar (intervju) att en tydlig ambition med att bilda Trafikverket var att få till stånd en mer enhetlig politisk styrning av svensk transportpolitik. Ambitionerna bakom Trafikverket och centraliseringen av Polisen var således desamma. Samtidigt kan rollen som “renodlad beställare” och marknadsskapare antyda något annat: en starkare grad av marknadisering. Det kan förefalla som en paradox, men då är det viktigt att hålla i minnet att det just var *politiken* som drev (och hela tiden drivit) kravet på en starkare *marknadisering*. Snarare än paradoxal är den politiska styrningen av transportområdet mycket komplex och präglad av idéträngsel. Förutom marknadisering finns också politiska mål om innovation, hållbarhet och klimat, tillgänglighet och att modernisera infrastrukturen. Mellan 2012 och 2020 ökade de politiska uppdragen i regleringsbreven till Trafikverket från fem till 50, för att sedan minska något. Vem som är ansvarig för vad har inte varit helt tydligt under 2010-talet – något som inte minst tågresenärer kommit i kontakt med. Om marknadisering var det viktigaste målet när Reinfeldtregeringen skapade Trafikverket 2011 så hade växande problem inom kollektivtrafiken gjort att agendan svängt några år senare till frågor om kontroll och ansvar. I SOU:n “Koll på anläggningen” (2015:42) fick Trafikverket kritik för att sakna grundläggande kunskaper om järnvägen och att myndigheten inte tydligt kunde efterfråga korrekta åtgärder av de företag som skulle utföra underhåll. Helt plötsligt föreföll mer traditionell styrning efterfrågas snarare än marknadisering och uppsplittring av aktörer:

Jag har kunnat konstatera att det kan uppstå problem med hur ansvaret ska hanteras när olika ansvarstyper och delansvar interagerar, samt när olika delar av organisationen är ansvariga för leveranser eller processer som är beroende av andra delars leveranser. (SOU 2015:42, s. 20)

Skapandet av en politiskt styrd, innovativ marknad visade sig alltså inte helt enkelt, och Jacobsson & Sundström (red. 2017) framhåller också att Trafikverket

tog vissa steg tillbaka till en mer traditionell myndighetsroll under senare delen av 2010-talet. Användandet av uttrycket ”partner” försvann, medan ordet ”ansvar” är framträdande i ovannämnda utredning. Under 2024 har ansvarsfrågan, särskilt för det eftersatta underhållet, blivit ännu mer akut. SJ:s VD föreslår till och med att ett exekutivt råd skapas med ”till exempel infrastrukturminister, finansminister, Trafikverkets generaldirektör, jag själv och några ytterligare nyckelaktörer med mandat att styra upp allt” (citerad i Fröberg, Dagens Nyheter 21 juli 2024). Från att det fragmenterade ansvaret har varit det politiska huvudmålet kräver nu tvärtom en mängd aktörer att staten tar sitt övergripande ansvar (ibid).

Mest grundläggande för politikens kontrollbehov är emellertid de extraordinära utgifterna på detta område. Som nämnts upphandlar Trafikverket för 66 miljarder kronor om året och den höghastighetsjärnväg som planerats (men har lagts på is), beräknas ha en kostnad på cirka 300 miljarder. Just de höga utgifterna föranledde utredaren bakom skapandet av Trafikverket (intervju) att föreslå en analysenhet på Näringsdepartementet som enligt honom borde dubbelkolla alla investeringsförslag som kom från myndigheten, men detta blev inte verklighet.

Samtliga intervjupersoner anser att den politiska styrningen har blivit starkare. Detta var också ett syfte med skapandet av Trafikverket (Jacobsson & Mujkic 2016: 36) – här finns alltså en viktig likhet med skapandet av den nya Polismyndigheten som också handlade om förstärkt, politisk styrning. Megaprojekten, såsom höghastighetsjärnvägen, ligger helt under politisk kontroll. Det finns dock olika uppfattningar om hur den politiska kontrollen tar sig uttryck. Den före detta strategidirektören och tillförordnade GD:n anser att kontrollen är helt och hållet finansiell och inriktad på ekonomistyrning (intervju). Samtidigt ges en rätt annorlunda bild av en före detta regiondirektör i Vägverket som övergick till att arbeta i Regeringskansliet i samband med att Trafikverket bildades. Han menar också att den politiska styrningen har blivit mer omfattande, men anser snarare att den är reaktiv och närmast situationsbetingad på grund av den överbelastade arbetssituationen i Regeringskansliet:

Som jag ser det och har upplevt det så förväntar sig mina kollegor i RK att man skulle få inputs från Trafikverket, för själv hade man så mycket att göra, jag har jobbat tio år nu i RK och märker att man har så mycket av korta puckar som kommer från politiken och annat så det här med att sitta och tänka en hel dag på sin kammare för att utveckla ett uppdrag som är balanserat och nyanserat hinns oftast inte med. /.../ Med risk för att jag har missat nånting så styrs nog mycket av enskilda fall som kommer upp. Riksdagsfrågor eller utomstående eller olyckor som

händer. Vattenskotrarna till exempel har ju vart stor grej nu, hur man ska reglera det osv. (intervju)

Inslag av reaktiv styrning inom infrastrukturpolitik har framhållits från andra länder (Kingdon 2003). När tågen inte går i tid eller när bilisterna fastnar på en igensnöad motorväg skapas vanligen ett rätt kraftigt opinionsmässigt tryck som politikerna har svårt att bortse från.

En annan direktör på Trafikverket framhåller också reaktiv styrning och jämför till och med intressant nog med Polisen genom att hen hävdar att åtgärder vidtas internt i form av ”insatsstyrkor” och ”specialoperationer” snarare än enligt en sammanhängande styrmodell. Hen klandrar dock inte regeringen för detta, enligt hens uppfattning är detta ett resultat av myndighetens fragmenterade och projektfierade karaktär. I stället hävdar direktören att de ökande relationerna med regeringen är förtroendefulla och med en klar förståelse för deras olika roller och därmed de politiska uppdrag som myndigheten får. En aspekt av detta, hävdar hen vidare, är expansionen av samhällsvetare vid Trafikverket, som mer liknar de anställda i departementen. Detta förbättrar förmågan att kommunicera; medan tidigare handlingsplaner skrevs på ett obegripligt sätt i ingenjörstil, är myndigheten nu mycket mer kapabel att kommunicera med såväl politiker som omvärlden:

Det handlar om krav från omvärlden också, omvärlden har mycket större krav på Trafikverket, att vi ska ha förmågan att beskriva, både i text men också hur vi strategiskt beskriver vår verksamhet och vilka effekter vi når med dom skattemedel vi får, och det är ju väldigt tydligt att det är inte så att ingenjörer och tekniskt utbildade människor har den färdigheten allt som oftast, utan det är ju en färdighet som vi ofta ser hos människor som är samhällsvetenskapligt skolade. (intervju)

Trafikverket avspeglar alltså inte bara marknadens kompetens utan även Regeringskansliets.

Såväl Polisen som Trafikverket är mycket viktiga myndigheter för regeringen och detta avspeglas i att den politiska styrningen blivit mer omfattande. Samtidigt finns en viss ”rörighet” i styrningen av Trafikverket, man ska genomföra politiskt högprofilerade projekt men man ska också vara marknadiserad; man ska ta ansvar och ha kontroll men man ska också vara innovativ; man ska förbättra såväl tillgänglighet som hållbarhet men dessa mål är inte alltid helt förenliga för att uttrycka det milt, och mängden underleverantörer gör inte saken bättre. Under de första åren hade dessutom GD Gunnar Malm ett tydligt uppdrag att

”effektivisera” verksamheten rätt kraftigt, särskilt på det administrativa området (Jacobsson & Mujkic 2016: 45). Detta senare har emellertid inte alls blivit verklighet – tvärtom har Trafikverket växt mycket kraftigt.

Det går att argumentera för att den fragmenterade situation som beskrivs ovan gör att byråkratin växer, vilket är helt motsatt ambitionen som fanns när Trafikverket skapades. Beror detta på den förstärkta politiska styrningen? Det är svårt att svara entydigt ja på den frågan, men det finns en del som tyder på det. Jacobsson & Mujkic (2016) hävdar att såväl reformerna 1988 som 2010 handlade om att minska utrymmet för politik – detta verkar stämma för reformen 1988 men det är enligt min mening svårare att finna fog för denna uppfattning 2010. Som nämnades ovan handlade reformen 2010 om *både* mer marknad och mer politik. Trafikverksutredaren är mycket tydlig med detta i min intervju med honom: ”politiken skulle få större möjligheter att kunna styra trafikutvecklingen” (intervju). När den politiska styrningen förstärks innebär detta också att de många – och ibland motstridiga – politiska mål som finns på detta område leder till att organisationen bygger upp kapacitet att hantera dessa. Rent konkret syns detta i att Trafikverket efterhand fått kraftigt höjda anslag (även detta en likhet med Polisen).

Ökning av organisationsprofessionella

Sammanslagningen mellan Banverket och Vägverket 2011 innebar en rätt kraftig personalminskning, där framför allt det manuella produktionsarbetet – särskilt underhåll – helt försvann till privata företag. Men även mer avancerade tekniska positioner, exempelvis arkitekter, minskades. Tabellen nedan visar utvecklingen vad gäller anställningar 2008–2012. Siffrorna visar antal anställda (ej årsarbetskrafter) och är hämtade från Arbetsgivarverkets statistik. Jag har klustrat yrkena i olika kategorier som i stora drag motsvarar Arbetsgivarverkets klustring:

Tabell 13. Källa: Arbetsgivarverkets BESTA-statistik.

2008–2012 (2008 = Banverket+Vägverket. 2012 = Trafikverket)		
Samhällsvetare, jurister, utredare etc	1797-1369	-24 %
IT och administration	2092-1655	-21 %
Infrastrukturplanering	3113-1430	-54 %
Manuellt produktionsarbete	4919-214	-96 %
Trafik- och transportledning	1498-1668	11 %
Bortfall/icke-kategoriserade	926-323	
Totalt	14345-6659	-54 %

Bortfallet är relativt stort men tendensen framgår tydligt. I huvudsak följer verkets utveckling intentionerna med sammanslagningen. Infrastrukturplaneringen skulle exempelvis utföras av privata företag i högre grad. Däremot framstår det som naturligt att trafik- och transportledning inte minskar. Vad som sedan har hänt är däremot remarkabelt:

Tabell 14. Källa: Ibid.

2012–2023 Trafikverket		
Samhällsvetare, jurister, utredare mm	1369-2534	85 %
IT och administration	1655-2926	77 %
Infrastrukturplanering	1430-2866	100 %
Trafik- och transportledning	1668-2117	27 %
Bortfall/icke-kategoriserade	323-295	
Totalt	6659-10738	61 %

På lite drygt tio år har myndigheten alltså expanderat sin personal med över sextio procent, tvärtemot målet som var att man skulle minska sin personal, och utan att man fått något tillskott av manuellt produktionsarbete. Infrastrukturplaneringen, som rentav har fördubblats, visar den högsta ökningen, vilket indikerar att rollen som ”renodlad beställare” inte har gått att upprätthålla. Arkitekter och fysiska planerare minskade från 933 år 2008 till 398 år 2012, för att sedan öka till 1092 år 2023. En liknande utveckling uppvisas av produktionsplanering och ledning. Projektledare som diskuterades tidigare är inte förtecknade i Arbetsgivarverkets statistik men det är troligen inom dessa grupper som de återfinns. Det verkar sammanfattningsvis som att Trafikverket faktiskt *backar in i framtiden, kompetensen blir alltmer liknande den som fanns innan verket startade* (med undantag för manuell produktion). Hur kan detta förstås? Alltmer av verksamheten upphandlas, men som vi såg tidigare så är det en marknad som är organiserad och kräver nära samarbete. Det verkar faktiskt som att Trafikverket i

allt högre utsträckning *avspeglar marknaden*. För att kunna veta vad som ska upphandlas behövs i stort sett samma kompetens som denna marknad har. Risken att tappa i kompetens gentemot marknaden har betonats av flera intervjupersoner:

Och det där är ju en fråga om upphandlingsteknik, upphandlingskompetens, att förutse allt om man då är som katt och råtta, man står på två olika sidor, och ur det växer det ju fram diskussioner, hur man skulle kunna uppnå en situation där man hade ett partnerskap, där man skulle skapa en vinna-vinna-situation, där beställare och utförare regelbundet då möttes och diskuterade bästa lösning för båda parter. /.../ Om man inte har ett system som Vägverket byggde ut på slutet av 80- och början av 90-talet, ett datasystem som en nationell vägdatabas, där man hade koll på varenda detalj ner till kantbalkarna och räckena på broarna, vad man hade för beläggning och vad man hade för material under, då kan man liksom inte följa utvecklingen, då kan man inte specificera vad som ingår i entreprenader på samma sätt, och där hade ju inte den delen av Trafikverket en sån koll då. Och då blir det ju jättesvårt att göra upphandlingar när man inte kan få en uppfattning om vilket arbete som behöver göras /.../ Det är ett komplext område med funktionsupphandlingar, som du förstår, funktionsupphandling är ju som namnet antyder att du upphandlar en funktion, järnvägen ska vara tillgänglig till exempel, sen får du själv räkna ut vad du behöver göra för det. Om du räknar på en entreprenad och inte vet hur det ser ut, ja hur ska du då kunna sätta rätt pris på det? (intervju med före detta regiondirektör vid Vägverket och analytiker i Regeringskansliet)

Samma problem lyfts i ovannämnda rapport SOU 2015:42.

Ett andra viktigt konstaterande utifrån personalutvecklingen är att mer än halva myndigheten idag består av olika samhällsvetare, utredare, jurister, IT och administration, jämfört med drygt en fjärdedel före sammanslagningen. Att samhällsvetare växer starkt inom hela den statliga förvaltningen har redan beskrivits i kapitel 3. IT har dock växt starkast – 164 % 2008–2023. Trots detta visar intervjuerna på viss irritation mot IT, exempelvis att man är dålig på att se verksamhetens behov. Generellt visar ökningen inom de här områdena på ett ökat fokus på organisation och styrning. En direktör som citerades tidigare ansåg att det var viktigt med fler samhällsvetare eftersom de är bättre på att kommunicera generellt, samt kommunicera med Regeringskansliet specifikt. En annan chef ventilerar en stark irritation mot mängden styrnings- och organiseringspersonal:

det har ju då vuxit fram en hel organisation som vi kallar förvaltningsorganisationen liksom (skratt), som jobbar med *hur* vi jobbar, det är en profession i sig liksom att aldrig leverera något utan berätta för andra hur dom borde leverera /.../ det är inte bra när det blir för många som jobbar med annat än

det vi i huvudsak är till för, om vi tar Polisen så vill jag ju se att det finns poliser om jag skulle bli rånad eller vad det nu skulle vara. Jag är inte intresserad av att det finns stora hus som är helt fulla med poliser som jag aldrig ser, och jag tror ingen heller skulle vara glad om Trafikverket satt inne på kontoret och kuckilurade, vi vill ju ha vägar som är farbara och inte hala, och jag tror att blir det för många som blir för specialiserade, då tar vi energi ifrån huvudgrejen i våran verksamhet, det är bekymmersamt menar jag. (intervju)

Att ha en liten myndighet var tanken från början men i praktiken har i stället mer personal upplevts behövas för att svara upp mot marknaden och genomföra alla politiska uppdrag som dessutom är motstridiga. I takt med att myndigheten blir alltmer politiskt styrd krävs också (eller anses krävas) utredare med samhällsvetenskaplig bakgrund. Helt grundläggande är dock de kraftiga resurstillskotten under det senaste decenniet som är den största likheten med Polisen. Jämfört med Polisen finns inte någon intern konflikt mellan polisutbildade och akademiker – Trafikverket är en helt igenom akademiserad myndighet och det finns en lång rad aspekter och vinklar som kan läggas på utbyggnaden av infrastrukturen som har gjort att myndigheten har växt. Störst skillnad mot Polisen är emellertid den horisontella dimensionen – det nära samarbetet med marknaden som drivkraft bakom expansion. Den organisationsprofessionella roll som verkar ha expanderat snabbast är projektledaren. Men rent generellt har också en allmän byråkratisering av myndigheten skett, inte minst just på grund av resurstillskotten.

Sammanfattning

Under 2024 var Trafikverket starkt ifrågasatt och i mars samma år lät myndigheten till och med meddela att man ska genomföra en ”revolution” (DN 2024-03-19). Det allmänna missnöjet med tågförseningar och dåligt underhåll är stort. Den kraftiga personaltillväxten inom myndigheten som beskrivits i detta kapitel har uppmärksamrats medialt (DN 2024-02-28) och politiskt. Men situationen, inte minst när det kommer till förslag på lösningar, är komplex. Situationen avspeglar de många sinsemellan svårförenliga krav som finns på Trafikverket och transportinfrastrukturen i stort. Såväl Sverigedemokraterna (Motion 2022/2023:1011) som Miljöpartiet (Motion 2023/24:1878) vill splittra Trafikverket och gå tillbaka till ett banverk och ett vägverk. I båda fallen lyfts kompetensfrågor inom myndigheten som ju också jag har uppmärksammat ovan och som beskrevs i SOU 2015:42. Föga förvånande lägger Miljöpartiet större fokus på järnvägens problem och klimatfrågorna: man menar att gamla vägverket

har ”ätit upp banverket” (DN 2024-02-28) och att kortsiktiga lönsamhetsfrågor premieras framför klimatomställningen. Det är värt att upprepa att trots en personalökning på över sextio procent anses alltså kompetensen vid myndigheten vara för dålig.

Samtidigt har Riksrevisionen (2023:25) gjort en mycket kritisk granskning som fokuserar på andra saker, främst regeringens styrning av Trafikverket. Förvisso betonar även Riksrevisionen kortsiktighet i det att Trafikverket bakbinds av regeringens kortsiktiga styrning. Samtidigt kritiserar Riksrevisionen även Trafikverket för att sakna kostnadskontroll (se även Riksrevisionen 2021b). Med andra ord: det som var utredarens syfte bakom att Trafikverkets bildades (att politikerna skulle styra) har nu formulerats som det stora problemet av Riksrevisionen. I stället ska planeringen vara långsiktig och rationell, det vill säga inte störas av politik:

beslutet om vilka åtgärder som ska genomföras fattas vid ett samlat tillfälle, samt att alla tänkbara åtgärder har beslutsunderlag av hög kvalitet som möjliggör jämförelse och rangordning av de olika åtgärdernas bidrag till de transportpolitiska målen. Det är en modell där det är lätt att välja effektiva åtgärder. /.../ Det framgår av det av riksdagen beslutade övergripande transportpolitiska målet att samhällsekonomisk effektivitet ska eftersträvas. Det är därför de underlag som tas fram för alla åtgärder inför en planrevidering innehåller en samhällsekonomisk analys. Infrastrukturåtgärder ger upphov till ett stort antal olika effekter. Det är i den samhällsekonomiska analysen dessa effekter kvantifieras och vägs samman till en samlad bedömning av åtgärdens lönsamhet, det vill säga hur effektivt den bidrar till transportpolitisk måluppfyllelse. (Riksrevisionen 2023:25 s 73, 76)

Det verkar därmed inte bara handla om att den politiska styrningen ska minska till förmån för ”samhällsekonomisk analys”, utan att hela den inriktning som infrastrukturpolitiken tog från 1980-talet och framåt – med marknadisering och kundorientering som grundläggande inslag och fokuserad på företagsekonomi snarare än samhällsekonomi – förkastas av Riksrevisionen till förmån för en upphöjd och suveränt rationell, nationell beslutsfattare som med fullständig information kalkylerar olika åtgärder och dess effekter, det vill säga ett slags planekonomi som inte störs av vare sig marknad och politik.

På vilket sätt har detta en koppling till byråkratisering? Det verkar, utifrån genomgången som gjorts i detta kapitel, som att Trafikverket personalmässigt avspeglar de många krav som finns på myndigheten. Den politiska styrningen innebär en viss ryckighet och oförutsägbarhet – exempelvis lade den borgerliga regering som tillträdde 2022 ned satsningen på höghastighetsjärnvägen. De källor

som citerats i detta kapitel antyder egentligen en ganska bra relation till politiken, men det verkar oklart var gränserna går och vem som ska besluta om vad och när. Samtidigt hävdar Riksrevisionen att planeringen borde skötas av en upphöjt rationell aktör och detta planeekonomiska tänkande lever nog även det kvar sedan forntida dagar och återspeglas inom myndigheten. Marknadiseringen har dock knappast lett till något upphöjt rationellt tänkande – snarare har fragmentering och konkurrens varit syftet. Som framgått i detta kapitel leder marknadiseringen bland annat till att Trafikverket måste dubblera marknadsaktörernas kompetens för att kunna göra upphandlingar och driva projekt. Motstridiga och kanske till och med oförenliga styrideal är därmed mer närvarande än någonsin och lär knappast försvinna hur man än väljer att utforma organisationen och dess styrning. Detta är dock inte samma sak som att säga att byråkratiseringen av Trafikverket är en naturlag, men det hjälper i alla fall knappast till att hejda den. Snarare är det enkelt att se att byråkratiseringen av Trafikverket är ett resultat av de grundläggande koordineringsproblem som togs upp i kapitel 2: ju mer fragmenterat (marknadiserat) ett för samhället centralt system blir (transportinfrastrukturen), desto mer administration hamnar på den centrala aktören i systemet (Trafikverket). För att komma bort från denna typ av byråkratisering måste därmed fragmenteringen minska.

Utifrån de tre teorier om byråkratisering som lanserades i kapitel 2 så landar detta i att den politiska styrningen har haft en större betydelse i det här fallet. Något professionaliseringssträvande liknande Polisens rörelse inåt/uppåt är svårare att upptäcka, då i princip alla arbeten inom myndigheten redan har hög status. Trafikverket har utsatts för populära (politiska) idéer om marknader och en oförutsägbart och i många stycken motsägelsefull styrning kring ansvar, kontroll, tillgänglighet och miljö. En smått tragikomisk konsekvens som inte bara Trafikverket – utan snarare det marknadiserade systemet – kan skyllas för är att i stället för att ha fått innovation har vi fått en sönderfallande järnväg. Personalmässigt verkar Trafikverket avspegla den politiska styrningen, samtidigt som man också uppfattar sig tvungen att avspegla marknadens kompetens för att kunna upphandla och projektleda. Precis som när det gäller Polisen har en grundläggande förutsättning dock varit de stora resurstillskotten som lett till anställning av stora mängder personal. Även om man i viss mån backat in i framtiden genom att anställa ”nygammal” personal inom teknikområdet har också verket fyllts med ny personal med bland annat samhällsvetenskaplig bakgrund. Av intervjuutsagor att döma har fokuset på kärnuppgiften att skapa en fungerande infrastruktur inte alltid kommit i första rummet, men

projektledarrollen är trots allt kopplad till kärnuppgiften och en konsekvens av styrsystemet snarare än en grundorsak till byråkratisering. Även i detta kapitel antar alltså "NPM" – de av marknadseringen följande organisatoriska accountability-funktionerna – en central roll som bakomliggande orsak till byråkratisering och komplexa dubbleringar av kompetens.