

Kandidatuppsats i Offentlig förvaltning [HT13]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Diana Hancock

Handledare: Östen Ohlsson

Examinator: Patrik Zapata

Sektorsansvaret som klev ut genom fönstret och försvann.

- *En studie om trafiksektorns samverkande aktörer ur ett ansvarsperspektiv.*

Sammanfattning

Denna studie kartlägger hur institutionella förändringar fostrar samverkansprocesser inom och mellan privata och offentliga organisationer. Studien redogör inledningsvis för begreppen *ansvar*, *samverkan* och *gränsdragningar* och utgår också senare från dessa begrepp. Uppsatsen lyfter även fram *Governance*-perspektivet och de för- respektive nackdelar med denna form av mjukare och decentraliserad styrning som sker genom att ålägga ansvar för kollektiva lösningar på marknaden, genom *nätverkssamverkan*. Studien kommer således, att redovisa för samarbetet inom trafiksektorn, som genomgått stora förändringar i hanteringen rörande dess komplexa ansvarsfrågor. Då den studerade trafiksektorn idag präglas av en förändrad styrning som föreskriver organisationer att samverka kring gränsöverskridande problem, har organisationernas ansvarsområden kommit att bli allt mer komplexa och intressanta att studera utifrån detta, *ansvarsperspektiv*.

Nyckelord; samverkan, ansvar, styrning, decentralisering, gränser

Innehållsförteckning

1. Inledning	s.5
Utformning	s.5
1.2 Bakgrund	s.7
Statsförvaltningen	s.7
Trafiksektorn förändras	s.8
Trafiksektorn idag	s.8
Deltagare och ansvarsfördelningen	s.9
Sammanfattning	s.9
1.3 Syfte och Frågeställningar	s.10
1.4 Närmare om ämnet	s.11
Sektorsansvaret	s.11
Nollvisionen	s.12
Systemutformarna	s.13
Sammanfattning	s.13
2. Metod	
2.1 Dokumentstudier	s.14
2.2 Fallstudier	s.15
2.3 Reliabilitet och validitet	s.15
2.4 Ytterligare några ord om trovärdighet	s.15
2.2 Intervjuer	s.16
3. Teori	
3.1 Begreppen	s.17
Begreppet ansvar	s.17
Ansvarsteorier inom organisationsteori	s.18
Begreppen decentralisering och governance	s.18
Begreppet samverkan	s.20
Samordning	s.21
Objektet samverkan	s.21
Summering	s.21
3.2 Organisationsteori	s.23
3.3 Säkra sambandstjänster och ordergivning	s.23
3.4 Trassel och obehag	s.24
Trassel och obehag eller ett aktörsnätverk?	s.25
Gränsdragningar	s.25
Sammanfattning	s.26
4. Trafiksektorn och sektorsansvaret	
4.1 När sektorsansvaret försvann ut genom fönstret	s.28
En tillbakablick	s.28
Början av omfattande sammanslagningar	s.28
Exemplet Vägverket	s.29
Slutet av sektorsansvaret och början på det delade ansvaret	s.30
Det delade ansvaret	s.30
Samarbetsstruktur	s.31
En delad helhet	s.32
Sammanfattning	s.32
4.2 Nutidens ansvarsjakt	
Ansvar, Makt och Befogenheter	s.33
Den föränderliga hotbilden	s.34
Exempel på hotbilder och satsningar	s.34
Sammanfattning av resultat	s.36

5. Analys	
Den nya ansvarfördelningen.....	s.37
Samverkan, den universella lösningen?.....	s.37
Kalles avslutande ord rörande ansvarfördelningen.....	s.38
6. Slutsatser	
Gränser och samordning.....	s.40
Elimineringen av sektorsansvaret förutsätter en tätare dialog.....	s.41
7. Referenslista	s.42

1. Inledning

Det har efter några år på förvaltningshögskolan för mig blivit känt att vetenskapliga studier av politik nödgas innefattas av en portion organisations- och förvaltningsteori. För att kunna besvara frågor om vem som gör vad, varför och hur måste statsförvaltningens utformning och natur få utrymme i debatten. Denna studie kommer således att redogöra för hur organisations- och förvaltningspolitik format och förändrat trafiksektorn för att senare diskuteras och analyseras ur ett ansvarsperspektiv. Detta första stycke kommer således att introducera idén bakom studiens uppkomst, redovisa för studiens utformning och redogöra för dess bakgrund.

Jag har en längre tid varit verksam inom trafiksektorn då min arbetsroll på Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande åsyftar mig att, i enlighet med frivillighetsorganisationens vision, arbeta mot en säker trafik. Idén bakom denna uppsats uppkom en dag då jag tillsammans med mina kollegor diskuterade fenomenet *sektorsansvar* inför ett av våra kommande projekt. Då NTF utgör en av många aktörer inom trafiksektorn, arbetade vi tidigare, liksom flera andra organisationer inom sektorn mot just detta så kallade *sektorsansvar*.

Sektorsansvaret kunde spåras tillbaka till Vägverkets regleringsbrev där det tydliggjordes att begreppet skulle vara pådrivande i att få myndigheter att verka utanför – det egna kärnområdet - den egna verksamheten. Men under en tid av flera omorganiseringar tog Trafikverket istället över Vägverkets roll inom sektorn. I enlighet med den nya myndighetens mål att nå tydligare uppdrag och koncentrera sig till det egna kärnområdet togs sektorsansvaret bort. Det förespråkades nu att aktörer på tredjeled istället skulle *samverka* för att tillsammans nå *gemensamma mål*. Förskjutningen av ansvaret gör därmed främst organisationerna – systemutformarna - ansvariga för diverse kollektiva lösningar inom trafiksektorsarbetet. Trafikverket skulle alltså inte liksom Vägverket arbeta utanför det egna kärnområdet utan det arbetet lades nu ut till organisationer, myndigheter och frivilligorganisationer inom berört område. Men vad bestod denna samverkan av och hur skulle detta samarbete bedrivas? I denna frågeställning började jag kartläggningen av det nya arbetet inom trafiksäkerhetssektorn. Ju mer jag letade ju tydligare blev det vad jag ville ha svar på och allt kom till slut att handla *ansvarets* resa genom tid och trafiksäkerhetsrum och jakten på - gemensamma - sådana.

Utformning

Första delen av denna uppsats består av en bakgrund som brett lotsar läsaren in i den svenska statsförvaltningen genom en kort historisk tillbakablick. Därefter följer en redogörelse för hur organisationerna inom trafiksektorn ter sig samverka idag. Samtliga forum är komplexa till

sin natur och kräver således en gedigen redogörelse för. Därför kommer denna uppsats att fördjupa sig i berörda begrepp och framförallt begreppet som allt tillsynes verkar utgå ifrån, nämligen *ansvarsbegreppet*. Efter redogörelsen av dessa begrepp kommer den teoretiska plattformen redogöras för. Det teoretiska kapitlet kommer ytterligare att förbereda läsaren med de verktyg som krävs för att ges en fördjupad förståelse för hur arbetet inom trafiksektorn kan tolkas. Jag vill här också presentera uppsatsens analysverktyg *Kalle* som uppenbarar sig när dokumentationen förfallit sig otydlig och således nödgats förklaras ytterligare.

1.2 Bakgrund

Läsaren kommer i detta kapitel att ges en kort historisk bakgrund för trafiksektorns tidigare utformning. Efter denna presentation redogörs vidare för vad som format sektorn till att den ser ut som den gör idag och vad denna förändring består av.

Statsförvaltningen

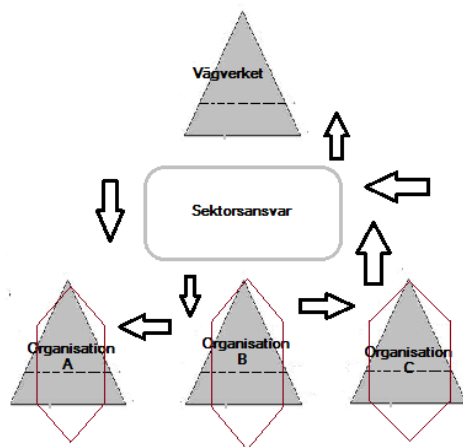
Denna uppsats kommer att kartlägga hur samverkande mellan organisationer kan se ut och tolkas utifrån ett ansvarsperspektiv. Med begreppet organisationer vill jag därför tidigt klargöra att jag refererar till myndigheter, privata organisationer och frivillighetsorganisationer.

I kort kan man förklara vår föregående statsförvaltning ur ett government-perspektiv, som härstammar ur en hierarkisk och centrerad statlig styrning. Då statsförvaltningen började förändras vid 1970-1980-talet decentraliserades makten neråt i organisationerna och utåt till privata aktörer, för att säkra en effektivitet och kvalitet gentemot medborgarna. Staten verkade således nu gjort sig beroende av att samarbeta med andra privata och frivilliga organisationer för att klara allt mer komplexa arbetsuppgifter (Mörth, U. & Sahlin, K. (2006). Därmed formades också denna nya typ av styrning som en del forskare refererar till genom begreppet *Governance* (Lindberg 2009).

Denna förändrade styrning innebar att organisationerna nu skulle *förhålla* sig till statsförvaltningens decentraliserade styrning, dels *forma* sig efter samhällets ständigt föränderliga krav samt *tolka* de nya gränsdragningar som uppstått organisationerna emellan. För att kunna hantera flödet för de som var innanför och utanför den egna organisationen blev därför dessa gränsdragningar viktiga att tolka. Samverkandet utgjorde följaktligen ett sätt att tolka gränsdragningarna, främja den egna organisationens verksamhet samt utveckla aktörerna i dess gemensamma forum (Lindberg 2009). Det var också i dessa tydliga gränsdragningar som aktörerna som avgränsade enheter dels kunde utmärka sitt egna kompetensområde och dels gå samman med andra intressenter som önskade utvecklas vidare i ett gemensamt nätverk (Lofström 2010). Trafiksektorn kan med detta sagt, numera tolkas vara beroende av ett samverkande nätverk för att samtliga aktörer ska kunna säga sitt om just sina expertområden.

Trafiksektorn förändras

Genom denna nya styrning förändras också arbetet för flera av de verksamma organisationerna inom trafiksektorn. I denna sektor hade Vägverket länge en samlade och



pådrivande roll, inte minst för att främja ett samarbete aktörerna emellan. Trafiksäkerhetsarbetet fastställdes sålunda i bland annat Vägverkets regleringsbrev, där ett för sektorns förtydligande *sektorsansvar* kunde återfinnas. Illustrationen till vänster visar hur sektorsansvaret tidigare tänkt fungera som ett stöd till vägverkets samordningsansvar (SOU 2008:128).

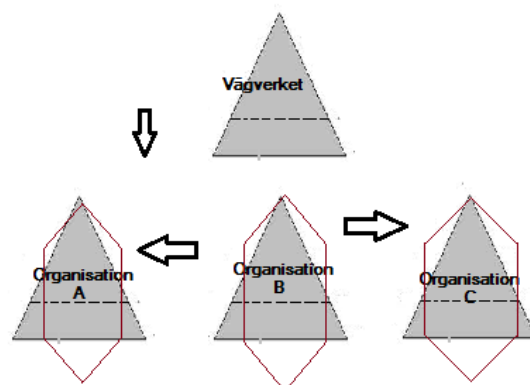
"Sektorsansvaret var ett sätt att hantera "mjukvaran" i transportsystemet. Jag tycker man kan se sektorsarbetet som ett "kitt" som höll ihop olika aktörers bidrag i trafiksäkerhetsarbetet. Sektorsarbetet var/är en förutsättning för att det "delade ansvaret" verkligen är ett delat ansvar. Utan sektorsansarbete blir det svårare för trafikanter och andra aktörer än myndigheter att ta sitt ansvar i systemet. Trafikanterna får mindre kunskap om hur de förväntas bete sig i systemet och sämre möjligheter att påverka utformningen av detsamma".

Mats Carlsson -NTF

Sektorsansvarets roll hade på så sätt varit att se till att myndighetens arbete utanför det egna kärnområdet fortgick och utgjorde därmed ett slags *samverkande lim* som skulle hålla ihop de olika organisationerna. Men med en ny offentlig styrning och önskan om tydlighet och tranparens togs begreppet senare bort (Motion 1995/96:T49).

Trafiksektorn idag

Idag står både offentliga och privata organisationer istället inför en mer självständig och gränskontrollerad verklighet, där vikt läggs på att samverka inom sektorn (Ur *-tydligare uppdrag istället för sektorsansvar*). Detta visas i figuren till höger



där organisationerna har skapat tydliga gränser dem emellan och samverkandet sker utefter dessa gränssdragningar. Arbetsfördelningen och ansvarsstagande för arbetet inom sektorn verkar te sig lika komplext som organisationernas förhållningssätt till varandra. Dels är begreppen stundtals tydligt sammankopplade, samtidigt som de stundom också verkar totalt avgränsade

från varandra. Samverkandet är alltså *gränskapande* samtidigt som det främjar *gränsöverskridande* samarbete.

Deltagare och ansvarsfördelningen

Inom trafiksäkerhetssektorn kan organisationer såsom Trafikverket, Transportstyrelsen, trafikanalys, Myndigheten för Samhällskydd och Beredskap MSB, Sveriges Kommuner och Landsting SKL, Skolverket, Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande NTF, Sveriges Trafikskolors Riksförbund STR, Folkhälsoinstitutet, Statens- Väg och - TransportforskningsInstitut VTI, Polisen m.fl innefattas. Organisationerna som samverkar rörande trafikfrågorna är många till antalet. Det ska på något sätt samarbeta, *göra ett grupparbete tillsammans*. Men hur samverkar dessa aktörer egentligen? Frågar jag vilka dessa aktörer är var för sig, *avgränsade*, så kan du antagligen svara. Men frågar jag vad de gör, hur arbetsfördelningen dem emellan ser ut så har du kanske snart svårt att svara. Då ansvarsområdena organisationerna emellan stundtals korsar varandra, stundtals fokuseras till den egna kärnverksamheten, så kan samarbetet bli svårt att tyda.

Sammanfattning

Från den tidigare hierarkiska styrningen har ansvaret nu delats upp i ett nätverk av samverkansprocesser, vilket således påverkar samtliga aktörer inom trafiksektorn. Det tycks stundtals vara svårt att veta vad som ska samverkas kring, vad som förutsätts av samverkandet och hur man på bästa sätt strukturerar samarbetet. Men går man inte först igenom dessa steg så kan det bli svårt att skapa ett fungerande samarbete. Och är det svårt att skapa ett samarbete är det ofta besvärligt att dela ut vem som är ansvarig för vilka arbetsuppgifter. Det uppstår således ett ansvarsglapp.

Med utgångspunkt i Henri Fayols teori rörande allmänna administrativa principer kommer jag att utgå från att *auktoritet och ansvar* hör samman. Ansvaret är således en sann följeslagare till auktoriteten och dess nödvändiga motvikt. Fayol (1965) menade att "*Överallt där auktoritet utövas uppstår ansvar*", sålunda finns det inte utrymme för dessa ansvarsglapp. Om vi antar att fransmannen har rätt, vad gör man då av ansvaret inom dessa samverkansprocesser? Låt oss först redogöra för uppsatsen syfte och frågeställningar för att sedan påbörja resan att besvara denna fråga.

1.3 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att kartlägga hur trafiksäkerhetsarbetet förändrats och hur man samverkar runt trafiksektorsfrågorna idag. Problematiseringen sker således ur ett ansvarsperspektiv. Exemplet rörande den samverkande trafiksektorn utgör för uppsatsen en bra grund för att kunna kartlägga och exemplifiera hur hårdare styrmedel genom hierarkisk kontroll ersatts med mjukare styrning genom policyprocesser och numera samverkan neråt och utåt i organisationerna. Vidare utgör detta en givande grund för en problematisering av Henri Fayols teori rörande auktoritet och ansvar. Uppsatsen kommer också att vägledas av Lindberg (2009) i hennes tolkning av samverkan som praktiskt fenomen vilket också fördjupas igenom Löfströms (2010) avhandling rörande samverkan och gränsdragningar. En fråga anser jag inte fångar upp fenomenet *samverkande nätverk* så jag kommer därmed presentera arbetet i delfrågor.

Hur har ansvarsfördelningen inom trafiksektorn förändrat;

- ansvarstagandet och utkrävandet?
- samverkandet aktörerna emellan?
- gränsdragningarna mellan organisationerna?

Vad innebär den förskjutning av ansvar som skett inom trafiksektorn för;

- ansvarstagande och ansvarsutkrävandet?
- samverkandet aktörerna emellan?
- gränsdragningarna mellan organisationerna?

1.4 Närmare om ämnet

Innan jag fördjupar mig i uppsatsens teoretiska referensram kan det finnas relevans i att ytterligare redogöra för de begrepp som varit med och format dagens trafiksektor. Detta kapitel kommer således ytterligare förklara för sektorsansvaret, nollvisionen och systemutformarnas roll i trafiksektorns nu delade ansvar.

Sektorsansvaret

Sektorsansvar kan med viss försiktighet översättas till *offentligt ansvarstagande av statliga åtaganden*. Men någon juridisk tolkning av begreppet finns inte. Därmed finns det då istället rum för egen tolkning av begreppet hos de myndigheter som har det inskrivet i deras förordningar. Begreppet växte fram inom miljöområdet på 1980-talet och kunde återfinnas hos Vägverket i mitten av 1990-talet, ursprungligen för att säkra att alla myndigheter svarade till ett miljöansvar inom dess verksamhetsområde. Det togs senare i bruk för att vidga myndigheternas uppdrag och främja ett arbete utanför den egna kärnverksamheten. (SOU 2008:128). Sektorsansvaret involverade således myndigheter inom området för trafiksäkerhetsverken där sektorsansvaret innebar att Vägverket skulle vara en samverkande aktör men inte vara operativt verksam (Trafikutskottet betänkande 1995/96:TU18).

”Vägverket skulle enligt regeringens förslag som statens företrädare på central nivå på vägområdet ha ett samlat ansvar, s.k. sektorsansvar, för hela vägtransportsystemets miljöpåverkan, trafiksäkerhet, tillgänglighet, framkomlighet och effektivitet samt för frågor som rör väginformatik, fordon, kollektivtrafik, handikappanpassning, yrkestrafik och tillämpad forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet inom vägtransportsystemet” (SOU 2008 Tydligare uppdrag istället för sektorsansvar).

Dock visar sig snart motsättningar mellan den förändrade statsförvaltningens mer målstyrningsorienterade arbete och sektorsansvarets mjukare styrning. Den något otydliga ansvarsfördelningen rörande sektorsansvaret försvårar myndighetsarbetet och resultatuppföljningen i den grad att man tillslut tar bort begreppet sektorsansvar från myndighetens instruktions- och regleringsbrev. Istället ersätts begreppet med införandet av *”tydliga uppdrag och styrmedel som regeringen definierar från gällande lagstiftning”* (SOU 2008:128).

I ”Strategiska utmaningar 2012-2021- Trafikverket” betonas nu vikten av att *värna om de egna kärnverksamheterna*. Detta ska, efter sektorsansvarets eliminering, ske genom samverkande på tredjeled där aktörer inom olika sektorer bör samarbeta för att nå trafiksäkerhetspolitiska mål (Strategiska utmaningar 2012-2021- Trafikverket). Trafikverket - det nya Vägverket - upprättar således en tydligare struktur och ansvarsfördelning där *”Trafikverket med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ska ansvara för den*

långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar” (Strategiska utmaningar 2012-2021- Trafikverket).

Från att ha gått från ett sektorsansvar som ska främja arbete utanför det egna kärnområdet så renodlas nu myndighetsarbetet för att lägga fokus till det egna verksamhetsområdet. Berörda parter inom trafiksektorn manas därmed samverka kring gränsöverskridande problem och på så sätt nå gemensamma mål.

Nollvisionen

1997 påbörjades arbetet mot en ny ansvarsfördelning. Genom Propositionen *Nollvisionen och det trafiksäkra samhället* (1996/97:137), fastställs visionens mål av att nå målet ”noll allvarligt skadade eller döda i trafiken”. Det var sagt att den mänskliga faktorn inte ska utgöra livsfara i trafiken och i och med införandet av reformen redogjorde Riksdagen att ansvaret skulle *delas*. Från det tidigare trafiksäkerhetsansvaret som syftade till *trafikantens* ansvarstagande, så skulle nu *systemutformare* också ges ansvar för trafiksystemets användning och utformning. I och med införandet av nollvisionen fick systemutformarna nu det yttersta ansvaret för att tillstå en säker utformning och användning av vägtransportsystemet. I och med att systemutformarna till skillnad från användarna har möjlighet och befogenheter att påverka utformningen av transportsystemet så fastslogs också att om systemets säkerhetsnivå försämras (även om detta sker på grund av användarna av systemet) så ska ”systemutformarna som säkerhetsansvariga, vidta ytterligare åtgärder för att nå målen rörande nollvisionen”(Ur *Nollvisionen på väg*”).

I detta delade ansvar har flera aktörer inom trafiksektorn främjats att samverka för att nå gemensamma mål för nollvisionen, för att klara sina egna uppdrag som systemutformare och för att kunna utvecklas utanför det egna kärnområdet. Men vilka aktörer som samverkar eller vilket ansvarsområde aktörerna har verkar vara något oklart. En hög grad av överlappande ansvarsområden verkar nämligen fortfarande präglas av en osäkerhet av vem som är ansvarig för vad.

Systemutformarna

Systemutformarna utgörs av bland annat väghållare, poliser, politiker, fordonsindustri och lagstiftande organ. Dessa ska alltså utforma ett system som inte utgör livsfara om användarna av systemet skulle brista i omdöme, ansvarstagande eller hänsynstagande. Även transportföretag, sjukvård, rättsväsende, skolan och trafiksäkerhetsorganisationer räknas som vitala aktörer inom visionen och har således också ett ansvar att förhålla sig till (ur *nollvisionen på väg- Trafikverket*). De är alltså systemutformarna som ska utforma en trafik där en trafikant ska kunna fela i, utan att det leder till dennes död, även om denne faktiskt går rakt ut i gatan. Ansvar i Nollvisionens trafiksäkerhetsstrategi delas upp i tre steg:

1. ”Utformaren har ansvar för systemsäkerheten.
2. Användaren har ansvar för att följa de regler som utformaren bedömer nödvändiga att följa för att upprätthålla en viss systemsäkerhet.
3. Om användaren inte följer dessa regler och systemets säkerhetsnivå därmed försämras är det utformaren, som ansvarig för systemsäkerheten, som ansvarar för att användarens beteende ändras så att systemets säkerhetsnivå förbättras.”

(Ur: *Förslag för säker användning av vägtransportssystemet – Trafikverket*)

Sammanfattning

Nu har vi kort redovisat för bakgrunden till hur arbetet inom statsförvaltningen sett ut, hur trafiksektorsarbetet sett ut med sektorsansvaret, hur det var tänkt se ut efter dess borttagande och hur det faktiskt ser ut idag. Vi har bevittnat hur sektorsansvaret eliminerats i förmån för att renodla myndigheterna och skapa tydligare uppdrag inom sektorn. Vad sker när ansvarsfördelningen inom trafiksektorn förändrats? Vad gör allt detta ansvar, decentraliseringsarbete, gränsskapande och samverkande egentligen med organisationerna inom trafiksektorn?

Uppsatsens frågeställningar rörande hur ansvarsfördelningen påverkat och förskjutits kommer under uppsatsens gång att besvaras genom ett ansvars-, samverkans- och gränsdragningsperspektiv. Dessa begrepp kommer närmast att klargöras för och användas i uppsatsens teoretiska kapitel. I denna teoretiska ram kommer vi ytterligare försöka fånga samtliga begrepps komplexitet inom denna samverkande arena av delat ansvar.

2. Metod

Studien kommer att kartlägga hur begreppet *ansvar* har förändrats inom trafiksäkerhetsarbetet. Vidare redogörs också för begreppen *samverkan* samt *gränsdragningar* som kommit att ha stor betydelse för arbetet inom trafiksäkerhetssektorn. Studien består dels av *dokumentstudier* som redogör för hur uppsatsens berörda organisationer är tänkta att fungera i dess strukturella verklighet. Dels av en hermeneutisk tolkning av utförda *intervjuer* med sektorns aktörer, som syftar bringa klarhet i dokumenten runt hur arbetet inom ter sig. Flera datakällor utgör således grunden för studien i syfte att presentera en trovärdig och legitim studie om samverkande utifrån ett ansvarsperspektiv.

Med en genomgående redovisning om vad som skett inom sektorn som gått från ett centraliserat ansvar till ett decentraliserat ansvar så tolkar jag ansvarsbegreppets resa genom tidigare forskning av de olika begreppen *ansvar*, *samverkan* och *gränsdragningar*. Begreppen kommer att redogöras för genom Kajsa Lindbergs (2009) redogörelse för samverkan, Henry Fayols (1965) teori om allmänna administrativa principer från år 1916 och Löfströms avhandling från 2010 om gränsöverskridande arbete. Dessa tre begrepp har visat sig nödvändiga att förhålla sig till under hela uppsatsen då de kommit visa sig spela en stor roll till varför den samverkande sektorn idag ser ut som den gör. En lättare förklaringsdiskurs runt dessa begrepp kommer således att upprätthållas genom hela uppsatsen för att påvisa samverkansprocessernas komplexitet och framförallt belysa hur komplext ansvar kan te sig när gränsdragningar och samverkansaktörer blir svåra att tolka och förhålla sig till.

2.1 Dokumentstudier

Bakgrundskapitlet består främst utav dokumentstudier såsom motioner, dokument från visioner, regleringsbrev, organisationsbeskrivningar och strategier från de olika aktörerna. Dessa dokument flätas senare i studiens samman med skrifter från experter på området och ifrågasätts utifrån ovan listade teorier. Detta för att få en så autentisk uppsats som möjligt om det enskilda och kollektiva ansvarsfrågorna inom sektorn. Men också för att ges en så klar och *öppen* bild som möjligt av hur de organisatoriska nätverken tidigare arbetat och hur de arbetar, eller *bör* arbeta idag. Datainsamlingen utgörs därmed främst av dokumentstudier men har också stundtals inslag av reflektioner som har getts genom diskussioner med olika verksamma aktörers tankar rörande förändringarna inom trafiksektorn. Datainsamlingen har således skett i etapper där dokumentstudierna inledningsvis guidade mig in i den samverkande trafiksektorns verksamhetsområde. Denna första gallring av motioner, regleringsbrev,

strategier, organisationsscheman och verksamhetsplaner påvisade sålunda hur aktörerna på olika sätt kunde förhålla sig till begreppet *ansvar* inom och utanför dess egna verksamhetsområde.

2.2 Fallstudier

För att besvara denna studies frågeställningar och också uppnå studiens syfte bör denna studie klargöra och redovisa för hur samverkande inom trafiksektorn kan se ut och vidare också utvecklas. För att lyckas med detta krävs således en så pass utförlig beskrivning av händelseförloppet att läsaren allra helst kan läsa materialet och sedan också själv bilda sig en egen bild av det föreskrivna fallet. En fallstudie, menar Ohlsson (1990) i sin avhandling rörande samverkan och handling, också ger en generös chans till omtolkning och nytolkning av studiens presenterade samband och förklaringar. Därför vill jag hävda att en fallstudie ger bäst chans att förklara för de frågeställningar som står bakom denna uppsats komplexa och begreppsrika natur.

2.3 Reliabilitet och validitet

En fallstudie inom samhällsvetenskapen kan med viss försiktighet oftast antas behöva försvara dess vetenskapliga äkthet. För att säkra denna studies vetenskapliga trovärdighet har jag sålunda följt Yins *construct validity* (1984/1990 Ohlsson) för att eliminera chansen för feltolkningar. För att undvika detta menar teoretikern att man bör gå till olika källor och ständigt jämföra studiens vetenskapliga källor med varandra. Då denna studie består av både en dokument- och fallstudie har dessa föreskrifter tidigt känt naturliga att följa. För att vidare säkra studiens trovärdighet har jag haft som avsikt att tidigt ge läsaren verktyg - såsom en gedigen teoretisk begreppsram - för att senare också kunna värdera och själv ge tolkning åt studiens analys och slutsats. Min egen roll inom trafiksektorn tydliggör jag också tidigt i uppsatsen då jag anser att jag endast då kan påvisa studiens *öppenhet* och garantera för dess tillförlitlighet och transparens.

2.4 Ytterligare några ord om trovärdighet

Att tillförlitlighet och äkthet i denna studie kan säkras utgörs i jag i uppsatsen inte hävdar framföra en objektiv sanning utan redovisar *en möjlig tolkning* av den studerade sektorn. Vidare kan studiens resultat förstås och delvis översättas till andra sektorer som på något sätt berörs av samverkande, ansvarsbegreppet och ett gränsöverskridande arbete. Således bör denna studie därför ses som en bidragande tolkning till förändrade styrmekanismer inom

statsförvaltningen. Studien syftar till att bidra till diskussionen om samverkande aktörer och huruvida ansvar, makt och befogenheter inom detta forum *bör* och *kan* tolkas.

2.5 Intervjuer

Jag har också genomfört några strukturerade samt ostrukturerade intervjuer med olika aktörer inom trafiksektorn. Intervjuerna har utförts i syftet att kunna få en helhetsbild av den tidigare utformningen av sektorn men också för att ge förståelse för hur den tolkas av berörda parter idag. Kanske har de sedan främst använts genom Yins (1984/1990Ohlsson) *construct validity*, för att jämföra olika fakta med varandra och på så sätt minimera risken för feltolkningar. Då trafiksektorn präglats av stora förändringar både genom implementerade reformer och förändrade förutsättningar för samverkan aktörerna emellan, har intervjuerna guidat mig i mina dokumentstudier och klargjort för sektorns komplexitet. Vissa intervjusvar kommer att presenteras, men inte alla. Jag måste för att förklara detta vända mig till hermeneutiken som gjorde det möjligt för mig att använda intervjuerna som ett eget nästan, privat tolkningsinstrument. Dessa intervjuer gjorde att jag kunde ifrågasätta min egen förförståelse för sektorn och hjälpte mig att eliminera risken för missförstånd och feltolkning av resultatet.

Genom att diskutera detta nya delade ansvar, med aktörerna från det samverkande nätverkets olika organisationer har jag försökt klargöra för hur arbetet tidigare såg ut och hur samverkan idag ter sig inom sektorn. Dessa diskussioner har således hjälpt till i arbetet med att försöka klargöra för hur arbetet inom trafiksektorn är tänkt att se ut enligt diverse strategier och styrdokument och jämföra detta med hur de också tolkas inom sektorns olika medverkande aktörer.

3. Teoretisk bakgrund

De är få begrepp som kan tillskrivas en allmänt accepterad begreppsförklaring. Ändå verkar många svårdefinierade begrepp ha en ganska omfattande sådan. Begreppen i detta kapitel låter sig inte med lätthet beskrivas eller analyseras men måste trots detta tolkas. Därför kommer följande kapitel att göra ett försök i att redogöra för dessa begrepp. Så som de kan tolkas i dess absoluta avskildhet men också hur de kan formas i relation till andra begrepp och företeelser.

3.1 Begreppen

Ansvar

Innan vi börjar vår berättelse om det samverkande trafiksäkerhetsarbetet så är det bäst att vi först tar och benar i det begrepp som uppsatsen utgår ifrån. Nämligen *ansvarsbegreppet*.

Om alla bara tar ansvar för vad de gör och hur de gör det, då kommer allt fungera bra, Så kan ett resonemang rörande samhällets ansvarstagande låta, det är till och med en ganska allmän åsikt om ansvarstagande. Samhället tycks således bestå av just ansvar. Antingen har man det redan, är ansvarig. Eller så får man det för något man ska göra, något man

redan gjort, då blir man istället *accountable* och kan krävas på ansvar. Vill man då inte ha ansvar, ta ansvar eller hållas ansvarig så kan man låta bli att ta ansvaret, delegera bort ansvaret eller göra någon annan skyldig/*accountable* för ansvarsutkrävandet. Aristoteles lär ha sagt att den man som vill veta innebörden av ett ord först bör se till dess motsats. Ansvar – Ansvarslös, Oansvarig- En person som inte tar ansvar. En person som tar ansvar för något blir oftast i och med detta också ansvarig för resultatet. Men om resultatet sedan inte utfaller som det varit önskat, är denna person oansvarig då? Ansvarslös? (Grönbach, Shalin- Andersson, Windell 2010).

Vad säger Kalle?

Utifrån ett enmans perspektiv är ovanstående påstående ganska enkelt att förhålla sig till. Kalle har ansvar för att göra läxan. Har han inte gjort läxan kommer han hållas ansvarig för det. Men det hela blir komplicerat då flera aktörer involveras i ansvariggörandet och utkrävandet av ansvar. Det kan tänkas att om kalle istället har två vänner till att göra läxan med så kan de tre dela ansvaret och arbetet kommer bli ännu bättre. Men är läxan ändå inte gjord måste någon hållas ansvarig. Kanske uppstod meningsskiljaktigheter, de tre uppfattade läxan olika och tyckte att ansvaret inte rörde dem. När alla gjordes ansvariga kände sig plötsligt ingen ansvarig. Eller kanske kände Kalle att tar ingen ansvar, nej då får jag som individ göra detta själv, ta eget ansvar. På så sätt kan mindre ansvarstagande också leda till att individer tar större ansvar. Men hade gruppläxan istället varit mycket väl godkänd hade antagligen situationen sett annorlunda ut, då hade alla velat ha ansvar. Således kan vi se att intresset för ansvarstagande ständigt förändras tillsammans med att vår verklighet förändras, vårt samhälle förändras. Att tydliggöra vårt och andras ansvar är därför viktigt i och med att vi lever i ett föränderligt samhälle.

Ansvarsteorier inom organisationsteorin

För Taylor (1911/1998 Johansson) var begreppet ansvar helt enkelt en fråga om fördelning av arbetsuppgifter. Han ansåg att ansvar inte skulle ligga på arbetarna utan allra helst svara från en vetenskaplig objektivitet, så att arbetarna istället kunde göra vad de blivit tillsagda. Det finns helt krasst inte utrymme för ansvariga personer i Taylors verklighet, detta är istället något han förelägger vetenskapen. Follet (1924/1998 Johansson) talar inom området för organisationsteorin till skillnad från Taylor om ansvarsbegreppet och dess möjlighet att svara till situationen och därmed lösa olika problem. Hon påpekar att den som besitter ansvar inte bara har en demokratisk rättighet utan också en skyldighet att respondera situationen.

Fayol (1916) talar inom organisationsteorin om begreppet ansvar i relation till makt och befogenheter och jag kommer i denna uppsats utgå från Eric Rhenmans omarbetade upplaga från 1965. Fayol menade att makt och befogenheter hör samman och att ansvar och auktoritet utgör varandras motvikt. Dock menade Fayol (1965) att ledare, trots ansvarets lovord, i verkligheten fruktade det lika mycket som de eftersträvade dess auktoritet. Denna syn hörhär någonstans i att den utlyste ledaren ska kunna ställas till svars, hålla någon ansvarig, för dess maktbefogenheter.

Decentralisering och governance

Jag ska nedan försöka att sammanfatta väsentliga delar av den breda governance-teorin och decentraliseringsbegreppet som banat väg för denna nya form av styrning. Decentralisering nämns ofta som något positivt, då de kan antas ge mer legitima beslutsprocesser och bättre service närmare medborgaren. På så sätt är en vanlig åsikt att decentralisering minskar den centraliserade styrningens byråkratiska processer. Detta torde vara en ganska förskönad bild av begreppet, men likaså en mycket allmän bild av detta styrningsfenomen. Trots att begreppet fått en så positiv klang går definitionen kring vad begreppet faktiskt innefattar isär. Pierre (2001) talar om begreppet decentralisering ”*som något som generellt sett avser en förflyttning av politisk eller administrativ makt och formell kompetens från centrala institutioner till institutioner på lägre nivåer*”(Pierre ur Rothstien 2001).

Decentralisering kan således förklaras genom en föränderlig omplacering av den politiska makten och dess givna befogenheter. Det är alltså ur denna teori som begreppet governance vuxit fram.

Rod Rhodes (1997) refererar till begreppet såhär; ”*Governance refers to self-organizing, internorganizational networks characterized by interdependence, resource-exchange, rules of the game, and significant autonomy from the state*” (Rhodes 1997:15).

Governancemodellen utgörs följaktligen av ett samverkande nätverk, där den politiska makten numera formas genom *politiska processer* och kollektiva mål därigenom kan definieras och implementeras. Då decentraliseringen bland annat lett till ett ökat kommunalt självstyre får aktörerna i statens periferi möjlighet att utan officiella mandat, utföra dess uppgifter (Rothstein 2001). De tidigare vanligt förekommande hårda, något mer kontrollerande styrmedel, ersätts således nu av mjukare styrmedel såsom mål, riklinjer råd och information (Mörth 2004).

Dessa styrförändringar diskuteras, av vissa governance-forskare, urholka staten. Eftersom regeringar drivs att lämna politiska beslut nedåt – till kommunal nivå, utåt- till företag och uppåt- till EU och internationella organ (Rhodes 1994). Att staten nu utmanas både från överstatliga organ samt understående organ menar dock Pierre (Rothstein 2001) inte alls bör ses som något annat än en fördel, eftersom det genererat en ny styrning genom *samverkan* istället för genom *institutionella* processer. Men då detta är en uppsats ur ett ansvarsperspektiv måste jag ställa frågan, vart landar ansvaret? Är ansvaret fortfarande statens även om makt och befogenheter decentraliseras?

Staten kan trots decentraliseringen *styra nätverkspolitiken* och därför också *ställas till ansvar* för nätverkens handlingar (Sorensen 2004). Men har inte staten och dess kvarstående politiska organ kontroll över målsättning, implementering och verkställande av politiska beslut blir det onekligen problematiskt att förhålla sig till ett *ansvarskrävande* (Hedlund, Montin 2009:30). Och när staten stundtals utgör en aktör bland många, kan det vara otydligt vem inom kollektivet som i slutändan kan hållas ansvarig. (Grafström, Göthberg, Windell 2010:59).

Det är följaktligen detta ansvarstrassel som Fayol (1965) siade skulle leda till *ödesdigra verkningar* och höjde således ett varningens finger för den som utan ett tydligt förhållningssätt till ansvar och makt försökte bedriva sin verksamhet. Dess motsats, en otydlig ansvar- och maktfördelning klingar inte lika väl. Dessutom skulle det antagligen också utgöra en oundviklig källa till konflikter, inom samtliga konstellationer, för familjen såväl som för statsförvaltningen (Fayol 1965).

Nu när både begreppet *Ansvar* och begreppet *Governance* är presenterade kan det vara i hög grad att placera dem i dess rätta forum. Låt oss därför utforska dessa begrepp inom området för *samverkan och samordning*.

Samverkan

"Vägtransportsystemet är ett öppet transportsystem där allmänna vägar är öppna för alla. Detta medför att samverkan och samråd med många aktörer och användare är en förutsättning för att kunna fullfölja verkets uppdrag.(Tydligare uppdrag istället för sektorsuppdrag SOU 2008:128).

En google-sökning på begreppet samverkan leder mig in på ca 1,1 miljoner resultat. Ord som ofta syns i sällskap av samverkan är inflytande, gemensamt, samarbete, stödja, hjälpa. Allt som ofta alltså positiva adjektiv som förklarar detta något komplexa verb.

I Nordstedts ordbok beskrivs *samverkan* som att *"handla eller fungera gemensamt för ett visst syfte, handla efter gemensam plan"*. Medan *samarbete* beskrivs som *"att samarbeta tillsammans"*. Skillnaden utgör sig i att samverkan anspelar på att samarbetet har ett gemensamt syfte. Medan begreppet samarbete endast belyser handlingen. (Lindberg 2009). Begreppet samverkan har enligt Socialstyrningens författningar beskrivits som något *"som kan ske och sker mellan myndigheter, organisationer och förvaltningar på organisationsnivå., men även mellan enskilda individer och myndigheter, organisationer och förvaltningar (SOU1995:142).* Sedan mitten av 1990-talet föreskrevs det i den socialpolitiska agendan att det gränsöverskridande arbetet skulle främjas och det talas om samarbete och samverkan i all större utsträckning. (SOU 1996:85). Således blir organisationernas ansvarsområden allt snävare och problemformuleringarna beroende av gränsöverskridande samverkan.

Samverkan bygger enligt en del forskare på att *ta fram en lösning* på ett gränsöverskridande problem. För att lyckas ta fram en sådan lösning som samtliga organisationer också kan förhålla sig till, krävs att många intressen tillgodoses och motsättningar kan överbryggas. Andra forskare menar att begreppet samverkan istället syftar till *en relation* organisationerna emellan, som bör förhållas till på ett hederligt sätt. Moss Kanter (1994) talar om begreppet *joint ventures* som syftar till att företag går samman för att dra nytta av varandra och framförallt dra nytta av möjligheter de inte når på egen hand. Hon menar därmed att denna samverkan gör att företag kan bereda ny mark och samtidigt få tillgång till ny teknik.

Samordning

Samordning kopplar istället samman begreppen samverkan och samarbete och kan enligt Nordstedts ordbok beskrivas som ”att organisera (olika verksamheter) för ett gemensamt syfte”. Samordning beskrivs vidare ofta inom arbetsscheman eller organisationsscheman och redogör för organisationsstrukturer, måluppfyllelse och effektivitet. Denna typ av samordning sker både vertikalt som horisontellt och för att undvika trassel och obehag bör arbetsfördelning och arbetsroller inom verksamheten här fastställas (Fayol 1965). Organisationsschemat ger således organisationen en intern och extern identitet att verka efter. Genom att människor förverkligar dess schematiska arbetsroller institutionaliseras de i verksamheten. Samordningen blir på det sättet ett möte mellan dessa institutionaliserade roller som svarar till de krav den föränderliga omgivningen ställer (Lindberg 2009)

Trots att samverkan, samarbete och samordning ofta beskrivs i positiva sammanhang är begreppet också kopplat till förvirring och komplexitet. Samordning kan leda till att myndigheter arbetar emot varandra, runt varandra och att makt, befogenheter och ansvar kopplas till olika aktörer så att ansvaret inte längre går att koppla till dess givna befogenheter. Detta gör att det ibland kan kännas svårt att få struktur runt ett samordningsnätverk (Lindberg 2009).

Objektet samverkan

Samverkan har ofta som sagt ett syfte, som man organiserar sig runt. Objektet eller i detta fall, *projektet*, blir därför ett gränsöverskridande problem som olika aktörer kan enas om och samverka kring. Inom arbetet för trafiksäkerhetsarbetet så ter sig detta genom exempelvis Nollvisionen där projektet är att det inte ska finnas några allvarligt skadade eller dödade i trafiken. För att nå detta mål kan ingen organisation arbeta ensam. Således är projektet, nollvisionen fastställt. Men de olika aktörernas uppfattning och erfarenheter om vad som bidrar till ett lyckat resultat, kan skilja sig ifrån varandra. Därmed kan projektet ha olika betydelse för olika organisationer, även om projektet aldrig förändras. Objektet kan således både främja samverkan på gemensamma plan men samtidigt också begränsa och avgränsa aktörerna från varandra. (Lindberg 2009).

Summering

Hängde du med? *Ansvar, Governace, Gränsdragningar* och *Samverkan* är begrepp som går att förstå avskilda från varandra. Men kan lika tydligt, eller kanske till och med tydligare

också förstås i ett sammanhang. Därmed går dessa begrepp in och ut i varandra samtidigt som gränser upprättas, samverkansaktörer går ihop och går isär. Begreppen består med dess enskilda innebörd, men varierar i en föränderlig verklighet. Därför är det av stor vikt att förstå varje begrepp för sig självt men också ur ett större, mer komplext perspektiv.

När vi nu gått igenom följande begrepp kan vi försöka ta oss vidare. Vi vet att ansvar syftar till att antingen vara ansvarig eller hållas ansvarig för någonting. Fayol (1965) ansåg att makt och befogenheter skulle hållas samman för att kunna ge någon detta ansvar eller kräva det utav någon. Han förespråkade således en hierarkisk maktstruktur där det gick att tyda makt, befogenheter, auktoritet och ansvar. Men så började decentraliseringens vindar att blåsa och Governance-perspektivet trillade ner och där stod Fayol med lång näsa. För ur detta perspektiv så går statsförvaltningen från Fayols förespråkade *governmentstyre* till ett *governancestyre*. Som försiktigt kan tolkas som ett styre mellan olika samverkande aktörer, utåt och neråt i organisationerna. I och med governance-styrningen blir samverkan, samordning och samarbete väsentligt för förvaltningsarbetet. Genom att samverka kan man nå ett gemensamt och gränsöverskridande syfte. Men syftet för att samverka kan förändras, likaså kan också gränserna mellan aktörerna omkonstrueras för den nya situationen.

Med denna summering för första delen av teorikapitlet kan vi nu försöka använda begreppen i en teoretisk ram. Vi kommer först att få hjälp av Fayol (1965) för att få förståelse för hur begreppen ansvar, auktoritet, makt och befogenheter hör samman. Samt vidare ges förståelse för hans, Lindbergs (2009) och Löfströms (2010) syn på samverkan och gränsöverskridande arbete. Teorin kommer därefter att diskuteras inom olika samverkansteorier och vidare påvisa hur samverkan kan te sig i olika organisationer och nätverk. Så låt oss nu se om det kan vara så illa som fransmannen säger. Leder gränsöverskridande samverkan oundvikligen till trassel och obehag?

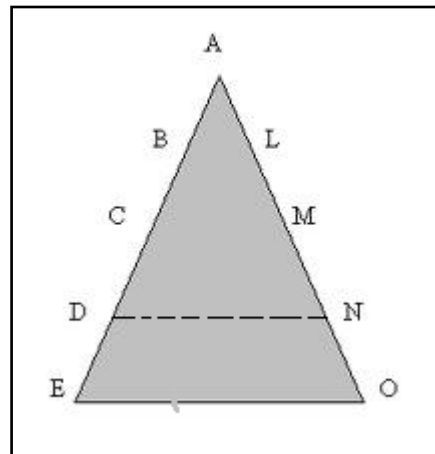
3.2 Organisationsteori

Decentraliseringen som vi tidigare diskuterade utmärker sig nu tydligt hos de aktörer som givits större möjligheter att samverka på tredjeled. Decentraliseringen och governanceteorins främjande av samverkande forum, utgör grunden till det arbete som idag utförs inom trafiksektorn. Men i dessa samverkande forum verkar det uppstå frågor kring vem som bör göra vad och hur detta ska göras. Det finns också här många åsikter om vad som utgör ett bra sätt att samverka. Jag kommer inte presentera en objektiv sanning för hur ett sådant samarbete ser ut utan istället ge läsaren några verktyg för att själv tolka fenomenet.

Grundtanken bakom att samverka kan tänkas vara att låta olika organisationer ta del av varandras unika bidrag inom ett samverkande forum. Lindberg (2009) menar att olika kompetenser bör mötas i ett samverkande forum och växa tillsammans, istället för att avvika på grund av kompetensskillnader. Därför kan *lösa kopplingar* vara att föredra då de kan säkra organisationens flexibilitet och självständighet inom samverkansprojektet (Lindberg 2009). På så sätt kan organisationen hantera flödet inom och utanför den egna verksamheten. *Hårda kopplingar* kan istället tolkas falla Fayol (1965) i smaken, då dessa utgörs av säkra sambandstjänster och ordergivning.

3.3 Säkra sambandstjänster och ordergivning

Fayol diskuterar utifrån figuren till höger hierarkibegreppet som ”nödvändigt för att säkra sambandstjänster och en enhetlig ordergivning” (Fayol 1965). Han erkänner att detta förhållningssätt inte åsyftar att utgöra det snabbaste alternativet och medger också att statliga åtaganden inom den hierarkiska modellen ofta blir utdragna processer. Därför krävs sålunda också stundtals ett

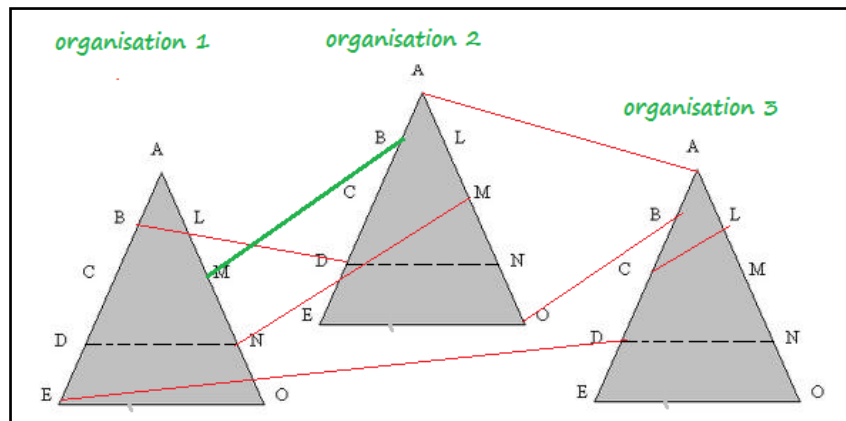


horisontellt samarbete. Låt oss härmed illustrera det arbete som sker både genom en hierarkisk- samt horisontal styrning. Pondera att D och N ska samarbeta kring en fråga då de båda aktörerna innehar samma problemområde. Enligt denna hierarkiska modell bör således då D klättra hela vägen upp till A och sedan ner till N för att samarbetet ska vara korrekt genomfört. Detta leder då till säkra sambandstjänster och en enhetlig ordgivning där också ansvar enkelt kan synliggöras för samtliga aktörer (Fayol 1965). Dock tar det onekligen längre tid än om D, enligt figuren, horisontalt samarbetar med aktör N. Detta horisontala samarbete

förespråkar vidare att överordnade chefer för D och N, det vill säga C och M godkänner samarbetet. Sålunda menar Fayol (1965) att ett horisontalt samarbete går att nyttja. Dock påpekar han att om C och M inte längre är av samma åsikt, eller samarbetet på annat sätt skär sig, så ska den hierarkiska modellen återigen återupptas.

3.4 Trassel och obehag

Så vad är detta trassel och obehag som Fayol ständigt återkommer till? Jo, fransmannen menar att mer än en chefs auktoritet inom samma arbetsområde *"alltid leder till trassel och obehag"* (Fayol 1965:36).



Det är faran med dualiteten och kan därför lätt komma att leda till *"ödesdigra verkningar"* för de berörda, däribland den statliga förvaltningen. Denna tudelade ansvarsfördelning, bör enligt teoretikern således undvikas. I figuren ovan försöker jag illustrera hur samverkansprocesser verkar sig inom området för trafiksektorn.

Samverkan kan ske på alla sorters plan, oberoende av hierarkiska system eller klara samband. Låt oss anta att Organisation 1 samarbetar med Organisation 2. Ska M från organisation 1 då hållas ansvarig av dess egen organisation som blir L och sedan A? Eller ska M också kunna svara till organisation 2 och därför också B och A?

Organisationer kan också ha olika syften för att samverka och syftet kan därmed förändras med interna och externa påtryckningar. De ursprungliga villkoren för samverkan kan då omskapas även om syftet för samverkan, exempelvis Nollvisionen, är det samma. Kan man kräva ansvar av en aktör om detta skett? Om så är fallet av vilken aktör?

Det offentliga samarbetet är komplext, vilket gör det problematiskt att få en klar bild av verksamheten och dess samverkansområden. Därför utgör ledaren, chefen en viktig roll inom dessa gränsöverskridande nätverk. Fayol (1965) menade att ledaren bör göra sig synlig för verksamheten för att inte bli allt för avlägsen. Gör inte ledaren det kommer underliggande avdelningar och aktörer till slut att arbeta utifrån egna intressen och åsidosätta den del av det ansvar de har i det *"demokratiska maskineriet"* (Fayol 1965). Men menade fransmannen, om

den högste chefen A, ber B och L att samarbeta och ger dem order om att deras underordnade C och M ska göra det samma kan en ny vana institutionaliseras och ansvarssambanden därmed klargöras (Fayol 1965).

Trassel och obehag eller ett aktörsnätverk?

Det trassel och obehag som Fayol (1965) ansåg dualitet ledde till kan kanske också beskrivas med ett annat ord, nämligen *aktörsnätverk*. Aktörsnätverk kommer från samverkansteorin, där gränser inte fastställs på förhand och där idéer, koncept, projekt och visioner kopplar samman olika aktörer i ett gemensamt nätverk. För att bli en aktör i ett aktörsnätverk måste du därmed skapa dig en identitet genom egna handlingar vilket sker genom andra aktörer. Enheterna formas sålunda till makroaktörer som tillsammans kan göra sig hörda. Gruppen behöver dock inte ha samma åsikter eller vara en homogen grupp men bör ha översatt sina intressen så att de utåt kan tala med en röst och tydligt kunna tolkas stå för samma sak. Makroaktörerna är följaktligen skiljda aktörer med tydlig enhetlighet och uppsatta gränser, som samverkar för en gemensam fråga (Lindberg 2009). Organisation 1,2 och 3 kan därmed utgöra tre olika aktörer med tydliga avgränsningar, med en egen enhetlig struktur men som samverkar kring en gemensam fråga. Viktigt är därmed att organisationerna håller samma röst utåt. Förvisso behöver inte organisationerna ha samma skäl till att samverka, men det är alltså beroende av varandra för att kunna uppnå ett gemensamt mål. Ur detta perspektiv är således en ensam organisation inte så starkt som organisation 1,2 och 3 tillsammans kan vara genom gränsöverskridande samverkan (Lindberg 2009).

Gränsdragningar

I Mikael Löfströms avhandling rörande samverkan och gränsdragningar (2010) talar han om hur gränsdragningarna utgör en slags identitet för organisationen. Inom ett samverkande nätverk deltar olika organisationers aktörer med egna uppsatta gränser, som utmärker dess unika bidrag och kanske framförallt *belyser de samlade organisationernas olikheter*. Men hur kan det vara bra att belysa för varandras olikheter? Vi har från barnsben lärt oss att olikheter är något dåligt. Då passar man inte in och får således inte vara med. Så kan det också se ut inom ett samverkande nätverk, att det känns onaturligt att gå samman med en aktör som avviker allt för mycket från den egna verksamheten. Men kanske kan det vara så att det faktiskt är organisationernas olikheter som gör dem till attraktiva samarbetspartners, eftersom det är då kunskapsutbytet är som störst (Löfström 2010).

Gränsdragningarna kan liksom samverkandet också se olika ut. De kan liksom samverkandet också *ändra form*. Det är när man tillåter dessa gränsdragningar att ändra form som en flexibilitet mellan organisationerna upprätthålls och därefter kan utvecklas i gemensamma rum. Föränderliga gränsdragningar – tvetydiga gränser – kan således samla organisationerna, dels avgränsa dem i deras kompetensområden. Men med dessa tvetydiga gränser finns en risk för att gränser som tidigare varit tydliga och avgränsade nu börjar flyta ihop och bli otydliga.

Sammanfattning

Organisationerna verkar hela tiden förändras och anpassa sig efter dess samtid. Medan Fayol (1965) förespråkar stabila och avgränsade enheter menar Lindberg (2010) att organisationerna går mot ett mer gränsöverskridande samarbete. I det samarbetet är det dock problematiskt att särskilja vem som gör vad eller är ansvarig för vad. Fayol (1965) hävdar därmed att man säkrast kan få ordenliga sambandstjänster och ordergivning genom hierarkiska, tydliga och enhetliga system. Nog kan man samarbeta horisontellt men detta bör då ske genom enhetlig ordergivning från högre positioner. Men i en tid där rationaliseringsvinster duggar mellan raderna på partiprogrammen så kan Fayols (1965) synsätt kännas föråldrat. Effektivisering och samverkande nätverk känns därför kanske tolkas mer aktuellt. Aktörsnätverken kan således antas svara till detta effektivitetsbehov. Aktörerna förhåller sig sålunda till dess gränsdragningar och skapar sig också en ny identitet genom samarbetet med andra aktörer. Då gränsdragningarna främjar samarbetet genom tvetydliga kopplingar ges aktörerna möjlighet att tillsammans bilda en gemensam röst som kan höras både tydligare och av fler.

En notis innan du påbörjar nästa kapitel

När vi nu fått inblick i hur en horisontell och hierarkisk styrning kan se ut samt hur samverkande genom gränsöverskridande arbete kan te sig så tror jag att vi är redo att ta oss an det som skett inom samverkandet för trafiksektorn. Det som kommer att presenteras i nästa kapitel kan komma att skilja sig från tidigare förvaltningsuppsatsers utformning. Kapitlet utgörs nämligen av dokumentstudier och präglas samtidigt av en analysdiskurs. Denna utformning visade sig nödvändig att förhålla sig till då trafiksektorns många komplexa begrepp inte gjorde sig rättvisa utan en denna närvarande diskurs. Nästa kapitel kommer således att utgöras av studiens dokumentstudier i sällskap av en lättare analysdiskurs. Diskursen består av analysverktyget – tolkningsverktyget - Kalle, som gör sig hörd när han tycker att detta samverkande forum blir otydligt. En förklaring kommer då att bistå läsaren i

ett syfte att skapa djupare förståelse för hur samverkandet kan se ut inom trafiksektorn när den studeras ur ett ansvarsperspektiv.

4. Trafiksektorn och sektorsansvaret

I föregående kapitel har diskuterats för den tidigare centraliserade nationalstaten och dess institutionaliserade styrning. Decentraliseringen och governance- begreppets genombrott diskuteras vidare i uppsatsens teoretiska ram och lämnar en omfattande begreppsdiskussion bakom sig. Detta kapitel kommer således illustrera för hur denna nya styrning av samverkande nätverk kan gestalta sig inom trafiksektorn. Resultatet kommer i detta kapitel också tolkas ur uppsatsens ansvarsperspektiv.

4.1 När sektorsansvaret försvann ut genom fönstret

En tillbakablick

Under 1960- och 1970-talen föddes det moderna trafiksäkerhetsarbetet. När trafiksäkerhetsverket bildades 1968 påbörjades arbetet för skyddsanordningar, såsom införandet av lagtvång av bilbältesanvändning, att ta plats (*nollvisionen-nollillusionen*). Vid denna tid hade Trafiksäkerhetsverket ansvar för utveckling av regler för fordonstrafikanter och trafikmiljö medan polisen, hade ansvar för uppföljning för dess regelefterlevnad (Ur trafikanalys ”*Vägtrafiksskador 2012 statistik*”).

Början av omfattande sammanslagningar

Några år senare bestämdes det i Riksdagen att Trafiksäkerhetsverket skulle slå samman med Vägverket (motion1983/84:2).

Regeringen börjar i detta skede tala om en sinande statskassa och de ekonomiska problem som nu gjorde det oerhört viktigt att undvika dubbelarbete. Onödig byråkrati inom statliga verk kunde inte längre överses inom statsförvaltningen och man börjar i och med detta att diskutera genomförandet av statliga rationaliseringsvinster (motion 1982/83:1963).

Vad är rationaliseringsvinster?

Fröken förklarade att man med rationaliseringsvinster syftade göra mer med mindre. Men Kalle rynkade på näsan och frågade hur det gick till egentligen? Det låter som magi! Jo sa fröken, om du ska dela på en gruppuppgift med några andra klasskamrater så har ju ni delat ansvar för uppgiften. Ska vi göra mer för mindre så får några gå och resterande ta över de andras jobb också. Då blir det lättare för mig som fröken att styra er, det blir lättare att urskilja er ansvarsfördelning då färre delar på huvudansvaret. Samtidigt blir det ju effektivare då färre behöver utföra uppgiften och de andra eleverna kan göra andra sysslor. Effektivt för vem? Utbrast Kalle. Om jag plötsligt ska göra tusen saker så blir jag inte klok säger mamma! Tänk om jag inte hinner med allt och något hamnar mellan dörrar där stolarna?

Under 1990- 2008 reduceras sålunda stora delar av den statliga förvaltningen. Från att år 1990 ha funnits 1400 myndigheter så var det år 2008 endast 441 myndigheter kvar (Statskontoret: *När en blir flera 2009*).

Inom trafiksektorn yttrade sig detta bland annat genom att man år 1992 beslutar att lägga ner Trafiksäkerhetsverket. Vägverket tar istället över för trafiksäkerhetsverkets arbetsområden i förhoppningen att detta ska leda till ökad effektivisering och flexibilitet (*nollvisionen - nollillusionen*). (Statskontoret: *När en blir flera* 2009). Anledningen till att dessa rationaliseringar – sammanslagningar - sker är dels för att det är ekonomiskt gynnsamt men kan också tolkas spåras från en stigande irritation för myndigheternas arbets- och ansvarsfördelning. I en SOU rörande elimineringen av sektorsansvaret i förmån för att etablera ett tydligare ansvar redogörs för att detta är fallet.

”...Det finns en viss frustration över oklara ansvarsförhållanden vad gäller den långsiktiga kunskapsbyggande forskningen på transportområdet. Nuvarande ansvarsförhållande är otydligt och skapar onödiga konflikter mellan berörda myndigheter”. SOU 2008:128

Bakgrunden till denna frustration låg i att den centrala ledningen stod utan verktyg att fungera som den samordnande myndighet den - genom sektorsansvarets föreskrifter - utmålades att vara. Den institutionaliserade centrala styrningen förutsatte aktörerna att arbeta mot ett sektorsansvar som ständigt krävde att myndigheten identifierade gränsdragningarna för vad som var innanför och utanför den egna verksamheten. Myndigheternas arbete frångick därför den egna kärnverksamheten och utgjordes av att förhålla sig till föränderliga gränsdragningar rörande verksamhetens arbets- och ansvarområden(När en blir flera 2009).

”Gränsdragningen mellan vad som är politik, vilket regeringen ansvarar för, och de frågor som en myndighet ansvarar för suddas ut med nuvarande formulering i myndigheternas instruktion och regleringsbrev. Regeringens styrning och uppföljning blir i slutändan lidande. En risk med ett otydligt utpekad ansvar är att myndigheter tar ett för stort eller för litet ansvar i förhållande till det mandat och uppgifter myndigheten har fått. Frågor riskerar att falla mellan stolarna beroende på myndighetens tolkning av sitt uppdrag. Ansvaret måste också vara anpassat till de uppgifter och styrmedel myndigheten har till sitt förfogande”. (SOU 2008 tydligare ansvar istället för sektorsansvar).

Exemplet Vägverket

Vägverket skulle ha rollen att vara en samordnande myndighet med befogenheter som att göra överenskommelser med berörda parter, ålägga ansvar, klargöra mål och följa upp projekt. Myndigheten var således både samlande och pådrivande inom området för trafiksäkerhetssektorn. Men inom verksamheten diskuterades också huruvida sektorsansvaret hämmade myndighetens kärnverksamhet. (SOU 2008:128) I en SOU från 2008 utreds därför om borttagandet av sektorsansvaret hade främjat en mer transparent verksamhet med tydligare

uppdrag. Resultatet av utredningen visade att sektorsansvaret givit myndigheten ansvar den inte hade befogenheter att uppnå.

”Regeringen ansåg att Vägverkets utvidgade ansvar innebar ett ansvar för vägtransportsystemet som helhet, vilket går utöver verkets ansvar för myndighetsuppgifter och det statliga vägnätet. Regeringen ansåg att Vägverket har ett resultatansvar för målen inom vägtransportsystemet, trots att verket inte förfogar över alla medel för att nå de av samhället fastställda målen. Regeringen ansåg vidare att Vägverkets sektorsansvar innebar att verket inom befintliga ramar kan ta ett ekonomiskt ansvar, helt eller delvis, i de fall det inte finns någon annan huvudman som har ett entydigt ansvar. Vidare skulle Vägverket i vissa fall kunna bidra ekonomiskt till åtgärder som är av betydande samhällsintresse även då annan huvudman finns”.

Slutet av sektorsansvaret och början på det delade ansvaret

Det gångna sektorsansvaret hade alltså föreskrivit myndigheten mål utan tillskrivna medel, ansvar utan befogenheter. Således börjar en debatt rörande ansvarstagandet inom sektorn ta form. Med lanseringen av trafikverkets etappmål 2020 så föreslår SIKAs utredning och transportinspektionsutredningen att

Vad säger Kalle?

Så fröken, låt mig snabbt redogöra för att se om jag förstått saken rätt. 1. Vägverket skulle alltså ha ett resultatansvar för målen inom transportsystemen, även fast Regeringen erkänner att myndigheten inte har de medel som krävs för att de ska nå målen? 2. Vägverket skulle dessutom ha ett ekonomiskt ansvar, helt eller delvis, om det inte fanns någon annan som tog ansvar. Vem bestämmer när det ansvaret är deras, helt eller delvis? Och hur vet man om någon har entydigt ansvar när myndigheter får ansvar för mål de inte har befogenheter att nå?

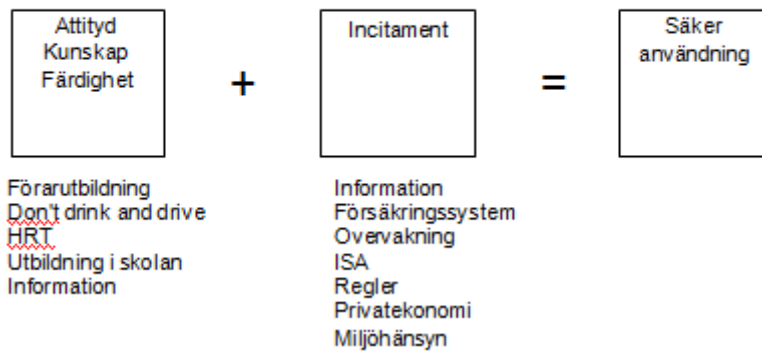
Vägverket och dess sektorsansvar förvisso fungerar som samordnare men det påpekas att delar i systemet såsom ansvaret, *borde åligga flera aktörer* (etappmål 2020:33). Det fastslås därmed att en ansvarsfördelning bör ske för att hålla ihop helheten i systemet (SOU 2008:128).

Förändringen som sker är att den tidigare hierarkiska centrala styrningen nu decentraliseras utåt och neråt till de verksamma aktörerna inom sektorn. Så att de nu genom governanceteorins samarbetande natur kan samverka kring trafiksektorns gränsöverskridande problem(Rothstein 2001) .

Det delade ansvaret

Det tidigare centralt förankrade sektorsansvaret ska nu istället delas och åläggas flera aktörer inom sektorn. Genom detta *delade ansvar* kan sektorn växa och berörda aktörer använda sin expertis för att motarbeta trafikproblemen från flera olika håll. Ett delat ansvar skulle sålunda kunna tänkas leda till ett mer lätthanterligt ansvarstagande, då de kräver mindre ansvar per

En kombination av åtgärder



person (Ur: Nollvisionen på väg). Genom införandet av nollvisionen fick trafikanten som historiskt sett själv haft ett eget ansvar att förhålla sig till, nu dela detta med det trafiksektorn systemutformare. Då *flera aktörer skulle åläggas ansvar* fick därmed också

trafiksektorns systemutformare ta del av ansvars-kakan. De skulle således ansvara för att hålla vägar och infrastruktur så säkra att en trafikant inte skulle behöva bli allvarligt skadad eller dödad då denna vistades i trafiken. Blev trafikanten ändå skadad, även om den helt frångått det egna trafikantansvaret så var också det systemutformarnas ansvar, eller *bristande* ansvar av utformningen för systemet (*Nollvisionen och det trafiksäkra samhället prop.1996/97:137*).

Samarbetsstruktur

Så här föreskrivs samarbetet rörande

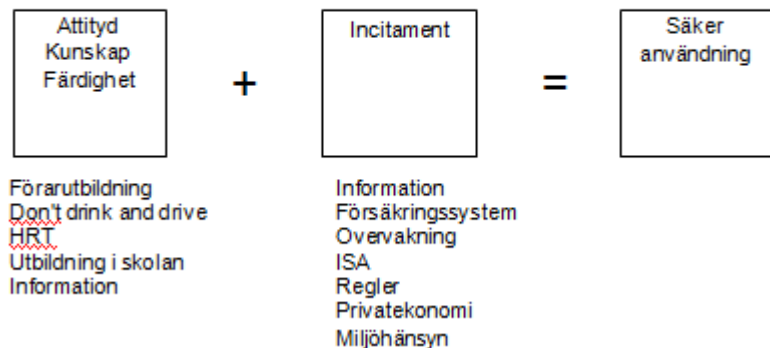
Nollvisionen att gå till.

Arbetsfördelningen redogörs för genom en horisontell struktur och arbetet förutsätts formas av samverkan genom gränsöverskridande

kunskapsutbyte. Genom detta

utbyte fordras alltså systemutformarna att bistå med säker användning, säkra vägar och säkra fordon. Strategin ovan utgår alltså från Nollvisionen och tydliggör att samverkan mellan

En kombination av åtgärder



systemutförarna är nödvändig för att nå trafiksäkerhetspolitiska mål (Ur Vägverkets Premeoria: *Strategi för säker användning av vägtransportssystemet*).

Vägverkets strategi utgör en plattform för diskursen runt hur man inom dessa samverkansprocesser bäst bör arbeta med trafiksäkerheten. Trots att ansvaret nu förtydligats och delats upp verkar det ännu inte klart vem som har ansvar för vilka frågor, eller varför fördelningen av ansvaret ser ut som den gör.

Vad säger Kalle?

I Kalles klass ska alla elever göra ett projekt. Men fröken ändrar sig en dag och säger att på grund av att projektet är så omfattande så ska eleverna gå ihop i grupper och tillsammans samverka. I Kalles grupp finns två personer vilket Kalle tycker är skön, då de nu kan dela på arbets- och ansvarsfördelningen. Fröken delar upp ansvaret mellan dem men det blir ganska snart tydligt för Kalle att arbets- och ansvarsfördelningen inte är helt jämn. Kalle ska nämligen ha ansvar för en vital del av arbetet men samtidigt också ha det yttersta ansvaret för att Kalles gruppmedlem också tar sitt ansvar. När Kalle frågar fröken varför fördelningen ser ut som den gör säger fröken att

- "Ansvarsfördelningen har skett för att hålla ihop helheten i systemet".

Detta tycker Kalle är svårt att förhålla sig till då man samtidigt delar upp arbetet i gruppen och sen inte ses fören det är dags att sätta ihop arbetet. Så gruppen tar till slut varsin del och hoppas att ingen ska märka något. För det är just det. När man delat upp ett arbete som syftar till ett samarbete så känns det ofta fel att inte genomföra det ihop. För det är just det som är grundtanken. Har man delat upp ansvaret arbetets olika delar så vill man inte gärna att någon ska veta det. Allra helst inte läraren när denne rättar arbetet. Även fast det ibland kan tyckas uppenbart. Men blir det under grupparbetet tydligt att arbetet varit uppdelat, att arbets- och ansvarsfördelningen varit ojämn så kan fröken ställa gruppen till svars. Men vad ska gruppen då svara? Arbetsfördelningen var klar och ansvaret delat. Men Kalle klurade ändå på vad fröken sagt.

"Ansvarsfördelningen har skett för att hålla ihop helheten i systemet".

Men hur det skulle gå till hade han svårt att förstå.

Sammanfattning

Vad som har skett inom trafiksektorn är att många myndigheter har blivit färre myndigheter. Myndigheter har slagits samman eller försvunnit helt. Reformen har ändrats, arbetsätt utvärderats och arbets- och ansvarsfördelning delats upp. Man ska helt enkelt göra mer för mindre. I och med att organisationernas föreskrivs renodlas och uträdda tydligare uppdrag försvinner sektorsansvaret i förmån för att skapa tydligare uppdrag. Det nya ansvaret delas och decentraliseras ut på organisationer på tredje led. Frågor som tidigare faststälts inom sektorsansvaret blir nu ett uppdelat ansvar för sektorns verksamma aktörer. Ett ansvar som på papper ter sig lätt att tolka men som inom den samverkande arenan verkar ställa till det. Men tydligt är att den nya arbets- och ansvarsfördelningen förutsätter att sektorn samverkar för att nå gränsöverskridande mål.

4.2 Nutidens ansvarsjakt

Införandet av nollvisionen kom att förändra trafiksäkerhetsarbetet och hur man tolkade arbets- och ansvarsfrågorna inom sektorn. Tanken hade varit att förtydliga ansvarsbegreppet, då man ansåg det som totalt avgörande för införandet av visionen (enligt Prop. 1996/97:137).

Genom att dela upp ansvaret stod det nu på två ben, hos systemutövare och trafikanter. Historiskt sett hade trafikanter alltid haft ett trafikantansvar så förändringen kom att utgöras av det nya ansvar som nu också ålades systemutformarna. I enlighet med nollvisionens säkerhetsfilosofi bör trafiksystemet därför granskas efter dess kapacitet att hantera mänskliga misstag, sedan är det trafikantens uppgift att använda systemet på ett säkert sätt. Men handlar trafikanten inte på rätt sätt är detta ansvar systemutformarnas. (Ur: Strategi för säker användning av vägtransportsystemet). Således råder det olika åsikter om vad det delade ansvaret faktiskt leder till. Göran Nilsson intervjuades för debattskriften Nollvisionen, nollillusionen rörande införandet av nollvisionen och ansåg då att;

- ” Det delade ansvaret är lika med inget ansvar. Vägverket smiter undan genom att delegera ansvaret till andra. Vägverket har goda kontakter med bilindustrin och olika företag och vill delegera ansvar till dem. Det hela sker under nollvisionens täckmantel”. (ur nollvisionen eller noll illusionen).

Ansvar, Makt och Befogenheter

Överallt där någon har makt att styra och ge order, där finns det också enligt Fayol (1965) ansvar att axla. Enligt Nilsson på VTI så är det delade ansvaret resultatet av ett försvunnet ansvar. I dokumenten påvisas tydligt att ansvaret delats och kan

Men...

Varför kan man inte ha makt utan befogenheter? Och vad är egentligen befogenheter? Frågade Kalle. Fröken svarade att genom att skilja på begreppet makt och befogenheter förlorar man auktoritet, det vill säga rätt att utöva befäl., leda och ge order. Samt säkerställa att en maktutövande också efterlevs (Fayol 1965). Där makten speglar vilka befogenheter en person/stat har att utföra något. Ges man befogenheter, dvs. rätt till att utföra något, utan att ha den makt som krävs för göra det, blir uppgiften svår att ro i land. Därför pratar vi också om ansvaret här. För ansvar och auktoritet är varandras motvikt.

återfinnas hos systemets användare och utformare. Det verkar istället vara på systemutformarnas samverkande arenan som ansvaret försvinner, eller är svårt att urskilja. När man inte kan återkoppla ansvar till auktoriteten, så blir det onekligen svårt att urskilja det, kanske till och med återfinna det överhuvudtaget (Fayol 1965). Därmed verkar det som om den privata sektorn inte gärna tar det ansvar som den offentliga sektorn tidigare axlat, då grunderna för det ursprungliga beslutandet inte längre går, eller är svårt att koppla till den nya samverkande arenans ansvarstagande och ansvarsutkrävande. (Svedin s. 186 ur Mörth och Sahlin-Andersson 2006).

Den föränderliga hotbilden

Vadå har sitt ursprung?

Jo förstår du om du är i en grupp och ni ska skriva om något problem så måste alla veta vad problemet är. Men säg att alla tycker att problemet uppstått av olika skäl. Då kommer alla vilja lösa problemet med olika lösningar och det blir svårt att samarbeta kring problemlösningen. Varifrån man tror att hotet kommer ifrån kan antingen splittra eller stärka gruppdynamiken (Svedin 2006 s.191). Således kan Nollvisionen delas upp i systemutformare och trafikanter. Det sades nu ha ett delat ansvar. Hur dessa två läger bäst tror sig uppnå visionen om noll allvarligt skadade eller dödade i trafiken skiljer sig därmed också åt.

En avgörande faktor för ansvarstagandet inom dessa samverkansprocesser är *varifrån* aktörerna uppfattar att hotet har sitt ursprung. En aktör kanske anser att hårda styrmedel såsom utbyggnad av en säker infrastruktur kommer leda till en säkrare trafik. Medan en annan aktör är övertygad om att trafiksäkerhetsproblemen snarare ligger i bristande kunskap hos trafikanterna. Således uppstår meningsskiljaktigheter -

slitningar - mellan aktörerna, vilket kan försvåra den samverkande processen och ansvarsfördelningen (Svedin ur Mörth och Sahlin-Andersson 2006:192).

Exempel på hotbilder och satsningar

Satsningarna på infrastrukturen är till exempel stora i jämförelse med de satsningar som kan återses som "beteendepåverkan". Under 2007, då Vägverket fortfarande var verksam hade 4,7 miljarder kronor budgeterats sektorsarbetet där 50-60 miljoner gått till beteendepåverkanssidan. Detta för att man med hårda styrmedel såsom utbyggnad av ett säkert trafiksystem snabbt hoppats nå tydliga resultat (etappmål 2020:31). En representant från Vägverket menade att "Vi har tittat på vad som ger effekt och sedan har vi satsat pengarna där. Det absolut effektivaste är ju faktiskt mitträcke för det tar ju 98 % av alla mötesolyckor. /.../ Vi måste jobba effektivt med de pengar vi har för att få ner antalet dödsolyckor och då jobbar vi med det som ger effekt" (Ur: systemutformarnas syn på det delade ansvaret för trafiksäkerheten).

Men förbundsordförande Berit Johansson på STR skriver i tidskriften "Mitt i trafiken" att människa, teknik och väg hör ihop. "Orden människa och kompetens nämns inte en enda gång i Trafikverkets remiss om etappmål". Hon menar att trafiksäkerhetsarbetet är långt ifrån visionen och pekar på att varje persons/ aktörs ansvar måste tydliggöras. "Stötta dem som jobbar med människan. Ge dessa organisationer ett kvitto på att deras verksamhet har stor betydelse och en garanterad plats i nollvisionens målbeskrivning" (Mitt i trafiken nr.1 2013:3).

Då jag frågar Mats Carlsson från NTF om vad som kommer först av infrastrukturens satsningar och beteendepåverkanssatsningar talar han istället för vikten av systemutformarna som samverkande aktörer. *"De satsningar som räddar flest liv och orsakar minst antal allvarligt skadade i trafiken kommer först. Ofta är detta fysiska åtgärder, men man får inte glömma bort att de fysiska åtgärderna ofta förutsätter att trafikanterna, eller för den delen beslutsfattarna, efterfrågar den fysiska utformningen. Myndigheterna talar t ex idag ofta om att trafikanterna ska ha "acceptans" för lägre hastighetsgränser istället för att trafikanterna ska efterfråga lägre hastighetsgränser. Eftersom man inte längre har sektorsansvaret finns det nu en risk att man inte klarar att arbeta med det delade ansvaret utan fokuserar på vad man själva kan göra som systemutformare. Har man inga medel eller möjligheter att jobba med trafikantbeteende så blir de enda lösningarna att gå direkt på fysisk utformning när man tycker att trafikanterna inte gör vad systemet kräver. Det delade ansvaret innebär ju att ansvaret ska gå tillbaka till systemutformarna om trafikanterna inte klarar att bete sig rätt, men för att trafikanterna ska göra rätt så måste de faktiskt ges rätt förutsättningar. De måste göras delaktiga, få information om vad som är rätt beteende, ha en röst och möjlighet att påverka. Enligt min mening så är det kontraproduktivt att se satsningar på infrastruktur och trafikantpåverkan som konkurrenter till varandra. Båda områdena behövs och de är också ömsesidigt beroende av varandra för att vi ska närma oss noll".*

Dessa aktörer har tillsynes olika uppfattningar om trafiksektorns hotbild. Men det kan vara i denna insikt som aktörerna ser till dess utvecklingspotential över organisationsgränserna. (Löfström 2010). På så sätt kan också en tillit stärka samarbetet mellan aktörerna och gynna arbetet inom sektorn. Trots att en hotbild kan se olika ut för olika aktörer, baserat på vederbörandes erfarenhet och uppfattning inom verksamhetsområdet är gränserna alltså formbara och helt fria att ifrågasätta (Lindberg 2009).

Sammanfattning av resultat

När hotbilder över vad som orsakar problemen/farorna i trafiken skiljer sig från organisation till organisation så blir det svårt att kräva ett ansvar eftersom samtliga organisationer verkar anse att deras sätt är det rätta sättet att arbeta på. Frågor över vem som ansvarar för vad och vem som har befogenheter över vad, känns stundtals totalt oklara. Genom dessa glapp verkar således samarbetet stanna av. Att kunna peka ut att någon är ansvarig eller utkräva ansvar för något som gjorts är en väsentlig del av att upprätthålla legitimiteten i det demokratiska

systemet. Dock verkar den senaste tiden av decentralisering förskjutit just begreppen ansvar, makt och befogenheter från varandra.

Trots att organisationerna inom sektorn verkar anse att olika medel främjar olika mål är de fortfarande beroende av varandra för att nå det gemensamma målet av en säkrare trafik. Således har tolkningen av gränserna mellan organisationerna blivit allt viktigare att identifiera och också tolka. Detta har vi bland annat tack vare den hjälp vi fick av Kalle och fröken i detta kapitel fått bevittna. Föregående kapitel åsyftade förklara statsförvaltningens förändrade styrning inom området för trafiksektorn. För att också applicera studiens teoretiska begrepp utgjordes kapitlet av dels av en förklarande analysdiskurs. Låt oss således fördjupa våra nyvunna kunskaper inom nästa renodlade analyskapitel.

5. Analys

Denna analys kommer ytterligare att fördjupa sig i den analysdiskurs som Kalle och fröken stod för i kapitlet ovan. För att få djupare förståelse för den numera samverkande trafiksektorn kommer teorikapitlet utgöra basen för detta analyskapitel.

5.1 Den nya ansvarfördelningen

Kom vi fram till någon ny ansvarfördelning? Det beror på vad man menar med begreppet ansvarfördelning. Men någonstans blev fenomenet *samverkande* väldigt tydligt i arbetet för trafiksäkerhetsarbetet.

Om man tolkar nollvisionens delade ansvar som en ny form av sektoransvar så blir diskussionen intressant. Då trafikanten tidigare hade ansvar för hur denna betedde sig i trafiken. *Eget ansvar*. Man kunde alltså utkräva ansvar av en trafikant. Det delade ansvaret verkar avse hjälpa trafikanten i trafiken genom att först och främst återskapa en säker infrastruktur och också dels arbeta med beteendepåverkan. Det delade ansvaret syftar också till att systemutformare ska skydda trafikanten så att denna inte allvarligt skadas eller dör i trafiken. Sker det till trots en olycka så är det systemutformarnas ansvar, oavsett vem som förorsakade olyckan. Idag ska du därmed, väldigt hårddraget kunna gå rakt ut i en väg utan att allvarligt skadas eller dödas i trafiken. Eller åtminstone göra det med ryggen fri. För ansvaret verkar inte längre ligga hos sektorns myndigheter eller på trafikanten. Det yttersta ansvaret verkar ha glidit ner på *Governance*- rutschkanan och decentraliserat sig hela vägen ut till systemutformarna och därmed också missat trafikanten.

Genom den decentralisering som skett har ansvaret alltså blivit systemutformarnas, vilket har gjort centrala myndigheterna mer transparenta, med tydligare ledning och en enhetlig arbetsfördelning som följd. I aktörsnätverken verkar det dock vara svårt att tyda hur det ska samverkas runt detta gemensamma objekt. Därmed kan det vara svårt att tolka vem som har ansvar för vilka uppgifter och hur detta ska genomföras på bästa sätt.

Samverkan, den universella lösningen?

Om fler aktörer leder till ett delat ansvar som leder till ett svårare ansvarsutkrävande, som leder till motstridiga intressen så kan man fråga sig. Varför samverka?

För att vissa saker, krasst nog kräver gränsöverskridande arbete. Såsom arbetet inom trafiksektorn. Ingen organisation ter sig så omfattande att denna kan lösa trafiksektorn många

frågeställningar, då ingen organisation har den *teknik* som krävs för att lösa samtliga problem, den *kunskap* som krävs för att lösa samtliga problem eller den *tid* det krävs för att kunna lösa samtliga problem. För att kunna nyttja samhällsresurser så effektivt som möjligt och därmed också säkra kvaliteten för de som trafiksektorn arbetar för - medborgaren - så krävs alltså ett samverkande nätverk. Vidare framstår samverkande organisationer ofta som moderna organisationer som lyssnar till medborgares och kunders behov. Detta skapar således legitimitet och utgör sålunda också en förklaring till den positiva tolkning som samverkan givits. Men är det verkligen en universell lösning som kan nyttjas i samtliga situationer, på samtliga organisationer? Kanske inte. Det finns sällan en universell lösning på problem. Men det verkar utgöra en del av lösningen.

Kalles avslutande ord rörande ansvarsfördelningen

Nå, sa fröken. Har du blivit något klokare om vad som skett inom ansvarsförändringen inom trafiksäkerhetssektorn? Ja, sa Kalle. Bland annat att det är svårt att ha ett grupparbete. Det är svårt att samarbeta. Att samverka. För vad man än väljer att kalla det så är det i grund och botten ett samarbete. Man måste vara *jag* samtidigt som man ska vara *dom, gruppen*. Man ska ha *eget ansvar*, samtidigt som man har ett *delat ansvar*. Man ska ha *makt och befogenheter* att ge order och leda. Alla vill leda, ha makt och befogenheter men ingen vill ha ansvar. Man vill *ha auktoritet* lika gärna som man vill *undvika ansvaret*. Ansvaret vill man ha när det går bra. När det går fel är ansvaret alltid någon annans eller borta. Då klev det också ut genom fönstret. Som både den där hundraåringen Allan och sektorsansvaret.

Om man ska leda en grupp så måste man ta mycket ansvar. Det måste någon ta hand om. Annars hamnar det mellan stolarna. Och om man ska leda flera grupper så måste det vara tydligt av vem ordern kom från och vem som är ansvarig. Samtidigt måste det vara någon som har makt och befogenheter att utföra en uppgift. För man kan inte ge någon en uppgift den inte kan utföra. Det vinner ju ingen på. Och det rimmar ju inte särskilt bra med rationaliseringsvinster. När du sa det där om att *ansvarsfördelningen bör ske för att hålla ihop systemet* så tänkte jag först att det kanske är knasigt. Men om man tänker efter så är ett delat ansvar ett ganska bra ansvar om alla tar sitt ansvar. Så egentligen spelar det ingen roll om man delar upp ansvaret. Problemet verkar vara att alla inte tar sitt ansvar, eller vet *hur* de ska ta sitt ansvar och därför fungerar inte grupparbetet, eller jag menar *samarbetet inom trafiksektorn*.

Det är svårt att säga till människor att ta mer ansvar tror jag. För ansvaret är ju så svårt att koppla till dess ordregivare i och med dessa decentraliseringsprocesser och samverkande nätverk. Det går makt neråt och utåt och inåt. Det är så mycket makt och befogenheter överallt. Så snart blir allt en himla röra. *Trassel och obehag*. En anställd får en uppgift på sitt bord. Och undrar vad den kom ifrån. Vem hade rätt att utfärda den? Jaha tänker hen, då får jag väl göra det då men det inte vad jag hade tänkt. Och så får den som gett orden tillbaka uppgiften och tänker. Nej det här var inte vad jag hade tänkt. Då får den som utfört uppgiften stå för det och stackaren också bära det där hundhuvudet. Men hade det gått bra hade ledaren antagligen stolt sagt att det var hans förtjänst ja. Oh ja visst stundtals jobbigt men det var det värt! Man vill ju inte stå sådär utan makt, med allt ansvar till slut om något går dåligt. Då är det bättre att låta det där ansvaret ligga mellan stolarna kan tyckas. Men den där fransmannen sa något bra. En bra chef inte låter ansvaret ligga mellan stolarna. En bra chef tar upp ansvaret, bär det stolt på sina axlar och sprider det modet till sin omgivning.

6. Slutsatser

Följande stycke kommer att summera för det som redogjorts för i tidigare kapitel, samt avsluta diskussionen rörande trafiksektorns samverkande aktörer. Givetvis avslutas denna slutsats där vi började, – ur ett ansvarsperspektiv.

Gränser och samordning

Hur har ansvarsfördelningen förändrat och förskjutit ansvaret för de samverkande aktörerna inom trafiksektorn? Och hur har dessa förändringar påverkats av detta gränsöverskridande arbete? Arbetet inom trafiksektorn har gått från ett centralt förankrat sektorsansvar till ett decentraliserat, delat ansvar. Denna förändring har lett till att aktörerna – systemutformarna - inom sektorn främjats samverka för att nå gemensamma mål. Således kräver detta gränsöverskridande arbete *samverkande aktörer*.

Men hur ska dessa samverkande aktörer enas på denna nya plattform och varför heter det *gränsöverskridande* arbete om det syftar till att samverka och samordna? Det känns motsägelsefullt. Att gränser främjar samordning. Som att dela upp ett gäng människor. Sätta en mur emellan dem och säga; varsågod, samverka. Genom det så måste man också kunna motivera *varför* man rör sig mellan uppsatta gränser. Redovisa för det gemensamma syftet. Varför korsade du muren? Detta menar Löfström (2010) också utgör den stora paradoxen för det gränsöverskridande samverkandet. Man ska överbygga gamla gränser samtidigt som man ska bygga nya. Tidigare kunde man förklara detta gränsöverskridande arbete med att hänvisa till sektorsansvaret. Som ”samlade, stödjande och pådrivande i förhållandet till övriga berörda parter”(SOU 2008:128). Idag ska tredjeleds- organisationer istället samverka. Hur denna samverkan ska gå till är en fråga samtliga aktörer bör ställa sig. Hur ska man klättra över muren för att nå gemensamma målen om en säker trafik?

Löfström (2010) förklarar att det dels måste finnas något att samverka kring men också något att samverka om. Projekten blir en gemensam plattform samtidigt som den är skild från övrig verksamhet. Således handlar samverkandet i allra högsta grad om hur aktörerna tar med sig sina olika gränser för att tillsammans, i samverkandet klargöra nya gränser (Löfström 2010). Frågan handlar därför inte om det bör sättas gränser utan *vilka* gränser som sätts. Inte heller bör gränserna utvärderas efter om de uppfattas som positiva eller negativa utan istället tolkas efter *hur* de används och *vilka konsekvenser de får* (Löfström 2010).

Elimineringen av sektorsansvaret förutsätter en tätare dialog

Tydligt är att en förskjutning av ansvaret skett men hur har denna förskjutning påverkat de samverkande aktörerna och deras förhållningssätt till gränsdragningarna organisationerna emellan? Studien har redogjort för hur olika organisationerna nu ska samverka för att nå gemensamma mål inom en förenad arena. Men vilka dessa mål är, och vilka hotbilder som där finns att arbeta mot, går isär hos de samverkande aktörerna. Lofström (2010) argumenterar dock för att dessa skillnader – gränsdragningar – inte behöver innebära ett hinder för samverkan. Utan att dessa olikheter kan och *bör* bibehållas och beaktas, samtidigt som aktörerna i ett gemensamt forum får chans att ta del av varandras olikheter. För alla har vi olika åsikter. Det kommer antagligen inte att förändras. Men gränser kan förändras. Således handlar samverkande i grund och botten om förståelse, åtagande och engagemang. Att se samverkan som ett skapande av ett *gemensamt rum* menar Lofström (2010) därför gynnsamt för samverkansprocessen. I detta rum kan gränser därmed *formas* och *utvecklas* till nya, *gemensamma* sådana. Genom en tydlig kommunikation så kan samtliga åsikter, lika som olika få diskuteras. Då kan också ett ömsesidigt engagemang byggas upp aktörerna emellan. Samverkan kan därmed bidra till en strävan efter att uppnå det gemensamma målet och hålla samverkansarbetet samman. Aktörernas olikheter tillåter följaktligen samarbetet att utvecklas bara om aktörerna är öppna för detta utbyte (Lindberg 2009).

Frågan jag avslutningsvis lämnar dig med är om en gemensam vision skapar samverkan? Även om Nollvisionen *bygger* på samverkan så är det inte lika med att den *skapar* samverkande nätverk. För att nå visionen måste därför aktörerna som har samma vision byta information för att utveckla arbetet och komma närmare målet. Genom framarbetade strategier kan aktörerna därmed komma överens om hur visionen ska genomföras. Men det är som sagt inte samma sak som att ha samma uppfattning om varken hotbild eller bästa strategi. Eller vilka gränser som *bör* eller inte *bör* korsas. Vilket ansvar som *bör* tas eller *åläggas* en annan aktör, trafikant eller systemutformare. Men klart är att en dialog om samverkandets villkor är på sin plats. För utan detta dialogskapande forum - *gemensamma rum* - utgör inte trafiksektorns samverkande aktörer ett nätverk. Utan ett snömos.

7. Referenslista

Alvesson, M. & Sköldbörg, K. (1994). Tolkning och reflektion : vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod. Lund: Studentlitteratur.

Fayol, H. & Rhenman, E. (1965). Industriell och allmän administration. 2., omarb. uppl. Stockholm: Norstedt.

Grafström, M., Göthberg, P. & Windell, K. (2010). Ansvar. 1. uppl. Malmö: Liber.

Hedlund, G. & Montin, S. (2009). Governance på svenska. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.

Jacobsson, B., Sundström, G. & Bengt, J. (2006). Från hemvävd till invävd : Europeiseringen av svensk förvaltning och politik. Malmö: Liber.

Johansson, U. (1998). Om ansvar : ansvarsföreställningar och deras betydelse för den organisatoriska verkligheten. Lund: Lund Univ. Press.

Kanter, R. & Nichols, N. (1994). Reach for the top : women and the changing facts of work life. Boston, Mass: [s.n].

Lindberg, K. (2009). Samverkan. Malmö: Liber.

Löfström, M. (2010). Samverkan och gränser : studier av samverkansprojekt i offentlig sektor. Göteborg: Handelshögskolan, Göteborgs universitet.

Kjær, A. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.

Mitt i trafiken STR nr.1 2013:3

Magnus Andersson (2003) Nollvision eller nollillusion? Debattskrift om svensk trafiksäkerhetspolitik.
Cajoma Consulting, Uppsala

Mörth, U. & Sahlin, K. (2006). Privatoffentliga partnerskap : styrning utan hierarkier och tvång?. 1. uppl. Stockholm: SNS förlag.

Ohlsson, Ö. (1990). Samverkan och handling : studier av interorganisatoriska projekt. Göteborg: BAS

Om offentlig sektor (2010). När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter.
Statskontoret.

Rhodes, R. (1997). *Understanding governance : policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rothstein, B. & Ahlbäck Öberg, S. (2001). *Politik som organisation : förvaltningspolitikens grundproblem*. 3. uppl. Stockholm: SNS förl.

SOU1995:142 *Att röja hinder för samverkan, egenmakt arbetslinjen. Delbetänkande av Storstadskommittén. Stockholm.*

SOU 1996:85 *Styrning och samverkan. Delbetänkande av delegationen för samverkan mellan offentlig och privat hälso- och sjukvård. Stockholm.*

SOU 2008:128 *Tydligare uppdrag istället för sektorsansvar. Stockholm.*

SOU 2008:34 *Lättare att samverka - förslag om förändringar i samtjänstlagen. Stockholm.*

Säker Trafik (2012) : *Nollvisionen på väg. Trafikverket*

Sørensen, G. (2004). *The transformation of the state : beyond the myth of retreat*. Basingstoke: Palgrave.

Thurén, T. (2007). *Vetenskapsteori för nybörjare*. Stockholm: Liber.

VTI - Systemutformares syn på det delade ansvaret för trafiksäkerheten. Sonja Forward, Lena Levin. 2007-05-09.

Vägtrafiksskador 2012 statistik- Trafikanalys 2013:9.

Vägverket 2008:31. Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet. *Aktörssamverkan mot nya etappmål 2020.*

Övrigt material

Strategiska utmaningar 2012-2021- Trafikverket

Yttrande Vägverket (2009). Tydligare uppdrag – i stället för sektorsansvar

Premeoria Vägverket (2008) TR 80A 2006:15413. ”Strategi för säker användning av vägtransportsystemet”.

Offentligt tryckt

Trafikutskottets betänkande 1982/83:1963 *Sammanlagning av trafiksäkerhetsverkets och vägverkets verksamhetsområden*

Proposition 1984/85:100 *Anslag till Tranksäkerhet*

Motion 1990/91:T431 *Trafiksäkerhetsarbetets rationalisering och samordning*

Motion 1995/96:T49 *Vägverkets sektorsansvar inom vägtransportsystemet m.m.*

Proposition 1996/97:137 *Nollvisionen och det trafiksäkra samhället*

Trafikutskottet betänkande Proposition 2008/09:93