

Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat - en forskningsöversikt

2017-03-10

Susanna Alexius

Ekonomie doktor i företagsekonomi
Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (Score) vid Handelshögskolan i Stockholm och
Stockholms universitet och programansvarig för Offentliga sektorns managementprogram vid
Handelshögskolans vidareutbildning, SSE Executive Education.

Förord

I september 2016 lämnade regeringen två uppdrag till Trafikanalys med syfte att se över preciseringarna av de transportpolitiska målen. Det ena uppdraget gäller preciseringarna för målen i sin helhet, och det andra mer specifikt hänsynsmålets preciseringar för trafiksäkerhet.¹ I uppdragen ingår att analysera hur styrningen och uppföljningen sker, kopplat till de transportpolitiska målen.

Denna promemoria rymmer en sammanställning av forskningsläget avseende mål- och resultatstyrning, med särskild tonvikt vid tillämpning av styrformen i organisationer med mer komplexa uppdrag inom offentlig sektor. Framställningen har fokuserats till de viktigaste generella slutsatserna som kan dras utifrån befintlig forskning inom främst företagsekonomisk, statsvetenskaplig och sociologisk organisationsteori och som bedöms vara relevant för en fördjupad analys av och reflektion över det fortsatta arbetet med att utveckla mål- och resultatstyrningen av transportpolitiken i Sverige.

Promemorian är skriven av ekonomie doktor Susanna Alexius på uppdrag av Trafikanalys. Susanna Alexius är verksam som forskare i företagsekonomi på Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (Score) vid Handelshögskolan i Stockholm och Stockholms universitet och programansvarig för Offentliga sektorns managementprogram vid Handelshögskolans vidareutbildning, SSE Executive Education. Anna Ullström har varit Trafikanalys kontaktperson.

Stockholm, i mars 2017

¹ Uppdrag att se över transportpolitiska preciseringar och lämna förslag till indikatorer för att följa upp de transportpolitiska målen (N2016/05490/TS) och Uppdrag att föreslå transportpolitiska preciseringar avseende trafiksäkerhet (N2016/05492/TS).

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
1 Introduktion	11
1.1 En styrform bland andra.....	11
1.2 En styrform på modet eller på väg ut?	12
1.3 Historiska utvecklingsfaser i mål- och resultatstyrningen.....	13
1.4 Styrformens utgångspunkt: Intentionalitet och rationalitet	15
2 Motiv	17
2.1 Längtan efter förenkling och myten om ett allomfattande mål	17
2.2 Längtan efter effektivisering och risken för suboptimering.....	18
2.3 Jakten på legitimitet. Företagisering på gott och ont	19
3 Målstyrningens detaljeringsparadox	21
3.1 Hur många mål?.....	21
3.2 Hur tydliga mål?	22
3.3 Vem sätter målen?	23
3.4 Tre generella råd.....	24
4 Mätbara resultat - på gott och ont	25
4.1 Att värdera och presentera prestationer.....	25
4.2 Ett kvantitativt resultatspråk	25
4.3 Görs det som mäts?	27
4.4 Ekonomisering	28
4.5 Administrationskostnader.....	29
5 Vad antar mål- och resultat-styrning om människor?	31
5.1 Ett tydligt kontrakt.....	31
5.2 Mer misstro?	31
5.3 Låga innovationsincitament	32
6 Referenser	33

Sammanfattning

Syftet med denna rapport är att presentera en sammanfattande och balanserad översikt över tidigare organisations- och styrningsforskning avseende mål- och resultatstyrning (MRS), med särskild tonvikt vid tillämpning av styrformen i organisationer med mer komplexa uppdrag inom offentlig sektor. Framställningen har fokuserats till de viktigaste generella slutsatserna samt till diskussion av såväl förhoppningar som risker med mål- och resultatstyrning i dessa sammanhang.

Som bakgrund till detta huvudresonemang ges en mycket kortfattad beskrivning av hur styrformen utvecklats sedan 1920-talet. Sammanfattningsvis, från det att mål- och resultatstyrningsidealet utvecklades och anammades inom ramen för delar av den amerikanska staten har styrmodellen det senaste århundradet färdats över världen och via näringslivet tillbaka till den offentliga sektorn.

På senare år har kritiken tilltagit vad gäller New Public Management (NPM) generellt och i synnerhet tillämpningen av MRS i förvaltningar med komplexa uppdrag och en mångfald av intressenter. Dels har kritikerna pekat på att de många justeringarna och anpassningarna av MRS-modellerna för att bättre passa offentliga organisationer indikerar att MRS i själva verket inte erbjuder dem någon enkel helhetslösning. Dels har kritikerna uppmärksammat att införandet av MRS kommit att innebära en gradvis förskjutning av organisationskulturen från fokus på breda och långsiktiga allmänna nyttor till en mer kortsiktig och finansiellt präglad företagslik resultatkultur.

Som den nyinstitutionella organisationsanalysen sedan länge visat empiriskt, är det inte endast en styrforms effektivitet, det vill säga bedömningar av dess styrkraft i den enskilda verksamheten, som påverkar beslut om styrreformer. För sin långsiktiga överlevnad behöver de flesta organisationer även, och rentav främst, beakta hur deras vidare omvärld av olika intressenter ställer sig till styrformen i fråga. En enskild styrforms styrkraft bör alltid betraktas i sitt sammanhang. Den som är i färd med att sjösätta en ny organisationsreform bör alltid fråga sig vilka andra reformer som just nu pågår i den aktuella kontexten och ställa sig frågan hur den nya reformen kan förhålla sig till de existerande på ett fruktbart sätt som gagnar helheten.

MRS vilar på en intentionell förståelse för varför människor beter sig som de gör. Det innebär att styrformen utgår från att människor har förmåga att beakta framtiden i sitt beslutsfattande. Styrformen vilar även på modernitetsideal då den utgår från att människor kommer att fatta beslut som i någon mån förbättrar framtiden. En anda av kalkylerade framsteg inom rätkhåll präglar styridealet och dess förespråkande av en rationell beslutsprocess. Eftersom allmänt delade ideal om individer och organisationer utgår från intentionalitet och rationalitet, uppfattas det i många situationer vara för-givet-taget önskvärt att sätta mål och följa upp resultat. Även om till exempel reformer under beteckningen "NPM" kan "gå ur modet" är det därför mycket som talar för att den starka och socialt styrande idén om det önskvärda i att sträva mot att bete oss som "riktiga individer" och "riktiga organisationer" fortsatt kommer att prägla framtida styrformer.

Idealet om speciella och från omvärlden avgränsade organisationer med kapacitet att fatta egna beslut hjälper till att underblåsa en vanlig myt: myten att det är möjligt och önskvärt att

formulera ett allomfattande "totalmål" för en komplex organisation. Forskning pekar på att målstyrning passar allra bäst för verksamheter som kan specialisera sig på enskilda mål, utan att upplevas ha försummat sitt uppdrag. Särskilt offentliga organisationer med komplexa och konflikterande uppdrag möter en utmaning då de önskar förenkla genom att anta ett fåtal mål. Risken kan vara överhängande att uppenbart försumma någonting av relevans för det komplexa uppdraget.

Ett klassiskt problem med MRS är att styrningen riskerar att ge upphov till suboptimering. Suboptimering innebär att exempelvis processerna för en enskild avdelnings verksamhet optimeras, utan att samtidigt ta hänsyn till om denna effektivisering bidrar till att optimera målfyllnelsen för organisationen som helhet - eller kanske ännu vidare än så, till exempel transport-systemet som helhet eller offentlig sektor som helhet.

Sammantaget står det klart att heterogenitet är både en viktig drivkraft och en central utmaning när det gäller MRS. De empiriska beläggen för framgångsrik tillämpning av MRS i heterogena sammanhang är dock blandade. Medan vissa menar att styrformen kan anpassas till dessa komplexa sammanhang, är andra mer skeptiska till huruvida införandet av MRS har någon reell påverkan på komplexa organisationers faktiska aktiviteter. Oavsett om MRS påverkar den inre effektiviteten eller inte, kan införandet av sådana modeller ha betydelse genom den ökade legitimitet som i vissa fall kan åtnjutas från centrala intressenter då organisationen upplevs modern genom att anpassa sig till rådande managementmoden och styrideal.

En vanlig fälla med MRS är att bättre försöka anpassa målstyrning till en komplex organisations vardag genom att tillåta sig alltför många mål. Ofta precis lika många mål som uppdrag – om inte fler. Avsikten att på detta sätt "spegla" ett komplext och mångfacetterat uppdrag genom att låta mångas hjärtefrågor synas i målformuleringarna kan upplevas rättvist, ge legitimitet och mildra kritiken man annars snabbt möter då somligt prioriterats bort. Risken är emellertid överhängande att införandet av målstyrning i dessa fall mest blir en lek med ord. En ständigt växande "önskelista" av mål riskerar på sikt att ge upphov till en sorts "målinflation" då varje nytt mål som läggs till minskar styrkraften hos de redan existerande målen.

En generell slutsats baserad på studier av MRS i komplexa politiska sammanhang är att det gäller att klokt balansera önskat politiskt signalvärde mot önskad styrkraft då dessa målsättningar i praktiken tenderar att arbeta emot varandra. För varje nytt mål som läggs till fragmenteras uppmärksamhet och resurser och får verksamheten väldigt många mål blir möjligheterna i praktiken mycket stora att tolka in i stort sett allt man vill företa dig i något av de många angelägna målen. Alltså: fler mål ger inte starkare, utan svagare, styrning. Detta kontraintuitiva samband brukar kallas för detaljeringsparadoxen.

Mot bakgrund av insikter om detaljeringsparadoxen talar forskning och praktisk erfarenhet för att målen, ur styrsynpunkt, inte bör vara för många. Helst inte fler än två, kanske tre stycken. Om det är politiskt känsligt att anta så få mål kan emellertid en legitim och praktiskt framkomlig väg att värna det politiska signalvärdet, utan att tappa styrkraften hos ett fåtal vaga mål, vara att fatta beslut om ett fåtal prioriterade områden.

Det är intuitivt att tänka att det måste vara bättre med tydliga, detaljerade mål för en verksamhet. Detaljeringsparadoxen ger emellertid vid handen att det många gånger kan vara mer strategiskt ur ett ledningsperspektiv att nöja sig med att formulera ett fåtal relativt tolkningsbara mål. Om målen utformas i samverkan med de tilltänkta följarna talar mycket för att målen kommer att upplevas som mer relevanta samtidigt som motivationen att följa dem ökar. Genom att översätta vagare övergripande mål till den lokala praktikens eget "språk", blir formuleringarna helt enkelt mer meningsfulla för dem som berörs.

Det vanliga i komplex offentlig verksamhet är att många olika värden "förädlas" i en verksamhet. Såväl planerade/förväntade som oplanerade/oväntade, såväl materiella som immateriella, såväl ekonomiska som icke-ekonomiska värden kan förädlas i organisationens prestationer. En angelägen fråga är hur dessa olika värden värderas sinsemellan av organisationen och dess intressenter och hur denna värdering rymmer med en eventuell tillämpning av MRS för att uppnå och presentera dessa värden.

Många komplexa verksamheter famlar efter rättvisande sätt att visualisera sina svårsmåttade resultat. Ett kvantitativt resultatsspråk gör att resultaten kan verka mer pålitliga och oberoende. Rörelsen mot kvantifierbarhet och mätbara resultat går också som hand i handske med trenden mot ökad ekonomisering av icke-finansiella värden. En viktig fråga är dock vad som händer på sikt med balansen mellan mätbara och svårsmåttade, ekonomiska och icke-ekonomiska resultat. En uppmärksam risk är uppdragsglidning, det vill säga att verksamheten med tiden kommer att riktas in mot aktiviteter med mål som har mätbara resultat, inte sällan fångade i ekonomiska termer. Även om organisationen fäster större vikt vid kvantifierbara resultat än vid resultat som svårligen låter sig kvantifieras, är det dock inte säkert att det som mäts faktiskt blir gjort. I fall då de valda indikatorerna är undermåliga kan det vara mycket svårt att uttala sig om huruvida de ger en tillförlitlig bild av de faktiska resultat som uppnåtts. Oavsett om så är fallet eller inte, kan goda uppvisade så kallade "proxyresultat" vara värdefulla för organisationen ur legitimitetssynpunkt.

En av de största "synderna" för MRS-ivrare är att utan närmare eftertanke begära in en alltför omfattande uppföljningsdokumentation, som sedan inte används. Ofta för att man inte har tänkt på eller har missbedömt omfattningen av den administration som faktiskt krävs för att göra någonting av den insamlade resultatdokumentationen. MRS driver kostnader för att samla in information, för att investera i informationssystem samt för personal. Sådana administrationskostnader är viktiga är beakta i förväg, inte minst i offentliga organisationer som ofta förväntas hushålla med knappa resurser och uppvisa resurseffektivitet. Självklart kan uppföljning bjuda värdefulla lärtillfällen för såväl den målsättande beställaren som den målsatta utföraren. Men för att uppföljningen ska upplevas som ett lärtillfälle snarare än som ett symptom på "besatt mätstörning" (obsessive measurement disorder), behöver processen tillåta reflektion och dialog, vilket tar tid och underlättas av ett pragmatiskt förhållningssätt.

MRS bygger i sin renodlade form på så kallade public choice-teorier som utgår ifrån att den som inte styrs - helst löpande och i detalj - kommer att ta varje chans att agera egennyttigt på bekostnad av organisationens bästa. Ett grundläggande antagande för MRS är misstro gällande individers möjligheter till frihet under ansvar. Något tillspetsat innebär det en risk för att människor blir belönade då de inte tänker utanför boxen. En del forskare varnar för att MRSs underliggande syn på människor kan leda till en kulturell förändring: från en "lita på mig-kultur till en visa mig-kultur" som ger alltför låga innovationsincitament. Ett följdproblem av att försöka tvinga alla att fokusera på det i förväg bestämda målet kan också vara att metoderna för att nå dit kan få för alltför lite uppmärksamhet.

Avslutningsvis pekar generella slutsatser på att MRS lämpar sig bäst för a) verksamhet som går att renodla och effektivisera, utan att centrala värden och uppdrag upplevs gå förlorade, b) verksamhet som är förutsägbar och därmed lättare att planera för, c) verksamhet som har påtagliga resultat som låter sig mätas och kvantifieras samt d) verksamhet av mer stabil karaktär där nytänkande och förändring inte anses vara av högsta vikt.

1 Introduktion

1.1 En styrform bland andra

Målstyrning och resultatstyrning kan betraktas som två olika styrformer inriktade på att styra mot framtida mål respektive genom att mäta historiska resultat.² Eftersom de två styrformerna vanligen används tillsammans kommer denna rapport för enkelhets skull att behandla dem som en gemensam styrform kallad mål- och resultatstyrning, här förkortad MRS.

Jag vill inleda denna rapport om MRS med att betona hur viktig styrkontexten är för en förståelse för enskilda styrformer. Forskarsamhällets specialisering är många gånger av godo men en nackdel kan vara att analyser av fenomen, till exempel en enskild styrforms förtjänster och tillkortakommanden, riskerar att diskuteras som existerade den i ett vakuum eller laboratorium, utan hänsyn till hur styrningen villkoras av och samspelar med den aktuella kontexten. När det gäller MRS är det till exempel rimligt att anta att det spelar roll om målen som sätts rimmar väl med redan delade värderingar, samt gällande normer och regler i den aktuella kontexten eller om målen kanske upplevs hamna i direktkonflikt med annan styrning. Om styrformer tillkommer med avsikt att faktiskt styra verksamheter i en viss riktning (en annan vanlig avsikt kan vara att uppvisa handlingskraft och nå politiska signalvärden), bör man således alltid fråga sig vilken ytterligare styrning som finns i den aktuella kontexten och hur den styrform man önskar lägga till (eller dra ifrån) kommer att påverka styrningen som helhet.

MRS kan vara ett smidigt sätt att, genom beslut om att prioritera ett visst mål eller styra mot ett särskilt resultat, fokusera uppmärksamhet och ge styrningen ny riktning. För en balanserad och integrerad implementering bör dock nyckelintressenter och relationerna till dessa beaktas.³ Ett generellt metodologiskt problem är att det, särskilt i fall då olika former av styrningen upplevs gå hand i hand, är svårt att isolera enskilda styrformers effekter. Exempelvis kan en snabb blick på MRS som ett isolerat fenomen eller metod ge en uppfattning om att det är relativt enkelt att åstadkomma önskad handling genom denna styrning, medan den verkliga styrkontextens faktiska samspel mellan olika styrformer och intressenter och kan ge en betydligt mycket mer komplex bild av marginalnyttan av att till exempel lägga till ännu ett mål eller några nya resultatindikatorer till den existerande styrningen.⁴

Lägger man till nya mål eller resultatmätningar betyder inte det att övrig styrning försvinner. Här bör man särskilt beakta att till skillnad från "outputstyrning" som MRS, är "processtyrning" genom värderingar, normer och regler vanligen mer stabil till sin karaktär,⁵ vilket till exempel kan innebära att ett snabbt beslut om nya mål i praktiken kan visa sig få ingen eller ytterst marginell effekt om målen rimmar illa med exempelvis starka professionella värderingar och normer.⁶ I de flesta sammanhang återfinns såväl outputstyrning som processtyrning. Därtill sker styrning även via "inputstyrning" av resurser, till exempel via budget eller rekrytering.⁷

² Sheehan, 1996; Becker, Antuar & Everett, 2011; Woerrlein & Scheck, 2016.

³ Brignall & Modell, 2000.

⁴ Heckman et al, 1997.

⁵ Furusten, 2007; Scott, 2001.

⁶ Alexius, 2007.

⁷ Boland & Fowler, 2000 s. 419.

Sammanfattningsvis bör en enskild styrforms styrkraft alltid betraktas i sitt sammanhang. Den som är i färd med att sjösätta en ny organisationsreform bör alltid fråga sig vilka andra reformer som just nu pågår i den aktuella kontexten och helst slå ur hågen att dessa andra enkelt kan beslutas eller kommuniceras bort.⁸ Mera fruktbart är det att istället fråga sig hur den nya reformen kan förhålla sig till de existerande på ett fruktbart sätt som gagnar helheten.⁹

1.2 En styrform på modet eller på väg ut?

För att förstå en enskild styrforms styrkraft behöver den som sagt betraktas i sitt sammanhang. Det visar sig att hänsyn till det begränsade närorganisatoriska sammanhanget inte räcker långt. För att förstå hur en enskild styrform tillämpas behöver vi även ta hänsyn till hur och varför den sprids genom samhället. Som den nyinstitutionella organisationsanalysen sedan länge visat empiriskt, är det inte endast en styrforms effektivitet, det vill säga bedömningar av dess styrkraft i den enskilda verksamheten, som påverkar beslut om styrreformer. För sin långsiktiga överlevnad behöver de flesta organisationer även, och rentav främst, beakta hur deras vidare omvärld av olika intressenter ställer sig till styrformen i fråga. För att uttrycka det enkelt har det betydelse om till exempel MRS anses vara "på modet" eller inte. Anses det vara en lämplig styrform för organisationen och dess institutionella kontext?¹⁰

När en viss styrform upplevs vara "på modet" får den många tillskyndare och såväl praktiker som teoretiker sjunger dess lov. När en styrform däremot upplevs vara "på väg ut", är det fler som öppet tar sig ton för att påtala dess upplevda brister. Ofta för att brister tenderar att ge sig till känna då en styrform faktiskt omsatts i beslut och praktik och vi "levt" med den en tid.¹¹

Den nu pågående förvaltnings- och styrningsrörelsen mot mer av så kallad "tillitsstyrning" i offentlig sektor, tar i många fall spjörn mot tidigare New Public Management (NPM)-reformer där MRS varit och är en central delmängd.¹² I ljuset av denna utveckling är det inte förvånande att MRS idag väcker känslor och frågor hos många människor inom och bortom offentlig sektor. Vad har vi att vänta om hörnet? För att återknyta till det inledande temat om behovet av att betrakta en enskild styrform i sitt sammanhang kan man till exempel fråga sig om tillitsstyrning innebär en ökad vikt vid värderings- och regelstyrning och mindre fokus vid MRS. Vad betyder det i så fall för den enskilde, organisationen, kontexten och dess styrning?

De senaste decenniernas stora rörelse mot mer av MRS har resulterat i fostrandet och spridandet av ett stort antal nationalekonomer, controllers, statistiker, konsulter och forskare som kommit att specialisera sig särskilt på MRS. Det sannolika är inte att dessa experter plötsligt kommer att bytas ut eller över en natt kommer att börja främja till exempel tillitsstyrning. Mer sannolikt är att organisationer som önskar vara i framkant av utvecklingen inom förvaltning och management kommer att gå i bräschen för det nya styrmodet genom att anamma idéer och metoder om tillitsstyrning "på ytan", i organisationens "skyltfönster" (till exempel i själv-

⁸ Jämför t ex Holmgren Caicedo et al., 2015 om konsekvenser av Försäkringskassans reform mot minskad detalj- och sifferstyrning. Analysen visar bl a att kvantitativa mätningar och analyser so, som tidigare i stor utsträckning varit en central arbetsuppgift för controllers i organisationen inte försvann med den nya reformen utan snarast ökade i omfattning men anförtröddes andra grupper inom myndigheten.

⁹ Heckman et al., 1997; Guijt, 2005.

¹⁰ Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983; Furusten, 2007; För en longitudinell studie av hur och varför MRS tillämpats i Sida genom åren, se Vähämäki, kommande/2017.

¹¹ Brunsson & Olsen; 1993, Brunsson, 2006.

¹² Hood, 1991; Niemann, 2016; Kommittédirektiv 2016:51 *Tillit i styrningen*.

beskrivningar på webben, i rapporter och officiella uttalanden från högsta ledningen). Samtidigt kommer MRS att spela en fortsatt betydande roll i styrningen av många kärnverksamheter under lång tid framöver.¹³

Sammanfattningsvis har det betydelse för förståelsen för en enskild styrform huruvida den anses vara på modet eller inte – till exempel inom svensk förvaltning och styrningen på transportområdet.

1.3 Historiska utvecklingsfaser i mål- och resultatstyrningen

Syftet med denna rapport är att presentera en sammanfattande och balanserad översikt över vad tidigare organisations- och styrningsforskning diskuterat gällande såväl förhoppningar och fallor med MRS. Som bakgrund till detta huvudresonemang ges i det närmaste en mycket kortfattad beskrivning av hur styrformen utvecklats sedan 1920-talet.

En tillbakablick på MRS som ledarskapsideal under de senaste hundra åren ger vid handen att styrformens framväxt och fokus utvecklats över tid. I tabell 1 beskrivs fyra utvecklingsfaser sedan 1920.¹⁴

Tabell 1. Utvecklingsfaser i mål- och resultatstyrningen. Källa: Bearbetat från Arena, Azzone och Bengo, 2015.

Tidsperiod	Fokus
1920-50	Ekonomiska aspekter på produktion
1950-60	Ekonomiska aspekter på hela organisationen
1960-90	Ekonomiska och icke-ekonomiska aspekter på hela organisationen
1990-	Ekonomiska och icke-ekonomiska aspekter på organisationens påverkan på omvärlden samt spridning till andra sektorer i samhället

I den första fasen (1920-1950) fokuserade MRS-idealet främst på materiell produktion och den övergripande målsättningen var att minska kostnader och öka effektiviteten. I den andra fasen (1950-1960) utvidgades idealet till att även omfatta arbete, aktiviteter och budgetar i organisationers olika enheter och avdelningar. Under denna period var styrningen av det amerikanska försvaret ett tongivande fall, som kom att inspirera MRS-diskussionen.¹⁵ Tankesmedjan *RAND Corporation* hade börjat experimentera med systemanalyser i sitt arbete med det amerikanska försvarsdepartementet i något som kallades för *Planning-Programming-Budget Systems*. Till skillnad från tidigare fokus på främst effekterna i form av antal producerade enheter, var

¹³ Meyer & Rowan, 1977; Brunsson, 2009.

¹⁴ Arena, Azzone & Bengo, 2015.

¹⁵ Zimmerman & Stevens, 2006.

ambitionen nu att även koppla samman produktionen med genomförda aktiviteter. Idealet spreds så småningom till andra delar av den amerikanska staten.

En inflytelserik bok som bidrog till att sprida idealet över världen var Peter Druckers *The Practice of Management* (1954) genom vilken bland annat det internationellt använda begreppet *Management by Objectives* populariserades. Peter Drucker föddes i Österrike, verkade under större delen av sitt liv som konsult och författare i USA och har kallats för en av grundarna till det moderna organisationsledarskapet. En av Druckers mest kända idéer var just målstyrning. Ett underliggande antagande i Druckers syn på målstyrning var att organisationers strävanden inte kunde reduceras till ett enda värde, utan behövde hantera flera och olika mål.

I den tredje fasen (1960-1990) omfattade MRS-idealet ännu fler dimensioner, såsom kvalitet, tid och kundnöjdhet, utöver ekonomiska och finansiella målsättningar. Fram tills dess hade styrningsidealet och organisationens övergripande strategi sällan kopplats samman. I den tredje fasen började dock forskare, experter och praktiker att beskriva mål- och resultatstyrningen som en del av organisations övergripande strategi.

I boken *Relevance Lost* (1987) kritiserade Johnson och Kaplan i Druckers anda den tidiga MRS för att den överbetonat det finansiella perspektivet på bekostnad av andra perspektiv. En annan kritik handlade om att styridealet varit alltför fokuserat vid historiska data och sällan förmått att fånga de mer långsiktiga trenderna. Författarna lanserade snart sin egen metod, *Balanced Scorecard*, i syfte att åstadkomma en mer balanserad styrning genom att integrera det finansiella perspektivet med andra perspektiv (som i grundmodellen var kund, lärande och utveckling, samt interna processer).¹⁶ Ett annat betydelsefullt bidrag från 1980-talet var boken *In Search of Excellence* (1982), vilken bidrog till att begreppet "styra mot resultat" blev en modeterm för företag och organisationer världen runt.¹⁷

I den fjärde och fortfarande pågående fasen (1990- framåt) har MRS-modellerna fortsatt att bli alltmer komplexa då de nu också har ambitionen att ta hänsyn till ekonomiska och icke-ekonomiska faktorer *utanför* organisationens formella gränser. Det kan till exempel handla om hur en organisation påverkar miljön, andra grupper av aktörer eller sociala aspekter. Enligt denna mer omvärldsorienterade inriktning bör årsredovisningar och strategier sträva efter att inkludera indikatorer på hur organisationens aktiviteter påverkar dessa externa faktorer. Vidare har organisationer under senare år i tilltagande grad inlemmat MRS i arbetet med att motivera, kontrollera, belöna och utveckla de anställda, liksom andra kategorier av individer verksamma i organisationen.¹⁸

I denna pågående fas har MRS-idealet populariserats och spritts över samhällets till organisationer i olika sektorer. I rörelsen som ofta sammanfattas under begreppet *New Public Management* (NPM) har föreställningen spritts att inte bara företag bör styras av kontrakt mot mål och resultat, utan också offentliga och ideella organisationer.¹⁹ Förespråkare för NPM påtalar att offentliga organisationer ofta präglades av byråkrati och regelstyrning, men kunde förtydliga sin styrning mot mål och sin kontroll av resultatuppfyllelse.²⁰ Ett exempel på en text som bidragit till att sprida MRS till den offentliga sektorn är Hoods artikel om NPM och dess intellektuella rötter, lockelse och risker för offentlig sektor *A public management for all seasons*?²¹

¹⁶ Se exempelvis Kaplan, 2001.

¹⁷ Peters & Waterman, 1982.

¹⁸ Davenport & Gardiner, 2007.

¹⁹ Hood, 1991.

²⁰ Wong, 2008.

²¹ Hood, 1991.

På senare år har kritiken tilltagit vad gäller NPM och tillämpningen av MRS i offentlig sektor.²² Dels har kritikerna pekat på att de många justeringarna och anpassningarna av MRS-modellerna för att bättre passa offentliga organisationer indikerar att MRS i själva verket inte erbjuder dem någon enkel helhetslösning.²³ Dels har kritikerna uppmärksammat att införandet av MRS kommit att innebära en gradvis förskjutning av organisationskulturen från fokus på breda och långsiktiga allmänna nyttor till en mer kortsiktig och finansiellt präglad företagslik resultatkultur.²⁴

Sammanfattningsvis, från det att mål- och resultatstyrningsidealet utvecklades och anammades inom ramen för delar av den amerikanska staten har styrmodellen det senaste århundradet färdats över världen och via näringslivet tillbaka till den offentliga sektorn och civilsamhället där den under senare tid kommit att kritiserats allt mer.

1.4 Styrformens utgångspunkt: Intentionalitet och rationalitet

En central fråga inom samhällsvetenskapen är varför människor beter sig som de gör. Här finns flera olika teorier som kan ses som delvis överlappande. Inom den så kallade nyinstitutionella organisationsanalysen betonas betydelsen av *regelföljande* för att förklara varför människor beter sig som de gör.²⁵ Medvetet eller omedvetet styrs vi människor av nedskrivna och icke nedskrivna, men allmänt delade handlingsföreskrifter av vad som är tillåtet och passande i olika situationer. För att åtnjuta omvärldens legitimitet och gillande följer vi oftast dessa handlingsföreskrifter. Enligt detta perspektiv ses den enskildes autonomi som relativt begränsad, även om ett visst utrymme för strategisk respons på givna regler och normer vanligen medges.²⁶

En annan, men besläktad, samhällsvetenskaplig teori om varför människor beter sig som de gör, betonar *imitationens* kraft. En tredje lyfter fram människors förmåga till *experimentellt lärande* och innovation genom att pröva sig fram. Ett gemensamt drag för såväl regelföljande, imitationsteori och experimentellt lärande är att förnuftsformerna antar att människor i första hand styrs av det förflutna, genom att beakta regler som redan skrivits samt egna eller andras redan genomförda handlingar.²⁷ En fjärde förnuftsform – *intentionalitet* – märker ut sig från övriga tre (regelföljande, imitation och experimentellt lärande) genom dess betoning på framtiden.

MRS vilar på en intentionell förståelse för varför människor beter sig som de gör. Det innebär att styrformen utgår från att människor har förmåga att beakta framtiden i sitt beslutsfattande. Styrformen vilar även på modernitetsideal då den utgår från att människor kommer att fatta beslut som i någon mån förbättrar framtiden. En anda av kalkylerade framsteg inom räckhåll präglar styridealet och dess förespråkande av en rationell beslutsprocess.

Enligt idealet består en rationell beslutsprocess av fem kronologiska steg: 1) identifiera preferenser, 2) identifiera handlingsalternativ, 3) uppskatta framtida konsekvenser av de olika

²² Exempelvis Forbes, 1998; Kong, 2008; Manville & Broad, 2013; Diefenbach, 2009.

²³ Som Hood, 1991 (s. 2) skriver: "What exactly was the public management Emperor now wearing? Was it an all-purpose and all-weather garment?"

²⁴ Diefenbach, 2009.

²⁵ Se t ex Powell & DiMaggio red. 1991; Johansson, 2002, Brunsson & Brunsson, 2014.

²⁶ Oliver, 1991; Alexius, 2007.

²⁷ Brunsson & Brunsson, 2014.

handlingsalternativen, 4) bedöma hur väl uppskattade konsekvenser av olika handlingsalternativ stämmer överens med de identifierade preferenserna i avsikt att slutligen 5) välja det handlingsalternativ vars framtida konsekvenser överensstämmer bäst med preferenserna.²⁸

Om vi klär den rationella beslutsprocessen i de centrala begreppen inom MRS finner vi att styrformen utgår från att människor har klara preferenser som låter sig uttryckas som *mål*. Man kan sträva mot måloppfyllelse på flera olika sätt och en utgångspunkt är att människor på förhand kan identifiera framtida *resultat* av olika handlingsalternativ och därefter välja det handlingsalternativ vars resultat bäst bidrar till att uppfylla det uppsatta målet. Det är här angeläget att påminna om att detta är idealistiska utgångspunkter. Empiriskt grundad besluts-teori har sedan länge ifrågasatt både i vilken utsträckning verkliga människor i verkliga situationer faktiskt följer rationella beslutsprocesser i sitt handlande. En annan fråga rör i vilken utsträckning vi alls är kapabla till det.²⁹

Trots att uppfattningen om människors begränsade rationalitet (eng. *bounded rationality*) har gott stöd i empirisk grundforskning är den intentionella, rationella beslutsmodellen alltför mycket populär som ideal. Mycket tyder på att detta kan förklaras av en allmänt delad förhoppning om att, i sann modernistisk anda, kunna påverka och förbättra vår framtid genom att bete oss ännu mer som "riktiga individer" och "riktiga organisationer" borde. I dessa ideal finner vi förutom rationalitet också idén att individer och organisationer är speciella och tydligt avskilda från sin omvärld och har möjligheter att fatta egna beslut om framtiden.³⁰ MRS kan ses som ett uttryck för denna önskan, oavsett om mål- och resultatstyrningen gäller en privatperson som anammat *5:2-dieten* eller en offentlig myndighet som anammat *Lean production*.³¹

Sammanfattningsvis; eftersom allmänt delade ideal om individer och organisationer utgår från intentionalitet och rationalitet, uppfattas det i många situationer vara för-givet-taget önskvärt att sätta mål och följa upp resultat. Även om till exempel reformer under beteckningen "NPM" kan "gå ur modet" är det därför mycket som talar för att den starka och socialt styrande idén om det önskvärda i att sträva mot att bete oss som "riktiga individer" och "riktiga organisationer" kommer att prägla även framtida styrformer.³² I praktiken kan därmed skillnader mellan till exempel tillitsstyrning och MRS komma att bli mindre än många kanske i skrivande stund förväntar sig eller befarar.³³

²⁸ Brunsson & Brunsson, 2014.

²⁹ Brunsson & Brunsson, 2014; Brunsson, 1985.

³⁰ Brunsson & Brunsson, 2014.

³¹ Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000.

³² Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000

³³ Holmgren Caicedo et al., 2015.

2 Motiv

2.1 Längtan efter förenkling och myten om ett allomfattande mål

Längtan efter att kunna renodla och reducera komplexitet är en central drivkraft bakom införandet av MRS. Tanken på att helst endast ha *ett* givet mål att sträva emot kan vara mycket lockande, särskilt i mångfacetterade sammanhang där beslutsfattare dagligen möter många och kanske också konflikterande förväntningar. Målet, tänker man sig kanske, ska hjälpa till att prioritera bland alla önskemål och göra det lättare att säga ja till en del och nej till mycket annat.

Idealet om speciella och från omvärlden avgränsade organisationer med kapacitet att fatta egna beslut hjälper till att underblåsa en vanlig myt: myten att det är möjligt och önskvärt att formulera ett allomfattande "totalmål" för en komplex organisation. I boken *Organisationsmyter*³⁴ menar författarna att det varken är möjligt, nödvändigt eller eftersträvansvärt att formulera något precist "totalmål" för en organisation. Ett-målsorganisationen skulle med andra ord vara en organisationsmyt. Författarna utmanar myten om ett "totalmål" genom att beskriva en rad olika slags mål som förekommer i organisationer: formella mål, informella mål och det författarna kallar omedvetna mål (se tabell 2 nedan).

Tabell 2: Exempel på olika typer av mål som kan förekomma i en organisation. Källa: Fritt efter *Organisationsmyter*, 1975.

Typ av mål	Innebörd
Formella mål	<ul style="list-style-type: none">• Mål som emellanåt saknar täckning i verkligheten, men som tillskriver organisationen ett antal i omvärldens ögon goda egenskaper.• Mål som bygger på normer för hur mål bör se ut och som kan sakna egentligt organisationsspecifikt innehåll.• Mål som man har utbildats till att formulera och arbeta efter.
Informella mål	<ul style="list-style-type: none">• Mål som ger en bild av individers, grupper, parters och intressenters ansträngningar i en organisation.• Mål som man har, men som man inte vill eller får nämna.
Omedvetna mål	<ul style="list-style-type: none">• Avser situationer där man tror att man arbetar för att uppnå mål X, men i själva verket rör sig mot det omedvetna målet Y.• Mål som inte tål konfrontation med de egna värderingarna eller den egna jag-bilden.

Att verkliga organisationer kännetecknas av många, ofta vaga och ibland konflikterande föreställningar om vilka organisationens mål är, kan förstås mot bakgrund av att organisationer utgör arenor för aktörer med olika intressen. Gränsen mot omvärlden är i själva verket inte så

³⁴ Westerlund & Sjöstrand, 1975.

skarp och påtaglig som idealet om den styrbara organisationen vill låta påskina.³⁵ Den komplexitet som uppstår på organisationsarenan kan emellertid upplevas både förvirrande och arbetsam att försöka överblicka, vilket när en längtan efter förenkling och väcker ett hopp om att formulera och förankra ett "total-mål" för organisationen. Det kan också te sig lättare att kommunicera både internt och externt om komplexiteten kan reduceras, varför kommunikationsforskningens credo brukat lyda "en organisation – en röst" (också det en myt).

Längtan efter förenkling är som sagt en central drivkraft bakom spridning och tillämpning av MRS. Men det är samtidigt sant att förenkling har ett pris. Den som sätter mål tvingas prioritera öppet. Målet ger därmed en kraftfull signal om att somligt anses *mer* angeläget än annat. Och då är det inte förvånande om förespråkare för det nedprioriterade området går i taket eller blir tysta motståndare mot styrningens implementering.

Det är angeläget att beakta att alla typer av verksamheter inte tycks lika lämpade för förenklingar genom att besluta om ett fåtal mål. Mycket tyder på att målstyrning passar allra bäst för verksamheter som kan specialisera sig på enskilda mål, utan att upplevas ha försummat sitt uppdrag. Det är därför förstäligt att styrformen blivit populär i privatägda aktiebolag där profitmaximering (åtminstone tidigare) setts som en legitimt överordnat målsättning (även om rörelser för företagens sociala ansvar numera ökad förväntningarna på komplexitet i uppdraget även för aktiebolag).³⁶

Sammanfattningsvis är det en myt att en organisation kan samlas kring ett enda "totalmål". Särskilt ideella och offentliga organisationer med komplexa och konflikterande uppdrag möter en utmaning då de önskar förenkla genom att anta ett fåtal mål. Risken kan vara överhängande att uppenbart försumma någonting av relevans för det komplexa uppdraget.

2.2 Längtan efter effektivisering och risken för suboptimering

I demokratiskt förankrade organisationer pågår det ständigt samtal om uppdrag och prioriteringar och mycket kraft får ägnas åt att förklara, förankra och kompromissa. Denna demokratiska trögrörlighet har ett stort värde i många sammanhang, inte minst i offentliga organisationer där medborgare förväntas ta aktiv del i styrningen. Men tid är dyrbart. Har vi tålamod med det som behöver få växa fram under lång tid, i dialog, genom missförstånd och konflikt? I modernitetens anda strävar många idag mot ständiga framsteg och stör sig på det som uppfattar onödigt trögt och ineffektivt.³⁷ En central drivkraft bakom tillämpning av MRS är att minimera denna upplevda tröghet och ineffektivitet. Ett mål kan hjälpa till att rikta uppmärksamheten och kraftsamla och prioritera resurser, till exempel för att effektivisera processer. Men det finns också fall då det som vid första anblick ter sig trögt och ineffektivt, kan ha ett stort värde. Då gäller det att inte effektivisera bort det "av bara farten" utan reflektion.³⁸

Ett klassiskt problem med MRS är att styrningen riskerar att ge upphov till *suboptimering*. Suboptimering innebär att exempelvis processerna för *en enskild* avdelnings verksamhet optimeras *utan* att samtidigt ta hänsyn till om denna effektivisering bidrar till att optimera

³⁵ Brunsson & Sahlin Andersson; 2000.

³⁶ Windell, 2006; Jutterström & Norberg red. 2013.

³⁷ Mårtensson, 2007.

³⁸ Diefenbach, 2009; Alexius & Tamm Hallström, 2014; Alexius & Cisneros Örnberg, 2015.

måluppfyllelsen för organisationen som *helhet* - eller kanske ännu vidare än så, till exempel transportsystemet som helhet eller offentlig sektor som helhet.

”Silos” och ”stuprör” är vanliga liknelser som används för att påminna om suboptimeringsrisker. Klassiska fall hämtas från professionstunga verksamheter som universitet och sjukhus, där en baksida av de professionellas höga specialiseringsgrad är ökade risker för suboptimering på bekostnad av samordning och helhetsansvar.³⁹

Ett verkligt, men anonymiserat fall, kan illustrera denna utmaning: Det stora universitetssjukhuset i Storstaden satte målet att snabba på sin process för cancerdiagnostik. Det visade sig gå utmärkt, bland annat genom att målet hjälpte till att fokusera uppmärksamhet och kanalisera den mest värdefulla resursen för målets uppfyllelse – de erfarna läkarna.

Snart stod det dock klart att den framgångsrika måluppfyllelsen gällande cancerdiagnostik utgjort ett exempel på suboptimering eftersom sjukhusets erfarna cancerläkare *samtidigt* hade i uppdrag att utbilda nya läkare. För att få oerfarna läkarstudenter att bli duktiga på cancerdiagnoser *i framtiden* behöver de få vara med och få försöka själva – kanske göra fel och sedan rätt – under handledning av de erfarna.

Detta anspråk på samtidig måluppfyllelse (snabbast möjliga diagnostik idag och bästa möjliga kompetens för diagnostik i framtiden) medförde således en inneboende konflikt gällande anspråket på den värdefulla resurs de erfarna läkarna utgjorde. Möjligheten att starkt effektivisera endera av processerna (cancerdiagnostik eller läkarutbildning) skulle sannolikt komma att ske på bekostnad av den andra – alltså en överhängande risk för suboptimering.

Sammanfattningsvis visar exemplet på betydelsen av inneboende dilemman och avvägningar, dels mellan olika mål inom ett större uppdrag, dels mellan måluppfyllelse på kort och längre sikt.

2.3 Jakten på legitimitet. Företagisering på gott och ont

Från 1990-talets början och framåt har offentliga organisationer i tilltagande utsträckning inspirerats av och använt traditionella företagsmodeller med målsättningen att förbättra resultat och öka förtroende och påverkan. Det kan ses som ett exempel på *företagisering*, det vill säga reformer som syftar till att göra offentliga organisationer mer företagslika i något avseende.⁴⁰ Sammantaget står det klart att heterogenitet är både en viktig drivkraft och en central utmaning när det gäller MRS.⁴¹ De empiriska beläggen för framgångsrik tillämpning av MRS i heterogena sammanhang är dock blandade. Den amerikanska målstyrningsgurun Peter Drucker har varit en av de främsta förespråkarna för styrformens tillämpning och anpassning till dessa mer komplexa sammanhang. Druckers argument är att ideella organisationers komplexa uppdrag motiverar tillämpning av MRS, i syfte att just renodla och klargöra prestationer.⁴² Enligt viss forskning har lärdomarna från näringslivet visat sig vara värdefulla, speciellt när det gäller områden som strategisk planering, marknadsföring, finansiering, informationssystem och organisationsutveckling.⁴³ Trots att offentliga

³⁹ Mintzberg, 1982/1992.

⁴⁰ Brunsson, 1991.

⁴¹ Arena, Azzone & Bengo, 2015.

⁴² Drucker, 1989: 89.

⁴³ Sawhill & Williamson, 2001; Moxham & Boaden, 2007; Moxham, 2009.

organisationer beskrivs som annorlunda då deras praktik skiljer sig betydligt från företag, menar forskare som ansluter sig till detta optimistiska perspektiv att anammandet av MRS-modeller och – lärdomar från företag kan vara högst relevant också för organisationer med mer komplexa uppdrag.⁴⁴ Andra forskare är mer skeptiska till huruvida införandet av MRS har någon reell påverkan på dessa organisationers faktiska aktiviteter.⁴⁵ De uppmärksammar att det dels saknas tillräckligt med forskning om mål- och resultatstyrningens praktik i komplexa organisationer för att entydiga slutsatser ska kunna dras, dels att offentliga organisationer saknar motsvarighet till den sista radens "eleganta enkelhet" som erbjuder företagen ett vedertaget mått för att mäta deras framgång.⁴⁶ Oavsett om MRS påverkar den inre effektiviteten eller inte, kan emellertid införandet av sådana modeller ha betydelse genom den ökade *legitimitet* som i vissa fall kan åtnjutas från centrala intressenter då organisationen upplevs modern genom att anpassa sig till rådande managementmoden och styrideal.⁴⁷

En skillnad mellan företag och andra organisationer som uppmärksammas i forskningsfältet om MRS, är att de senare saknar en primär målgrupp som är tydligt definierad, homogen i sina intressen och vars intressen går att omformulera i ett för organisationen funktionellt MRS-ideal.⁴⁸ I artikeln med det talande namnet *Measuring the Unmeasurable* skriver exempelvis författaren att det är svårt för ideella organisationer att ta fram "kvantitativa surrogatmått på organisationsprestationer... eftersom [organisationerna] vanligtvis har mål som är mångtydiga och [eftersom] de erbjuder immateriella tjänster".⁴⁹ Än en gång kommer en forskare till slutsatsen att organisationer med diffusa och konflikterande mål ofta får svårt att utveckla och implementera MRS.⁵⁰ Av dessa anledningar drar många slutsatsen att modeller och instrument för mål- och resultatstyrning från näringslivet svårligen kan överföras till förvaltningar och föreningar med komplexa uppdrag.⁵¹ Trots dessa invändningar är det idag ett faktum att många komplexa organisationer ägnar sig åt att mäta och utvärdera mål och resultat i försök att upprätthålla legitimitet och ansvar.⁵² Detta kan förstås som ett sätt för dem att hålla sig i takt med tiden när det gäller moderna ledarskapspraktiker (jämför med avsnitt 1:2).⁵³

⁴⁴ Sawhill & Williamson, 2001; Moxham & Boaden, 2007; Moxham, 2009.

⁴⁵ Arena, Azzone & Bengo, 2015.

⁴⁶ Forbes, 1998; Speckbacher, 2003; Becker, Antuar & Everett, 2011.

⁴⁷ Speckbacher, 2003.

⁴⁸ Brunsson, 1991.

⁴⁹ Forbes, 1998: 184, "surrogate quantitative measures of organizational performance . . . because [they] frequently have goals that are amorphous and offer services that are intangible".

⁵⁰ För liknande slutsatser angående offentliga förvaltningar, se t ex Kravchuk & Schack, 1996 och Heinrich, 2002.

⁵¹ Kong, 2008; Manville & Broad, 2013.

⁵² LeRoux & Wright, 2010; Woerrlein & Scheck, 2016.

⁵³ Moxham & Boaden, 2007; Vähämäki, kommande/2017.

3 Målstyrningens detaljeringsparadox

3.1 Hur många mål?

”Den som gapar efter mycket mister ofta hela stycket” är en gammal devis som är värd att påminna sig om i detta sammanhang. En vanlig fälla med MRS är nämligen att bättre försöka anpassa målstyrning till en komplex organisations vardag genom att tillåta sig (alltför) många mål.⁵⁴ Ofta precis lika många mål som uppdrag – om inte fler. Avsikten att på detta sätt ”spegla” ett komplext och mångfacetterat uppdrag genom att låta mångas hjärtefrågor synas i målformuleringarna kan upplevas rättvist, ge legitimitet och mildra kritiken man annars snabbt möter då somligt prioriterats bort. Riskerna är emellertid överhängande att införandet av målstyrning i dessa fall mest blir en lek med ord. ”Uppdrag” byts mot ”mål”, men särskilt mycket förenkling och effektivisering i styrningen är inte vunnna om prioriteringen uteblir.

En ständigt växande ”önskelista” av mål riskerar på sikt att ge upphov till en sorts ”målinflation” då varje nytt mål som läggs till minskar styrkraften hos de redan existerande målen. En generell slutsats baserad på studier av MRS i komplexa politiska sammanhang, är därför att det gäller att klokt balansera önskat politiskt signalvärde mot önskad styrkraft då dessa målsättningar i praktiken tenderar att arbeta emot varandra.

På varje organisatorisk nivå är det sant – om än något paradoxalt – att ju fler mål en enhet har, desto större reell frihet har den att på egen hand fastställa prioriteringarna för sin verksamhet. För varje nytt mål som läggs till *fragmenteras* uppmärksamhet och resurser och får verksamheten väldigt många mål blir möjligheterna i praktiken mycket stora att tolka in i stort sett allt man vill företa sig i något av de många angelägna målen. Alltså: fler mål ger inte starkare utan *svagare* styrning. Detta kontraintuitiva samband brukar kallas för *detaljeringsparadoxen*.⁵⁵

Saknar de många målen en formell rangordning är det vidare troligt att det uppstår informella rangordningar som med tiden kan medföra att några mål endast får ytterst lite uppmärksamhet, trots att de kanske funnits med bland de beslutade målen en längre tid. Det kan till exempel handla om miljömål och jämställdhetsmål.⁵⁶

Mot bakgrund av insikter om detaljeringsparadoxen talar forskning och praktisk erfarenhet för att målen, ur styrsynpunkt, inte bör vara för många. Helst inte fler än två, kanske tre stycken.⁵⁷ Om det är politiskt känsligt att anta så få mål kan emellertid en legitim och praktiskt framkomlig väg att värna det politiska signalvärdet utan att tappa styrkraften hos ett fåtal vga mål, vara att fatta beslut om ett fåtal *prioriterade områden*. Prioriterade områden kan ägnas särskild uppmärksamhet och resultatutvärdering under en viss tidsperiod och utgör ett empiriskt exempel på det som teoretiskt kallas *sekventiell prioritering*, det vill säga möjligheten att över

⁵⁴ Kravschuk & Schack, 1996.

⁵⁵ Rombach, 1991; Tarschys, 2006.

⁵⁶ Alexius & Tamm Hallström, 2014.

⁵⁷ Tarschys, 2006.

tid hantera komplexa och ibland konflikterande förväntningar genom principen "en sak i taget".⁵⁸

I korthet kan sekventiell prioritering fylla det dubbla syftet att dels signalera till många att mycket anses angeläget, dels värna om möjligheten att behålla styrkraft genom prioritering. En annan fördel med strategin är att den ger en föreställning om rättvisa i förhållande till de berörda intressenterna. De, vars verksamheter för tillfället inte är uttalat prioriterade, kan tänkas "hålla ut" i väntan på att nog snart få komma i fråga. Dessutom kan det finnas de som gärna *slipper* att komma ifråga, till exempel för en särskild resultatutvärdering, och som därmed inte känner sig så missnöjda över att verka inom ett för tillfället mindre prioriterat verksamhetsområde.

En annan och besläktad strategi som är vanligt förekommande på komplexa politik- och verksamhetsområden är så kallat *organiserat hyckleri*.⁵⁹ Det låter drastiskt med hyckleri, men det som avses med begreppet är den i organisationer mycket vanliga strategin att hålla många olika intressenter nöjda över tid genom att *särskilja* prat, beslut och handling istället för att, som den rationella modellen anger, låta dessa tre gå hand i hand (jämför avsnitt 1.4). Om, vid samma tidpunkt, intressentgrupp 1 får höra att de är prioriterade (prat), intressegrupp 2 får ett beslut som indikerar prioritering och intressegrupp 3 faktiskt blir föremål för till exempel ökad resurstilldelning, är detta ett exempel på tillämpning av organiserat hyckleri. Exempelvis kan man höra politiker prata varmt om miljö, besluta om mål för jämställdhet, men sedan avvakta med eller helt avstå från att skrida till verket.

3.2 Hur tydliga mål?

I komplexa sammanhang märks en längtan efter att förenkla det komplexa och effektivisera det tröga. Som en följd av dessa ambitioner märks ofta försök att förtydliga det vaga. Det är intuitivt att tänka att det måste vara bättre med tydliga, detaljerade mål för en verksamhet. Ett vanligt argument för detta handlar om motivation, där utgångspunkten är att det måste vara svårare att engagera människor att arbeta mot ett vagt formulerat mål som riskerar att framstå som abstrakt och kanske rentav ointressant. Ett annat vanligt argument handlar om makt och hierarki, där utgångspunkten är att ledare behöver sätta press på verksamheten för att faktiskt kunna uppnå önskade resultat, och hur ska det gå om måluppfyllelsen är öppen för tolkningar?

Den ledare som lockas att snickra länge på exakta ordalydelser och preciseringar för att där efter presentera dem som ett faktum för de berörda, bör emellertid beakta att empirisk forskning visat att vaga mål många gånger faktiskt kan innebära en fördel för ledningen.⁶⁰ En anledning till det är att vaga målformuleringar ger ledningen möjlighet att utforma sina preferenser efter hand, genom *efferrationalisering* sedan den sett vad organisationen faktiskt åstadkommit.⁶¹

Ytterligare en risk med alltför detaljerade mål, såvida målet inte är dynamiskt, kan vara att prestationen tenderar att hamna just på eller strax över målet. På praktikerspråk används ibland uttrycket "räkna pinnar" för att beteckna ett sådant okritiskt förhållningssätt till kvan-

⁵⁸ Cyert & March, 1963.

⁵⁹ Brunsson, 1989.

⁶⁰ Heinrich, 2002.

⁶¹ Tarschys, 2006.

titativt formulerade mål. Ett sådant förhållningssätt medför flera risker. En risk är att incitamentet att prestera över målet blir för litet. En annan risk är suboptimering till följd av ett för ensidigt fokus vid de egna "pinnarna".

Sammanfattningsvis ger detaljeringsparadoxen vid handen att det många gånger kan vara mer strategiskt ur ett ledningsperspektiv att nöjda sig med att formulera ett fåtal relativt tolkningsbara mål. Essensen fångas väl i förvaltningsforskaren Tarschys talande uppsatstitel "*Må utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat*".⁶²

3.3 Vem sätter målen?

En annan central fråga när det gäller MRS är vilken betydelse det har för målens styrkraft *vem* det är som formulerar målen. Ännu en anledning till att vaga målformuleringar kan vara att föredra ur ett styrningsperspektiv är att ytterst detaljerade målskrivningar – oftast helt tvärt emot avsikten – kan få en minskad förankring i verksamheten hos dem som inte förstår eller känner igen sig i exakta formuleringar som "snickrats på kammaren" för att därefter presenteras för de tilltänkta följarna. Om inte organisationen i fråga präglas av en stark hierarki- och orderföljartradition kan reaktionen mycket väl blir något i stil med "det här verkar vara något som ledningen är upptagen med, det verkar i alla fall inte direkt gälla mig och min verksamhet".

Om målen utformas i samverkan med de tilltänkta följarna talar mycket för att målen kommer att upplevas som mer relevanta samtidigt som motivationen att följa dem ökar.⁶³ Det finns också forskning som visar att om organisationer är villiga att i förväg konsultera anställda och integrera den enskilda organisationens förutsättningar, värderingar och uppdrag i MRS kan det vara till direkt nytta för såväl ledare som anställda.⁶⁴ Kulturell variation bör beaktas – i vissa länder och sammanhang anses det märkligt att involvera medarbetare i målsättning – men i den skandinaviska kontexten märks en spänning mellan förväntningar om *delaktighet* respektive förväntningar på ledare att *själva* formulera målen för verksamheten eftersom det anses vara en klassisk ledningsuppgift.⁶⁵

Ett sätt att hantera dessa avvägningar mellan att låta målföljare respektive ledare sätta mål, kan vara att på övergripande organisationsnivå sträva mot att sätta endast ett fåtal vagare mål som varje lokal verksamhet därefter får i uppdrag att konkretisera på ett sådant sätt att målen upplevs relevanta och motiverande för just dem. Inom organisationsteorin talar man om det generella behovet av att *översätta* och *redigera* idéer och handlingsföreskrifter för att dessa ska spridas och få förankring i olika lokala verksamheter.⁶⁶ Genom att översätta vagare övergripande mål till den lokala praktikens eget "språk", blir formuleringarna helt enkelt mer meningsfulla för dem som berörs och är tänkta att styras av målen.⁶⁷

Ett exempel på styrning genom ett vagt övergripande mål kombinerat med prioriterade områden med särskilda resultatutvärderingar kan hämtas från folkbildningspolitiken. År 2014 fastställde riksdagen följande folkbildningsmål:

⁶² Tarschys, 2006.

⁶³ Sharp & Brock, 2012; Holmgren Caicedo et al., 2015.

⁶⁴ Becker, Antuar & Everett, 2011.

⁶⁵ Brunsson & Brunsson, 2014.

⁶⁶ Czarniawska & Sévon, red. 2006, Johansson, 2002.

⁶⁷ Se t ex McKeivitt & Davis, 2016 som analyserar konsekvenserna av olika översättningar av det vaga begreppet *Value for Money* i offentlig sektor i Irland.

Folkbildningen ska ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället.⁶⁸

Formuleringen är vag och öppnar därmed upp för många olika aktörer och aktiviteter inom folkbildningens domäner. Dock fortsätter målskrivningen med följande passus som lyfter fram fyra särskilt prioriterade områden:

Inom den vida ram som statens övergripande syften utgör, inriktas enskilda nationella utvärderingar mot frågor av särskild relevans för folkbildningen. Under 2000-talet har uppmärksamhet bland annat ägnats åt användningen av informationsteknik inom folkbildningen, folkbildningens betydelse för lokal utveckling, folkbildningens pedagoger samt folkbildningen i ett mångkulturellt perspektiv.⁶⁹

På detta sätt kan det således vara möjligt att balansera styrkraft och politiskt signalvärde i styrningen.

3.4 Tre generella råd

Sammanfattningsvis kan forskningen på området ställa sig bakom följande tre generella råd vid implementeringen av MRS:

1. Implementera långsamt och stegvis och tillse brett deltagare i framtagandet av målen – eftersom det minskar motstånd och ökar möjligheten till konstruktiv feedback och lärande.
2. Låt de övergripande målen vara få, men vaga, så att de som ska styras av dem får visst tolkningsutrymme och möjligheter att översätta de övergripande målen till lokala mål.
3. Om det politiska signalvärdet är centralt, komplettera med prioriteringar enligt strategin om sekventiell prioritering.

⁶⁸ Folkbildningspropositionen *Allas kunskap – allas bildning*, 2014.

⁶⁹ Folkbildningspropositionen *Allas kunskap – allas bildning*, 2014.

4 Mätbara resultat - på gott och ont

4.1 Att värdera och presentera prestationer

En grundtanke bakom mål- och resultatstyrning är, som tidigare nämnts, att det ska bli lättare att fokusera och till exempel fördela knappa resurser i en komplex verksamhet.⁷⁰ Presentation av både mål och resultat är härvid centralt, eftersom det intentionella, rationella idealet (jfr avsnitt 1.4) framhåller att det bör gå lätt att bedöma hur resultatet förhåller sig till det uppsatta målet. Det vanliga, i komplex offentlig verksamhet är att många olika värden "förädlas" i en verksamhet. Såväl planerade/förväntade som oplanerade/oväntade, såväl materiella som immateriella, såväl ekonomiska som icke-ekonomiska värden kan förädlas i organisationens prestationer.⁷¹ En angelägen fråga är hur dessa olika värden värderas sinsemellan av organisationen och dess intressenter och hur denna värdering rimmar med en eventuell tillämpning av MRS för att uppnå och presentera dessa värden.

4.2 Ett kvantitativt resultatspråk

Många studier, inte minst inom den sociologiska subdisciplinen Värderings- och utvärderings-sociologi (*Sociology of Valuation and Evaluation, SVE*) har visat att våra uppfattningar om vad någonting är värt påverkas av möjligheterna att visualisera värdet, till exempel genom kvantifiering.⁷² Logiken är enkel. Förädlade värden, eller resultat som är lätta att påvisa och mäta på ett till synes objektivt sätt förenklar kommunikationen av prestationer. Ett kvantitativt resultatspråk – till exempel Excelltabeller och diagram – kan få en *air* av objektiva fakta som, särskilt på avstånd, gör att resultaten kan verka mer pålitliga och oberoende. Trots att många studier inom företagsekonomi och ekonomisk sociologi om värdering och utvärdering visat att tillsynes neutrala instrument och procedurer ofta är ideologiskt färgade.⁷³

För att illustrera förväntningarna om ett kvantitativt resultatspråk kan vi ta några exempel från ideell sektor. Den ideella organisationen AFS som arbetar med interkulturell utbildning valde att inleda sin verksamhetsberättelse för år 2014 med följande ord:

Vi vet att genom AFS verksamhet berörs och förändras människors liv. Vi vet att vi har verktyg och metoder att öka kunskapen och förståelsen för andra kulturen. Vi vet att det finns en "AFS Effect". Tillsammans behöver vi sprida det till andra så att AFS blir synligt och relevant för fler.⁷⁴

⁷⁰ Lowe, 2013.

⁷¹ Boland & Fowler, 2000.

⁷² Espeland & Stevens, 1998; Lamont, 2012.

⁷³ Espeland & Stevens, 1998; Lamont, 2012.

⁷⁴ AFS verksamhetsberättelse för år 2014, ur förordet.

En annan ideell organisation, KFUM Sverige, som erbjuder mötesplatser för barn och unga, valde att inleda sin verksamhetsberättelse på följande sätt: "Två verksamhetsår ska sammanfattas. Mycket spännande har hänt, det är ett sätt att sammanfatta".⁷⁵

Frågan är emellertid om de som inte är direkt berörda av AFS och KFUMs verksamheter och kan uppleva dessa på nära håll nöjer sig med att *lita* på organisationerna då de uppger att mycket spännande har hänt och att *de* vet att de uppnår goda resultat – fastän resultaten är svåra att uppvisa. Om utfästelserna inte faller i god jord, vad händer då på sikt med dessa svårsmåttade verksamheter? Kommer de att påtvingas en kvantitativ kostym för att "det är så resultat måste rapporteras för att vara trovärdiga idag"? Många i komplexa verksamheter famlar efter rättvisande sätt att visualisera sina svårsmåttade resultat. Ett tredje exempel från ideell sektor och biståndsorganisationen Human Bridge får illustrera denna utmaning. I förordet till sin årsredovisning ger verksamhetsledaren uttryck för utmaningen att kommunicera svårsmåttade prestationer:

Hur mäter vi insatsen? Ja, vi kan naturligtvis redogöra för den exakta kostnaden Human Bridge har för att samla in, sortera, renovera och packa de olika artiklarna vi tillhandahåller. Däremot är det svårt att mäta hur många människor som berörs av en viss insats. Det kan t ex handla om ett regionsjukhus som har ett upptagningsområde på fyra miljoner människor. Har Human Bridge därmed berört samtliga dessa individer? Knappast. Å andra sidan kan vi med säkerhet konstatera att vi skapat förutsättningar för dessa människor att få en bättre vård i den händelse att de måste uppsöka sjukhuset. [...] Väsentligt lättare är det då att mäta insatser i form av antalet personer som under ett år bereds praktikplatser inom vår verksamhet...⁷⁶

En annan viktig fråga är vad som händer på sikt med balansen mellan mätbara och svårsmåttade resultat. En uppmärksam risk kan vara så kallad *uppdragsglidning*, det vill säga att verksamheten med tiden kommer att riktas in alltmer mot aktiviteter med mål som har mätbara resultat. Med förvaltningsforskaren Tarschys ord:

Det mätbara, det vägbara och det beräkningsbara tar överhanden över andra aspekter. Kvantitet tränger undan kvalitet, ytan döljer djupet, det fysiskt påtagliga skymmer det andliga och ogripbara.⁷⁷

Varför kan det då bli så? Det engelska uttrycket "What get's measured, get's done" rymmer förhoppningen om chanserna är större att någonting faktiskt blir gjort om det är mätbart.⁷⁸ Med hänsyn till detaljeringsparadoxen (jämför avsnitt 3) är det visserligen inte säkert att så blir fallet om målen (och resultatindikatorerna) är för många. Om vi emellertid bortser från insikten om att styrkraften försvagas vid alltför många mål, finns det en annan stor fördel med mätbara resultat. Den som enkelt kan kommunicera sina prestationer internt och externt har vanligen bättre chanser att åtnjuta resurser och legitimitet och därmed att överleva på sikt. Oftast nöjer sig inte omvärlden med en uttalad ambition om att *sträva* mot ett visst mål. Många menar därför att det orealistiskt att bara sätta mål utan att följa upp dem: mål behöver kompletteras med mätbara indikatorer om måluppfyllnad för att få verklig styrkraft (och det är bland annat därför målstyrning och resultatstyrning vanligen används tillsammans).

⁷⁵ KFUM Sverige, ur verksamhetsberättelsen för år 2013/2014.

⁷⁶ Human Bridge, ur årsredovisningens 2014, förordet.

⁷⁷ Tarschys, 2002: 62.

⁷⁸ Wong, 2008.

Svårigheten med att mäta och bedöma uppfyllelse av uppdraget i organisationer med komplexa uppdrag är något av ett evigt ämne inom forskning och praktisknära samtal.⁷⁹ En kompromiss för dessa organisationer kan vara att försöka hitta *något* som låter sig mätas och räknas. När Human Bridge använder uttrycksfulla foton för att försöka fånga glädjen deras julklappspaket skänkt fattiga barn utomlands, får vi samtidigt veta att "33 075 julklappar slogs in under 2014 års Aktion Julklappen".⁸⁰

Sammanfattningsvis leder både ideal och erfarenheter många personer och organisationer att lägga jämförelsevis stor uppmärksamhet och vikt vid kvantifierbara resultat.

4.3 Görs det som mäts?

Låt oss titta närmare på det vanliga antagandet om att det som mäts blir gjort. Även om det många gånger är så att organisationen fäster större vikt vid kvantifierbara resultat än vid resultat som svårligen låter sig kvantifieras, är det fortfarande inte säkert att det som mäts faktiskt blir gjort. I fall då de valda indikatorerna är undermåliga kan det vara mycket svårt att uttala sig om huruvida de ger en tillförlitlig bild av de *faktiska* resultat som uppnåtts.⁸¹ Inom ekonomistyrningen talar man ibland om *proxyresultat* (efter engelskans approximations), det vill säga en *uppskattning* av prestationer snarare än en avbildning av vad som faktiskt åstadkommit i kärnverksamheten.⁸² Oavsett hur bristfälliga eller slumpmässigt härledda indikatorerna är kan styrningen ibland få ett eget liv och man kan fråga sig vem som håller i rodret?⁸³ Ibland händer det förstås att verksamheter med svaga underliggande prestationer medvetet manipulerar resultatuppföljningen på ett sådant sätt att mätningarnas resultat optimeras.⁸⁴

Med ett organisationsteoretiskt begrepp kan man tala om *särkoppling* då resultatredovisningsstrukturen aktivt skiljs från kärnverksamheten.⁸⁵ Den empiriskt grundade särkopplingsteorin säger oss att en organisation som vill åtnjuta omvärldens legitimitet och resurser bör medverka till återskapandet av de "rationaliserade myter och ceremonier" som uppfattas förknippade med en populär managementidé som exempelvis MRS.⁸⁶ Ett exempel på en sådan rationaliserad myt kan vara myten att det alltid är möjligt och önskvärt att på förhand detaljplanera en stor organisations värdeskapande ett helt år framåt. Exempel på rationaliserade ceremonier kan vara att genomföra en budgetprocess i förhållande till uppsatta mål samt att med viss regelbundenhet låta organisationens ekonomiansvariga sammanställa och rapportera uppnådda resultat, enligt ett urval av indikatorer (som inte nödvändigtvis blir föremål för någon djupare kritisk analys).⁸⁷

Det finns många som tänker på rapportpraktiken som ett "nödvändigt ont", någonting som sker lite vid sidan av den ordinarie verksamheten och som följer sin egen logik. I en utredning av hur statliga företag förhöll sig till ett nytt lagkrav på att använda sig av miljöstyrningsinstrumentet GRI, fann författarna att de kunskaper som ökat mest i bolagen var kunskaper om

⁷⁹ Forbes, 1998; Sawhill & Williamson, 2001; O'Neill & Young, 1988: 3; Sheehan, 1996; Sawhill & Williamson, 2001, Brunsson, 2000.

⁸⁰ Human Bridge, ur årsredovisningens 2014, förordet.

⁸¹ Radin, 2000.

⁸² Heinrich, 2002; Lowe, 2013.

⁸³ Tarschys, 1978.

⁸⁴ Courty & Marschke, 1997; Heinrich, 2002.

⁸⁵ Meyer & Rowan, 1977.

⁸⁶ Meyer & Rowan, 1977.

⁸⁷ Meyer & Rowan, 1977. Se även t ex Powell & DiMaggio, 1991.

själva rapportpraktiken snarare än kunskaper om mer miljövänliga processer i kärnverksamheten.⁸⁸

Vad som bör definieras som ett "riktigt resultat" och inte, är närmast ett vetenskapsfilosofiskt spörsmål, men det är en samvetsfråga för många organisationer huruvida man tar sig tid att reflektera över den roll de valda indikatorerna spelar i verksamheten. Upplevs det måhända mest angeläget att kunna uppvisa goda resultat?

Sammanfattningsvis finns det en risk för att det som *kan* mätas blir gjort och det som inte mäts skjuts åt sidan. En knäckfråga för organisationer som vill fortsätta att uppmuntra till förädling av värden som inte lätt låter sig mätas, är därför hur dessa svårsmäta resultat kan kommuniceras på ett trovärdigt sätt. En annan och mer utmanande lärdom är att de uppvisade och kvantifierade resultaten ibland säger mindre än man tror om de "faktiska", underliggande prestationerna i kärnverksamheten. Samtidigt gäller att de uppvisade *proxyresultaten* trots det kan vara värdefulla ut legitimitetssynpunkt. Ställer alltför många parter, alltför olika och detaljerade krav på en och samma organisation kan ett pragmatiskt sätt att hantera denna komplexitet vara att *särkoppla* rapportpraktiken från kärnverksamheten med förhoppning om att en legitim fasad prydd av kvantitativa indikatorer räcker långt för att signalera och skapa förtroende för de inre processerna.

4.4 Ekonomisering

Under senare decennier har ekonomiämnet varit starkt i ropet och fler ekonomer än någonsin har utbildats och funnit sig tillrätta, också i förvaltningar och föreningar. Detta har bidragit till att normalisera "ekonomiseringen" av icke-finansiella värden.⁸⁹ I allt fler sammanhang har det blivit normalt att prata "ekonomiska", att uttrycka det icke-ekonomiska som om också det handlade om kronor och ören.⁹⁰ Det brukar kallas *jämställbarhet* (eng. *commensuration*) och innebär att icke-ekonomiska mål och värden översätts till ekonomiska.⁹¹ Exempel på jämställbarhet kan vara att uttrycka miljömässiga och ekonomiska nyttor i termer av intäkter och kostnader. Som när vi frågar oss hur mycket en spelberoende kostar sin kommun eller hur mycket en jämställd styrelse kan bidra med till organisationens ekonomiska omsättning. Och som då vi talar om miljövärden i termer av koldioxidutsläppsrätter som kan köpas och säljas på en speciell marknad för utsläppsrätter.⁹²

Rörelsen mot kvantifierbarhet och mätbara resultat, som främjas av mål- och resultatstyrning, går som hand i handske med denna trend mot ökad ekonomisering av det icke-finansiella. Bland annat eftersom de som arbetar med resultatrapporter, till exempel controllers, ibland har en ensidigt ekonomisk syn på resultat. I en studie av ägarstyrningen av statliga bolag med särskilt samhällsuppdrag fann forskarna en stark önskan hos tjänstemännen på Regeringskansliet om att förenkla det komplexa och tona ner värdekonflikter mellan ekonomiska och icke-ekonomiska mål. Populära *metavärden* som "transparens, professionalisering", "effektivitet" och "vetenskaplig kvalitet" var centrala språkliga resurser i ansträngningarna att, så långt möjligt, kvantifiera och ekonomisera bolagens samhällsuppdrag. Den uttalade ambitionen om *värdeheterarki* – lika vikt vid alla förändrade värden, ekonomiska som icke-ekonomiska, begränsades i praktiken till en tydlig *värdehierarki* – där samhällsnyttor på flera olika

⁸⁸ Borglund et al., 2010.

⁸⁹ Se t ex Wijkström & Af Malmberg, 2005.

⁹⁰ Angell Øygarden, 2001; Brunsson et al., 2015.

⁹¹ Espeland & Stevens, 1998.

⁹² Alexius & Tamm Hallström, red. 2014; Brunsson et al., 2015.

sätt kom att underordnas direkta ekonomiska resultat som till exempel utdelning och avkastning på ägarnas kapital. Icke-ekonomiska mål översattes till ekonomiska eller/och avgränsades till att gälla en enskild avdelning eller projekt i bolaget.⁹³

4.5 Administrationskostnader

Att inte ha för många mål för en verksamhet är viktigt eftersom det underlättar den prioritering och det fokus som MRS vill främja. Men det finns ännu en anledning till att det är klokt att ha få mål: administrationskostnader.

En av de största "synderna" för MRS-ivrare är att utan närmare eftertanke begära in en alltför omfattande uppföljningsdokumentation, som sedan inte används. Ofta för att man helt enkelt inte har tänkt på eller har missbedömt omfattningen av den administration som faktiskt krävs för att göra någonting av den insamlade resultatdokumentationen. Forskning om ideella organisationer visar till exempel att processen med att utveckla och använda MRS i flera fall upplevs som att den mest "konsumerar tid och papper" med begränsad påverkan på organisationens arbete.⁹⁴ Några generella samvetsfrågor gör sig därmed gällande: finns det lust och beredskap att arbeta fram resultatanalyser, att omsätta dessa i framtidsytande och detaljerade prestation- och effektmål, åtföljda av återrapporteringskrav? Finns det tankar om hur den ofta omfattande och detaljerade information ska behandlas och användas?

Det vanliga är att måluppfyllelsen följs upp med jämna mellanrum och att varje sådant tillfälle driver administration, till exempel i form av mätning av olika indikatorer samt skrivande och kommunikation av rapporter. Forskningen lyfter fram att MRS generellt driver kostnader för att samla in information, för att investera i informationssystem samt för personal.⁹⁵ Sådana administrationskostnader kan vara viktiga är beakta i förväg, inte minst i offentliga organisationer som ofta förväntas hushålla med knappa resurser och uppvisa resurseffektivitet.⁹⁶

För det första bör ledningen tänka på att om den formulerar detaljerade mål- och resultatkrav för verksamheten, kan detta ses som ett slags kontrakt där ledningen förbinder sig att förse organisationen med de resurser som den anser krävs. Det är som Tarschys så träffande skriver: "Rationalistiska styrmodeller kan ge ett kärkommet tillfälle att skriva ut en detaljerad faktura för de kommande årens verksamheter och få en signatur på notan".⁹⁷

För det andra bör ledningen tänka på att om den först formulerar detaljerade mål- och resultatkrav för verksamheten, men därefter inte ger en kvalitativ återkoppling kring måluppfyllelsen kan detta verka demoraliserande. Hamnar utvärderingarna ständigt i ett "svart hål" utan återkoppling kan det skapa missnöje och trötthet på ännu en tillsynes meningslös, men tidskrävande, granskningsritual.⁹⁸

När mål- och resultatstyrning används för styrning av organisationens externa relationer – till exempel i styrning av dem som får bidrag av organisationen eller av dem som är leverantörer till organisationen – måste ledningen även beakta suboptimeringsrisker. Ofta tänker man alltför snävt, endast på det egna kontraktet med leverantören, utan att beakta helheten: att motparten kanske har 10-15 eller flera hundra olika uppdragsgivares mål och rapportkrav att

⁹³ Alexius & Cisneros Örnberg, 2015.

⁹⁴ Zimmerman & Stevens, 2006: 324.

⁹⁵ Arena, Azzone & Bengo, 2015.

⁹⁶ Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014.

⁹⁷ Tarschys, 1974 s. 21.

⁹⁸ Power, 1999.

förhålla sig till. En sådan situation kan sammantaget ta mycket tid från kärnverksamheten och riskera att lägga tyngre fokus vid att uppvisa resultat än vid att åstadkomma dem i praktiken.

Inställningen till mål- och resultatstyrning kan vidare förväntas påverkas av den egna rollen. Är man målsättare och resultatutvärderare är det lätt hänt att önska sig mer detaljerade uppföljningsrapporter och tänka att det främjar kvalitet och lärande. Är man däremot själv målsatt och utvärderad ligger det närmare till hands att se styrningen som onödigt kontrollerande och kanske rentav som ett uttryck för misstro. Den som befunnit sig i bägge rollerna kan dock vara mer pragmatisk av hänsyn till systemet som helhet vilket kan öppna för en ärlig dialog om möjligheter att i praktiken balansera olika målsättares krav och önskemål.

Självklart kan uppföljningstillfällen vara värdefulla lärtillfällen för såväl den målsättande beställaren som den målsatta utföraren. Men för att uppföljningen ska upplevas som ett lärtillfälle snarare än som ett symptom på "besatt mätstörning" (*obsessive measurement disorder*), behöver processen tillåta reflektion och dialog vilket tar tid och underlättas av ett pragmatiskt förhållningssätt.⁹⁹

⁹⁹ Vähämäki et al., 2011.

5 Vad antar mål- och resultatstyrning om människor?

5.1 Ett tydligt kontrakt

Ett återkommande dilemma i alla sorters organisationer är att harmonisera individers agerande och organisationens behov och mål.¹⁰⁰ Med ökande krav på resultat, effektivitet och kostnadsmedvetenhet följer ytterligare förhoppningar om att olika styrningsideal ska kunna bidra till att främja individers effektivitet. Organisationer är med andra ord beroende av att de anställdas agerande bidrar i högsta grad till organisationens kollektiva mål. Till detta kommer att de flesta organisationer arbetar med frågor relaterade till att attrahera, motivera och behålla individer.¹⁰¹

Ett instrument för att stärka relationen mellan individ och organisation kan vara mål- och resultatstyrning.¹⁰² Traditionellt har mål- och resultatstyrning av individer i organisationer implementerats som ett instrument, eller kontrakt, för att tydliggöra organisationens krav och individens skyldigheter samt utvärdera individens agerande och bidrag till organisationens gemensamma mål. Snarare än kontroll skulle avsikten med mål- och resultatstyrning i detta sammanhang kunna vara att tydliggöra organisationens mål och strategier och därigenom uppmuntra organisationens individer att bidra till dessa. Viss forskning menar att MRS därmed leder till högre tillfredsställelse och motivation samt lägre grad av omsättning av människor i organisationer.¹⁰³

5.2 Mer misstro?

MRS bygger i sin renodlade form på så kallade *public choice*-teorier, som utgår ifrån att den som inte styrs – helst löpande och i detalj – kommer att ta varje chans att agera egennyttigt på bekostnad av organisationens bästa. Ett grundläggande antagande för styrningen är således misstro när det gäller möjligheterna till frihet under ansvar. Tanken är att organisationen presenterar bättre om friheten begränsas och kraften fokuseras till ett på förhand specificerat mål. Ofta kompletteras målet dessutom med ett antal mätbara resultatindikatorer. Något tillspetsat innebär detta att människorna i organisationen blir belönade då de *inte* tänker utanför boxen. Att ifrågasätta målet eller resultatindikatorerna är ingenting som brukar uppmuntras. Det gäller att visa sig lydig och att hålla sig till den i förväg uppställda planen.

På ett nätverksseminarium för bidragsgivande myndigheter för några år sedan berättade en erfaren bidragshandläggare på Arvsfonden om sina farhågor kring trenden mot ökad uppföljning och kontroll. Under 15 år hade hon endast varit med om två fall av ekonomiska oegentligheter, där ett av de två fallen visade sig vara ett nybörjarmisstag snarare än en medveten förskingring. "Är det verkligen rimligt att ådra hela systemet dessa ökade

¹⁰⁰ Davenport & Gardiner, 2007.

¹⁰¹ Becker, Antuar & Everett, 2011.

¹⁰² Selden & Sowa, 2011.

¹⁰³ Selden & Sowa, 2011.

administrativa kostnader?” frågade hon sig och spådde, i likhet med flera forskare, att sådana reformer kunde komma att få oavsiktlig verkan: *mer* misstro i systemet, snarare än mindre.¹⁰⁴ En del forskare varnar för att mål- och resultatstyrningens underliggande syn på människor kan leda till en kulturell förändring: från en ”lita på mig-kultur till en visa mig-kultur”.¹⁰⁵ Oron inkluderar även att mål- och resultatstyrningen kan komma att urholka traditionella värderingar som präglat förvaltningar.¹⁰⁶

5.3 Låga innovationsincitament

Ett följdproblem av att försöka tvinga alla att fokusera på det i förväg bestämda målet kan också vara att metoderna för att nå dit kan få för lite uppmärksamhet. Som förvaltningsforskarna Sundström och Premfors så klokt uttryckt det: ”Det intressanta ligger ju inte i att säga att polisens mål är att minska brottsligheten, utan i att ha idéer om *hur* brottsligheten ska minskas”.¹⁰⁷

Jämfört med professions- och regelstyrning (att styra processen med hänvisning till gemensamma normer och regler) rymmer MRS också vanligen mindre förståelse för värdet av att kunna avvika från en plan om man kommit på bättre tankar. Medan professions- och regelstyrning ger människor handlingsutrymme i förlitan på att de kommer att handla inom givna ramar (normer och regler) är MRS typiskt mer stelbent inriktad på ett visst ”kontrakt” om måluppfyllelse och resultatleverans. I vissa budgetstyrda organisationer, till exempel i den landstingsfinansierade vården, kan det till och med vara strängeligen förbjudet att producera mer än plan, till exempel fler dyra höftledsoperationer, trots att behov föreligger.¹⁰⁸

Det är generellt värt att fundera på vad mål- och resultatstyrning gör med människors benägenhet till spontanitet, kreativitet och innovation.¹⁰⁹ För med lyft blick och i ett längre perspektiv är det långt ifrån säkert att de som aldrig avviker från planen är de mest framgångsrika.

Avslutningsvis, generella slutsatser pekar på att mål- och resultatstyrning lämpar sig bäst för a) verksamhet som går att renodla och effektivisera utan att centrala värden och uppdrag upplevs gå förlorade, b) verksamhet som är förutsägbar och därmed lättare att planera för, c) verksamhet som har påtagliga resultat som låter sig mätas och kvantifieras samt d) verksamhet av mer stabil karaktär där nytänkande och förändring inte anses vara av högsta vikt.

¹⁰⁴ Reuter et al., 2012.

¹⁰⁵ Manville & Broad, 2013.

¹⁰⁶ Exempelvis Brunsson, 1991; Diefenbach, 2009.

¹⁰⁷ Sundström & Premfors, 2010 s. 3.

¹⁰⁸ Se exempelvis Hallin & Siverbo, 2003.

¹⁰⁹ Se exempelvis Engwall, 2016.

6 Referenser

- Alexius, S. & Cisneros Örnberg, J. (2015), Mission(s) impossible? Configuring values in the governance of state-owned enterprises. *International Journal of Public Sector Management*, 28, 4/5: 286-306.
- Alexius, S. & Tamm Hallström, K. (2014), red. *Configuring value conflicts in markets*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Alexius, S. & Tamm Hallström, K. (2014), Value work in markets. Introductory chapter in Alexius, S & Tamm Hallström, K. red. *Configuring value conflicts in markets*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Alexius, S. (2007). *Regelmotståndarna. Om konsten att undgå regler*. Doktorsavhandling i företagsekonomi, Handelshögskolan i Stockholm. Stockholm: EFI förlag.
- Angell Øygarden, G. (2001). *Vår tids ekonomism. En kritik av nationalekonomin*. Boréa förlag.
- Arena, M., Azzone, G. & Bengo, I. (2015). Performance Measurement for Social Enterprises. *Voluntas: International Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations*, 26, 2: 649-672.
- Becker, K., Antuar, N. & Everett, C. (2011). Implementing an employee performance management system in a nonprofit organization. *Nonprofit Management & Leadership*, 21, 3: 255-271.
- Boland, T & Fowler, A. (2000). A systems perspective of performance management in public sector organisations, *The International Journal of Public Sector Management*, 13, 5: 417-446.
- Borglund, T; Frostenson, M & Windell, K. (2010). *Effekterna av hållbarhetsredovisning: En studie av konsekvenserna av de nya riktlinjerna om hållbarhetsinformation i statligt ägda företag*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Brignall, S. & Modell, S. (2000). An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector', *Management Accounting Research*, 11: 281-306.
- Brunsson et al. (2015). *Att organisera marknader – slutrapport från ett forskningsprogram*. RJ:s skriftserie 7. Malmö: Makadam förlag.
- Brunsson, K. & Brunsson, N. (2014). *Beslut*. En bok i serien BeGreppbart. Stockholm: Liber.
- Brunsson, K. (2000). Det går inte att styra med resultat, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 103, 3.
- Brunsson, N & Olsen J. P. (1993). *The reforming organization*. Routledge.
- Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. (2000). Constructing organizations: The example of the public sector reforms. *Organization Studies*, 21, 4:721-746.
- Brunsson, N. (1985). *The irrational organization: Irrationality as a basis for organizational action and change*. Chichester: Wiley.
- Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley & Sons.

- Brunsson, N. (1991). Politisering och företagisering – om institutionell förankring och förvirring. I Arvidsson, G. och R. Lind (red). *Ledning av företag och förvaltning*. Stockholm: SNS förlag, s. 20-40.
- Brunsson, N. (2006). *Mechanisms of hope. Maintaining the Dream of the Rational Organization*. Copenhagen Business Press.
- Brunsson, N. (2009). *Reform as Routine: Organizational Change and Stability in the Modern World*. Oxford.
- Courty, P. & Marschke, G. R. (1997). *Empirical Investigation of Gaming Responses to Performance Incentives*. University of Chicago, Working paper.
- Cyert, R.M. & March, J.G. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Czarniawska, B. & Sevón, red. (1996). *Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.
- Davenport, J. & Gardiner, P. D. (2007). Performance Management in the Not-for-Profit Sector with Reference to the National Trust for Scotland. *Total Quality Management & Business Excellence*, 18, 3: 303-311.
- Diefenbach, T. (2009). New Public Management in public sector organizations: The dark side of managerial enlightenment. *Public Administration*, 87, 4: 892–909.
- DiMaggio, P. & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: Institutionalized isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48: 147-160.
- Drucker, P. (1954). *The Practice of Management*, New York: Harper.
- Drucker, P. (1989). What Business Can Learn from Nonprofits. *Harvard Business Review*, July–Aug 1989.
- Engwall, L. (2016). *Universitet under uppsikt*. Dialogos förlag.
- Espeland, W.N. & Stevens, M. L. (1998). Commensuration as a social process. *Ann. R. of Sociology*. 1998/24:313-43.
- Folkbildningspropositionen (2014). *Allas kunskap – allas bildning*.
- Forbes, D. P. (1998). Measuring the Unmeasurable: Empirical Studies of Nonprofit Organization Effectiveness from 1977 to 1997. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27, 2: 183-202.
- Forsell, A. och Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrationssamhället*. Studentlitteratur.
- Furusten, S. (2007). *Den institutionella omvärlden*. Malmö: Liber.
- Guijt, I. (2015). Playing the rules of the game and other strategies. Chapter 11 in Eyben, R; Guijt, I.; Roche, C.; and Shutt, C. (eds). (2015). *The Politics of Evidence and Results in International Development. Playing the Game to Change the Rules?* Practical action publishing, s. 193-209.
- Hallin, B. & Siverbo, S. (2003). *Styrning och organisering inom hälso- och sjukvård*, Lund: Studentlitteratur.
- Heckman, J. J., Heinrich, C. J. & Smith, J. A. (1997). Assessing the Performance of Performance Standards in Public Bureaucracies, *American Economic Review* 87, 2: 389-96.

- Heinrich, C. J. (2002). Outcomes-Based Performance Management in the public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness, *Public Administration Review*, 62, 6: 712-725.
- Holmgren Caicedo, M., Mårtensson, M. & Tamm Hallström, K. (2015). Controllerrollen i Försäkringskassans nya styrning, *Inspektionen för socialförsäkringens rapportserie*, rapport 2015:2.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- Jansson, T. (1985). *Adertonhundratalets associationer: Forskning och problem kring ett sprängfullt tomrum eller sammanslutningsprinciper och föreningsformer mellan två samhällsformationer c:a 1800-1870*, Uppsala: Uppsala universitet.
- Johansson, R. (2002). *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen – en skolbildningen uppkomst, spridning och utveckling*, Lund: Studentlitteratur.
- Johnson, H. T. & Kaplan, R. S. (1987). *Relevance lost: The rise and fall of management accounting*, Boston: Harvard Business School Press.
- Jutterström, M. & Norberg, P. red. (2013). *CSR as a Management Idea - Ethics in action*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kaplan, R. S. (2001). Strategic Performance Measurement and Management in *Nonprofit Organizations*. *Nonprofit Management & Leadership*, 11, 3: 354.
- Kommittédirektiv 2016:51 *Tillit i styrningen*.
- Kong, E. (2008). The Development of Strategic Management in the Nonprofit Context: Intellectual Capital in Social Service Nonprofit Organizations. *International Journal of Management Reviews*, 10, 3: 281-99.
- Kravchuk, R. S. & Schack, R. W. (1996). Designing Effective Performance-Measurement Systems under the Government Performance and results Act of 1993, *Public Administration Review*, 56, 4: 348-58.
- Lamont, M. (2012). Toward a comparative sociology of valuation and evaluation, *Annual Review of Sociology*, 28, 1: 201-221.
- LeRoux, K. & Wright, N. S. (2010). Does Performance Measurement Improve Strategic Decision Making? Findings from a National Survey of Nonprofit Social Service Agencies. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39, 4: 571-587.
- Lowe, T. (2013). Payment by results – a 'dangerous idiocy' that makes staff tell lies. *The Guardian*, 1 Feb 2013: <https://www.theguardian.com/local-government-network/2013/feb/01/payment-results-staff-fictions>
- Manville, G. & Broad, M. (2013). Changing Times for Charities: Performance management in a Third Sector Housing Association. *Public Management Review*, 15, 7: 992-1010.
- McKevitt, D. & Davis, P. (2016). Value for money: a broken piñata?, *Public Money & Management*, 36,4: 257-264.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 2: 340-363
- Mintzberg, H. (1982/1992). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Pearson.

- Moxham, C. & Boaden, R. (2007). The impact of performance measurement in the voluntary sector: Identification of contextual and processual factors. *International Journal of Operations & Production Management*, 27, 8: 826-845.
- Moxham, C. (2009). Performance measurement: Examining the applicability of the existing body of knowledge to nonprofit organisations. *International Journal of Operations & Production Management*, 29, 7: 740-763.
- Moxham, C. (2014). Understanding third sector performance measurement system design: a literature review. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 63, 6: 704-726.
- Mårtensson, M. (2007). *Drömmar om något bättre – om managementmodeller, mätningar och människor*. Doktorsavhandling i företagsekonomi, Mälardalens högskola, avhandling nr 41.
- Niemann, C. (2016). Tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen. Kan Regeringskansliet visa vägen? *Statskontorets rapportserie*, 2016:26 A.
- O'Neill, M. & Young, D. R. (1988). *Educating Managers of Nonprofit Organizations*, New York: Praeger.
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes, *Academy of Management Review*, 16, 1: 145-179.
- Peters, T. J. & Waterman, R. H. (1982). *In search of excellence: Lessons from America's best-run companies*, New York: Harper & Row.
- Powell, W & DiMaggio, P, red. (1991). *The New Institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The university of Chicago Press.
- Power, M. (1999). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Radin, B. A. (2000). The Government Performance and Results Act and the Tradition of Federal Management Reform: Square Pegs in Round Holes?, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 1: 111-135.
- Reuter, M; Wijkström, F; Kristersson Ugglå, B. (2012). *Vem i hela världen kan man lita på?: Förtroende i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Rombach, B. (1991). *Det går inte att styra med mål! En bok om varför den offentliga sektorn inte kan målstyras*. Lund: Studentlitteratur.
- Sawhill, J. C. & Williamson, D. (2001). Mission Impossible? *Nonprofit Management & Leadership*, 11, 3: 371.
- Scott, W.R. (2001). *Institutions and Organizations, 2nd Edition*, Thousand Oaks, California: Sage.
- Selden, S. & Sowa, J. E. (2011). Performance Management and Appraisal in Human Service Organizations: Management and Staff Perspectives. *Public Personnel Management*, 40, 3: 251-264.
- Sheehan, R. M. (1996). Mission Accomplishment as Philanthropic Organization Effectiveness: Key Findings from the Excellence in Philanthropy Project. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 25, 1: 110-123.
- Speckbacher, G. (2003). The economics of performance management in nonprofit organizations. I *Nonprofit Management and Leadership*. 13, 3: 267-281.

- Sundström, G. & Premfors, R. (2010). Vem håller i rodet – 30 år senare? i Möller & Ruin (red). *En statsvetares olika sfärer. Uppsatser kring politik och förvaltning tillägnade Daniel Tarschys*.
- Tarschys, D. (1974). Långsiktighetsplanering och folkstyre. I *Långsiktighetsplanering och folkstyre*. Ds Ju 1974:10 s. 16-22.
- Tarschys, D. (1978). *Vem håller i rodet?* Rapport i Mepos-projektet. Liber.
- Tarschys, D. (2002). *Huru skall statsvercket granskas? – om riksdagen om den demokratiska kontrollen*. Rapport till ESO, Ds 2002:58.
- Tarschys, D. (2006). Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat, i Statskontorets Förvaltningens byggstenar – rapport från ett seminarium. *Statskontorets småskrifter*, nr 1.
- Westerlund, G. & Sjöstrand, S.-E. (1975). *Organisationsmyter*, Stockholm: Norstedt.
- Wijkström, F. & Af Malmborg, M. (2005). Mening och mångfald, i Amnå, E. (red.) *Civilsamhället. Några forskningsfrågor*. Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond/Gidlunds.
- Windell, K. (2006). *Corporate Social Responsibility under Construction: Ideas, translations and institutional change*, Doktorsavhandling i företagsekonomi, Uppsala universitet.
- Woerrlein, L. M. & Scheck, B. (2016). Performance Management in the Third Sector: A Literature-based Analysis of Terms and Definitions. *Public Administration Quarterly*, 40, 2: 220-255.
- Wong, H. K. (2008). Reforming Social Services in Hong Kong: The Role of Contracting and Performance Management in the Non-Profit Sector. *Australian Journal of Public Administration*, 67, 1: 97-105.
- Vähämäki, J. (kommande/2017). *Matrixing aid: The rise and fall of 'results initiatives' in Swedish development aid*. Doktorsavhandling i företagsekonomi, Stockholms Universitet.
- Vähämäki, J., Schmidt, M. and Molander, J. (2011). Review: results based management in development cooperation, Riksbankens Jubileumsfond, Stockholm.
- Zimmermann, J. A. M. & Stevens, B. W. (2006). The use of performance measurement in South Carolina nonprofits. *Nonprofit Management & Leadership*, 16, 3: 315-327.