



Mål hindrar effektivitet?

”Om vi inte har mål kan vi inte följa upp” är en kommentar vi på Effektiv styrning ofta får höra. ”Målen ger tydlig riktning” och ”mål motiverar” är andra kommentarer. Att sätta mål och följa upp är självklara delar i dagens styrning. Men vad får egentligen mål för konsekvenser i komplexa verksamheter?

För organisationer som är öppna sociala system leder mål- och resultatstyrningen till ineffektivitet genom att styrningen bidrar till att varje del arbetar mot sitt eget syfte. Styrningen blir ett hinder för samverkan, för delning av resurser och för ett gemensamt ansvarstagande.

Fungerar målstyrning?

Jag ställde för ett tag sedan frågor till politiker i en kommun om målet ”5 000 nya jobb” kunde få några negativa konsekvenser. Jag blev bemött med skeptiska miner. Den allmänna uppfattningen var att målet ger en tydlig riktning som motiverar och engagerar. Och utan målet skulle det inte uppstå så många jobb.

Mål och resultatstyrningen handlar om idén att tydliga mål och en omfattande uppföljning ska leda till hög produktivitet och därmed på något sätt även till hög effektivitet. Ett tänkande som utgår från mekanistisk och instrumentell världsbild, där det finns linjära samband och att effekterna på helheten antas uppstå genom att styra görandet hos delarna.

Funkar den här idén i verkligheten? Ger målen en tydlig riktning som leder till hög effektivitet? Om så vore fallet borde vi uppleva en effektiv offentlig sektor som tillgodoser invånarnas behov. Men så är det inte. Det är hög tid syna antagandena bakom mål- och resultatstyrningen om vi ska kunna skapa en effektivare offentlig förvaltning.

Antaganden bakom mål- och resultatstyrningen

Mål- och resultatstyrningen bygger på antaganden om verkligheten, antaganden som vi behöver göra synliga för att kunna välja om vi tror på dem eller inte. Här är några av dem:

- **Uppdraget har linjära samband och arbetet utförs i en stabil miljö**

Mål- och resultatstyrningen förutsätter att den miljö som organisationen verkar i är stabil och förutsägbar. Att det inte behövs så mycket nytänkande utan att arbetet är planeringsbart och styrbart. Det finns linjära samband mellan resurser, aktiviteter och resultat.

Men invånarnas behov och situationer är olika och förändras över tid. De interna och externa förutsättningarna är också olika från dag till dag. Det betyder att planer snabbt blir irrelevanta. Men planering behövs vi ägna oss åt kontinuerligt för att upprätthålla en handlingsberedskap.

- **Organisationen är en oberoende aktör som skapar värde**

Mål- och resultatstyrningen utgår från att organisationen genom sin effektiva styrning kan åstadkomma ett visst resultat på egen hand. Eftersom tankemodellen utgår från att det är organisationens resursanvändning som genererar värdet är användningen av resurser det viktigaste att följa upp. Organisationen är utgångspunkten för uppföljningen vilket bidrar till att skapa och upprätthålla tydliga gränser mot omgivningen.

Men de flesta offentliga uppdrag kräver samverkan mellan myndigheter, invånare och företag för att åstadkomma resultat. Offentliga verksamheter är komplexa sociala system där relationer och interaktioner har stor betydelse för vilka effekter som uppstår i samhället. Värde skapas tillsammans. Uppföljning behövs för att förstå det större systemet och då handlar det om att förstå fler perspektiv än organisationens eget. Särskilt viktigt är det att söka kunskap om vad de som behöver hjälp av organisationen upplever fungerar bra och mindre bra.

- **Mål för olika perspektiv täcker in helheten och ger riktning**

Mål antas ge en tydlig riktning och visa vad som är viktigt för politiken. Mål formuleras ofta för varje viktigt perspektiv vilket innebär att målkonflikter görs osynliga.

Men i verkligheten är målkonflikter ständigt närvarande. Konflikter mellan mål för ekologisk hållbarhet och tillväxtmål, mål för social hållbarhet och budgetmål, och mellan tidsmål och kvalitet för att ge några exempel. Genom att sätta mål för varje perspektiv kan olika delar av organisationen arbeta för det mål som ligger dem närmast och försvara det i relation till andra. Inom en organisation uppstår då en förhandlande kultur och

målkonflikter blir en fråga mellan olika delar i organisationen, inte mellan olika värden och perspektiv.



Illustration av att målen kommer i förgrunden och verkligheten i bakgrunden.

Det allvarligaste är dock att mål bara kan peka ut en liten del av ett komplext system. När målen är basen för uppföljningen söker inte organisationen kunskap om systemet som helhet utan ägnar all energi åt att försöka länka sina aktiviteter till de uppsatta målen (ofta som en efterhandskonstruktion). Det här blir särskilt tydligt när vi läser uppföljningsrapporter. De handlar mest om att organisationen ska bevisa att de uppfyllt målen, inte om de system organisationen verkar i har blivit bättre på att uppfylla sitt syfte.

- **Mål behövs för att motivera människor och få något gjort**

Det finns ett antagande om att människor behöver mål, att de drivs av egennytta och behöver yttre incitament för att inte bli lata och slösaktiga.

Men modern motivationsforskning visar att människor motiveras av att arbeta mot ett högre syfte i gemenskap med andra¹. Dessutom är det motiverande att kunna påverka hur arbetet ska utföras och ha möjlighet att reflektera över arbetet tillsammans med andra för att lära och bli bättre. När mål, planer och uppföljning upplevs som ett misstroende mot viljan att göra rätt så minskar motivationen. Det finns också omfattande forskning som visar att målen leder till manipulation av siffror för att visa på goda resultat².

¹ Pink Daniel H., Drive

² Alexius Susanna, Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat - en forskningsöversikt, Muller Jerry, The tyranny of metrics m fl

Mål- och resultatstyrningen är *vertikal*, den sker top-down. Uppdrag, mål, resurser, ansvar och befogenheter knyts till en specifik myndighet/förvaltning och inom denna till olika enheter/funktioner i en hierarkisk struktur.

Styrningsformen bygger på idén om att ”effektiva delar ger en effektiv helhet”, att det går att aggregera fram ett önskat resultat från delarna. Ett antagande som enbart är sant om verksamheten som ska styras är en sluten enhet, en isolerad maskin.

För organisationer som är öppna sociala system leder mål- och resultatstyrningen till ineffektivitet genom att styrningen bidrar till att varje del arbetar mot sitt eget syfte. Styrningen blir ett hinder för samverkan, för delning av resurser och för ett gemensamt ansvarstagande.

Ett gemensamt syfte som utgångspunkt för styrningen

Det går att tänka på ett annat sätt. Om vi accepterar att offentlig verksamhet i huvudsak är komplex och icke-linjär behöver styrningen anpassas därefter. Vi skriver i ”[Vår syn på styrning](#)” att styrningens syfte är tudelat, dels att bidra till önskade effekter i samhället, dels att skapa legitimitet för de offentligt finansierade organisationerna. Den legitimitetsskapande styrningen har idag blivit så omfattande att den skadar förmågan att bidra till önskade samhällseffekter.

Om vi byter idé och utgår från att ”en effektiv helhet genom samverkande delar” blir det naturliga att utgå från ett gemensamt (eller överlappande) syfte i styrningen av de organisationer som behöver samverka.

Syftet för hela offentlig sektor hittar vi i regeringsformen §2 ”*Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.*”

De syften som finns uttalade i våra saklagar som skollagen, hälso- och sjukvårdslagen med flera hänger väl samman med regeringsformen.

I stället för att formulera en rad med mål bör syftet vara utgångspunkten för styrningen. Mål kan behövas för att förklara syftet eller för att peka ut en riktning för hur syftet ska uppnås men det är syftet som behöver vara i centrum.

Skilj på syfte, medel och krav

Att skilja på syfte, medel och krav i styrningen gör det lättare att se, förstå och förklara styrningen utifrån att den ska leda till både effekter och legitimitet.

Syftet beskriver det som ska uppnås. Om vi använder skolan som exempel så står det i skollagen att syftet med skolan är att ”främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära.” Syftet ska bidra till att rätt sak görs i förhållande till barnens behov och situation.

Syfte/mål	Det som ska uppnås	Främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära
Medel	Det som görs/används	Undervisning av kompetenta lärare, läxläsning, betyg, stöd i hemmet, sociala aktiviteter mm
Krav	Hur det görs	Antal timmar i läroplanen, hur betyg sätts, vilken dokumentation som behövs, att budgeten hålls mm

Medel beskriver det som görs eller används för att uppnå syftet. I skolan handlar det om undervisning ledd av kompetenta lärare, men även om läxläsning, betyg, sociala aktiviteter, stöd i hemmet m.m. Skolan som organisation är i sig ett medel för att uppnå syftet, men inte det enda. Det krävs alltid ett samskapande med andra (inte minst med eleverna 😊).

Krav på hur arbetet ska genomföras handlar om att ett visst antal timmar ska ges i olika ämnen, hur betyg ska sättas, vilken dokumentation som ska finnas m.m. Kraven ställs gentemot skolan som organisation men kan formuleras så att de omfattar relationer till exempelvis vårdnadshavare. Här är det ofta hjälpsamt att i stället för detaljerade rutinbeskrivningar formulera principer för arbetet. Speciellt när det är flera olika parter som behöver bidra.

Eftersom medel och krav främst handlar om organisationen och att göra "på rätt sätt" är det ett stort misstag att sätta mål för medel och krav om man vill uppnå syftet. Sådana mål kommer alltid i vägen för det verkliga syftet eftersom de i praktiken kommer att hindra samverkan mellan de som arbetar i skolan och påverka relationen till elever och vårdnadshavare.

Men uppföljning av både medel och krav behövs. Det är fullt möjligt att följa upp utan mål.

Styrningen ger information till en berättelse

När vi har delat upp styrningen utifrån syfte, medel och krav blir det också lättare att skapa en berättelse.

En av våra systemanalyser handlade om måltidsverksamheten i en kommun. Uppdraget riktade sig till kostenheten med ansvar för tillagning och distribution av mat till kommunens förskolor, skolor och äldreboenden. Styrningen gav följande berättelse.

Syftet är att producera god och näringsriktig kost. För att uppnå syftet strävar vi efter att optimera våra produktionsresurser på varje tillagningskök utifrån en given beställning så att kostnaden per portion blir i linje med budget och att vi lever upp till kraven på ekologiska råvaror och lågt matsvinn.

Men att tillaga god mat är ett medel för att uppnå syftet. Det verkliga syftet i systemet handlar om barnen och de äldre som äter maten. Med mål på kostnad per portion och matsvinn riktas fokus på kostenheten som organisation, inte på matgästernas behov. Samverkan kom att handla om förhandlingar om gränsdragningslistor.

Den nya berättelsen lyder så här.

Syftet är att få mätta och välmående barn, elever och äldre. Så att barnen och eleverna kan tillgodogöra sig undervisningen så bra som möjligt och så att äldre kan behålla hälsan i så hög utsträckning som möjligt utan onödig medicinering.

För att uppnå syftet strävar vi efter att så mycket som möjligt av den mat vi lagar ska hamna i magen. För att det ska bli så är vi måna om att lyssna och förstå matgästernas behov. Det betyder att vi arbetar tillsammans med skolorna och äldreboendena i en kontinuerlig dialog om hur behoven ser ut och förändras över tid. Som stöd i samverkan har vi tagit fram principer för arbetet som exempelvis handlar om hur vi delar information med varandra. De viktigaste kraven på måltidsverksamheten är att den ska bidra till skolans respektive äldreomsorgens totala effektivitet (deras syften). Men kraven på kostenheten att hålla budget, arbeta med ekologisk hållbarhet och medborgarinflytande är också viktiga att uppfylla.

En annan styrning ger förutsättningar för att ta ansvar för helheten

Dagens styrning med betoning på den legitimitetsskapande styrningen leder till att organisationerna tittar inåt mot sig själva. Medarbetare och chefer blir defensiva gentemot omvärlden eftersom det viktigaste är att visa upp sin legitimitet. Det blir viktigare att inte göra fel än att göra rätt. Styrningen leder till rädda organisationer.

I stället för att prata om att "vi måste bli modiga" behöver vi göra som Lennart Wittberg skrivit om tidigare. Vi måste ta bort de faktorer som gör oss rädda. Och det handlar i stor utsträckning att riva ner de hinder i form av styrning på medel och krav som vi själva har skapat.

Tillit och trygghet kan vi bygga genom att rikta blicken mot syftet med våra verksamheter och förhålla oss till medel och krav utifrån det vi vill uppnå i samhället, de samhällsproblem offentlig sektor finns till för att hantera på bästa möjliga sätt tillsammans med invånarna.

Med en styrning som utgår från syftet och en uppföljning som ger mer kunskap om verkligheten går det att få en betydligt effektivare offentlig förvaltning än med dagens mål- och resultatstyrning.

Jag vill avsluta med ett citat från en ung man som jag fick förmånen att intervjua för några år sedan. Han hade en lång period som hemmasittare bakom sig men hade sedan en tid tillbaka börjat plugga igen och var nu nära att avsluta sina grundskolestudier och i färd med att planera för sin framtid.

"Systemet behöver bli mer mänskligt"