



Mätningens avigsidor: Att förstå vad man INTE vill uppnå

Johann Packendorff, professor KTH

Published on November 25, 2022 via LinkedIn.com:

<https://www.linkedin.com/pulse/m%C3%A4tningens-avigsidor-att-f%C3%B6rst%C3%A5-vad-man-inte-vill-johann-packendorff/?trackingId=zekdCWj7RSepyHDf2RBskQ%3D%3D>

För några år sedan deltog jag i ett seminarium om styrningsproblem i den offentliga sektorn. Diskussionen kom alltmer att handla om den tilltagande byråkratin, att det blivit viktigare att inte göra fel än att göra rätt, att det behövdes mer tillit och professionellt handlingsutrymme. En högt uppsatt myndighetschef utbrast:

"Detaljstyrningen och mätysterin kväver allt! Det är allt färre som ror, och allt fler som bara räknar årtagen!"

Jag höll förstås med henne, men kände att problemet var mer omfattande än så. Det handlar inte bara om att det är för mycket pinnräkning i polisen, utan om vad pinnräkningen gör med poliserna. Som vanligt var det först på promenaden hem genom stan som jag kom på vad jag borde ha svarat:

"Ja, så är det. Men det riktigt allvarliga är om roddarna börjar tro att årtagen primärt är till för att räknas, snarare än att föra båten framåt. Att de börjar tro att

deras professionalitet handlar om att producera räkningsbara årtag, snarare än att se till att båten når sin destination. Byråkrati är inte bra, men den är som värst när den sätter sig i människors världsbild och identitet."

Varför räknar vi då årtag i våra organisationer? Jo, därför att vi tänker oss att om vi sätter konkreta mål och sedan följer upp dem med mätning kan vi skapa konkreta beslutsunderlag för verksamhetsledning, fokusera människors ansträngningar på det som är viktigt och förse intressenter med information om hur deras intressen tas till vara. Mätandet är ofta utvecklingsoptimistiskt motiverat – det ska bidra till en bättre, effektivare, mindre slösaktig värld – och det är grundat i en konstruktiv syn på vad människor kan uträtta när det finns strukturer som stödjer goda beteenden och ambitioner.

Men samtidigt är det också grundat i en pessimistisk syn på vad människor skulle ta sig för om inte mätandet fanns – lättja, egenintresse, opportunism, girighet, bedrägeri och rovdrift. Normalt sett är därför mätandet intimt sammankopplat med regler och andra byråkratiska styrmedel, och med en politisk kultur där granskning och ansvarutkrävande blivit allt viktigare. *In God we trust, the rest we audit*, som det gamla revisorsskämtet lyder.

Mitt budskap i den här artikeln är inte att vi skall sluta sätta mål och följa upp dem med mätning. Det vore inte förenligt med vare sig god organisationsstyrning eller lagar och regler. Men vi behöver utforma våra mål och våra mätsystem med hänsyn inte bara till vad vi vill uppnå med dem, utan vad vi INTE vill uppnå med dem. Vi vet nämligen att mätsystem kan ha

- Oavsedda/oförutsedda konsekvenser. Sådant som inte var tanken från början, men som dyker upp när människor ute i organisationen styrs mer av mätsystemen än av det grundläggande syftet med verksamheten. Som att en multisjuk patient bokas in på flera olika läkarbesök, eftersom ersättningssystemen är uppbyggda kring enkla, avgränsade diagnoser. Eller i värsta fall inte får tillräcklig hjälp eftersom hens problematik kräver att flera olika organisationer samverkar över gränserna.
- Konstitutiva effekter. När sättet att mäta och styra sätter sig i kulturen och blir själva definitionen av det underliggande fenomen som skall mätas. Som när "framgångsrik forskning" blir detsamma som "många välciterade tidskriftsartiklar", eller "god och likvärdig undervisning" blir detsamma som att korrekt ha fyllt i och registrerat alla rapporter i skolans interna kvalitetssystem.

Vad är det då vi INTE vill se att vårt mätande ställer till med, och alltså kan behöva ta hänsyn till när vi sätter mål och utformar våra mätsystem? Dvs, vad händer när målen och mätsystemen landar bland professionella yrkesutövare ute i organisationen? Här är några exempel på sådant vi behöver ta hänsyn till, hämtade från Lindgren & Packendorff (2021):

Distanserad styrning kan bli överförenklad styrning. Mätetal som är möjliga att styra med "på distans" – det vill säga utan ingående kunskap om verksamheterna – behöver i regel vara tydliga, enkla och standardiserade. Det för med sig en mängd problem. Enkla mätetal tenderar att negligera komplexitet, ofta genom att mäta inputfaktorer som pengar eller tid i stället för kvaliteten i de uppnådda resultaten. Vilket får den kulturella konsekvensen att det kan bli viktigare att kontrollera resursförbrukningen än att leverera tjänster av hög kvalitet. Olika verksamheter inom samma organisation mäts på samma sätt – för jämförbarhetens skull – vilket för det mesta innebär att några av dem utvärderas på ett sätt som inte passar dem särskilt bra och att de därmed konstrueras som lite avvikande och problematiska.

Mätsystem skapar och förstärker gränser. För att vara meningsfull bör prestationsmätning i regel avse en avgränsad verksamhet. Utfallet av mätningen ska relateras till någons ansvarsområde och prestationer ska ju inte vare sig dubbelräknas eller förbises. Gränsdragningen är därmed central, och ju mer prestationsmätning, desto mer inskräps betydelsen av gränser och hanteringen av gränser i organisationen. Konsekvensen blir att gränsöverskridande samarbeten inom en och samma organisation kräver administrativa överenskommelser, regelverk och internprissättning. Samarbeten med externa organisationer blir förstås än mer komplicerade. Många samhällsutmaningar kräver en omfattande myndighetssamverkan – både för att hantera komplexa fall och för att organisera förebyggande arbete. Men en sådan samverkan underlättas inte av en kultur där var och en prioriterar betydelsen av sin egen organisatoriska tillhörighet.

Mätsystem är ofta kortsiktiga och konserverande. Många mätetal har uppstått som reaktioner på problem "här och nu" och ska snabbt ge återkoppling på vad som sker i verksamheten. Det är ett tidsperspektiv som premierar framgångsrika leveranser i närtid och bortser från långsiktiga effekter, till exempel nyttan av förebyggande arbete. Många mätetal är därtill – om de inte förändras i takt med att verksamheten förändras – endast kvalitetsdrivande i början, varefter de övergår till att bli administrativa ritualer. Inte sällan låter man dem ligga kvar i systemet långt efter det att organisationen funnit nya inriktningar och strategier. De får då en konserverande inverkan som försvårar såväl strukturella förändringar som arbete med värderingar och kultur.

Mätsystem stödjer opportunistiskt beteende bland de anställda. Mätetal av alla de slag är i regel ändå tydligt avsedda att påverka beteenden. Mätandet konstituerar vad framgångsrika och dygdiga anställda ska ägna sig åt, och vad de förväntas undvika. Det som premieras är i praktiken ofta regelföljande och att leverera mätbara resultat, inte att experimentera, lära, ta risker, tänka nytt. Den som vill bli belönad ser det som naturligt att undvika uppdrag som är svåra att lyckas med eller som inte fångas upp i karriärsystemen. Vill man göra ledningskarriär är det rationellt att lära sig allt om mätsystemen, anpassa sitt agerande till vad som efterfrågas, visa sig duktig på ett sätt som ger utslag i systemen, och göra sina prestationer synliga och omtalade i vida kretsar.

Mätsystem är konkurrensbaserade och konkurrensförstärkande. Mätning möjliggör och underlättar jämförelser och rankningar på alla nivåer. Eftersom mätning numera ofta kan ske på analysnivåer som är på lägre nivå än det arbete som ska utföras – till exempel individuell prestationsmätning i teambaserat arbete – bidrar den till att förstärka inslaget av tävling och ”benchmarkande” i sammanhang där det inte hör hemma. Detta leder återigen till att beteenden inriktas på att uppfylla prestationsmått som ligger på individnivå (eller nära individnivå) och att kollegor i arbetsgemenskapen betraktas som konkurrenter eller rent av som motståndare. Det kan också förstärka risken för manipulation av mätsystemen, inte minst när vissa verksamheter, grupper eller individer gynnas eller missgynnas av systemens utformning.

Mätsystem är ofta avprofessionaliserande och avmeritokratiserande. Som nämnts ovan vill man att mätetalen ska kunna förstås av alla och lätt kunna omsättas i ledningsbeslut. Djupa kunskaper och lång erfarenhet om den underliggande verksamheten är i en sådan situation mindre viktiga, och kan rent av ses som något som komplicerar tillvaron för lednings- och styrfunktionerna. Med Espelands (1997) termer tenderar ”mekanisk objektivitet” att värderas högre än ”personlig expertis”. Detta riskerar att leda till att omdöme, erfarenhet och sammansatta bedömningar nedvärderas som grund för ledningsarbete. I glappet mellan medarbetarnas vilja att utföra ett professionellt arbete och mätsystemens fokus på standardisering och regelstyrning uppstår inte sällan arbetsmiljöproblem, bristande engagemang, stress och rekryteringsproblem.

Avslutningsvis: Hur kan detta då hanteras på ett sätt som stödjer långsiktig verksamhetsutveckling, tillit till professionerna och ett fokus på organisationernas grundläggande uppdrag och samhällsfunktion? Dvs, hur ser vi till att roddarna får bästa möjliga förutsättningar att ro iland sina komplexa uppdrag, föra båten tryggt i hamn, och utvecklas i sin sjöfartsprofession? Några tankar:

- Mätande bör så långt som möjligt presenteras och motiveras som en av flera typer av input till dialog och lokalt driven samskapad verksamhetsförbättring. Här gäller det också att vara öppen för att olika verksamheter inom en och samma organisation mäter på olika sätt, beroende på vilka lokala behov som finns, och att jämförbarheten mellan verksamheter därför kan behöva nedprioriteras. Vi måste öppet och medvetet kunna diskutera dilemman och målkonflikter, istället för att låtsas som att de inte finns.
- Mätandet bör utformas inom ramen för värdegrund och med hänsyn till konstitutiva effekter. Vilka värderingar, yrkesidentiteter och beteenden riskerar mätsystemen att stödja? Vilka vill vi att de skall stödja istället? Det gäller att artikulera möjliga oförutsedda, oavsedda och konstitutiva konsekvenser och effekter av de mätetal man överväger – till exempel framväxt av opportunist, överdriven individualism/tävling/konkurrens, samt cementering/förstärkning/ legitimering av existerande ojämställdheter och orättvisor.

- Mätandet behöver i ökande utsträckning grundas inte bara i (1) huvudmannens och ledningens behov av verksamhetsinformation, utan även (2) i brukarens/avnämarens komplexitet, behov och rättigheter, men också (3) i professionens kunskap om hur dessa komplexiteter, behov och rättigheter ska hanteras. Det är också viktigt att vara tydlig med att en hel del problemlösande arbete i organisationer aldrig hade behövts om man varit bättre på långsiktigt förebyggande/preventivt arbete, och att de kortsiktiga prestationer man mäter ibland framstår som betydligt mer nödvändiga och produktiva än vad de egentligen är.
- Mätandet måste ske på rätt nivå, så att man kan stödja samarbete, samverkan och transparens genom att fokusera på verksamhetens syften snarare än att förhindra detta genom att fokusera på organisatoriska gränser. Det är alltid viktigare att uppnå syftet med verksamheten än vad det är att bevara det aktuella organisationsschemat, och mätandet kan då fungera som en drivkraft i utvecklingen av organisationen snarare än att konservera den. Detta gäller särskilt interorganisatoriskt arbete och myndighetssamverkan.
- Mätandet kan därmed – förutsatt att det ingår i en strategi för att stödja tillitskulturer – bli en del av de (med-) ledningsskyldigheter som man bör kunna förvänta sig av professionella yrkesutövare. Tillitsreformer diskuteras ibland i termer av tillbakarullande av överdriven managementstyrning, men kan också behöva ske genom att de professionella proaktivt tar över ansvar och inflytande utifrån sin kompetens och sina insikter om den lokala verksamheten.
- Byt mätetal – tänk slit och släng! När vi vill få konstitutiva effekter som mer tillit och utrymme för det professionella omdömet är det oerhört viktigt att också ta bort de rester av tidigare mätsystem som ligger kvar och i värsta fall motverkar kulturförändringarna. Eftersom mätetal och regler ger tidsbegränsade snarare än permanenta effekter, är det rimligt att se alla mätsystem inte som eviga utan som uttryck för de strategier som gäller för närvarande. I likhet med många andra företeelser i organisationer kan de ges ”mandatperioder”, regelbundet ses över, och i förekommande fall avskaffas.

Bibliografi

Beer, D. (2016). *Metric power*. London: Palgrave Macmillan.

Bornemark, J. (2018). *Det omätbaras renässans: En uppgörelse med pedanternas världsherravälde*. Stockholm: Volante.

Bringselius, L. (2020). *Tillit: En ledningsfilosofi för framtidens offentliga sektorg*. Helsingborg: Komlitt.

Dahler-Larsen, P. (2014). Constitutive effects of performance indicators: Getting beyond unintended consequences. *Public Management Review*, 16(7), 969–986.

Espeland, W. N. (1997). Authority by the numbers: Porter on quantification, discretion, and the legitimation of expertise. *Law & Social Inquiry*, 22(4), 1107–1133.

Lin, Y., Yang, M., Quade, M.J. & Chen, W. (2022). Is the bottom line reached? An exploration of supervisor bottom-line mentality, team performance avoidance goal orientation and team performance. *Human Relations*, 75(2), 349-372.

Lindgren, M. & Packendorff, J. (2021) Mätning: Prestationsmätning och tillitskulturer. I L. Bringselius (red.) *Tillit och omdöme: Perspektiv på tillitsbaserad styrning*, 229-253. Lund: Studentlitteratur.

Lipsky, M. (1980). *Streetlevel bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Muller, J. Z. (2018). *The tyranny of metrics*. Princeton: Princeton University Press.

Power, M. (2021). Modelling the micro-foundations of the audit society: Organizations and the logic of the audit trail. *Academy of Management Review*, 46(1), 6–32.