

**Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT 2014]**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Klara Svensson 890922- 4860

Handledare: Lars Karlsson

Examinatorer: Stig Montin

# **Kontext - spelar det någon roll?**

**En kvalitativ undersökning av kvalitets- och  
resultatmätning i olika kontexter inom den offentliga  
förvaltningen**

## **Sammanfattning**

Uppsatsen undersöker om Kvalitets- och resultatmätning får olika effekter på normativa respektive tekniska organisationer inom den offentliga förvaltningen. Institutionell teori visar på skillnader i organisationer beroende på vilken av de institutionella pelarna de är uppbyggda med. Uppsatsen menar att den normativa pelaren och den regulativa pelaren är av skilda karaktärer, som får olika effekter av tillämpningen av KRM. I uppsatsens teoriavsnitt så är förväntade effekter av KRM uppdelade i olika kategorier för att underlätta en analys. De är kategoriserade i antingen positiva effekter, eller perversa bieffekter som uppstår av själva mätandet. I uppsatsen jämförs effekter av KRM i en normativ enhet och i en teknisk enhet. Uppsatsen visar att den normativa enheten och den tekniska enheten får väldigt olika effekter av KRM. Den tekniska enheten får samtliga positiva effekter av KRM, medan den normativa organisationen inte får några. Den normativa enheten visar även tecken på att flertalet perversa bieffekter förekommer, medan den tekniska enheten inte har några tecken på att perversa bieffekter förekommer.

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b> .....	5
<b>1.1 Problemformulering</b> .....	7
<b>1.2 Syfte</b> .....	7
<b>1.3 Frågeställning</b> .....	8
<b>2. Teori</b> .....	9
<b>2.1 Nyinstitutionell teori</b> .....	9
<b>2.1.1 Matchning av styrning och styrmedel</b> .....	9
<b>2.1.2 De institutionella pelarna</b> .....	10
<b>2.2 Faktorer som påverkar effekter av KRM</b> .....	13
<b>2.3 Kvalitets- och resultatmätning (KRM)</b> .....	15
<b>2.4 Effekter av KRM</b> .....	16
<b>2.4.1 Positiva effekter av KRM</b> .....	16
<b>2.4.2 Perversa bieffekter</b> .....	17
<b>2.5 Förväntade effekter i normativa respektive tekniska organisationer</b> .....	21
<b>3. Metod</b> .....	24
<b>3.1 Intervjuer</b> .....	24
<b>3.2 Urval</b> .....	26
<b>3.3 Anonymitet och etiska överväganden</b> .....	27
<b>3.4 Intervjupersoner</b> .....	28
<b>3.5 Analysverktyg</b> .....	28
<b>3.6 Länsstyrelsen och dess tillämpning av KRM</b> .....	29
<b>3.6.1 Den tekniska enheten (Handläggningsenheten)</b> .....	29
<b>3.6.2 Den normativa enheten (Enheten för social hållbarhet)</b> .....	30
<b>4. Resultat</b> .....	31
<b>4.1 Positiva effekter</b> .....	31
<b>4.1.1 Synlighet</b> .....	31
<b>4.1.2 Arbeta mot mål</b> .....	33
<b>4.2 Perversa Bieffekter</b> .....	34
<b>4.2.1 Resultatparadox</b> .....	35
<b>4.2.2 Utveckling av verksamheter</b> .....	37
<b>4.2.3 Byråkratisering</b> .....	38
<b>4.2.4 Gaming</b> .....	40
<b>4.2.5 Tunnelseende</b> .....	41
<b>4.2.6 Övrigt</b> .....	43

<b>5. Analys</b> .....	49
<b>5.1 Svar på frågeställningen</b> .....	49
<b>5.2 Vad innebär resultatet på frågeställningarna?</b> .....	50
<b>6. Slutsats</b> .....	52
<b>6.1 Vad studien kommit fram till</b> .....	52
<b>6.2 Avslutande reflektioner</b> .....	53
<b>6.3 Vidare forskning</b> .....	54
<b>7. Referenser</b> .....	55
<b>8. Bilaga</b> .....	57

# 1. Inledning

*I inledningskapitlet ges en bakgrund till Kvalitets- och resultatmätning uppkomst och introducering till den offentliga förvaltningen. Därefter presenteras en problemformulering och sedan uppsatsens syfte. Kapitlet avslutas med en frågeställning som uppsatsen syftar till att svara på.*

Den svenska offentliga förvaltningen har de senaste 20 åren genomgått en reformering från byråkratisk och regelstyrd till marknadsanpassad och resultatstyrd. Det har skett genom att metoder och arbetssätt från den privata sektorn har implementerats i den offentliga förvaltningen vilket har fått betäckningen New public management. Kvalitets- och resultatmätning (KRM) framhålls ha varit en viktig del i den reformeringen. Kvalitets- och resultatmätningen är en styrnings- och uppföljningsmetod där verksamheter styrs genom målstyrning. Ledningen sätter upp mål som skall uppnås och måluppfyllelse kontrolleras genom att löpande information om verksamheten samlas in. Tanken är att verksamheten skall se vilken output deras arbete resulterar i (Lindgren 2006 s. 46 & 47).

Det pågår inom den offentliga förvaltningen och forskningen en paradoxal utveckling där KRM implementeras och utökas i allt större utsträckning samtidigt som kritiken mot metodens lämplighet i den offentliga förvaltningen inom forskningen ökar de (Bruijn 2002 s. 578).

KRM är en metod med starka förespråkare och starka motståndare. En anledning till KRM:s stora spridning inom offentlig sektor är att förespråkare menat att ”management is management” och att metoden därför kan implementeras och ge bra resultat inom många olika kontexter. Förespråkare menar även att KRM radikalt kan förbättra den offentliga förvaltningens effektivitet och transparens (Hatry 1999 s. 8). Så som Lena Lindgren skriver i sin bok ”Utvärderingsmonstret” finns det till och med en uppsats av Grobb (1999) som heter ”Saving the world through performance measurements” där han anser att KRM kan rädda den offentliga sektorn från undergång (Lindgren 2008 s. 115). Andra teoretiker hävdar att KRM har ett systemfel i form av att det inte mäter vad det avser att göra (resultatparadox) samt att det för med sig oönskade (perversa) bieffekter. De menar att bieffekterna uppkommer i själva mätandet av verksamheten och helt kan undergräva KRM:s syfte att öka synlighet och effektivitet. Andra menar istället att effekten och eventuella bieffekter av KRM beror på hur KRM administreras. De menar till exempel att för högt uppsatta mål kan leda till att personer förvränger resultaten i resultatredovisningen, och att ett överdrivet målsättande gör det svårare för professionella att uppmärksamma etiska överväganden och kan ge förnuftsskäl till oetiskt beteende (Ordonez 2009 s. 9 & 10).

Sedan finns det en växande skara som anser att effekterna av KRM är kontextberoende. Den kontextskillnad de framförallt fokuserat på är skillnaden mellan offentligt och privat. Hvidman och Andersen (2013) har gjort en empirisk undersökning som jämför effekterna av KRM i privata och en

offentliga skolor och kommit fram till att KRM fick positiva effekter i den privata skolan, medan den offentliga skolan inte fick några positiva effekter (Hvidman & Andersen 2013).

För att förstå kritiken hjälper det att se bakåt i tiden till den historiska kontext där KRM utvecklades. KRM har sina rötter i tillverkningsindustrin i slutet av 1800-talet, då ingenjören Fredrick W. Taylor lanserade "Scientific management". Denna gick ut på göra arbetsmetoden så effektiv som möjligt genom att ta tid och analysera hur arbetsuppgifterna kunde effektiviseras (Lindgren 2006 s.41). Grundidén har sedan använts av den amerikanska staten, som ville ha precisa prestationsmått för att veta vilka resurser de förfogade över och hur de skulle användas på bästa sätt. Modellen har sedan utvecklats och förfinats för att i högre grad passa offentlig förvaltning (Lindgren 2006 s. 42). Eftersom KRM utvecklades i tillverkningsindustrin, som berör ämnena ekonomi och teknik, så bygger metoden på en rationalistisk logik. Det skiljer sig från mycket av den verksamhet som den offentliga sektorn utför. Pollitt menar att den offentliga sektorn skiljer sig från den privata, eftersom den är mer normativ och att det bland medarbetarna finns kärnvärden, så som transparens och etik, som gör att metoder tagna från den privata sektorn kan få negativa effekter (Pollitt 2003 s.24).

Den offentliga sektorn är väldigt stor och innefattar många olika organisationer, vars verksamheter ofta skiljer sig mycket åt. Och även om det finns substans i Pollitts argument, så borde kärnvärdena hos medarbetarna vara mer eller mindre viktiga för organisationen, beroende på vilket arbete de utför i den offentliga förvaltningen. Normer borde vara en större del i organisationer som arbetar med värderingsfrågor, så som att integrera ett barnperspektiv i stadsplaneringen, än i organisationer som arbetar med sophantering. Det borde också göra det mindre gynnsamt att tillämpa KRM i organisationer där normer har en mer central del i verksamheten.

Arbetsuppgifter inom ämnesområden som inte bygger på en rationalistisk logik kan också vara svårare att mäta. En organisation som arbetar med djurinspektion kan mäta resultat genom att räkna hur många inspektioner som gjorts, hur lång tid det har tagit och hur många överklaganden de fått in. Medan det i en organisation som arbetar med jämställdhetsfrågor kan vara svårare att mäta resultatet av verksamheten, eftersom den går ut på att jämna ut makt(o)balansen mellan män och kvinnor.

Utifrån Hvidman och Andersen (2013) undersökning som visar att KRM är kontextbundet, med skiljelinjen privat och offentlig sektor, kan man argumentera för att även andra kontextskillnader borde spela roll för vilka effekter KRM får. Ämnesområden inom den offentliga förvaltningen som arbetar med frågor som ligger närmare kontexten som KRM introducerades i, alltså närmare tillverkningsindustrin, borde få bättre effekter av KRM och vara mindre drabbade av perversa bieffekter. Medan man i kontexten för organisationer, som arbetar med mer normativa frågor som rör människors värderingar, borde få mindre positiva effekter och vara mer drabbade av perversa bieffekter.

## 1.1 Problemformulering

Studier har visat att KRM får olika effekter beroende på om det implementeras i privat eller offentlig sektor (Hvidman & Andersen 2013). Det får stöd av forskare, som menar att den offentliga sektorn skiljer sig mycket från den privata sektorn och att KRM därför inte får lika många positiva effekter i offentliga organisationer. Vidare menar en del att kontextskillnaden mellan privat och offentlig kan leda till fler perversa bieffekter, som helt eller delvis kan underminera de positiva effekter KRM för med sig. En anledning till varför organisationer inom privat sektor får bättre effekter av KRM framhålls vara att dem ligger närmare den kontext som KRM utvecklades inom. Adcraft och Willis menar till exempel, att vilka effekter KRM får på en verksamhet i stor utsträckning beror på den kontext som KRM introduceras i och att det uppstår många svårigheter med att importera ett arbetssätt från en kontext till en annan (Adcraft & Willis 2005 s.3).

Vidare menar Caiden (1988) att det finns fler kontextskillnader än den mellan offentlig sektor och privat sektor, som påverkar vilka effekter KRM får på en organisation. Hon menar att det till exempel att är lättare att mäta rutinverksamheter, såsom sophantering, jämfört med verksamheter som arbetar direkt med människor. Antagandet byggs dock inte upp med några empiriska studier. Enligt Adcraft & Willis (2005) är KRM i hög grad kontextberoende och då borde KRM få sämre effekter ju längre den förflyttas ifrån den kontext den utvecklades i (Adcraft & Willis 2005 s.3).

KRM borde därför få olika effekter för organisationer som arbetar inom olika ämnen inom den offentliga förvaltningen. Organisationer, som arbetar med ämnen som har en rationell logik, borde få fler positiva effekter av KRM, medan så kallade mjuka ämnen, vars logik vanligtvis bygger på värderingar och normer, borde få mindre positiva effekter.

Den offentliga sektorn är väldigt stor och innefattar en rad olika verksamheter inom väldigt spridda områden. Att antingen säga att KRM inte fungerar på den hela offentliga förvaltningen eller tvärtom säga att KRM fungerar inom hela den offentliga förvaltningen, vilket ofta kritiker respektive förespråkare påstår, förfaller därför oklokt. En bättre frågeställning borde därför vara, vilka olika effekter KRM kan få på tjänstemän inom offentliga organisationer, som arbetar inom vitt skilda områden.

## 1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att undersöka om kontextskillnaderna, i organisationer inom två skilda ämnesområden inom den offentliga förvaltningen, får olika effekter vid användning av KRM. Uppsatsen syftar inte till att argumentera för eller emot KRM, utan till att undersöka vilka effekter KRM kan få på enheter inom samma organisation, men inom olika ämnesområden och med olika arbetssätt. På det här sättet kan man få kunskap om vilka faktorer i en organisation som gynnar eller missgynnar KRM. Och i förlängningen få kunskap om hur KRM kan användas på bästa sätt.

### **1.3 Frågeställning**

För att undersöka om kontext spelar roll, och om organisationer inom den offentliga förvaltningen får olika effekter i användandet av KRM, beroende på vilket ämnesområde de arbetar med så ställs två övergripande frågor.

- Påverkas tjänstemän i organisationer som arbetar med normativa frågor annorlunda av resultat- och kvalitetsmätning än tjänstemän i organisationer som arbetar med tekniska frågor?
- Är det mer sannolikt att det förekommer perversa bieffekter i organisationer som arbetar med normativa frågor än organisationer som arbetar med tekniska frågor?



## 2. Teori

*I teorikapitlet så redovisas den teoretiska referensram som kommer att användas i uppsatsen. För att förklara hur olika kontexter formas i olika organisationer och vilken effekt det kan få för deras agerande, kommer det att redogöras för nyinstitutionell teori, de institutionella spelarna och forskning om styrning och styrmedel. Sedan beskrivs vilka faktorer som kan leda till att KRM får olika effekter inom olika organisationer. Det finns med en problematisering av begreppet kvalitet och svårigheterna med att mäta och utveckla indikatorer för att mäta organisationers resultat. Slutligen redovisas forskning om förväntade effekter av KRM och dess eventuella perversa bieffekter.*

### 2.1 Nyinstitutionell teori

För att förstå hur kontextskillnader kan leda till olika effekter i tillämpningen av KRM så är det viktigt att studera vilka idéer om logik och mekanismer som finns inom olika organisationer. Och hur normer om hur någonting bör vara, kan återspegla vilka effekter KRM kan få inom en organisation.

Institutionell teori har växt fram i syfte att förstå hur organisationer fungerar och agerar i olika situationer. Enligt nyinstitutionell teori är institutioner bärare av olika idéer. Idéerna varierar i konkretion men även i tröghet. Lars Karlsson delar i sin avhandling (2003) upp idéer i institutioner i tre olika kategorier. Den första kategorin är kultur, som är de allomfattande idéer som genomsyrar en institution. Kultur är svårt att peka ut och därför mindre konkret. Kultur är även trögrörlig och förändras sällan. Den andra, normer, består av idéer som är inbäddade i en socialkontext. Eftersom de är inbäddade i en socialkontext är de också trögare att ändra på och svårare att urskilja. Policyspecifika idéer, den tredje kategorin, är istället konkreta och mer föränderliga eftersom att de ofta byts ut. Till exempel så går det olika trender inom hur förvaltningen skall styras. Normer hamnar här mittemellan både tidsmässigt och i konkretion (Karlsson 2003 s. 69 & 68).

KRM representerar här en policyspecifik idé, eftersom den är en väldigt konkret styrningsform som också kan ändras relativt lätt. Medan kultur och normer snarare är idéer som formar kontexten som organisationen verkar i. Eftersom normer och kultur är allomfattande idéer som genomsyrar en institution, för de också med sig antaganden om mekanismer och logiker inom en organisation. Eftersom normer och kultur är trögrörliga och allomfattande borde de policyspecifika idéerna anpassas till organisationens normer och kultur för att fungera på bästa sätt.

#### 2.1.1 Matchning av styrning och styrmedel

Idéer om mekanismer och logik kan även få effekter på vilken styrning och vilka styrmedel som förespråkas. Peters (2000) menar att vilket ämne beslutfattare är skolade i, spelar en stor roll för vilka styrmedel som de förespråkar. Han hävdar att en del beslutfattare alltid använder samma typ av policyverktyg för att lösa väldigt varierande policyproblem. Den främsta bakomliggande orsaker till typen av styrmedel de väljer är vilken formell utbildning beslutfattaren har och efter det vilken typ av

organisation beslutsfattaren verkar inom. Peters menar dock att de två går in i varandra och personer som är skolade inom ett visst område också brukar arbete i organisationer i liknande kontext som deras utbildning.

Han menar vidare att styrningstyper passar bättre ihop med styrmedel som har en liknande logik. Till exempel så brukar en juridisk styrning, med fokus på procedurer, tendera att använda reglerande styrmedel (Peters 2000 s. 43). Peters menar att det är viktigt att man länkar samman styrning, styrmedel och problemet som styrmedlet försöker att lösa (Peters 2000 s. 45). För att en implementering skall fungera, behöver en matchning ske i tre led. Styrningen ska passa logiken för styrmedlet men också för policyproblemet som styrmedlet syftar till att lösa (Peters s. 37).

Organisation och vilket ämne de professionella är skolade i påverkar vilka antaganden de har om logik och mekanismer. Exempelvis, är naturvetare skolade i ett mer rationalistiskt tänkande i jämförelse med samhällsvetare. De professionella väljer därför styrmedel med liknande logik (Peters 2000 s. 36). Om organisationen använder styrning eller styrmedel, som inte går ihop med den logik de professionella är skolade till att tänka i och som de använder i sitt dagliga arbete, kan de professionella känna en alienation till styrningen, vilket gör en implementering av ett sådant styrmedel eller styrmetod svårare.

Peters framhåller också att det är viktigt att styrmedlen fungerar i de nätverk där de ska implementeras. Implementering av politiska mål försvåras om nätverken som skall genomföra implementeringen inte håller med om hur administreringen av programmet sker och inte anser att de mekanismer som styrmedlen bygger på är korrekta (Peters 2000 s. 37).

För att implementeringen av policyspecifika idéer skall fungera är det viktigt att den passar den logik som tjänstemännen är skolade i och använder i sitt dagliga arbete.

## **2.1.2 De institutionella pelarna**

För att förstå hur olika kontexter kan forma en organisation och hur kontext kan påverka individers agerande inom organisationen så ger institutionellteori ett bra ramverk. Institutionell teori syftar till att förklara hur strukturer så som normer, rutiner samt regler blir till sociala riktlinjer i en organisation och påverkar organisationens agerande. Scott (1995) menar i boken "Institutions and organisations" att organisationer använder tre olika institutionella pelare som metoder för att legitimera deras agerande inom miljön de verkar i. De institutionella pelarna har också en institutionell påverkan på individer inom en organisation och påverkar därför organisationens agerande. Oftast består organisationer av alla tre pelarna, som mer eller mindre genomsyrar organisationen. De tre pelarna är *det reglerande*, som är de regler, lagar och förordningar som en organisation måste förhålla sig till - *det normativa*, som är de normer och värderingar om hur något bör vara samt - *det kognitiva*, som berör delade uppfattningar som skapar en social verklighet och ett symboliskt ramverk. Nedanför står en mer utförlig beskrivning av de olika pelarna.

*Det reglerande* avser de regler, lagar och förordningar som finns i den omgivning som organisationen verkar i. När reglerna följs så ger det legitimitet till organisationen. Tvång och rädsla är en viktig del av den reglerande pelaren, oavsett om reglerna är mer eller mindre formella. Pelaren bygger på att människor tänker rationellt utifrån en utilitaristiskt cost-benefit-logik (Scott 1995 s. 36).

Scott (1995) menar att den reglerande pelaren är framträdande i organisationer som arbetar inom ekonomisk verksamhet, då den öppna konkurrensen kräver och lägger stor vikt vid att regler skall följas.

”Economist are likely to focus their attention on the behavior of individuals and firms in markets and other competitive situations, where varying interests are more common and, hence explicit rules and referees are more necessary to preserving a stable order. Economist see individuals and organizations as pursuing their self-interest- as behaving instrumentally and expediently. The primary mechanism of control (Scott 1995 s. 36).”

Citatet illustrerar en rationell logik som både används inom organisationer som arbetar inom ekonomi och teknik, vilket gör det troligt att organisationer inom de ämnesområdena är uppbyggda med den reglerande pelaren.

*Den normativa pelaren* grundar sig både på värderingar och normer, där moral och socialt åtagande styr personers beteende snarare än regler. Normer sätter upp riktlinjer för socialt beteende och möjliggör social aktion. Normativa system sätter mål på vad som ska uppnås men även på vilket sätt det bör åstadkommas.

Värden och normer delas ofta av individer inom en organisation och de flesta normer sätts för samtliga i en organisation, men det kan även finnas normer explicita för en eller några personer inom organisationen. Det är så roller fördelas inom organisationen. Den normativa pelaren bygger på vilka förväntningar det finns på individen inom organisationen och inte så mycket på rationellt tänkande, utan snarare på hur värderingar och normer strukturerar beslut (Scott 1995 s.37- 39).

*Den kognitiva pelaren.*

Har sin grund i en kognitiv syn på institutioner. Här sätts fokus på den kognitiva dimensionen och en individs agerande byggs på dess egen tolkning av världen. Här byggs mening till aktiviteter och objekt på kulturella aspekter så som symboler, ord och gester. Verkligheten tolkas i ett symboliskt ramverk och beslut grundar sig i värderingar som tas för givet och är bidragande till att skapa socialordning (Scott 1995 s. 40 & 41).

Den normativa och den reglerande pelaren är de som i störst grad genomsyrar kollektivet i en organisation medan den kognitiva pelaren mer utgår från hur enskilda individer inom en organisation tolkar världen och händelser. Det kan därför vara svårare att

Den regulativa pelaren bygger på en rationell logik och organisationer som är uppbyggda med den regulativa pelaren borde därför också svara bäst på KRM. Både den kognitiva pelaren och den normativa pelaren har ett annat tankesätt och borde därför svara sämre på KRM.

Uppsatsen kommer dock fokusera på den normativa och den regulativa pelaren, främst av två anledningar. I den normativa pelaren styr normer och värderingar inte bara vad som skall uppnås, utan även med vilka medel det bör uppnås. Logiken för den normativa pelaren sträcker sig alltså ett steg längre, än både den kognitiva och den regulativa pelaren. Detta särdrag borde göra att organisationer som är uppbyggda med den normativa pelaren svarar sämre på KRM, eftersom att den underliggande logiken även påverkar på vilket sätt verksamhetsmålen skall uppnås. För att få en bra jämförelse kan det därför vara fruktbart att undersöka organisationer som genomsyrar den regulativa och den normativa pelaren, eftersom de antas få så olika utfall som möjligt. Vidare menar Scott (2001) att det i offentliga verksamheter framförallt finns en koppling till den reglerande och den normativa pelaren (Scott 2001). Vilket gör en fokusering på den normativa pelaren och den kognitiva pelaren mer relevant eftersom att uppsatsen undersöker organisationer inom den offentliga förvaltningen, och underlättar en generalisering.

Den normativa pelaren och den reglerande pelaren visar upp två väldigt skilda kontexter, samtidigt genomsyrar båda pelarna den offentliga förvaltningen. Organisationer som arbetar med tekniska och ekonomiska frågor, där matematiken är en viktig grund för det logiska tänkandet, borde ha ett rationalistiskt tänk. Sådana organisationer borde också vara uppbyggda med den reglerande pelaren. Teknik och ekonomi ligger närmare den kontext (tillverkningsindustrin) som KRM utvecklats i och borde därför ha en liknande logik som KRM. Det borde vara mer gynnsamt att implementera KRM i tekniska organisationer. Det är även troligt att de professionella i en teknisk enhet skulle valt en styrningsform som KRM, eftersom det går i linje med de professionellas logik, vilket gör en implementering av KRM lättare.

De organisationer som arbetar med värderingsfrågor borde vara de som i högst grad är uppbyggda med den normativa pelaren, eftersom moral, värderingar och normer är det centrala och utgör logiken i deras arbete. Här borde KRM, som bygger på ett mer rationalistiskt tänk, istället gå emot organisationens kultur och normer. KRM borde här inte få lika många positiva effekter eftersom det går emot logiken och antaganden om mekanismer som organisationen bär med sig. Vidare har den matchning, som Peters (2000) förespråkar, med styrning, styrmedel och policyproblem inte skett. Det borde därför också enligt Peters finnas en vilja hos de professionella att använda sig av styrmedel och en styrning, som passar de logiker som de är skolade i och som passar policyproblemet. Det är därför

troligare, att en motvilja till KRM finns, vilket försvårar en implementering av metoden i normativa organisationer.

## **2.2 Faktorer som påverkar effekter av KRM**

För att förstå de negativa effekterna som KRM kan generera så finns det litteratur som syftar till att förklara de underliggande mekanismerna till varför KRM leder till perversa bieffekter. En del menar att förklaringarna ligger i hur KRM administreras medan andra pekar på att utfallet av KRM beror på kontexten det introduceras i.

De som pekar på att administreringen av KRM är av stor vikt för utfallet menar att formulera bra och tydliga målsättningar är något centralt för att KRM skall fungera. Ordóñez m.fl. (2009) menar att en oklar eller en allt för hög målsättning kan ge negativa bieffekter.

De varnar för att ett överdrivet målsättande kan leda till bieffekter och hänvisar till en studie om målstyrning som visar att personer som hade ett specifikt och utmanande mål i större utsträckning förvrängde deras resultat i återrapporteringen. Det beror på att målstyrning med ett alltför aggressivt målsättande gör det svårare för medarbetare att uppmärksamma etiska överväganden och kan ge förnuftsskäl till oetiskt beteende. Om måluppfyllelse är kopplat till ett ekonomiskt system så riskerar bieffekter öka eftersom att det finns större incitament till att få bra resultat i mätningarna (Ordóñez 2009 s. 9 & 10).

Ordóñez m.fl. (2009) menar vidare att små förändringar i en organisation kan få stora effekter på organisationskulturen och drar på grund av det slutsatsen att aggressivt målsättande i organisationer riskera att skapa en organisationskultur där klimatet är gynnsamt för oetiskt agerande (Ordóñez m.fl. s. 10)

De Bruijn (2002) har skrivit en artikel om hur man skall hantera de risker i form av perversa bieffekter som KRM för med sig. Han menar att det är viktigt att ingen part i organisationen har monopol på definitionen av prestationer och att olika definitioner av prestationer accepteras inom organisationen (De Bruijn 2002 s. 587). De Bruijn menar att det inte finns någon part som har företräde i sin definition av prestation, ledningen har ofta inte lika mycket information om prestationerna som de professionella men kan istället se på prestationen på ett mer övergripande sätt. Det är heller inte säkert att de professionellas definition av en prestation är bättre än en definition som sätts uppifrån. Eftersom de professionella kan välja en definition som syftar till att osynliggöra en dålig prestation.

Vidare så är det bra att ledning och de professionella kommer överens om vad indikatorerna skall användas till. När mätningen endast används internt med syftet att lära sig så behöver inte de professionella frukta att indikatorerna används för jämförelse. För att KRM skall fungera på ett bra sätt är det viktigt att ha en "Förhandlande miljö" eftersom det leder till färre risker att professionella skall gardera sig eftersom att arbetsmiljön skapar ömsesidigt förtroende (De Bruijn 2002 s. 589) Det kan i

sin tur eliminera fusk eftersom det blir tydligt att indikatorerna inte bara är till för ledningens utvärdering och värdering av de professionella, utan också för att de professionella ska se sin egen utveckling.

Andra teoretiker menar att KRM:s olika utfall snarare beror på vilken kontext de introduceras i. Kontext skillnaden som undersökts mest är om organisationen verkar i privat- eller offentlig sektor där de argumenterar för att KRM riskerar att få ett mer negativt utfall i offentlig sektor.

Adcroft och Willis menar att vilka effekter KRM får på en verksamhet i stor utsträckning beror på kontexten som KRM introduceras i och att det uppstår många svårigheter med att importera ett arbetssätt från en kontext till en annan. De anser att det finns signifikanta skillnader mellan privat och offentlig sektor, något som gör att KRM fungerar sämre och att fler perversa bieffekter uppstår när KRM används i offentlig sektor. De menar vidare att de positiva effekterna som många hävdar att KRM för med sig endast får ut sin rätt om metoden är ändamålsenlig med den verksamhet som den syftar till att mäta (Adcroft & Willis 2005 s. 3 & 5).

Pollitt (2003) menar på liknande sätt, att det är signifikanta skillnader mellan privat och offentlig sektor och att det alltid begränsar vilka metoder som kan föras över gränserna. Den offentliga sektorn är annorlunda, då tjänstemän som tillhandahåller offentlig service måste ha med sig vissa värderingar, såsom jämlikhet och opartiskhet, som han menar resulterar i en "etisk särprägel". Pollitt menar att en sådan etisk särprägel riskerar att gå förlorad i och med införandet av metoder från privat sektor. Han menar att det kan leda till en avprofessionalisering vilket får konsekvenser för verksamheten (Pollitt 2003 s. 24).

Det finns få empiriska studier på området men de danska forskarna Hvidman och Andersen (2013) undersöker i en vetenskaplig artikel vilka effekter KRM kan få i privat- respektive offentlig sektor. De gör en statistisk undersökning och jämför privata och offentliga skolor. Genom att använda statistik från slutexaminationsproven kommer de fram till att i de privata skolor, som använder sig av KRM, får eleverna 3 procent bättre betyg jämfört med elever i de skolor som inte använder sig av KRM. I de offentliga skolorna fanns det emellertid inte någon signifikant skillnad mellan skolor som använde KRM och de som inte gjorde det (Hvidman & Andersen 2013).

Om man som Pollitt utgår ifrån att perversa bieffekter (alternative logics) är en mikrologik och beror mycket på verksamhetens och personalens förutsättningar och finns sida vid sida med makrologik, bör det leda till att även perversa bieffekter är mycket kontextberoende, och beroende av organisationskulturen (Pollitt 2003 s. 18).

Det blir då inte bara kontextskillnaden mellan privat och offentlig sektor som är viktig, utan även vilket ämnesområde och vilka aktiviteter som utförs i organisationen. Det är viktigt att komma ihåg att alla verksamheter inte kvantifieras lika bra i indikatorer. Rutinaktiviteter såsom sophantering,

skolmatsservering och genomförande av inspektioner kan enkelt kvantifieras, medan verksamheter som arbetar med kulturella aktiviteter, omhändertagande av människor och förhandlingar är svårare att kvantifiera och därför även svårare att mäta med KRM (Caiden 1988 s. 43). Trots detta brukar dessa ämnen som är svåra att mäta ändå mätas med hjälp av kvantitativa mått, vilket resulterar i att indikatorerna som mäts får en liten relevans till verklighet, vilket riskerar att föra med sig perversa bieffekter, som kan underminera de positiva resultaten av KRM.

Tidigare forskning visar att både administrering av KRM och kontexten som KRM introduceras i, spelar roll för vilka effekter KRM får i en organisation. Men hur KRM administreras i en organisation kan också bero på kontexten, som beskrivits tidigare så är inte all verksamhet mätbar vilket sätter gränser för hur KRM kan administreras och utformas. Vilken kontext organisationen verkar i borde därför vara avgörande för hur administreringen och utformningen av KRM går till.

Eftersom kontexten sätter ramar för hur KRM kan administreras så blir det kontextskillnaden som är intressant att undersöka. Tesen som uppsatsen driver är därför att det är kontexten som huvudsakligen påverkar utfallet av KRM, även fast olika val i administreringen av styrmetoden också kan spela in.

### **2.3 Kvalitets- och resultatmätning (KRM)**

Hur kommer det sig då att en del organisationer får sämre effekter av KRM än andra? För att få en bättre förståelse för vilka olika effekter KRM resulterar i så presenteras här en tydligare beskrivning av KRM, samt en problematisering av kvalitetsbegreppet i KRM och de tekniska svårigheter som kan uppkomma i mätandet.

KRM syftar till att mäta en verksamhets output genom att sätta upp ett antal tydliga mål.

Måluppfyllelse mäts sedan med hjälp av indikatorer. Nyhan and Martin (1999 p. 348) definierar KRM i offentlig förvaltning som:

“The regular collection and reporting of information about the efficiency, quality, and effectiveness of government programs”.

Lena Lindgren (2013) anser att kvalitetsbegreppet är centralt i KRM men vad kvalitet egentligen innebär är helt kontextbundet, Lena Lindgren uttrycker det så här i boken ”Uppdrag offentligt granskning” (s. 128):

"Kvalitet är ett tomt begrepp som måste fyllas med innehåll varje specifik gång"

Kvalitetsbegreppet är långt ifrån objektivt och varje val och definition av kvalitet är en värdebedömning, där man lyfter fram några aspekter i en verksamhet på bekostnad av andra. Det betyder att varje organisation noggrant behöver tänka igenom vad kvalitetsbegreppet innebär i deras verksamhet (Johansson & Lindgren 2013 s. 128). Om de aspekter som mäts av verksamheten går emot

normerna om vad de professionella anser vara viktigast, kan det också leda till ett motstånd till metoden och försvåra styrningen.

KRM består ofta av rutinmässig insamling av kvantitativ information för att granska hur verksamheten presterar utifrån på förhand definierade avseenden. För att göra detta sätts specifika mål upp och till målen utvecklas indikatorer, som syftar till att mäta måluppfyllelsen (Lindgren 2013 s. 137). Både förespråkare och kritiker till KRM menar att det finns stora problem med att utforma indikatorer som mäter kvalitet och måluppfyllelse på ett bra sätt och kritiker menar att insamling för att mäta måluppfyllelse allt för ofta blir i form av kvantitativ information.

Att kvalitet i hög grad mäts med siffror kan ge ett skimmer av objektivitet, även i de fall då kvalitet är omöjlig att mäta (Lindgren 2013 s. 136). I komplexa organisationer kommer det alltid att finnas faktorer som är svåra eller omöjligt att mäta och då är det vanligt att en annan liknande aspekt mäts. Det kan göra att organisationer som använder KRM och har en verksamhet som är svår att mäta i kvantitativa mått, kan få svårare att utforma indikatorer för verksamheten, vilket kan få konsekvenser på effekterna av KRM.

## **2.4 Effekter av KRM**

Vilka effekter kan då KRM få på organisationer? Här presenteras de effekter som tidigare forskning menar att KRM tenderar att få. Vi börjar med de positiva effekter som förespråkare menar att KRM får och som är anledningen till den stora spridningen av KRM. Sedan presenteras de perversa bieffekter som kritiker menar riskerar att helt eller delvis underminera de positiva effekterna.

De förväntade effekterna är indelade i kategorier för att göra underlätta läsningen och analysen. De flesta kategorier är tagna från tidigare litteratur, medan några har jag själv delat in.

### **2.4.1 Positiva effekter av KRM**

Ett känt och vanligt uttryck bland förespråkare för KRM är ”What gets measured gets done”. Det syftar på att det som mäts också kommer att genomföras. Förutom det menar de att det finns det en rad andra positiva effekter som användning av KRM för med sig.

**Synlighet.** KRM möjliggör för chefer att få en bra överblick över hur verksamheten fungerar och ger transparens både till medborgare och andra i organisationen. Med KRM synliggörs löpande information om hur väl och i vilken riktning verksamheten går. Hatry (1999) menar att chefer i både privat och offentlig sektor behöver få tillgång till fortlöpande information om outputen (resultatet) som verksamhetens arbete producerar för att kunna göra nödvändiga förändringar och justeringar. KRM kan här bidra till en löpande utveckling och lärande samt bidra till bättre beslut då det finns tillgänglig information om verksamhetens output.



Den ökade synlighet, som KRM skapar, gynnar även den demokratiska processen. Det gör information tillgänglig för medborgare, som får kunskap om hur deras skattepengar används. Det gynnar den offentliga sektorns legitimitet och resulterar i att människor får ett ökat förtroende för det demokratiska samhället. KRM är även bra för att ge legitimitet till olika budgetförslag (Lindgren, P. Hatry 1999 s. 4).

Hatry (1999) menar vidare att KRM bidrar till en ökad rättvisa, då mätningarna resulterar i löpande information om hur rättvis en verksamhet eller ett program är. Om det visar sig att det finns brister i rättviseaspekten så kan de också tydliggöra lämpliga ändringar för att öka rättvisan. Det leder också till att allmänhetens förtroende till den offentliga sektorn blir större (P. Hatry 1999 s. 3 & 4).

**Arbeta mot mål.** Förespråkare menar att arbete mot uppsatta mål ökar effektiviteten, genom att det ökar ansträngningen för individer inom en organisation. Marginson, McAulay, Roush & van Zijl (2011) använder målteori för att förklara det psykologiskt positiva som KRM för med sig. De definierar mål som objekt, som till exempelvis prestationsnivå, som individer med avsikt söker efter. Målteori menar att individer kalkylerar med resultat i jämförelse med ansträngning och väljer att öka ansträngningen om det leder till attraktiva konsekvenser. Feedback på tidigare prestationer gör att individer blir motiverade att sätta upp fler målsättningar, eftersom tron på att deras kapacitet till att nå måluppfyllelsen ökar. Det gör att fler målsättningar sätts och det i sin tur gör att individerna anstränger sig mer (Marginson, McAulay, Roush & van Zijl 2011 s. 6 & 7).

## 2.4.2 Perversa bieffekter

Litteraturen om KRM och dess eventuella bieffekter är omfattande, men efter att ha läst ett par märker man att nyckelmekanismerna och de vanligaste bieffekterna ofta återkommer (Lindgren 2006 s. 26). Perversa bieffekter uppkommer av själva mätandet och är en logik som sker på micronivå, och som till stor del beror på organisationskultur och hur de professionella väljer att agera. Därför är förekomsten av bieffekter också kontextberoende, något vi återkommer till i slutet av teoridelen (Pollit 2013 s. 18). Mekanismerna för de perversa bieffekterna sker antingen på individ- eller organisationsnivå och är därför också indelade på det sättet i teorin. För att underlätta läsandet är de olika perversa bieffekterna uppdelade i kategorier, men kategoriseringen av bieffekterna är inte självklar och de olika bieffekterna går ofta in i varandra.

### Organisationsnivå

Mekanismerna till de här perversa bieffekterna sker på organisationsnivå, vilket betyder att bieffekterna inte beror på beslut av enskilda individer utan på kollektivets agerande i organisationen och/eller till följd av direkta effekter av KRM.

**Resultatparadox.** Det är svårigheterna att utforma indikatorer som gör att en resultatparadox kan uppstå. En resultatparadox är när det finns ett svagt samband mellan prestation och indikatorerna som

mäter prestation. Vilket innebär att en indikator som syftar att mäta en prestation i själva verket mäter något annat (Pollitt 2013 s.353). Paradoxen uppkommer inte av själva prestationerna utan av det som rapporteras om prestationerna.

Van Thiel & Leeuw (2002) skiljer mellan en oavsedd resultatparadox och en avsiktlig resultatparadox och menar att en oavsedd resultatparadox lätt uppkommer i offentlig sektor, då politiska mål ofta är oklara och till och med kan vara motsägelsefulla. Det är viktigt att komma ihåg att indikatorer inte är värdefria, utan kan av politiker eller chefer användas som ett indirekt sätt att påverka verksamheten åt något håll. Detta kan skapa förvirring, då det blir svårt att veta vilka mål som är viktigast (van Thiel & Leeuw 2002 s. 272 & 273).

En avsiktlig resultatparadox uppkommer när de professionella vill täcka över dåliga resultat genom att fokusera på de delar av resultatet som är positivt eller väljer att fokusera mer på aktiviteter som går att kvantifiera eftersom att det ger ett bättre resultat i mätningarna (van Thiel & Leeuw 2002 s. 274).

En resultatparadox kan också förhindra att problem i en organisations arbetssätt synliggörs. Det finns då en risk att problemen uppmärksammas först när det redan är försent, eftersom det när allt verkar gå bra inte finns anledning till intervention eller förändring. Det är värt att understryka att små problem eller fel som inte uppmärksammas i ett längre perspektiv kan få stora negativa konsekvenser på verksamheten (van Thiel & Leeuw 2002 s. 276).

**Organisationers utveckling.** KRM för med sig mekanismer som kan förhindra organisationers utveckling på olika sätt. Under den här kategorin samlas olika mekanismer och bieffekter som leder till att en utveckling av organisationer förhindras.

Eftersom att KRM går ut på att ha tydliga och precisa mål kan innovationer blockeras. För att komma på nya arbetssätt måste man riskera att resultatet kommer att bli annorlunda eller sämre än med de arbetssätt som redan är beprövade. Eftersom måloppfyllelse belönas, kan det leda till att tjänstemännen inte tar sådana risker. Utan utrymme att ta risker blir det svårt att utveckla en verksamhet, vilket kan leda till att organisationers arbetssätt blir en konstant reproduktion av det existerande (De Bruijn 2002 s. 582). Eftersom KRM huvudsakligen mäter verksamhetens kvalitet och resultat genom ett antal mål som skall uppfyllas, kan KRM leda till att högpresterande organisationer, som försöker tänka nytt, utveckla sitt arbetssätt och ta risker bestraffas, medan mediokra organisationer som endast arbetar för att uppnå de utsatta målen belönas (Lindgren 2006 s. 107).

Inom KRM är det vanligt att det sätts ut ett minimummål som samtliga ska uppnå. Det kan leda till att de som presterar bäst börjar anstränga sig mindre, då de ändå bara behöver nå upp till de utsatta målen. Det kan dock ha en positiv effekt på de som presterar lite sämre än medel. Det finns även studier som visar att det ofta blir en strategi att inte anstränga sig för mycket, i syfte att minimimålet inte skall höjas till nästkommande år (Pollitt 2013 s. 19). Å andra sidan finns det andra teoretiker som menar att

det är problematiskt att sätta för höga mål, som är svåra att uppnå, då de kan ge de professionella psykologiska effekter i form av sämre självförtroende och ett ifrågasättande av sin intelligens (Ordonez 2009 mfl. s. 11).

**Byråkratisering.** Användandet av KRM kräver tid och resurser, vilket ofta leder till att en organisations kostnader ökar. Krav på övervakning och uppföljning har lett till en ökning av reglering inom offentlig sektor (van Thiel & Leeuw 2002 s. 269). KRM leder även till att det blir ett större fokus på att procedurerna följs rätt än på själva innehållet av en aktivitet (Lindgren 2008 s. 108 & 109). Studier visar att organisationer, som får högt poäng och lyckas bra i kvalitets- och resultatmätningarna, ofta har gjort satsningar på processer till måluppfyllelse. Många har till exempel en egen avdelning som endast fokuserar på administreringen av KRM. Det kan få organisationerna att verka bättre på papper men nödvändigtvis inte i verkligheten (Bruijn 2002 s.581).

Det vanliga uttrycket inom KRM-forskningen ”what is measured gets done”, gör att många organisationer ökar antalet indikatorer som skall mätas i syfte att få de professionella att arbeta mer effektivt. Det kan leda till en spiraleffekt där mer och mer saker skall mätas, vilket kan få en motsatt effekt, då insamling av material för att bevisa måluppfyllelse på indikatorerna leder till att mycket tid går åt till informationsinsamling och övervakning och mindre tid går till ordinarie verksamhet (Adroft & Willis 2005 s. 12). När det efterfrågas så mycket material för uppföljning finns också en risk att det inte finns någon i ledningen som har tid att läsa och kontrollera resultaten. Sedan är det inte säkert att all den information som KRM genererar är viktig för ledningen. En utvärdering av regeringens resultatstyrning av myndigheterna visar på detta.

”Den årliga resultatredovisningen innebär ett betydande arbete för myndigheterna samtidigt som det material som produceras i många fall har ett begränsat värde för regeringen och regeringskansliet. (2006:30, Utvärdering av resultatstyrningen).”

Vilket gör att mycket tid läggs ned på saker som inte genererar någon större nytta för verksamheten.

Det finns även bevis på att KRM kan användas mer som en symbol, där ett system för uppföljning och informationsinsamling finns, men att informationen sedan inte används (Thiel & Leeuw 2002 s. 270). Syftet med KRM är då inte att det ska få effekter i organisationens verksamhet utan i dess image. Genom att använda KRM kan organisationen ge sken av att vara modern, ansvarsutkrävande och ha kontroll och på så sätt vinna legitimitet åt beslutsfattare. En chef kan till exempel samla in mycket prestationsinformation utan att ha tid att läsa allt (Politt 2013 s. 354).

## **Individnivå**

Här sker mekanismerna, som utlöser de perversa bieffekterna, på individnivå. En pervers bieffekt kan i den här kategorin utlösas på grund av en persons beslut. KRM kan skapa incitament till att agera på ett

sådant sätt att en pervers bieffekt utlöses men förekomsten av bieffekter bygger ändå på individers val till hur de agerar.

**Gaming.** En del bieffekter är kopplade till så kallad ”gaming” där tjänstemän böjer på reglerna för att få ett bättre resultat på sin måluppfyllelse. Det riskerar att förekomma i högre grad om KRM är kopplat till ett ekonomiskt system där goda resultat belönas (Pollitt 2013 s.353).

När kategorier som mäter måluppfyllelse erhåller olika värden så blir definitionen av kategorierna problematisk då det uppstår en risk av en expanderings på definitioner av kategorier som erhåller ett högt värde. Bevan som undersökte ambulansgensvar i Storbritannien drog slutsatsen att:

The striking evidence of gaming in the manual recording of response times [author’s note: manual ’adjustments’ to maximize the number of calls answered within the 8 minute target] appears to be less troubling than other concerns over definitions of what constituted a life-threatening emergency (category A) call, and when the clock started and stopped for these calls. (Pollitt 2013 s.20 2013, Bevan, 2009: 182)

Det finns också risk för creaming där personal i syfte att nå en bra måluppfyllelse optimerar deras input genom att strategiskt välja ut exempelvis klienter som de vet kommer ge en god måluppfyllelse (De Bruijn 2002 s.582). Professionella kan på förhand välja ut indikatorer som de vet kommer ge goda resultat i syfte att optimera resultatet.

”In boxing it is called building a record. Young prospects no longer achieve their shot at the title by taking on all comers and improving but rather through the careful selection of opponents; the next fight is chosen, not necessarily because the fighter represents an incrementally better opponent but because they can be beaten. The choice of what and how something is measured can often be about creating an impression of improvement rather than delivering any real improvement.” (Adcroft & Willis 2005 s. 396)

Statistiska mått kan här få en korrumpierande effekt, då inte hela verksamheten mäts utan endast det som går att mäta. Det skapar möjligheter till att manipulera statistiken så att verksamheten ser bättre ut än vad den i själva verket är (Adcroft & Willis 2005 s. 396).

De ovan nämnda företeelserna böjer på reglerna men det finns även fall då rent fusk uppstår. En eskalering av gaming kan leda till fusk. Risken för rent fusk ökar om hög måluppfyllelse leder till ekonomiska incitament. Ett exempel på fusk finns från Storbritannien när indikatorer för skolors prestation mättes genom elevers resultat på slutexaminationen. Då det hände att lärare hjälpte elever mer än de borde inför proven för att skolan skulle prestera bättre i mätningarna (Pollitt 2013 s. 354, 355).

Vilka egenskaper i en organisation som triggar igång gaming och fusk finns det olika förklaringar för. Ordonez (2009) menar att små förändringar i en organisation kan få stora konsekvenser för organisationskulturen. En studie som undersökt perversa bieffekter visar att personer som hade ett specifikt och utmanande mål i större utsträckning förvrängde deras resultat i återrapporteringen. Det

beror på att målstyrning med ett alltför aggressivt målsättande gör det svårare för medarbetare att uppmärksamma etiska överväganden samtidigt som det kan ge förnuftsskäl till oetiskt beteende (Ordóñez 2009 s. 9 & 10).

**Tunnelseende.** En annan bieffekt är något som brukar benämnas ”tunnelseende”. Detta fenomen uppstår eftersom det ofta är lättare och vanligare att samla in information som är lätt att kvantifiera.

”... all those activities carried out by governments that can be measured rather easily will always drive out important governmental actions that cannot be measured easily”. (Ivarsson, Wilson 1989 i Leeuw 1996 a. 31).

Måtten blir här till mål då professionella främst inriktar sig på aktiviteter som går att mäta och är lätta att kvantifiera. En konsekvens av att verksamheten riktas in på det som går att mäta är att fokus nödvändigtvis inte ligger på de aktiviteter som främjar verksamheten bäst (Lindgren 2006 s.104). Därför borde organisationer som lättare kan kvantifiera sin verksamhet också drabbas mindre av tunnelseende. Eftersom att de lättare kan utforma indikatorer som är centrala för verksamheten.

När en aspekt mäts för att vara en del av resultatet av måluppfyllelsen, medan andra inte gör det, kan det ske en kohandel, där den professionella ger förmån för de aspekter som mäter måluppfyllelsen framför andra (De Bruijn 2002 s.582). Eftersom att tiden dessutom är knapp för många yrkesgrupper och det finns tillfällen där arbetsuppgifter behöver prioriteras för att överhuvudtaget bli genomförda, så för KRM med sig risken att tjänstemännen alltid väljer de arbetsuppgifterna som leder till klara och definierade resultat i resultatmätningen, medan resten av verksamheten får stå tillbaka.

## **2.5 Förväntade effekter i normativa respektive tekniska organisationer**

De olika effekterna av KRM är enligt tidigare forskning kontextberoende. Som Peters menar skall styrning, styrmedel, och policyproblemet som styrmedlet avser att lösa länkas samman, så att de har samma logik och antaganden om mekanismer.

KRM i tillverkningsindustrin en kontext där ämnena ekonomi och teknik är centrala där det finns en underliggande rationell logik. Logiken och antaganden om mekanismer i KRM bygger på en rationell logik och utgår därför ifrån att det går att mäta prestationer kvantitativt, vilket man också brukar göra i verksamheter med en rationalistisk logik. I offentlig verksamhet brukar det också stämma överens med de policyproblem, som tekniska och ekonomiska enheter syftar till att lösa, till exempel utbetalning av jordbruksstöd.

Det betyder enligt tidigare forskning om KRM och kontext att den tekniska enheten får fler positiva effekter än den normativa och drabbas av färre bieffekter.

I normativa enheter är kan policyproblemet oftast inte kvantifieras. Om jag återgår till exemplet med jämställdhet, där policyproblemet avser män och kvinnors ojämna maktrelation i samhället, är det

väldigt svårt att mäta om en ökning eller minskning har skett. Det är därför troligt att man i normativa organisationer, vars logik och arbete genomsyras av normer och värderingar, får sämre effekter av KRM. En anledning till att de just utgår från normer och värderingar är att policyproblemet de syftar till att lösa inte kan mätas kvantitativt. Vilket i sig gör en implementering av KRM svårare.

Effekter av KRM som tidigare listas upp borde därför förekomma i olika utsträckning i normativa respektive tekniska organisationer. Där den tekniska enheten får fler positiva effekter och färre bieffekter och den normativa enheten får färre positiva effekter och många bieffekter. Jag kommer nedanför mer i detalj redogöra för vilka mekanismer som gör att det är troligare för den tekniska enheten att få fler positiva effekter och färre bieffekter.

**Synlighet** genom att KRM synliggör verksamhetens output får de professionella, ledningen och medborgarna mer insyn i hur det går för verksamheten. Problemet är att vissa verksamheter är svårare att mäta, framförallt sådana som arbetar med normativa frågor och arbetar med att förändra värderingar och normer. Medan det i tekniska organisationer, som utgår från en rationell logik, gör så just för att det passar den verksamheten som de bedriver och som är mätbar på ett mer kvantitativt sätt, vilket gör det möjligt att mäta outputen av deras arbete. I normativa organisationer kan det vara näst intill omöjligt att mäta outputen av deras verksamhet, vilket gör att synligheten blir mindre.

**Att arbeta mot mål.** Eftersom det i normativa organisationers verksamheter är svårt att mäta, är det näst intill omöjligt att veta om måluppfyllelsen är uppnådd. De får inte den positiva feedback som målteorin anser som viktig för effektivitet och för att de professionella ska uppmuntras till att formulera ytterligare mål. Den tekniske enheten kan istället tydligare se när de nått upp till målen och därför få en ökad effektivitet.

**Resultatparadox.** En resultatparadox uppkommer när det är svårt att utforma indikatorer som mäter verksamheter. Detta är ett större problem i normativa organisationer, eftersom det är svårare att kvantifiera deras verksamhet och det borde därför vara en större risk för resultatparadox.

**Gaming.** Normativa organisationer utformar i större utsträckning sina indikatorer själva, eftersom det inte är lika självklart vad som skall mätas, då kärnan i deras verksamhet oftast inte går att kvantifiera. När de utformar sina indikatorer så kan de anpassa dem utifrån vad som leder till högre måluppfyllelse för organisationen. Vidare så kan ett missnöje över att KRM inte mäter det som är viktigast för enheten, leda till att de professionella tar mätsystemen på mindre allvar och därför underskattar att uppföljningen kan undergrävas om man tänjer på reglerna.

**Tunnelseende.** Eftersom att den normativa organisationer endast kan kvantifiera en liten del av sin verksamhet, finns det en stor risk att det som kvantifieras och mäts fokuseras på av bekostnad av annat. I tekniska organisationer så är det lättare att kvantifiera kärnan i verksamheten vilket gör att risken för tunnelseende är mindre.

**Blockering av innovationer.** Den normativa enheten kan få svårare att utveckla nya tankesätt med logik utifrån värderingar och normer, när de mäts med kvantitativa indikatorer. Medan den tekniske enhetens tankesätt inte rubbas på samma sätt, eftersom att de redan har en rationell logik och kan fortsätta att utveckla sitt arbete med den logiken.

**Byråkratisering.** Den tekniska enheten har en rationell logik och en verksamhet som kan kvantifieras. Arbetet med att utforma indikatorer blir därför inte lika omfattande. Eftersom arbetet kan kvantifieras bör heller inte insamling av information ta särskilt lång tid. Den normativa arbetar med att förändra normer och värderingar, något som är väldigt svårt att mäta. Arbetet med att utforma indikatorer som mäter verksamheten på ett bra sätt, bör därför vara svårare och ta längre tid. Verksamheten kan också behöva översättas, för att passa den rationella logik som KRM bygger på.

Här presenteras en tabell med positiva effekter och perversa bieffekter, som tidigare forskning menar att KRM kan generera. Tabellen visar det förväntade resultatet enligt teorin.

	<b>Tekniska enheten</b>	<b>Normativa enheten</b>
<b>Positiva effekter:</b>		
Synlighet	X	-
Arbeta mot mål	X	-
<b>Bieffekter:</b>		
Resultatparadox	-	X
Byråkratisering	-	X
Organisationers utveckling	-	X
Gaming	-	X
Tunnelseende	-	X

**Tabell 1.**

Där den tekniska enheten får positiva effekter, men inga bieffekter och den normativa enheter inte får några positiva effekter, men samtliga bieffekter.

## 3. Metod

*I det här kapitlet redovisas vilken metod och vilket material som har använts i uppsatsen, samt diskussioner om syftet till dessa val. Vidare så beskrivs hur anonymiseringen av intervjupersoner genomförs samt en vidare beskrivning om undersökningsobjekten.*

Det finns få empiriska studier som undersöker vilka effekter KRM kan få i olika kontexter. Det har dock genomförts studier, där utfallen av KRM jämförts mellan en offentlig skola och en privat skola. Undersökningen samlade då in kvantitativ data (Hvidman & Andersen 2013).

Den empiriska undersökningen skulle kunna ske på många olika sätt. Enkäter, där svarspersonerna får kryssa i olika frågor om effekterna av KRM, skulle vara ett bra alternativ, eftersom det möjliggör en generalisering av resultatet till en stor population. I den här undersökningen samlas det empiriska materialet dock in genom intervjuer. Det finns många anledningar till valet att använda intervjuer. En är att de professionella ofta inte tänker på effekterna av KRM i sitt dagliga arbete. Eftersom KRM samlar in information löpande, är användningen av KRM ofta en rutinarbetsuppgift, som många inte reflekterar särskilt mycket över. I den offentliga förvaltningen finns det dessutom många olika arbetsmetoder och det är därför troligt att de professionella inte vet exakt vad i arbetet som är en effekt av KRM. I intervjuer finns det mycket tid och med semistrukturerade intervjuer kan intervjutillfället bli mer av ett samtal, där jag i början av intervjun kan berätta vad KRM är för något och intervjupersonen kan under samtalets gång fråga om vad jag menar med vissa uttryck och frågeställningar.

Vidare menar Pollitt att perversa bieffekter skapas av logiker på mikronivå, som kan existera samtidigt med andra logiker på makronivå. Logikerna på makronivå är då de övergripande logikerna och eftersom att vi söker efter mekanismer och resultat i det lilla, så är det viktigt att gå in på djupet och undersöka vilka effekter som KRM genererar och vilka mekanismer som ligger bakom dem. Intervjuer passar bra då det finns få tidigare studier som undersöker effekter och eventuella perversa bieffekter av KRM och det därför finns ett behov av kartläggning av effekterna av KRM samt de underliggande mekanismerna som utlöser bieffekterna. Hypoteserna som jag har formulerat i teorin kommer därför att besvaras genom en fallstudie av två enheter med hjälp av intervjuer.

### 3.1 Intervjuer

Intervjuerna har varit semistrukturerade och utgått från en intervjuguide som finns i bilagan (se bilaga). Eftersom KRM har många olika namn och KRM främst är en akademisk beteckning, så började intervjutillfället med att jag klargjorde vad som menades med KRM, innan det ställdes några frågor. Frågorna är direkt ställda och handlar om vilka effekter intervjupersonen anser att KRM har på deras arbete. Frågorna avser intervjupersonernas självuppfattade effekter av KRM. Det finns en risk att detta utelämnar en del effekter som KRM får på arbetet, eftersom intervjupersonerna själva inte



uppfattar dem. Dock är det näst intill omöjligt att undersöka effekter av KRM, som de anställda inte själva uppfattar, varför frågorna har utformats på det här sättet.

Huvudfrågorna är väldigt generella, vilket tillåter intervjuarna att prata om sådana aspekter av KRM, som inte finns med i uppsatsens teoridel. Följdfrågorna har varierat och många följdfrågor har varit för att hålla samtalet igång, för att intervjupersonerna skall fortsätta tänka och prata om KRM. Det har varit viktigt, då det har tagit tid för en del intervjupersoner att komma på vilka effekter KRM kan få på organisationen, eftersom det ses som något självklart i deras arbete. Frågorna får också intervjupersonen att tänka i banorna om hur KRM påverkar deras dagliga arbete. En fråga handlar till exempel om tidsåtgång för KRM, dels för att få en uppfattning om hur mycket tid som går till uppföljning, men även för att få intervjupersonerna att tänka igenom hur de använder KRM i deras dagliga arbete.

Jag har även tagit upp vissa följdfrågor, som rör enligt teorin återkommande effekter av KRM, om intervjupersonerna inte själva tagit upp dem. Anledningen till det är, att antingen bekräfta eller motsäga den teorin som jag har, men även för att skapa en viss likvärdighet i intervjuerna, då jag på det sättet får med allas åsikter om hur en viss aspekt påverkar deras arbete.

Den negativa aspekten av de här följdfrågorna är, att de kan vara ledande och kan påverka i vilken riktning samtalet går och vilken information som kommer fram i jämförelse med helt öppna frågor. Dock är de följdfrågor som ställs också väldigt öppna och relevanta för sådana aspekter som är viktiga för arbetet generellt, exempelvis är en följdfråga hur de tillfrågade anser att KRM påverkar deras utrymme att genomföra olika aktiviteter (för intervjuguiden i sin helhet se bilaga).

Vid intervjutillfällena är det viktigt att vara öppen och koncentrerad på att lyssna. Det finns dock två ”fallor” som lätt uppstår vid intervjutillfällen genom det nära samspelet mellan intervjuperson och forskare. I intervjusituationen finns alltid en risk för den så kallade ”intervjuareffekten”, där intervjuvaren kan bli olika beroende på vem som ställer frågan (Esaiasson m.fl. 2012 s. 267). Dock har jag reflekterat över det och tror inte att det skall ha några effekter i den här studien. Det skall även tilläggas, att vissa frågor som ställs, kan vara känsliga. Kritik mot en styrningsmetod är i viss mån också kritik om organisationens arbetssätt och kritik mot ledningen. Svaren kan därför bli defensiva, om intervjupersonerna inte vill kritisera ledning eller organisation i intervjutillfället, vilket jag tog hänsyn till. Därför ställdes till exempel inga frågor om de känsligaste bieffekterna, såsom gaming, där de anställda själva tänjer på reglerna för att nå målpuppfyllelse, utan om studien får in material om att sådant förekommer, är det intervjupersonerna själva som tagit upp det.

Forskaren kan också förlora sin objektivitet genom att hon ”goes native”, vilket betyder att man identifierar sig så starkt med intervjupersonen och inte kan upprätta en professionell distans, utan hela tiden ser och tolkar svaren utifrån intervjupersonens synvinkel (Bryman, 2002 s.265). Eftersom jag var medveten om detta, försökte jag alltid utgå från teorin när jag tolkade svaren.

Intervjuerna spelades in och transkriberades därefter. Intervjuerna lyssnades sedan igenom en gång till och jämfördes med transkriberingarna. Transkriberingarna skickades sedan till intervjupersonerna, som läste igenom dem och förtydligade vissa saker, som de ansåg vara lite oklara.

För en av enheterna har intervjuerna skett över telefon. Det kan självklart påverka det empiriska materialet som samlas in. Men för att försöka få intervjupersonerna att öppna sig och känna sig bekväma med situationen, började jag med att försäkra dem om anonymitet och började med några uppvärmningsfrågor.

## **3.2 Urval**

Uppsatsen är en fallstudie, i uppsatsen används ett strategiskt urval. Även om fallstudier inte kan vara generaliserbara i statistisk mening, kan analysen av resultaten ändå generaliseras. Genom att knyta an till en teori om effekter av KRM och institutionell teori, kan de allmängiltiga aspekterna av resultatet lyftas fram och generaliseras till en större population (Esaiasson m.fl. 2012 s.159).

Vidare har jag valt att undersöka typiska fall, där omständigheterna och organisationerna som undersöks är så gynnsamma som möjligt, för att resultatet för jämförelsen skall stämma överens med teorin (Esaiasson m.fl. 2012 s. 161). Detta val gjordes, då det tidigare inte gjorts någon sådan här undersökning, och det därför empiriskt är oklart om teorin kommer att stämma eller inte.

De statliga myndigheterna har under lång tid använt sig av KRM och styrs på det sättet av regeringen, som årligen skickar ut regleringsbrev om vilka mål som skall uppnås (Ivarsson 2005 s. 22). Eftersom att det här användningssättet av KRM är utbrett i den statliga förvaltningen, är det här intressant att undersöka effekten av KRM. För att få jämförelsen så likvärdig som möjligt, är det viktigt att organisationerna som undersöks är så likvärdiga som möjligt, med undantag för verksamhetens ämne och medarbetarnas profession. Därför kommer två enheter på Länsstyrelsen att undersökas. Dessa har valts eftersom Länsstyrelsen skall agera som regeringens förlängda arm i länen och har en mycket varierad verksamhet. Enheterna har ämnen som sträcker sig över många olika ämnesområden och professioner, vilket gör det möjligt att hitta stora skillnader i enheterna, vilket blir fruktbart i en jämförande studie med typiska fall.

Enheten för social hållbarhet, som i den här uppsatsen förkortas ESH, kommer att jämföras med landsbygdsavdelningens ärendeenhet. ESH arbetar övergripande med frågor som rör mänskliga rättigheter, vilka bygger på normer och värderingar. ESH borde därför vara uppbyggd med den normativa pelaren och kunna representera en typisk normativ organisation.

Detta kommer att jämföras med handläggningsenheten som är en del av landsbygdsavdelningen, som arbetar med ärendehandläggning av jordbruksstöd. Det är en organisation som berör både ämnen teknik och ekonomi. Handläggningsenheten borde därför vara uppbyggd med den rationella pelaren och kunna representera en teknisk organisation i undersökningen.

I handläggningseenheten har fyra tjänstemän valts ut. Jag har valt att intervjua personer som har någon form av ansvarsroll, men som också är med i den löpande handläggningen. Urvalet gjordes, då dessa personer har en bättre överblick över hur, inte bara de, utan även andra uppfattar implementeringen av KRM i deras arbete. Personer med en ansvarsposition tenderar även att ha erfarenheter av handläggning under en längre tid och ha mer kunskap om hur arbetet och uppföljningssystemet fungerar, något som är nödvändigt att veta för att få en bra analys.

Att jag valde personer i ansvarsposition kan dock tänkas få negativa effekter på resultatet. Man kan anta att personer som befordras till ansvarspositioner, generellt trivs bättre med sitt arbete, än personer som inte har någon ansvarsposition. Personer i ansvarspositioner brukar ha arbetat på arbetsplatsen under en längre tid, vilket bör vara ett resultat av att de trivs bra på arbetsplatsen. Det kan i förlängningen betyda att de är mer nöjda med arbetssättet och KRM. Det finns också en risk att de försvarar systemet, eftersom de själva kan vara en del av att implementeringen. De här aspekterna kommer det att tas hänsyn till i analysen.

### **3.3 Anonymitet och etiska överväganden**

Anonymitet är ett problematiskt område, eftersom det å ena sidan är viktigt att försäkra sig om intervjupersonernas integritet, samtidigt som forskaren kan använda anonymiteten för att helt kunna tolka intervjupersonernas uttalanden utan att bli ifrågasatt (Kvale 1997 s. 89). För att undvika detta har transkriberingar från intervjuerna skickats till intervjupersonerna, som fått läsa igenom dem och ändra eller förtydliga något om de vill. Vidare har även alla de citat från intervjupersonerna, som använts i uppsatsen, skickats för en kontroll.

Eftersom studien behandlar medarbetares uppfattningar om utvärderings- och arbetssättet på deras arbetsplats, så är det av största vikt att de får vara anonyma. Annars skulle deltagandet kunna leda till att intervjupersonerna offentligt går ut med åsikter, som de egentligen vill hålla inne med. Vidare tillåter anonymiteten att intervjupersonerna kan tala mer fritt och att jag får tillgång till mer information. I uppsatsen framgår det inte på vilken Länsstyrelse de arbetar på, för att styrka anonymiteten ytterligare. Eftersom det är en jämförande studie, är det nödvändigt att anges vilken enhet de intervjuade arbetar på, eftersom studien går ut på en jämförelse, där vilken enhet de arbetar på är skiljelinjen.

I förhållningsättet för de etiska övervägandena utgår jag från Kvales (2009) tredje etiska ståndpunkt, som i sin tur bygger på Aristoteles dygdetik, *fronesis*. Denna utgår inte endast från etiska procedurer, utan där forskaren även har ”... förmågan att se och beskriva händelser i deras värdeladdade sammanhang”.

Resonemang om etik sker i kontextbundna resonemangmetoder, där kunskapen och erfarenhet inom ett ämnesområde till stor del underlättar den etiska aspekten, eftersom forskaren då vet vilka aspekter som etiskt är känsliga i den givna kontexten (Kvale 2009 s. 83).

### **3.4 Intervjupersoner**

Fyra personer från ESH avdelningen och fyra personer från handläggningsenheten har intervjuats. Som jag skrev tidigare så har samtliga intervjuade på handläggningsenheten någon slags ansvarsposition, men de arbetar även löpande med handläggning. Intervjupersonerna från ESH innehar däremot inte någon ansvarsposition gentemot de andra på enheten. Däremot så har en av intervjupersonerna huvudansvar för uppföljning inom sitt delområde.

Eftersom att intervjuerna är anonyma så har namnen anonymiserats och intervjupersonerna från handläggningsenheten har i uppsatsen döps om till intervjuperson A, B, C och D. Intervjupersonerna från ESH har i uppsatsen döpts om till E, F, G och H.

I syfte att underlätta analysen så presenteras handläggningsenheten som den ”Tekniska enheten” eftersom att den i uppsatsen representerar en teknisk enhet, och enheten för social hållbarhet döps om till den ”Normativa enheten” eftersom att den i uppsatsen representerar en normativ enhet.

### **3.5 Analysverktyg**

Från teorin, om vilka effekter KRM kan få på en organisation, så har jag skapat ett analysverktyg. Analysverktyget utgår från kategoriseringen av positiva effekter och perversa bieffekter av KRM. Utifrån svaren i intervjuerna, tolkar jag om en positiv effekt, eller en bieffekt förekommer i någon av enheterna.

Tolkningen sker med hjälp av analysverktyget, där transkriberingarna letas igenom för att se om intervjupersonerna tagit upp några effekter av KRM, som stämmer överens med effekterna i kategoriseringarna. Jag letar även efter beskrivningar av mekanismer, som triggar igång de olika effekterna av KRM, och exempel på händelser där en positiv effekt eller en bieffekt har förekommit.

Beskrivningar av effekter, beskrivningar av mekanismer samt när intervjupersonerna tar upp exempel på händelser som passar in i analysverktygets kategoriseringar av positiva effekter och bieffekter, räknas som tecken för att en positiv effekt eller en pervers bieffekt enligt teorin förekommer. För att en positiv effekt eller en bieffekt skall bedömas förekomma, krävs det att det intervjuerna kommer upp i två stycken olika tecken i intervjuerna, alltså till exempel en beskrivning av en effekt och ett exempel på en händelse. Eller att två olika intervjupersoner inom samma enhet tar upp en beskrivning av effekt, en beskrivning av en mekanism eller ett exempel på en händelse som stämmer överens med kategoriseringen av effekter av KRM.

För att det skall gå att dra slutsatser om det finns skillnader i effekter av KRM mellan normativa och tekniska enheter, bör det i de enheter jag undersöker finnas en majoritet av perversa bieffekter i den normativa enheten och en majoritet av positiva effekter i den tekniska enheten. För att resultatet skall stämma, borde den tekniska enheten heller inte vara drabbad av många bieffekter, då bieffekterna kan underminera de positiva effekterna av KRM. Dock måste det också lämnas lite utrymme för att det kan finnas några defekter i tillämpningen av KRM i den tekniska enheten. Om frågeställningen skall stämma, så kan det därför i den tekniska enheten förekomma en bieffekt.

### **3.6 Länsstyrelsen och dess tillämpning av KRM**

Länsstyrelsen uppgift är att stödja regionens utveckling, och se till att alla medborgare i länet får den service som regeringen bestämt. De har också verksamhet inom en rad olika områden, såsom miljö, djurskydd, lantbruk, infrastruktur och jämställdhet (lansstyrelsen.se).

Länsstyrelsen styrs av regeringens årliga regleringsbrev, där det anges vilka mål som ska uppnås, hur mycket pengar som finns till förfogande och vilken information som ska rapporteras tillbaka till regeringen. Denna styrning kallas i den statliga förvaltningen för mål- och resultatstyrning, vilket är ett annat ord för det som i den här uppsatsen benämns som kvalitets- och resultatmätning (KRM).

I en rapport om resultat och styrning i statsförvaltningen beskrivs årsredovisningar enligt följande:

*”Myndigheten ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav på åiterrapportering som regeringen har angett i regleringsbrev eller i annat beslut (ESV 2007:23 s. 79).”*

Regeringen utvärderar de uppdrag de gett Länsstyrelsen genom årsredovisningen i januari. I årsredovisningen beskriver de olika enheterna hur de under det gångna året arbetat mot måloppfyllelse. I årsredovisningen kan det också finnas indikatorer, som mäter vissa aspekter av verksamheten, som de professionella skall kommentera. Resultat inom respektive sakområde får ett betyg, där nivåerna är Väl Godkänt, Godkänt, Underkänt eller Uppgift saknas. Det finns inga specifika kriterier för dessa betyg, utan redovisningen handlar mer om att beskriva verksamheten. Det kan också följa med indikatorer i syfte att mäta resultat av verksamheten, som respektive ansvarig inom varje sakområde skall kommentera.

#### **3.6.1 Den tekniska enheten (Handläggningsenheten)**

Enheten handlägger ärenden om jordbruksstöd till lantbrukare. I handläggningsenheten finns olika arbetsgrupper, de flesta av dem arbetar nästan enbart med handläggning, men det finns också tjänstemän som åker ut och kontrollerar att de angivna arealerna i ansökningarna stämmer överens med verkligheten.

**Tillämpning av mål- och resultatstyrning.** Handläggningsenheten rapporterar till jordbruksverket, som i sin tur rapporterar till regeringen. Det är framförallt antal handlagda ärenden, arbetstid som läggs på handläggning och genomsnittstiden för en handläggning som används som indikatorer i uppföljning. Kvaliteten på handläggningarna kontrolleras fortlöpande genom stickprov. Handläggningsenheten skriver inte själva någon årsredovisning till regeringen.

### **3.6.2 Den normativa enheten (Enheten för social hållbarhet)**

ESH arbetar med jämställdhet, integration och mänskliga rättigheter. De arbetar även förebyggande mot våld i nära relationer, alkohol och tobak och med den sociala dimensionen i fysisk planering. De personer som intervjuats i uppsatsen jobbar framförallt med jämställdhet, mänskliga rättigheter och integration. Det samtliga intervjupersoner har gemensamt är att de i mindre eller större utsträckning arbetar med jämställdhetsfrågor. Många av dessa frågor arbetas det med sektorsövergripande och mänskliga rättigheter och jämställdhet skall till exempelvis jobbas med inom samtliga enheter på Länsstyrelsen.

**Tillämpning av mål- och resultatstyrning.** ESH skriver varje år en årsredovisning till regeringen för att beskriva hur de bedrivit sin verksamhet under året. De har även en intern uppföljning det är enhetens egen uppgift att fram delmål utifrån de nationella målen och utforma indikatorer för att mäta måluppfyllelsen. Staben och ledningen har tagit fram framgångsfaktorer, som fungerar som guidelines för att hjälpa och styra de professionella, när de formulerar mål och utformar indikatorer. Verksamhetsplanen används som styrdokument, där det finns utsatta mål om vad som skall klaras av och till vilket datum. De professionella skriver sedan i efterhand upp vad de har genomfört för aktiviteter för att nå målen. Enheten för social hållbarhet följs också upp med två handledningstider, där tidsåtgång och antal överklaganden mäter måluppfyllelse.

## 4. Resultat

*I resultatkapitlet så redovisas resultaten från intervjuerna. Resultaten redovisas med hjälp av analysverktyget, som utgår från teorin om vilka effekter KRM kan få i en verksamhet och kategoriseringen av olika effekter av KRM i teoriavsnittet.*

### 4.1 Positiva effekter

Här presenteras de positiva effekter som teoretiker menar att KRM förväntas resultera i.

#### 4.1.1 Synlighet

Förespråkare av KRM menar att användandet av KRM ökar synligheten för både medborgare och individer inom organisationen, då de får tillgång till löpande information om verksamhetens output. Det ska leda till att beslut blir bättre grundade och att misstag kan upptäckas tidigare. Den tekniska enheten bygger på en rationell logik och har en verksamhet som är enkel att kvantifiera, vilket gör det lättare att mäta outputn. Den normativa enhetens logik bygger på normer och värderingar, liksom mycket av deras arbete. Deras verksamhet borde därför vara svårare att kvantifiera vilket gör det svårt att få information om verksamhetens output.

**Tekniska enheten:** Den tekniska enheten anser att det inte finns några problem med att mäta verksamheten kvantitativt, eftersom resultatet av verksamhetens arbete består av handlagda ärenden. Den gemensamma ståndpunkten är att KRM skapar en ökad synlighet, eftersom de får löpande information om verksamhetens output. Det gör att de får bättre framförhållning och enklare kan planera verksamheten. Varje vecka har enheten ett gemensamt möte, som delvis går ut på att informera enheten om hur de ligger till i förhållande till tidsplanen. Det menar C är positivt, då de får information, som även kan underlätta kommunikationen med lantbrukarna.

*”Vi får en återrapporering från alla arbetsgrupper. Om vad som är på gång och hur vi ligger till, det gör att man får en överblick över hela verksamheten. Även fast man inte själv arbetar med återkraven och arealerna, får man information om deras arbete. Det gör att man själv också får en uppfattning och bör kunna svara på frågor från lantbrukare som undrar över en utbetalning. Om de ringer så klarar vi av att svara på deras frågor.”*

Att ha en löpande uppföljning, där resultat ständigt rapporteras, är något som av samtliga beskrivs som positivt, eftersom det skapar en tydlighet över vad mer som behöver göras för att nå måloppfyllelse. Kvaliteten i de handlagda ärendena håller de koll på genom stickprov, som sker löpande med handläggningen. D menar, till skillnad från de andra, att de löpande stickproven, som utvärderar kvaliteten på handläggningarna, kan göra att eventuella systemfel i datorprogrammet de handlägger i kan upptäckas tidigare.

*”Man kan även se om det är något fel i systemet. Vi hittar ju felen mycket lättare, eftersom vi följer upp och kollar igenom handläggningarna. Då kan man se om det är något IT-system som behöver ändras på. Det händer ju att det är något fel i systemet, att det räknar fel eller något sådant och då är det bättre att hitta felen i ett tidigt skede.”*

Det uppkom i intervjuerna med den tekniska enheten flertalet beskrivningar av mekanismer från KRM som leder till ökad synlighet, samt beskrivningar av effekten en ökad synlighet i användandet av KRM. Teorin stämmer därför som väntat överens med svaren från den tekniska enheten, eftersom de får en ökad synlighet i användningen av KRM.

**Normativa enheten:** På den normativa enheten tycker tre av de professionella att KRM ökar synligheten, eftersom det gör det möjligt att gå tillbaka i verksamhetsplanen och se det arbete som lagts ner. De menar också KRM strukturerar arbetet. H säger följande på frågan om KRM får effekter på motivationen och syftar på uppföljningen som görs i verksamhetsplanen.

*”Jag tror att det påverkar motivationen, eftersom vi ser vad vi gör för något. Ibland kan det kännas som om man inte gör någonting eller att vi gör jättemycket men här kan vi se vad vi faktiskt gör.”*

Genom uppföljningen och verksamhetsplanen kan de se vilket arbete de lagt ner i syfte att nå måluppfyllelse. De skickar även ut enkäter till organisationer de samarbetar, i syfte att få feedback, om de till exempel har hållit en föreläsning för dem. E menar att det frigör information, som är viktigt för att utveckla verksamheten.

*”Alltså, ibland är uppföljningen jättebra, då kan vi läsa igenom vad som anses som positivt och vad som anses som negativt. Det är bra för då kan vi bli bättre tills nästa gång.”*

Detta stämmer överens med forskningen, som menar att KRM får positiva effekter i form av ökad synligheten. Ett stort problem är att outputen av deras arbetsinsatser är svår att mäta. Istället mäts genomförandet av processer och aktiviteter, vilket inte leder till någon information om verksamhetens output. H, som arbetar förebyggande mot mäns våld mot kvinnor, menar att det i hennes arbetsgrupp finns en stor vilja att få reda på resultatet av deras arbete, men att det är svårt att hitta mätbara indikatorer och att indikatorerna på grund av detta istället mäter processer.

*”Det är skillnad om man har individen i fokus, än om man har organisationen i fokus, men vi kan egentligen bara ha våra uppdrag i fokus. Det som mäts är om vi har genomfört ett visst uppdrag och träffat ett visst antal kommuner Det blir mer i form av en checklista än mätbara indikatorer.”*

Ett resultat av att deras verksamhet är svår att mäta, är att den normativa enheten sällan ser outputen av sitt arbete. Dock fanns det exempel på tillfällen när KRM ökar synligheten för två olika intervjupersonen, vilket är tillräckligt för att göra bedömningen att synligheten ökar för den normativa enheten.



Den stora bristen och skillnaden mellan den normativa- och den tekniska enheten, är att den normativa enheten inte får reda på outputen av sitt arbete. Även om den normativa enheten inte får tillgång till outputen på sitt arbete så har ändå synligheten ökat i jämförelse med om KRM inte tillämpats. Den normativa enheten får därför en effekt av ökad synlighet.

#### 4.1.2 Arbeta mot mål

Genom att arbeta mot tydliga mål kan effektiviteten i organisationer öka. Individer är villiga att anstränga sig mer om de vet att det resulterar i en positiv konsekvens när måluppfyllelsen är uppnådd. Normativa organisationer brukar dock ha mer visionära mål som är svåra att mäta i jämförelse med tekniska organisationer, som brukar kunna sätta tydliga och mätbara mål, eftersom att deras verksamhet lättare går att mäta. I den normativa enheten kan problemen med att nå måluppfyllelse rubba mekanismerna som ligger bakom att tydliga mål skall få individer att anstränga sig mer.

**Tekniska enheten:** Den tekniske enhetens arbete går i hög utsträckning ut på att arbeta mot tydliga mål. Det ses av samtliga intervjupersoner som något positivt. Framförallt ses delmålen som sätts upp i syfte att nå de övergripande målen som något positivt. De menar att arbete mot strukturerat mål ökar koncentrationen på det som behöver göras här och nu. A menar att delmålen är nödvändiga, framförallt i början av ansökningsperioden, eftersom det då är mycket arbete kvar för att nå de övergripande målen.

*”Egentligen jobbar vi mycket mer med de här delmålen, än vad vi gör mot huvudmålen. För i början av handläggningen är det svårt att se hur vi egentligen ligger till gentemot huvudmålen. Man måste ha kommit en bit på vägen innan man känner att man arbetar mot huvudmålet. Och de här delmålen eller uppföljningstidpunkterna jobbar man ju egentligen med varje dag.”*

Enhetens resultat i handläggningen synliggörs varje vecka, i en jämförelse där de också kan se hur enheterna på andra Länsstyrelser ligger till. Samtliga intervjupersoner beskriver att jämförelsen och det generella arbetet mot måluppfyllelse triggat igång en tävlingsinstinkt och intervjupersonerna använder ord som: ”sporre”, ”tävlingsinriktad” och ”taggad”. Många uttrycker att sättet, som arbetet är upplagt med KRM, passar en viss typ av personlighet. De beskriver också att arbetet mot gemensamma mål kan skapa en lagkänsla och samhörighet i arbetsgruppen. De använder till exempelvis ord som ”lagkänsla”, ”lagfest”, ”tillsammans” och ”laginsats”. D menar att

*”De handläggare som inte har ett ansvar är också väldigt stolta. De känner att vi fixade det här också. Så känns det bra för dem också, eftersom de förstår att de har varit en del i det. Så det är lite av en lagfest när vi ser att vi klarade att komma över 95 procent. Vi hamnade kanske på 95,8 eller 95,4 procent men vi klarade målet.”*

Eftersom att resultatmätningen till del- och slutmålen sker i kollektiv, kan det kan tänkas skapa en gemenskap snarare en konkurrens mellan medarbetarna. Intervjuperson B uttrycker, till skillnad från de

andra, att arbetet mot måluppfyllelse kan få en negativ effekt på vissa personer, som tycker det är jobbigt med kraven de skall nå upp till. Men menar vidare att hen som handläggningsansvarig kan tona ner kraven och försöka skapa en miljö där alla trivs med arbetssättet.

I den tekniska enheten anser de sammanfattningsvis att målen, dels hjälper till att skapa en struktur, dels att arbetet mot måluppfyllelse blir en sporre, som leder till att de anstränger sig mer. I intervjuerna framkommer flertalet tecken på att en positiv effekt genom att arbete med tydliga mål uppstår. De tecken som kommer fram är beskrivningar av mekanismer och effekter av KRM, som visar att arbete mot tydliga mål leder till positiva effekter för den tekniska enheten. Jag gör därför bedömningen att den tekniska enheten får en positiv effekt i form av arbete mot tydliga mål.

Resultatet stämmer överens med teorin om de positiva effekterna av KRM och den tekniska enheten får också den positiva effekten av att arbeta mot tydliga mål.

### **Normativa enheten:**

Intervjupersonerna i den normativa enheten tar inte upp att arbetet mot tydliga mål skulle leda till några effekter i deras arbete. Kanske för att målen i deras verksamhet inte alltid är så tydliga. G anser till exempel, att det finns en del problem med att indikatorerna, som de har tillgång, till inte mäter måluppfyllelse mot de nationella jämställdhetspolitiska målen på ett bra sätt. Det skapar förvirring om arbetet skall riktas mot indikatorer som syftar till att mäta måluppfyllelse, men inte lyckas göra det, eller om arbetet mer direkt syftar till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Det återkommer jag till längre fram i resultatdelen under rubriken Övrigt. Det finns därför inget som tyder på att den normativa enheten skulle få de positiva effekter av att arbeta mot tydliga mål, som teorin menar att KRM ska leda till.

## **4.2 Perversa Bieffekter**

Precis som det antogs tidigare i uppsatsen, så får den tekniska enheten fler positiva effekter av KRM. Den tekniska enheten hade båda de positiva effekterna av KRM, medan den normativa enheten hade en positiv effekt i form av ökad synlighet. Den normativa enheten väntas dock visa upp fler tecken på perversa bieffekter i jämförelse med den tekniska enheten. Det är viktigt att komma ihåg att bieffekterna kan underminera de positiva effekterna KRM, något som kommer tas hänsyn till i analysen.

För att få en bättre överblick på hur mekanismerna för de perversa bieffekterna fungerar, har de delats in i två kategorier, beroende på om mekanismerna för att utlösa bieffekterna sker på individ- eller organisationsnivå.

## Organisationsnivå

Här presenteras de perversa bieffekter vars mekanismer sker på organisationsnivå. De här bieffekterna kan inte uppstå på grund av beslut av enskilda individer, utan uppstår antingen på grund av flera aktörers agerande i en organisation eller uppstår som en direkt effekt av tillämpningen av KRM.

### 4.2.1 Resultatparadox

En resultatparadox uppstår när det finns ett litet samband mellan prestation och en indikator som syftar till att mäta prestationen. Det innebär att indikatorer, som utformas för att mäta en prestation, i själva verket mäter något annat. Den normativa enheten borde ha svårare att utforma indikatorer på grund av det policyproblem de syftar till att lösa. Verksamheten är därför svårare att kvantifiera vilket försvårar utformningen av indikatorer som klarar av att mäta verksamheten. Medan den tekniska enheten har en mer mätbar verksamhet, och borde därför få det lättare att utforma indikatorer som går att mäta.

**Tekniska enheten.** I intervjuerna med personerna på den tekniska enheten visar inga av svaren på att en resultatparadox riskerar att förekomma. Intervjupersonerna menade istället att indikatorerna, som används för att mäta prestationer, lyckas göra det på ett bra sätt. A menar till exempel att:

*Jag tycker vad som ska mätas faller sig rätt naturligt. När man jobbar med volymärenden är det ganska naturligt att man mäter så. Att man sätter ett datum när man vill att ett antal av alla ärenden skall vara gjorda.”*

Vidare anser A att de kan mäta kvaliteten på ett bra sätt, genom att kontrollera handlagda ärenden genom stickprov. Eftersom att de har ett effektivt sätt att mäta kvalitet, menar A att de istället helt och hållet kan fokusera på en effektivisering av tidsåtgången i handläggningen. Det finns som väntat inga tecken på att en resultatparadox förekommer i den tekniska enheten. Jag gör därför bedömningen att en resultatparadox inte förekommer.

**Normativa enheten.** Samtliga intervjupersoner i den normativa enheten anser att deras verksamhet är svår att mäta och att det kan skapa problem i enhetens tillämpning av KRM, eftersom det är svårt att mäta måluppfyllelse. Intervju person E uttrycker det så här:

*”När man gör sådana här mätningar inom områden som jämställdhet, så är det stor risk att man hamnar bredvid, att man skjuter utanför målet. Vi klara inte av att mäta jämställdhet och de här luddiga frågorna som är kopplade till social hållbarhet...”*

*Det blir lätt att man mäter det som går mäta, men inte det relevanta.”*

Det som mäts är därför nödvändigtvis inte det centrala för att måluppfyllelse skall nås och heller inte det centrala i de professionellas prestationer. Indikatorerna mäter därför inte de prestationerna de avser utan mäter i själva verket något annat. Utifrån det här citatet verkar därför en resultatparadox förekomma.

Andeldningen till att frågor om social hållbarhet är svåra att mäta, menar samtliga, beror på att de är svåra att kvantifiera. De menar vidare att det just är i försöket att använda kvantitativa indikatorer för att mäta verksamheten, som gör att indikatorerna inte brukar klara av att mäta de prestationerna som de avser att mäta. Vilket leder till att en resultatparadox uppstår.

För en del indikatorer kan det också vara svårt att veta om en ökning eller minskning beror på den normativa enhetens arbete eller andra faktorer. En av de två indikatorer som syftar till att mäta jämställdhet och som G ska kommentera i årsredovisningen handlar om antal anmälda brott om misshandel av kvinnor. G kritiserar den för att mäta åt alla håll, hen formulerar sig följande:

*”Den indikatorn som handlar om mäns våld mot kvinnor är svår att få ut något av. Säg att anmälningarna går upp, då kan det betyda att Länsstyrelsen gjort ett bra jobb, men det kan också betyda att förtroendet för rättsväsendet gått ner. Om anmälningarna har ökat så kan det betyda att mörkertalet har minskat eller att mäns våld mot kvinnor verkligen har ökat eller tolereras i lägre grad, men det finns samtidigt ingen möjlighet för oss att veta vilket som är fallet. Vi kan ju göra en bedömning, men vi kan inte veta. Eftersom vi är en myndighet som samverkar med polisen så leder det ofta till en analys om att vi har gjort ett bra jobb, så den blir väldigt godtycklig och är inte alls bra.”*

Det är omöjligt att ens veta om en ökning eller minskning i indikatorn är något bra eller dåligt. Det är därför också omöjligt att veta om en ökning eller minskning i indikatorn leder till måluppfyllelse. Den andra indikatorn som G skall kommentera i årsredovisningen mäter andelen kvinnliga entreprenörer i länet. Det svårt att utesluta om en ökning beror på den normativa enhetens arbete eller om indikatorn påverkas av andra faktorer. Det är därför troligt att en resultatparadox uppstår eftersom att indikatorerna inte klara av att mäta de professionellas prestationer.

I den normativa enheten går det ofta bra att mäta processer, såsom antal konferenser och antal möten med kommuner, medan att mäta verksamhetens output är desto svårare. Det är anledningen till att de interna indikatorerna ofta består av indikatorer som mäter processer och aktiviteter. För indikatorerna som mäter processer är det inte lika stor risk för resultatparadox, nackdelen är att det inte mäter outputn av deras arbete, vilket är själva syftet av KRM.

Det skall tilläggas att den normativa enheten också arbetar mycket med samordning med kommuner och organisationer. Verksamhetens output är därför beroende av hur kommuner och organisationer tar till sig informationen som den normativa enheten tillhandahåller och om de väljer att arbeta med frågorna. Det försvårar ytterligare mätningen av verksamhetens output.

Enligt teorin borde den normativa enheten vara drabbad av en resultatparadox. I intervjuerna kommer det fram exempel som tyder på att en resultatparadox förekommer, i form av beskrivningar av mekanismer och beskrivningar av effekter som tyder på detta. Jag gör därför bedömningen att en resultatparadox förekommer i den normativa enheten.

## 4.2.2 Utveckling av verksamheter

I KRM så belönas måluppfyllelse det kan minska utrymmet att testa nya vägar för att utveckla verksamheten eftersom resultatet mot måluppfyllelse då riskerar bli sämre än i de redan beprövade arbetssätten. Verksamheten riskerar på så sätt att bli en konstant reproduktion av det existerande. Den normativa enheten kan få svårare att utveckla verksamheten, eftersom KRM för med sig en rationell logik som inte passar den logik de professionella använder dagligen. De kan behöva anstränga sig för att anpassa verksamheten till en rationell logik, snarare än att kunna lägga sin energi på att utveckla verksamheten. Den normativa enheten bör därför vara mer utsatt för en bieffekt än den tekniska vars verksamhet redan bygger på en rationell logik.

**Tekniska enheten.** I den tekniska enheten talades det i allmänhet väldigt lite om utveckling och nyskapande i verksamheten. Det kan bero på att deras verksamhet är statisk och styrs relativt hårt av jordbruksverket. Deras arbete beskrevs främst bestå av att handlägga ärenden så snabbt som möjligt med så lite fel som möjligt. Samtliga intervjupersoner menade att enheten hade väldigt bra rykte och låg bra till i mätningarna. C berättade att motsvarande enhet i ett annat län tagit hjälp av deras arbetssätt för att utveckla sin egen verksamhet. Det tyder på att de i jämförelse med andra län ändå verkar ha utvecklat ett bra arbetssätt på sin enhet. Det finns inga tecken på att KRM skulle ha några effekter på utveckling av verksamheten. Bedömningen blir därför att den tekniska enheten inte får den perversa bieffekten som hindrar utveckling av verksamheter.

**Normativa enheten.** På den normativa enheten menar de att kraven på uppföljning styr verksamheten mot att göra aktiviteter som går att mäta, vilket beskrivs tydligare längre fram i uppsatsen under rubriken om tunnelseende. Att indikatorerna styr verksamheten, borde ha effekter på hur stort handlingsutrymme de professionella har för att testa nya arbetssätt. I intervjufrågan om hur KRM påverkar deras profession ansåg G att KRM leder till att det blir svårare att testa nya arbetssätt.

*”Det förändringsarbete som vi är skolade till är inget som efterfrågas av politiken. Att få det jämställt, så som formuleras i de jämställdhetspolitiska målen, är inget som efterfrågas i vår verksamhet. Det finns kanske inte utrymme att göra det, för att vi är så styrda av att göra en verksamhet som går att mäta för att rapportera tillbaka i den här mallen (verksamhetsplanen)...*

*Det leder nödvändigtvis inte till en bra verksamhet. En bra verksamhet är snarare en verksamhet som vågar försöka med en massa olika vägar och vågar testa nya sätt att arbeta, men det systemet vi har idag uppmuntrar verkligen inte till det.”*

Att inte ha utrymme att testa nya vägar och arbetssätt, kan hindra utvecklingen av verksamheten och det finns en risk att verksamheten blir en konstant reproduktion av det existerande. Det kan enligt teorin också enligt leda till att innovationer blockeras. Vidare ansåg G att de inte har utrymme att i arbetet använda det hen lärt sig i sin utbildning. Att inte utnyttja den kunskap som finns kan också

hindra en utveckling av verksamheten. Det stämmer överens med Peters (2000) tankesätt om att det i implementering av styrningsmetoder, är viktigt att matcha logiken i styrningen med policyproblemet som skall lösas, samt med de anställdas formella utbildning.

G anser vidare att fördelningen av olika uppdrag av regeringen leder till att Länsstyrelserna anses vara specialiserade på vissa områden, men inte på andra. Det gör att Länsstyrelsen också fortsätter att få uppdrag inom det områden de anses vara duktiga på. Hen formulerar sig följande.

*”Man hittar en form för sitt arbete. Titta här fick vi 5 miljoner, det betyder att vi har gjort ett bra jobb. Alltså fortsätter vi på samma sätt. Det kan leda till att vissa politikområden blir lidande. Vår Länsstyrelse är till exempel ledande inom mänskliga rättigheter. Det gör ju att just vår Länsstyrelse ses som den Länsstyrelsen som har chans att få uppdrag inom MR medan andra Länsstyrelser får uppdrag inom jämställdhet, integration, barnperspektivet osv.”*

Det riskerar att göra organisationen stelbent, eftersom de har incitament till att förbättra områden som de redan är duktiga på. Vilket kan göra att andra områden i verksamheten blir lidande.

Det var endast G som i sina svar tog upp exempel som visar att bieffekter under kategorin ”utveckling av verksamheter” kan förekomma. Dock kom det fram en beskrivning på en effekt av KRM, som påverkar verksamhetens utveckling, samt beskrivning av en mekanism som påverkar organisationers verksamhet. Enligt bedömningskriterierna så räknas det som att en pervers bieffekt i kategorin utveckling av verksamheter förekommer.

Det är dock värt att påpeka att man får vara mer försiktig med att dra slutsatser av den här bieffekten än med bieffekten ”resultatparadox”, som samtliga menade förekom.

### **4.2.3 Byråkratisering**

KRM leder ofta till en ökad byråkratisering, eftersom kraven på löpande uppföljning tar tid från ordinarie arbete och administreringen av KRM ofta innebär ökade kostnader. KRM kan också leda till att det blir ökat fokus på att procedurer följs rätt, på bekostnad av innehållet av arbetet. Eftersom den normativa enhetens verksamhet är svårare att kvantifiera, borde det också ta längre tid att utforma indikatorer, eftersom att de skall vara mätbara. Medan det i den tekniska enheten borde vara mindre arbete med att utforma indikatorer, eftersom deras verksamhet går att kvantifiera enklare.

**Den tekniska enheten.** Uppföljningssystemet ligger i samma datorprogram som de handlägger i och kräver därför inte någon större arbetsinsats. Inga av intervjupersonerna tycker att uppföljningen tar särskilt mycket tid från det ordinarie arbetet. Det finns alltså inga tecken på att KRM leder till en ökad byråkratisering i den tekniska enheten.

**Den normativa enheten.** Uppföljningen beskrivs av samtliga ta mycket eller ganska mycket tid i anspråk. När vi talar om KRM, beskriver de att den sammanlagda uppföljningen tar mycket tid. F formulerar sig följande.

*”Det är en väldigt tidskrävande process att formulera mål och sedan följa upp dem och årsredovisning ska vi inte prata om.”*

F arbetar med integrationsfrågor, och det är i hans arbete svårt att beräkna hur verksamheten under ett år kommer att se ut, eftersom att antalet flyktingar som kommer till Sverige beror på hur situationen i omvärlden ser ut. Verksamhetsplanen där de professionella sätter upp de mål som ska uppnås, kan för F bli mindre användningsbar på grund av händelser runt om i världen.

*”Problemet med den här typen av politisk styrning är att förutse hur verksamheten kommer att se ut under ett helt år...”*

*När man misslyckas att formulera en verksamhetsplan som stämmer överens med de resurser man har, kan verksamhetsplanen bli en belastning, för då måste du prioritera bland de aktiviteter som det är planerat att du skall göra.”*

F menar senare att hen inte vet om verksamhetsplanen gynnar eller drar ner verksamheten. På den normativa enheten uttrycker de flesta att utvärderingen tar mycket tid från det ordinarie arbetet. Och att de helst prioriterar det ordinarie arbetet framför uppföljning och utvärdering. Svareperson G menar följande.

*”Det tar väldigt mycket tid, och det känns som om det blir mer och mer, att det är en trend att föra in mer och mer New Public Management. Stödfunktionerna på Länsstyrelsen får mer och mer rollen som controllers.”*

G syftar här på en utveckling mot mer och mer uppföljning. Samtliga intervjupersoner tycker att det är positivt att de själva får formulera delmål och utforma indikatorer för att mäta målen. Det beskrivs som positivt, eftersom de själva har en åsikt om huruvida indikatorerna mäter rätt saker, vilket minskar risken för målförskjutning. Nackdelen är att det också är en tidskrävande process och tar tid från ordinarie verksamhet. G är inne på ett liknande spår och uttrycker sig följande:

*”Ibland kan det kännas som om jag skulle behövt din utbildning snarare än genusvetenskap för då skulle jag kunna tänka resultat, kvalitet och mätning när jag lägger upp min verksamhetsplan, istället tänker jag att jag vill skapa förändring i samhället för att nå upp till de jämställdhetspolitiska målen, vilket förvisso är det jag enligt mina uppdrag ska göra.”*

Hen syftar i det här citatet på arbetet med att utforma verksamhetsplanen med delmål och indikatorer, samt arbetet med att sedan platsa in de aktiviteter hen genomför i verksamhetsplanen.

Samtliga intervjupersoner menar att utvärderingen tar ganska mycket eller mycket tid från ordinarie arbete. Det är en beskrivning av en mekanism som tyder på att en bieffekt enligt teorin förekommer. Trots att det anses som positivt att de själva tar fram indikatorer och information som syftar att mäta måluppfyllelse, så är det något som borde ta mycket tid från ordinarie arbete. Det är ytterligare en beskrivning av en mekanism som tyder på en ökad byråkratisering. Därför blir bedömningen att ytterligare en pervers bieffekt förekommer i den normativa enheten, den här gången i form av en ökad byråkratisering.

## Individnivå

Här sker mekanismerna som utlöser de perversa bieffekterna på individnivå. En pervers bieffekt kan i den här kategorin utlösas på grund av en enskild individs beslut. Här borde också svaren skilja sig mer, eftersom att det är upp till individen hur hen väljer att agera. KRM kan skapa incitament till att agera på ett sådant sätt att en pervers bieffekt utlöses. Men förekomsten av perversa bieffekter bygger ändå på hur individer väljer att agera. Det kan här ske en spiraleffekt, där ju fler individer som väljer att utnyttja de incitament till högre måluppfyllelse som finns, desto fler inspireras till att göra samma sak. Detta eftersom de som inte väljer att utnyttja de incitament som finns, får ett sämre resultat i sin måluppfyllelse i jämförelse med andra individer i organisationen.

### 4.2.4 Gaming

Gaming är när tjänstemän tänjer på regler i syfte att få en bättre måluppfyllelse i mätningarna. Detta kan ske på många olika sätt, exempelvis kan definitioner för kategorier som ger ett högt värde i mätningarna tänjas ut eller så optimerar de professionella sitt resultat genom att välja ut indikatorer som de på förhand vet kommer ge bra resultat i mätningarna. En eskalering av gaming kan leda till att rent fusk uppstår, där de professionella på ett mer direkt sätt manipulerar resultatet.

På den normativa enheten är det inte lika självklart vad som skall mätas, vilket gör det troligt att de själva får utforma indikatorerna och på så sätt kan sitt optimera resultaten genom att välja ut indikatorer som de på förhand vet kommer ge en hög måluppfyllelse. Dessutom kan ett missnöje över att KRM inte lyckas mäta verksamheten på ett bra sätt, göra att de professionella tar det mindre på allvar och inte tycker att det är något större fel att tänja på reglerna. I den tekniska enheten borde KRM tas på större allvar, eftersom den lyckas mäta verksamheten på ett bra sätt, och gaming vara något som man vill undvika, eftersom att det kan underminera KRM.

**Tekniska enheten.** På den tekniska enheten verkade det som att de under året löpande stickproven, dels på färdiga ärendehandläggningar, men också på delar av ärendehandläggningar, förhindrar förekomsten av gaming. Inga tecken på bieffekten gaming kom upp under intervjuerna.

**Normativa enheten.** F berättade att det finns en risk för att de anställda optimerar sitt resultat genom att välja ut indikatorer de på förhand vet ger ett bra resultat mätningen. Hen menar att det finns



incitament för det och syftade på konkurrenssituationen mellan olika myndigheter om att bli tilldelade uppdrag från regeringen. F uttryckte sig få följande sätt.

*Det är klart att alla myndigheter har ett incitament att framställa verksamheten som så positiv som möjligt...*

*Myndigheter anpassar indikatorer och resultatbeskrivning och aktiviteter för att det ska bli så fördelaktig som möjligt i årsredovisningen (till regeringen) ”*

Det är värt att påpeka att F inte bara pratar om den normativa enheten, utan myndigheter i allmänhet. Vilket gör att förekomsten av gaming inte behöver vara kopplad till normativa enheter. Under intervjun med E uppkom även ett exempel på en mer direkt form av gaming under frågeställningen om vilka effekter som KRM kan få på arbetsklimatet.

*”Någon gång sa de att vi får avsluta ärendena varje år och starta upp dem igen för att det annars ser ut som om vi har så långa ärenden. Det är irriterande för det blir en del extra jobb och sen tänker man är vi till för mätsystemet eller mätsystemet till för oss?”*

Exemplet stämmer väl överens på teorierna om bieffekten gaming och kan betecknas som ett ganska typiskt sätt att tänja på reglerna. I syfte att visa upp ett resultat i mätsystemet som bättre än vad resultatet är i verkligheten. Att E dessutom beskriver det som relativt tidskrävande är negativt då det dessutom tar tid från ordinarie verksamhet.

I den normativa enheten framkommer en beskrivning av en mekanism, som tyder på att gaming förekommer och ett exempel på en händelse där gaming har använts för att få ett bättre resultat i årsredovisningen. Bedömningen blir därför att den perversa bieffekten gaming förekommer i den normativa enheten.

Detta är även logiskt då det troligtvis finns ett större utrymme för gaming eftersom personalen själva utformar indikatorer i den interna utvärderingen. Resultatet är intressant, då det inte ställdes några specifika frågor om gaming utan ämnet togs upp av intervjupersonerna själva. Det kan därför finnas fler exempel på gaming på båda enheterna, men att det inte togs upp på grund av att intervjupersonerna inte reflekterade över det i de öppna frågorna samt att det är ett känsligt ämne att prata om.

#### **4.2.5 Tunnelseende**

KRM kan skapa tunnelseende i organisationer, eftersom aktiviteter som går att mäta riskerar att driva ut aktiviteter som inte går att mäta. Måtten blir då till mål och fokus läggs på kvantitativa aspekter av verksamheten och inte nödvändigtvis på de aspekter som är viktigast för verksamheten. Eftersom den normativa enheten har svårare att kvantifiera de centrala delarna av sitt arbete borde det här finnas en större risk att tunnelseende uppstår.

**Tekniska enheten.** Enheten utför inte så många aktiviteter, som inte går in i uppföljningssystemet, då deras arbete främst består av handläggning. De har visserligen andra uppgifter och under den tid de andra aktiviteterna skall genomföras har de mindre krav på antalet ärenden att handlägga. De menar att det löpande resultatet kan underlätta planering av aktiviteter som inte är handläggning. Det finns därför inga tecken på att ”tunnelseende” förekommer i den tekniska enheten.

**Normativa enheten.** Svårigheten att skapa indikatorer som klarar av att mäta alla delar av verksamheten såg samtliga i enheten som ett stort problem. Det finns framförallt svårigheter med att hitta kvantitativa indikatorer som mäter verksamheten på ett bra sätt. E uttrycker sig följande.

*”Jag tycker att kvantitativa indikatorer inte kan mäta verksamheter som arbetar med social hållbarhet. Vissa saker kan man ta fram genom indikatorer, men ska man verkligen mäta så behövs kvalitativa utvärderingar.”*

Trots svårigheten med att formulera kvantitativa indikatorer i deras verksamhet, menar både E och G att det i Länsstyrelsen finns en stor vilja att få fram kvantitativa indikatorer för att mäta social hållbarhet. E menar följande.

*”Det finns en kraft i det, och det är då verksamheten räknas som relevant, om man hittar kvantitativa saker att mäta.”*

De menar att användningen av ”ekonomispråk”, vilket har en koppling till rationellt tänkande och försök att kvantifiera verksamheten, används i syfte att öka statusen för frågorna. F menar också att det finns en vilja från ledningen och staben att de tar fram mål som går att mäta kvantitativt.

*”För även om man som sakkunnig har en möjlighet att påverka, så är det klart att ledningen och staben vill att man ska ta fram mätbara mål. För i slutändan så är det ledningen och slutligen staben som har sista ordet. Staben kan sätta press på att målen och indikatorerna skall vara mätbara.”*

Hen beskriver också att det kan uppstå konflikter, eftersom de som arbetar på enheten för social hållbarhet tycker att det är så svårt att ta fram mätbara indikatorer. Enligt teorierna kan tunnelseende uppkomma, när det blir för stort fokus på kvantitativa indikatorer i en organisation vars verksamhet är svår att kvantifiera. Utifrån svaren på intervjuerna är det troligt att det sker i den normativa enheten.

G och F menar att det finns en risk att man prioriterar aktiviteter som går att mäta över aktiviteter som inte går att mäta. Vilket leder till att de aktiviteter som prioriteras, inte nödvändigtvis är de aktiviteter som gynnar verksamheten mest. G menar att det till stor del beror på den arbetsbelastning som återrapporteringen innebär och att det är jobbigt att göra saker som inte syns.

*”Det blir så mycket lättare om vi bara har aktiviteter som vi vet är lätta att mäta och rapportera tillbaka. Ju längre man jobbar med frågorna och ju mer uttröttad man blir av återrapporteringen,*

*desto mer blir det så här att vi gör det lätt för oss, vi skapar en verksamhet som är lätt att mäta och som vi vet ger oss bra resultat i regeringens årsrapportering... ”*

Hen menar vidare att det är jobbigt känna att man gjort något bra som inte syns. Det ska tilläggas att ett bra resultat på årsredovisningen är viktigt, då det kan leda till fler uppdrag och mer finansiering till enheten. Det ökar incitamenten för de anställda att prioritera aktiviteter som mäts, en konsekvens av detta är enligt G att de kan bortprioritera aktiviteter som gynnar verksamheten, och verksamhetens målgrupper. Det här är tydliga tecken på att bieffekten tunnelseende förekommer.

F beskriver liknande mekanismer och menar också att det finns en risk att aktiviteter som mäts prioriteras över andra arbetsuppgifter. F anser även att arbetet kan bli kortsiktigt då enheten utvärderas på årsbasis och formulerar sig följande.

*”När vi gör vår verksamhetsplanering försöker vi komma på aktiviteter för att nå målen i uppdragen. Det finns återigen en risk att man prioriterar bort de aktiviteter som är svåra att mäta. Det kan ju också vara så, vi jobbar ju på årsbasis, att aktiviteter som har ett långsiktigt perspektiv, kan väljas bort eftersom att det tar längre tid tills man ser resultaten.”*

Att fokusera på aktiviteter som kortsiktigt får bra effekter kan i ett längre perspektiv få dåliga konsekvenser på verksamhetens resultat, eftersom arbetet mot långsiktiga förändringar uteblir. E och H menade däremot att KRM inte har någon effekt på vilka aktiviteter som de genomför i arbetet och ansåg att de var ganska fria att formulera aktiviteter utifrån de övergripande målen.

Både G och F beskriver mekanismer och effekter som tyder på att tunnelseende förekommer, där KRM gör att de tenderar att prioritera aktiviteter som går att mäta. Det beskrivs även i intervjuerna att det finns en stor vilja att mäta verksamheten kvantitativt fast intervjupersonerna anser att verksamheten inte är mätbar, vilket enligt teorin skapar gynnsamma förhållande för att ”tunnelseende” uppstår. Utifrån resultatet bedömer jag att tecken på bieffekten ”tunnelseende”, precis som väntat, förekommer. Den normativa enheten visar därmed tecken på att samtliga perversa bieffekter förekommer i enhetens tillämpning av KRM.

## **4.2.6 Övrigt**

Som beskrivits tidigare så visar resultatet att det är troligt att en resultatparadox förekommer i den normativa enheten. Van Thiel & Leeuw (2002) delar även upp resultatparadox begreppet i två olika kategorier i en oavsedd och en avsiktlig resultatparadox. Det finns från intervjuerna med den normativa enheten tecken på att båda dessa kategorier uppkommer i den normativa enheten, något som kan få påverka den positiva effekten i form av en ökad synlighet som KRM tidigare i resultatdelen bedömts medföra till den normativa enheten.

## Oavsedd resultatparadox

Van Thiel & Leeuw (2002) menar att en oavsedd resultatparadox lätt uppkommer i offentlig sektor, då politiska mål ofta är oklara och till och med kan vara motsägelsefulla. Det riskerar att skapa en oklarhet för tjänstemännen. Oklarheten kan komplicera uppföljningen av verksamhetens effektivitet i policy implementering, eftersom det är svårt att veta vilka mål och faktorer som är viktigast. Oklara och motsägelsefulla mål gör det svårt att utforma indikatorer för att mäta måluppfyllelse. Indikatorerna riskerar därför att misslyckas att mäta prestationer för måluppfyllelse och en oavsedd resultatparadox uppstår.

G:s arbete består av att hen skall implementera de jämställdhetspolitiska målen i länet. G anser dock att de indikatorer som hen skall kommentera i årsredovisningen inte mäter uppdraget. Men eftersom att G måste förhålla sig till indikatorerna så fokuseras också hens arbete mot indikatorerna. G formulerar sig följande.

*”Medan jämställdhetspolitik enligt de nationella jämställdhetsmålen syftar till en radikal förändring av makt och inflytande i samhället, så korrelerar inte de mätningssinstrument som finns att tillgå, och som rekommenderas av regeringskansliet, med de jämställdhetspolitiska målen.”*

När jag sedan frågar om det beror på att de jämställdhetspolitiska målen utformades innan den här regeringen kom till makten svarar hen följande.

*”Det kan jag inte svara på. De jämställdhetspolitiska målen vi har i dag är framtagna av förr-förra regeringen (2006) innan alliansen kom till makten. Vid regeringsskifte brukar partierna byta ut politiken, det kan man ju se väldigt tydligt på exempelvis skolområdet...”*

*Man har inte gjort något för att ändra på de jämställdhetspolitiska målen under två mandatperioder, vilket skiljer sig från de andra politikområdena.*

På frågan om uppföljningen och återrapporteringen mäter deras arbete väl så uttrycker hen en förvirring och menar att svaret beror på vad målet med verksamheten är. Om det utgår från de nationella jämställdhetsmålen eller de indikatorer de skall ta hänsyn till i återrapporteringen. Hen fortsätter med att berätta.

*”Jag som tjänsteman kan inte säga vad det ska innebära om regeringen tycker att vi gör ett bra jobb, så gör vi antagligen det. Men utifrån när jag läser de jämställdhetspolitiska målen så tycker jag att med de mått och de indikatorer som används är det svårt att mäta det arbete vi gör.”*

Det tycks här finnas en förvirring om vad målet med verksamheten är, eftersom G anser att mätinstrumenten som finns att tillgå inte mäter det arbete hen skall utföra som är att implementera de jämställdhetspolitiska målen i länet. Utifrån svaren i G:s intervju så finns det tecken på att oklarheten i verksamhetens mål kan skapa en resultatparadox där indikatorerna inte mäter prestationer som leder

till måluppfyllelse. Nu har inte några andra av intervjupersonerna som har uttryckt samma förvirring när det kommer till implementeringen av de övergripande målen. Men det är heller ingen annan av intervjupersonerna som har det uppdraget som G har vilket är att implementera de nationella jämställdhetspolitiska målen i länet, och att de därför inte stöter på samma problematik, vilket kan vara anledningen till att de inte tog upp den här problematiken i intervjuerna. Utifrån resultaten under kategorin resultatparadox, och den ytterligare problematiken med otydliga mål som presenteras här bedömer jag dock att det finns tecken på att en oavsedd resultatparadox förekommer.

När mål är oklara och till och med kan motsätta varandra borde oklarheten i styrningen skapa större utrymme för indikatorer att indirekt styra verksamheten så som i bieffekten ”tunnelseende”. Så som jag tolkar Van Thiel & Leeuw (2002) så är det viktigt att komma ihåg att indikatorer inte är värdefria, utan av politiker eller chefer kan användas som ett indirekt sätt att påverka verksamheten åt något håll. (van Thiel & Leeuw 2002 s. 272 & 273).

KRM är framförallt en sorts styrning, där målformulering och uppföljning båda syftar till att styra verksamheter. Både mål och indikatorer kan användas för att styra verksamheten. En tolkning utifrån G:s svar kan därför vara att det politiskt finns en vilja att ändra på jämställdhetspolitiken, men att viljan inte speglar sig i opinionen, varpå KRM kan användas som en indirekt styrning av jämställdhetspolitiken. KRM kan då styra verksamheten genom indikatorer och delmål, som kan leda verksamheten i en annan riktning än de övergripande målen. Det går även att koppla till *tunnelseende*, där det som går att mäta fokuseras på, snarare än vad som är viktigast för att nå måluppfyllelse. Det är värt notera att mekanismen till bieffekten *tunnelseende* även kan användas av makthavare för indirekt styrning, inom frågor som opinionsmässigt kan vara känsliga att ändra ståndpunkt på.

Oavsett anledning till varför indikatorerna inte korrelerar med de jämställdhetspolitiska målen så leder otydligheten till en oavsedd resultatparadox där indikatorerna inte mäter måluppfyllelsen utan något annat. En sådan oavsedd resultatparadox kan genom indikatorerna styra verksamhet mot ett annat håll än de uppsatta målen.

Det kan minska synligheten för medborgare, som inte kan förväntas hålla koll på förvaltningsdetaljer, som hur regeringen styr myndigheter och vilka effekter det kan få. Om det nu ändå är så att mätinstrumenten styr verksamheten åt ett annat håll än de politiska målen, blir det omöjligt för medborgarna att veta hur länen arbetar med till exempel jämställdhetsfrågan i sitt län. Det kan minska synligheten och få negativa effekter på den demokratiska processen.

### **Avsiktlig resultatparadox**

En avsiktlig resultatparadox uppstår när de professionella vill täcka över dåliga resultat genom att fokusera på de delar av resultatet som är positivt eller väljer att fokusera mer på aktiviteter som går att kvantifiera, eftersom att det ger ett bättre resultat i mätningarna (van Thiel & Leeuw 2002 s. 274). I

den normativa enheten tog samtliga upp tecken som tyder på att en avsiktlig resultatparadox förekommer. Anledningen till att de professionella vill fokusera på positiva resultat och täcka över mer negativa är att det finns starka incitament till att göra så. Det främsta incitamentet till att fokusera på positiva resultat och täcka över negativa är att det råder en konkurrenssituation om att få uppdrag och finansiering av regeringen, gentemot andra Länsstyrelser och andra myndigheter.

Det är regeringen som bestämmer över vilka uppdrag de olika myndigheterna får. Eftersom årsredovisningen är den främsta kommunikationen från Länsstyrelserna till regeringen, så finns det incitament för enheterna på Länsstyrelserna att i årsredovisningen framställa sin verksamhet som så bra som möjligt i syfte att få fler uppdrag och ökad finansiering. Att årsrapporteringen används på det sättet, verkar enligt beskrivningarna vara något som personalen på de olika Länsstyrelserna är medvetna om. På frågan om KRM kan leda till konkurrens svara G följande:

*”Genom årsredovisningen kommunicerar vi direkt med regeringen. Om vi lyfter fram att vi är jättebra på till exempel tillsyn av alkohol och tobak, så kan vi indirekt lobba för att få utökade uppdrag inom det området. Det är väldigt mycket så mellan de olika Länsstyrelserna. Beroende på vem som kan formulera sig bäst i årsrapporteringen eller vilka som har bäst kontakter med departementen...*

*Det är nästan som företag, som konkurrerar om uppdrag hos rika borgenärer.”*

Syftet med årsredovisningen är att regeringen skall få information om Länsstyrelsernas arbete och kunna utvärdera deras arbetsinsatser. Men utifrån vad intervjupersonerna berättade, blir det oklart om årsredovisningens funktion i realiteten är den samma för regeringen som för enheterna som arbetar på Länsstyrelsen. H uttrycker det självklara i varför det finns incitament till att framställa sin verksamhet som bättre än vad den faktiskt är.

*”Det handlar ju om att de som arbetar vill behålla sina jobb och att man därför skall hävda sig i årsredovisningen.”*

Möjligheten att försörja sig och ha ett arbete som man trivs med är något basalt för alla människor. Att som i en avsiktlig resultatparadox framhäva positiva resultat och täcka över negativa är något som i förlängningen kan få stora konsekvenser. Thiel och Leeuw menar att resultatparadoxer ofta upptäcks när det redan är försent. När allt verkar gå bra så finns det ingen anledning till intervention eller förändring. Det är värt att understryka att små problem, som inte uppmärksammas, i ett längre perspektiv kan få stora negativa konsekvenser på verksamheten.

F ser också en sådan problematik i Länsstyrelsens verksamhet, vilket hen anser kan leda till att de problem som finns i Länsstyrelsens arbete, och i länet generellt inte uppmärksammas. F sa följande när hen beskrev risken att enheter framhäver de positiva aspekterna och täcker över de negativa i årsredovisningen.

*”Det är klart att alla myndigheter har ett incitament till att framställa verksamheten som så positiv som möjligt. Och då kan man hamna i situationer där man aldrig tar tag i de verkliga problemen. Myndigheter anpassar indikatorer och resultatbeskrivning och aktiviteter för att det ska bli så fördelaktig som möjligt...*

*Det är ju en ganska stor del av Länsstyrelsen uppdrag, vi ska ju vara regeringens förlängda arm i länet. Då handlar det ju mycket om att rapportera hur läget är. Om vi skönmålar den bilden, så blir det väldigt svårt för politiken att sätta in rätt resurser.”*

Det finns här tecken på att en avsiktlig resultatparadox förekommer samt att den precis som van Thiel och Leeuw menar kan osynliggöra problem i Länsstyrelsens verksamhet. På grund av att det finns incitament till att skönmåla verksamheten i årsredovisningen, riskerar den att förlora sitt syfte, eftersom att den inte synliggör alla delar av arbetet och prestationerna. KRM kan här istället få en motsatt effekt, där den istället för att öka synligheten snarare minskar den, i alla fall för regeringen.

F menar att de kan få i uppgift att redovisa till regeringen om hur en satsning går, vilket kan vara känsligt, eftersom regeringen gärna vill undvika rapporter som kan resultera i negativ kritik mot regeringens utförda politik. Hen beskriver att det i sådana uppdrag är en balansgång eftersom de i enheterna har incitament till att behålla uppdrag och därför inte vill vara för kritiska mot regeringen samtidigt som de har ett ansvar att rapportera korrekt information. På grund av det känsliga läget riskerar ytterligare information osynliggöras. Vilket får ytterligare negativa effekter på synligheten.

### **Oavsiktlig resultatparadox och avsiktlig resultatparadox effekter på synlighet i den normativa enheten.**

En av KRM:s främsta styrkor i offentlig sektor är, enligt teoretiker, att KRM kan leda till en ökad synlighet, både inom den egna verksamheten och gentemot medborgarna. Eftersom styrningsmetoden gör information tillgänglig för medborgarna, gynnar KRM den demokratiska processen. Medborgarna får kunskap om hur deras skattepengar används, vilket gynnar den offentliga sektorns legitimitet och kan resultera i att människor får ett ökat förtroende för det demokratiska samhället.

I den normativa enheten förde KRM med sig en positiv effekt i form av ökad synlighet. Men med de effekter som den *oavsiktliga resultatparadox* och *den avsiktliga resultatparadox* för med sig, är det värt att ställa frågan om KRM ökar eller minskar synligheten. Som vi såg tidigare, gjorde användningen av KRM att synligheten ökade för de som arbetade i den normativa enheten, genom att de lättare kunde se vilket arbete som lagts ner samt att de fick feedback från samarbetspartner. Men årsredovisningen till regeringen, där samtliga ansåg att det fanns en stor risk till en avsiktlig resultatparadox, resulterar snarare i minskad information till regeringen, eftersom positiva resultat framhävs och negativa täcks över. Samtidigt kan de tecken som G framförde, om hur otydliga mål kan

skapa en oavsiktlig resultatparadox där indikatorerna styr verksamheten mot ett annat håll än de politiska målen, minska synligheten för medborgarna.

Som jag skrev tidigare, kan de perversa bieffekterna underminera de positiva effekterna av KRM, något som de ovanstående bieffekterna också gör. Eftersom tillämpningen av KRM minskar synligheten för både medborgare och regering, medan den endast ökar synligheten för de som arbetar på enheten. Anser jag att synligheten inte ökar med hjälp av tillämpningen av KRM. Det gör att den ökade synligheten i den normativa enhetens verksamhet, som är en effekt av KRM, undermineras av den oavsiktliga och den avsiktliga resultatparadoxen. Den positiva effekten i form av en ökad synlighet som bedömts ha ökat i den normativa enheten tas därför bort. Vilket gör att den normativa enheten inte bedöms få några positiva effekter av KRM alls.



## 5. Analys

*I det här kapitlet analyseras resultaten i syfte att svara på frågeställningarna. Sedan kopplas svaren på frågeställningarna tillbaks till teorin för att få reda på vad svaren på frågeställningarna innebär.*

Det fanns i den normativa enheten ett missnöje med tillämpningen av KRM medan tjänstemännen i den tekniska enheten var nöjda med tillämpningen av KRM. I den tekniska enheten ansågs KRM vara ett bra hjälpmedel för att verksamheten skall nå upp till måluppfyllelse. Det skall dock tilläggas att samtliga intervjuade i den tekniska enheten är personer i någon form av ansvarsposition även fast samtliga utom en också handlägger ärenden löpande. Det kan hända att de var mer nöjda med vissa effekter än vad en vanlig anställd skulle vara.

I den normativa enheten ökade förvisso KRM synligheten för de som arbetar på enheten, men synligheten minskar samtidigt för regeringen och medborgarna. Perversa bieffekter kan underminera de positiva effekterna av KRM, vilket den oavsedda och den avsiktliga resultatparadoxen också bedöms göra i det här fallet. Den positiva effekten av en ökad synlighet undermineras och bedöms därför inte förekomma i den normativa enheten. Vidare förde KRM med sig ett antal perversa bieffekter. Det finns tecken på att samtliga perversa bieffekter förekommer i den normativa enhetens användning av KRM.

### 5.1 Svar på frågeställningen

Frågorna som ställdes i början av uppsatsen var om tjänstemän i organisationer som arbetar med normativa respektive tekniska frågor, påverkas annorlunda av KRM. Och om det är mer sannolikt att det förekommer perversa bieffekter i organisationer som arbetar med normativa frågor jämfört med organisationer som arbetar med tekniska frågor.

Tjänstemännen i den normativa enheten påverkas annorlunda än tjänstemän i tekniska enheten. På så sätt att tjänstemännen i den normativa enheten inte får några positiva effekter av KRM. Medan den tekniska enheten får samtliga positiva effekter.

Det fanns tecken på att samtliga perversa bieffekter förekom i den normativa enheten, medan det i den tekniska enheten inte fanns några tecken alls på perversa bieffekter. Alltså stämde frågeställningarna och teorin på samtliga punkter.

Att en del perversa bieffekter förekommer ansåg samtliga i den normativa enheten, såsom bieffekten *resultatparadox*, medan endast en beskrev tecken på att bieffekten *professionalism* förekommer.

Vanligast var att två eller tre av de intervjuade beskrev effekterna av KRM på ett sådant sätt att en bieffekt enligt teorin borde förekomma. Nedan visas en tabell på i vilken utsträckning positiva effekter och bieffekter förekommer i den tekniska enheten och i den normativa enheten.

	<b>Tekniska enheten</b>	<b>Normativa enheten</b>
<b>Positiva effekter:</b>		
Synlighet	<b>X</b>	-
Arbeta mot mål	<b>X</b>	-
<b>Bieffekter:</b>		
Resultatparadox	-	<b>X</b>
Byråkratisering	-	<b>X</b>
Organisationers utveckling	-	<b>X</b>
Gaming	-	<b>X</b>
Tunnelseende	-	<b>X</b>

**Tabell 1.**

## 5.2 Vad innebär resultatet på frågeställningarna?

Studien bekräftar att kontext spelar en stor roll i hur utfallet av KRM blir i en organisation. Det visar också att det finns fler skiljelinjer än offentlig/privat att ta hänsyn till när KRM implementeras. Resultatet bekräftar att det i normativa organisationer, som ligger långt ifrån miljön där KRM utvecklades, får färre positiva effekter av KRM än tekniska organisationer, som ligger närmare miljön där KRM utformades.

Vidare visar studien att det kan vara relevant att analysera organisationer utifrån institutionell teori innan implementering av KRM. Detta stämmer även överens med Munir, som menar att uppbyggnaden av de institutionella pelarna i en organisation är viktiga att ta hänsyn till vid implementering av ett nytt system då de i stor utsträckning kan påverka utfallet (Sundén 2010 s. 9, Munir 2002).

Undersökningen ger stöd åt Peters (2000) tes att det är viktigt att logiken för styrmedel, styrning och policyproblem matchar. Detta eftersom den tekniska enheten, som hade styrmedel och policyproblem med en underliggande rationell logik, fick positiva effekter i sin tillämpning av KRM, medan den normativa enheten, som hade en logik som bygger på normer och värderingar, inte fick några positiva effekter av KRM.

Det kan argumenteras för att hur en organisation är uppbyggd med de institutionella pelarna, spelar en större roll än skiljelinjen mellan offentlig och privat. Att KRM har visat sig få bättre effekter i privatsektor kan egentligen bero på att organisationer i offentlig sektor är mer normativa än organisationer i privat sektor. Pollit menar att den offentliga sektorn är annorlunda då tjänstemän som tillhandahåller offentlig service måste ha med sig vissa värderingar, så som jämlikhet, opartiskhet och

som han menar resulterar i en ”etisk särprägel” (Adcroft & Willis s.12). Det kan på så sätt argumenteras för att organisationer inom offentlig sektor, enligt institutionell teori, präglas mer av den normativa pelaren, som bygger just på moral, värderingar och normer. Och att eftersom de mer präglas av den normativa pelaren, lämpar offentliga organisationer sig sämre för KRM. Istället blir karaktären på organisationen viktigare än skiljelinjen mellan privat och offentlig sektor.

Resultatet ifrågasätter de forskare som anser att administreringen av KRM har störst påverkan på effekten av KRM inom en organisation. Eftersom att kontextskillnaden gjorde att organisationerna fick helt olika effekter av KRM, borde snarare kontextskillnaden spela störst roll för vilka effekter KRM får i en organisation.

Vidare avvisar den här studien de forskare som argumenterar föra att det finns ett systemfel i KRM, eftersom perversa bieffekter kan undergräva styrningen helt. Den tekniska enheten visar upp mycket goda resultat i KRM och inte några tecken på perversa bieffekter, vilket betyder att KRM kan få väldigt bra effekter för organisationer inom den offentliga förvaltningen. Resultatet från den här studien visar att effekterna av KRM i en organisation är kontextberoende och att effekterna av KRM beror på organisationers olika karaktär, snarare än om organisationen finns inom offentlig eller privat sektor.

De professionella i den normativa enheten var även mer missnöjda med KRM vilket kan kopplas till Peters, som menar att den formella utbildningen av beslutsfattare påverkar vilka styrmedel och vilken styrning de väljer. Man kan därför anta att de professionella i den normativa enheten skulle valt en styrning som bättre passar ihop logiken och antaganden om mekanismer från deras formella utbildning.

## 6. Slutsats

*I det slutliga kapitlet dras slutsatser från svaren på frågeställningarna, därefter följer ett avsnitt med avslutande reflektioner där en diskussion om vad svaren på frågeställningen innebär diskuteras lite mer fritt. Kapitlet slutar med uppslag till vidare forskning.*

De professionella från den normativa och den tekniska enheten hade skilda åsikter om vilka effekter KRM hade på deras organisation. På den tekniska enheten var de generellt väldigt positiva till styrningsmetoden. De ansåg att arbete mot tydliga mål underlättade deras arbete och även kunde motiverade dem till att arbeta mer när de låg efter. Vidare så sågs den löpande informationen om enhetens output som väldigt positiv, eftersom de visste hur de låg till i förhållande till slutmålen. Det enda negativa som framhölls vara att vissa personer kunde tycka att det känns stressigt att hela tiden arbeta mot måluppfyllelse. Det fanns inga tecken på att några bieffekter förekommer.

I den normativa enheten fanns det generellt ett större missnöje med KRM och samtliga sade att sociala hållbarhetsfrågor är väldigt svåra att mäta. Det var enligt dem inte möjligt att se outputen som deras arbete resulterade i, men några ansåg samtidigt att annan information om verksamheten kunde synliggöras med hjälp av KRM. Den normativa enheten vara drabbade av samtliga fem perversa bieffekter med varierande karaktär. De flesta perversa bieffekter var kopplade till samtliga fem perversa bieffekter. Nästan samtliga var kopplade till att det är svårt att mäta deras verksamhet.

Vidare ansåg samtliga att det i årsredovisningen till regeringen, som är en del av uppföljningen i mål- och resultatmätningen, fanns stora incitament till att skönmåla verksamheten för att få uppdrag och finansiering av regeringen. De menade att det kan leda till att problem i arbetet om information om länet skönmåla, eftersom att regeringen får mindre information om förhållandena i länet samt mindre insyn i Länsstyrelsernas verksamhet.

### 6.1 Vad studien kommit fram till

Studien visar att kontext spelar stor roll för vilka effekter KRM får på en organisation. Och det är inte bara kontexten mellan privat och offentlig sektor som spelar roll utan att effekter av KRM till stor del beror på vilka frågor som organisationen arbetar med.

Studiens resultat med de enheternas stora skillnader i effekter av KRM visar att det är viktigt att matcha styrmedel, styrning och policy problem så att de har samma underliggande logik. Om så inte är fallet kan de professionella känna en alienation till styrningen vilket försvårar styrningen.

Studien visar att det är viktigt att ta hänsyn till organisationers uppbyggnad och det kan vara gynnsamt att använda institutionellteori med de tre pelarna innan KRM implementeras eftersom att de kan få stora effekter på resultatet. Det bekräftas av den här studien som visar skillnader i positiva och

bieffekter där den tekniska enheten får bättre effekter av KRM i jämförelse med den normativa enheten.

Studien visar också att KRM i fel kontext kan bli väldigt utsatt för perversa bieffekter och att bieffekterna kan underminera positiva effekter av KRM.

Vidare så avvisar studien de forskare som menar att KRM har ett inbyggt systemfel med perversa bieffekter som underminerar metoden till den grad att den underminerar de positiva effekterna. Den tekniska enhetens goda resultat visar att KRM kan fungera väldigt väl i offentliga organisationer och öka effektiviteten i dem. Största skiljelinjen borde därför vara vilken typ av frågor organisationen har och inte om den är offentlig eller privat.

## 6.2 Avslutande reflektioner

KRM är en del i en större New Public Management utveckling med att föra in mer arbetssätt och metoder från privat sektor. Det finns forskning som säger att offentlig sektor generellt genomsyras mer av normer och värderingar, och därför enligt institutionellteori i större grad är uppbyggd med den normativa pelaren. Eftersom att normativa organisationer verkar svara dåligt på KRM så är det tveksamt om offentlig sektor borde ta över så pass mycket arbetssätt från den privata sektorn. Eller i alla fall vara medvetna om att arbetssätt som tas över från en kontext, till en annan kontext kan leda till andra effekter än de som förväntas.

Vidare så är det svårt att veta hur normativa organisationer skall mätas eftersom både indikatorerna som användes för att mäta verksamheten kvantitativt inte lyckades mäta verksamheten på ett bra sätt samtidigt som årsredovisningen som istället består av en beskrivning av verksamheten skönmålades så att verksamheten beskrevs som om den var bättre än i verkligheten. Alltså fungerade det inte att mäta verksamheten på ett kvalitativt eller kvantitativt sätt. Kanske fungerar inte idén med löpande information i normativa enheter eftersom att det är så svårt att mäta outputen av deras arbete, och att det är bättre med kvalitativa utvärderingar.

För bieffekterna *gaming* och *skönmålning* gör de professionella valet att böja på regler eller försköna sanningen, i syfte att få bättre resultat i det som mäter måluppfyllelse. Logiken i bieffekterna är att de professionella böjer på regler och sanningen, i syfte att få fördelar antingen för dem själva eller för deras enhet och verksamhet. Det liknar logiken för korruption.

Inom korruptions forskning finns det något som beskrivs som den ”onda spiralen” vilket syftar på att när ett korruptbeteende förekommer i stor utsträckning så ändras också normer och föreställningar om vad som är okej och vad som inte är okej att göra i en verksamhet. Det skapar en större tolerans för korrupt beteende vilket i sin tur också gör att färre tvekar för att göra en korrupthandling eftersom att det inte går emot deras normer och föreställningar om vad som är rätt och fel (Bauhr & Oscarsson 2011 s. 94). När det finns incitament för de professionella att antingen försköna verksamheten i

årsrapporteringen eller att böja på regler för att få bättre resultat i mätningarna så leder det också till att fler gör det och att bieffekterna ökar. Då riskerar också detta beteende att hamna i en ond spiral där det blir mer accepterat att böja på regler och sanningen. Denna spiral kan i värsta fall leda till att acceptansen för oegentligheter och korruption ökar vilket i sin tur kan leda till att fler utför korrupta handlingar.

### **6.3 Vidare forskning**

En större undersökning där det undersöks vilka effekter KRM kan få i en organisation vars verksamhet genomsyras av den kognitiva pelaren, eftersom att implementeringen av KRM borde vara svårare att genomföra i en sådan organisation jämfört med en organisation som genomsyras av den regulativa pelaren.

Det skulle även vara intressant att undersöka vilka effekter KRM får på en mer komplex organisation som genomsyras av den regulativa pelaren, eftersom att KRM kan vara svårare att implementera i komplexa organisationer.

## 7. Referenser

### Tryckta källor

Adcroft, Andy & Willis, Robert 2005. "The (un)intended outcome of public sector performance measurement" International Journal of Public Sector Management Vol. 18 nr. 5

Batterham, Roy 1995. "How Can We Argue With Performance Indicators?" Center for health program evaluation working paper 54

Bauhr, Monica & Henrik Oscarsson 2011. "Svenska folkets syn på korruption" SOM institutet

Bryman, Alan. (2002). Samhällsvetenskapliga metoder. Malmö: Liber

Caiden, Naomi 1988. "Public service professionalism for performance measurement and evaluation" Public Budgeting & Finance, Vol. 18, pp. 35-52, June 1998

De Bruijn, Hans 2002. "Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risk of performance measurement" The international Journal of Public Sector Management Vol. 15 No. 7

Essaiasson mfl. 2012. Metodpraktikan: "Konsten att studera samhälle, individ och marknad" Nordstedts Juridik AB

Harry P. Hatry, Joseph S. Wholey 1999. "Performance measurements- getting results" Urban Institute Press

Hvidman, Ulrik & Andersen, Simon Calmar 2013. "Perceptions of Public and Private Performance: Evidence from a Survey Experiment" The Danish National Centre for Social Research

Ivarsson, Andreas Andersen. "På väg mot paradoxala resultat?- En studie av möjligheter till ökad handlingskraft genom resultatstyrning av sektorövergripande frågor inom statsförvaltningen med jämställdhetspolitiken som exempel" Förvaltningshögskolans rapporter

Johansson, Vicki & Lindgren, Lena 2013. "Uppdrag offentlig granskning" Studentlitteratur AB

Kvale, Steinar & Brinkman, Svend 1997. "Den kvalitativa forskningsintervjun" Lund: Studentlitteratur

Kvale, Steina & Brinkman, Svend 2009 "Den kvalitativa forskningsintervjun" Lund: Studentlitteratur

Lindgren, Lena 2006 "Utvärderingsmonstret: Kvalitet- och resultatmätning i den offentliga sektorn", Studentlitteratur AB

Nyhan, R. C., & Martin, L. L. (1999). Assessing the Performance of Municipal Police Service Using

Data Envelopment Analysis: An Exploratory Study. *State and Local Government Review*, 31(1),

Ordóñez, Lisa D, Schweitzer, Maurice E, Galinsky, Adam D och Bazerman Max. H 2009. "Goals Gone Wild: The Systematic Side Effects of Over-Prescribing Goal Setting" Working Paper Publication

Patton, M. (1990). "Designing qualitative studies: purposeful sampling. i *Qualitative evaluation and research methods*" Beverly Hills, CA: Sage.

Peters, Guy B. 2000. "Policy instrument and public management: Bridging the gaps" *Oxford journals* 10 (2000): 1:35-47

Pollanen, Raili M 2005. Performance measurement in municipalities: Empirical evidence in Canadian context *International Journal of Public Sector Management*

Pollitt, Christopher 2013. "The logics of performance management" Sage publications

Scott w. Richard 1995. "Institutions and organisations" Sage publication inc.

Sundén, 2010. Kommunikationens betydelse ur ett institutionellt perspektiv vid förankringen av FISK "Luleås tekniska universitet"

Van Thiel. Sandra & Leeuw. L. Frans 2005. "The performance paradox in public sector" *Productivity in review*

### **Internet källor.**

[www.lansstyrelsen.se](http://www.lansstyrelsen.se)



# 8. Bilaga

## Intervjuguide

Vad heter du?

Hur många år på i Länsstyrelsen på den positionen?

**Ni arbetar ju sedan många år tillbaks med kvalitets- och resultatmätning. På vilket sätt tror du att det påverkar ert arbete?**

-Tidsåtgång

- Indikatorers förmåga att mäta verksamhetens resultat

- Hur är det med att jobba med specificerade mål

Ev. vilka effekter tror du att det har på:

Ert handlingsutrymme (att genomföra vissa aktiviteter)

Er profession

**Hur tror/anser du att KRM påverkar din professionella roll?**

- Värderingar
- Motivation
- Handlingsutrymme

**Hur tror du att kvalitets- och resultatmätning påverkar arbetsklimatet?**

- Konkurrens mellan Enheter
- Konkurrens mellan Länsstyrelser

**Pågår det diskussioner om målen och indikatorerna som syftar till att mäta målen?**

- Med vilka förs den diskussionen?
- Med ledningen?
- Med regeringen?

**Hur går det till när ni utformar indikatorer för att mäta er verksamhet?**

- Några svårigheter
- Hur mycket tid går åt
- Hur går det till med aktiviteter som är svåra att mäta?
- Får ni välja bort några aktiviteter på grund av att de är svåra att mäta/svåra att hitta indikatorer till?
- Kvantitativ eller kvalitativ information?
- Varför?
- Anser du att det mäter verksamheten på ett bra sätt

**Finns det utrymme för att genomföra verksamhet som går utanför de uppsatta målen?**

- Utrymme att genomföra verksamhet som inte mäts eller är svår att mäta
- Blir utrymmet eller fokuset mindre på sådana frågor

**Finns det indikatorer som sätts upp uppifrån?**

- I så fall vad tycker du om dem?
- Anser du att de för med sig någon värdering av hur arbetat skall genomföras