

Vår syn på uppföljning



Effektiv Styrning

Vårt syfte

Vårt syfte är att hjälpa offentlig sektor att utvecklas så att medborgarna kan få bättre tjänster till lägre kostnad.



Detta dokument är ett White Paper från Effektiv styrning AB. Syftet är att ge vår syn på uppföljning utifrån en systemsyn. På detta sätt vill vi både sprida kunskap och uppmuntra till en diskussion om uppföljning och om hur offentlig sektor kan bli ännu bättre. Vi tar gärna emot synpunkter på innehållet.

April 2026

Sammanfattning

Uppföljning i offentliga organisationer fyller två funktioner: att skapa legitimitet för organisationen genom att visa hur resurser används och hur krav uppfylls samt att bidra till förståelse om vilka effekter som uppstår i samhället.

Det är två olika perspektiv. Effekter uppstår utanför organisationen. Det är patienten som blir frisk och eleven som lär sig (eller inte) genom interaktioner i ett samskapande. Samtidigt är det rimligt att uppdragsgivare och andra vill veta vad organisationen gjort. Då behöver organisationen beskrivas som en separat aktör. Organisationen behöver därför avgränsa sig från samskapandet och ge en förenklad bild av verkligheten där medborgarna hamnar utanför, eftersom de inte ingår i organisationen.

Utmaningen är att hantera båda perspektiven samtidigt. När de förenklade bilderna i den organisatoriska uppföljningen används för att styra det vardagliga arbetet, som består av samskapande, uppstår problem. I stället för att göra rätt sak utifrån medborgarnas behov tenderar organisationen att ha fokus på att göra på rätt sätt utifrån generaliserade och standardiserade bilder av verkligheten. Därmed förnekas verklighetens komplexitet.

I komplexitet krävs ständig anpassning baserat på lärande. Uppföljning av effekter kan bidra till lärande om vad som fungerar och inte fungerar och på så sätt användas för att påverka aktiviteterna. Aktiviteter kan därmed inte användas som indikator på effekt.

En uppföljning utifrån systemsyn innebär att till exempel årsredovisningen skulle kunna innehålla tre delar: 1) effekter i samhället, 2) organisationens aktiviteter och kostnader, samt 3) beskrivning av lärandet.

Systemsyn handlar om att kombinera perspektiv och se skillnaden mellan den förenklade organisatoriska kartan och den komplexa verkligheten, och inse att båda behövs för olika syften.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Inledning	5
Komplicerade och komplexa system	7
<i>Komplicerade system – när resultatet är summan av delarna</i>	7
<i>Komplexa system – när resultat samskapas</i>	8
<i>En komplicerad organisation i en komplex verksamhet</i>	9
<i>Offentlig sektor är ingen cykelfabrik</i>	10
Uppföljningens båda syften	11
<i>Uppföljning för att bidra till organisationens legitimitet</i>	11
<i>Uppföljning av effekter</i>	12
<i>Effekter och orsakssamband</i>	12
<i>När legitimitetsskapande uppföljning blir styrande</i>	13
<i>Det är skillnad på den övergripande nivån och den detaljerad nivån</i>	14
<i>Viktigt att skilja mellan uppföljning och styrning</i>	14
Att kombinera perspektiven ger lärande	16
<i>Uppföljning av effekter för att bedöma aktiviteter</i>	16
<i>Uppföljning av effekter leder till andra frågor</i>	17
Uppföljning i praktiken	19
<i>En årsredovisning i tre delar</i>	19
<i>Syfte, medel och krav</i>	19
<i>Ett fiktivt exempel</i>	20
<i>Översättning och filtrering</i>	21
<i>Det osynliga är ofta det mest effektiva</i>	22
<i>En bättre demokratisk styrning</i>	23
Om Effektiv styrning	24

Inledning

Vad som följs upp, hur det görs och varför man gör det har stor betydelse för hur vi uppfattar organisationer och deras arbete. Uppföljningen visar vad organisationen anser är viktigt och vad den bedömer externa intressenter efterfrågar.

All uppföljning är selektiv. De val vi gör, vad vi mäter och hur, speglar våra antaganden och synsätt på hur verksamheten fungerar. När synsätten förändras behöver uppföljningen också förändras. Omvänt kan en förändrad uppföljning bidra till förändrade synsätt.

Poängen med att sätta uppföljning i relation till systemtänkande är att få syn på de bakomliggande synsätten och därmed också fundera på om dessa behöver ändras.

Dagens uppföljning inom offentlig sektor har, i enlighet med tänkandet inom New Public Management, ett starkt fokus på organisationens aktiviteter och kostnader. Det handlar om att visa upp att organisationen gjort mycket för skattepengarna. Produktivitet anses viktigt, liksom kostnadseffektivitet, men dessa begrepp tenderar att få en likartad innebörd när båda är kopplade till organisationens egna prestationer (produktivitet utifrån tid och kostnadseffektivitet utifrån kostnader).

När uppföljningens fokus ligger på organisationens egna görande tyder det på att organisationen styrs utifrån antagandet att den är ett avgränsat system med full kontroll över sitt eget resultat, som om den vore en komplicerad maskin. Konsekvensen blir att organisationen *gör sig själv* till syftet.

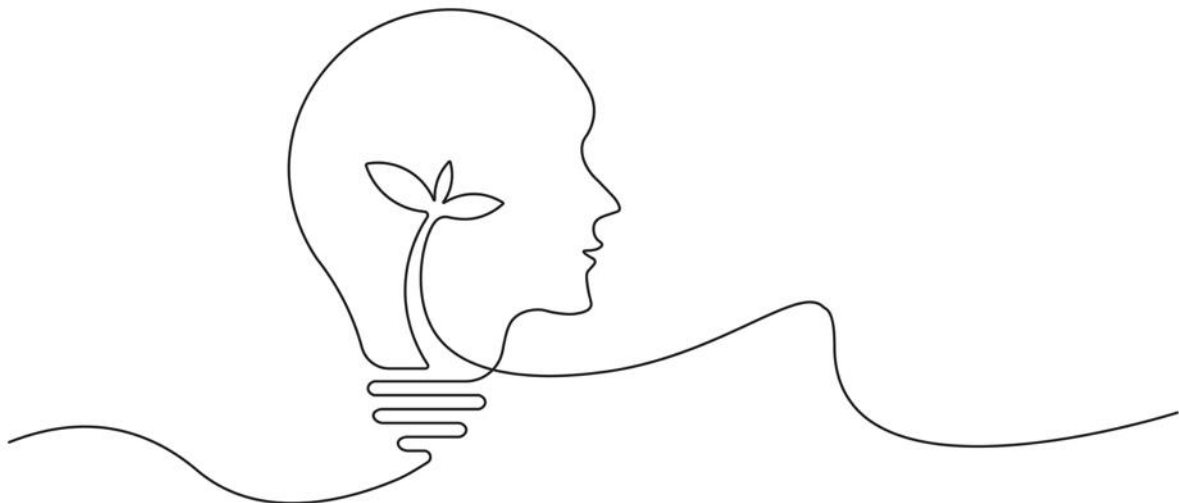
Offentliga organisationer är dock inga avgränsade och isolerade system. De finns till för att bidra till välfärd och samhällsnytta. Organisationen kan inte på egen hand skapa nytta utan behöver alltid samverka med andra vilket innebär att organisationen är en del av komplexa system.

Om organisationen, eller snarare verksamheten, ses som ett komplext system blir det tydligt att resultat i form av önskvärda effekter alltid uppstår i ett samskapande tillsammans med de man är till för och med andra aktörer. Även uppföljningen måste då omfatta den nytta som verksamheten skapar i samhället och för medborgare.

När uppföljningens huvudfokus ligger på organisationens aktiviteter och kostnader bygger det på ett mer eller mindre outtalat antagande om att en högre produktivitet leder till ökade effekt. Så kan det vara, men det finns inget självklart samband. Det kan till och med vara så att organisationens aktiviteter och agerande gör mer skada än nytta och därför har en negativ påverkan på effekterna i samhället.

Så länge de önskvärda effekterna inte följs upp, och vad som påverkar dessa, kan inte organisationen veta vilken nytta den gör.

För att förstå mer om vilka antaganden uppföljningen bygger på är det viktigt att förstå skillnaden mellan komplicerade och komplexa system. Denna skillnad har direkta konsekvenser för hur uppföljning bör göras.



Komplicerade och komplexa system

Skillnaden mellan komplicerade och komplexa system handlar inte om graden av svårighet, utan om hur delarna i systemet agerar och förhåller sig till varandra. Detta får avgörande konsekvenser för vilken typ av samband som föreligger mellan handling och resultat.

Komplicerade system – när resultatet är summan av delarna

Komplicerade system kännetecknas av att de består av många mekaniska delar som är sammansatta på ett bestämt sätt.

Ta till exempel en cykel. Du kan följa kedjan från pedalerna till drevet, till bakhjulets nav och förstå exakt hur kraft överförs och får hjulet att snurra. Det finns ingen dold logik. Om något går fel kan du lokalisera problemet, laga eller byta ut den specifika delen. Delen är utbytbar utan att helheten förändras.

Sambanden mellan orsak och verkan är tydliga och förutsägbara. Trampar du hårdare går det fortare. Komplicerade system kan vara mycket avancerade och kräva expertis för att hantera, exempelvis skogsmaskiner eller kärnkraftverk. Men det är ändå i grunden möjligt att fullt ut förstå, planera och kontrollera systemen. Det finns ett rätt svar.

I komplicerade system fyller uppföljning i första hand en kontrollerande funktion och ger information om utfallet är i linje med mål och planer ("har vi gjort det vi skulle?"). Avvikelse signalerar problem som behöver åtgärdas. Anpassningar i systemet sker i relation till de i förväg framtagna planerna och ritningarna eftersom det är där kunskapen om systemet finns.

I komplicerade system gäller att resultatet är summan av delarna. När varje del fungerar som avsett bildar de en fungerande helhet. Att styra och följa upp varje del med hjälp av tydliga mål och avvikelseberättelser fungerar därför bra.

Komplexa system – när resultat samskapas

Komplexa system kännetecknas av att de involverar människor som agerar, tolkar och anpassar sig till varandra. Det går inte att plocka isär ett komplext system och sätta ihop det igen och få samma resultat. Tänk exempelvis på din familj eller kompisgäng som ett system. Systemet förändras hela tiden, det är alltid i rörelse, och delar är inte enkelt utbytbara.

Varje aktör i systemet har egna erfarenheter, behov och en förmåga att fatta beslut. Intresse- och målkonflikter är därför naturliga och händelseförlopp kan aldrig förutses i detalj. Att "trampa hårdare" i ett komplext system kan leda till sämre resultat. Sambanden mellan handling och resultat är oklara.

Ett exempel är sambandet mellan undervisning och elevernas lärande. Ett visst antal lektioner genomförda enligt en bestämd plan leder inte till ett visst lärande hos varje elev. Lärandet hos eleverna påverkas av relationer, motivation, trygghet, erfarenheter och faktorer utanför skolans direkta kontroll. Elever och lärare påverkar varandra kontinuerligt, och varje klass utvecklar sina egna mönster, normer och kulturer som ingen har designat utifrån. De uppstår i gruppen.

God undervisning kan mer liknas vid konsten att hantera oförutsägbarhet i klassrummet än förmågan att följa en detaljerad plan. Sakkunskap och omdömeskunskap behövs samtidigt eftersom arbetet hela tiden behöver anpassas till olikheter i elevernas behov och problem.

Resultat i komplexa system är alltså något annat än summan av delarna. Resultat är en funktion av samskapande. Organisationen kan påverka förutsättningarna för samskapandet, men organisationen kan inte ensam kontrollera och styra fram resultaten genom detaljerade mål och planer.

Det betyder inte att planer är oanvändbara i komplex verksamhet. Planer och planering behövs. Inte för att bestämma framtiden utan för att skapa överblick och handlingsberedskap för att kunna möta den osäkra framtiden.

I uppföljning av komplex verksamhet går det inte att avgöra om verksamhetens resultat är bra eller dåligt genom att jämföra utfall mot specificerade mål och planer. Uppföljning i komplexa system handlar om att förstå hur väl syftet uppnås och vad som påverkar effekterna för att kunna utveckla arbetssätten.

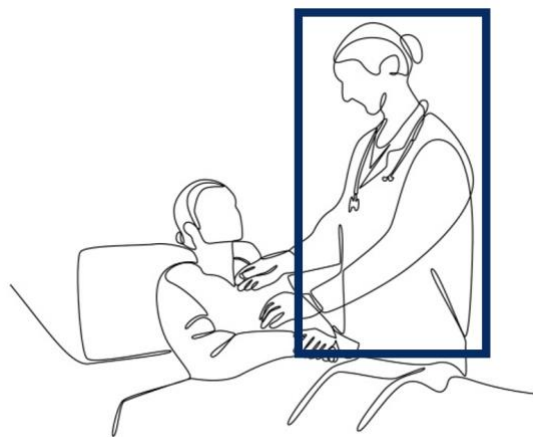
En komplicerad organisation i en komplex verksamhet

Syftet med offentlig sektor är enligt regeringsformen att bidra till individens välfärd, en nytta som alltid ligger utanför organisationen själv. De önskvärda effekterna skapas alltid tillsammans med de man är till för och med andra. Verksamheten är det större systemet där organisationen ingår. Verksamheten består alltid av människor i samverkan och är alltså i sin helhet alltid komplex.

Om verksamheten är komplex och resultat uppstår i samskapande handlar uppföljning av effekter till stor del om sådant som ligger utanför organisationens gränser och utanför organisationens kontroll. Men uppdragsgivare, och andra intressenter, vill kunna förstå organisationens arbete och ställa den till svars: "Vad har *ni* gjort för pengarna? Hur har *ni* presterat?"

Detta skapar en paradox: Offentlig verksamhet är komplex och effekterna skapas gemensamt. Det är patienten som blir frisk (eller inte) och det är eleven som lär sig (eller inte). Men varken patienten eller eleven är en del av organisationen.

Organisationen behöver göra sitt arbete synligt och begripligt för utomstående och behöver därför redovisa sitt arbete, utan att beskriva vad exempelvis patienter och elever gjort för att uppnå effekterna (deras görande är inte organisationens görande).



I uppföljningen av organisationen görs alltså en *tänkt* avgränsning. Det som i verkligheten handlar om ett komplext samskapande genom interaktioner beskrivs *som om* det gick att bryta loss organisationens arbete från samskapandet.

Organisationen beskrivs därför *som om den vore* ett komplicerat system, det vill säga att organisationen kan skapa ett visst resultat på egen hand genom sina aktiviteter. Detta handlar inte om okunnighet, dumhet eller missförstånd. Det är en nödvändig förenkling av verkligheten för att kunna möta (rimliga) krav på att visa upp organisationens arbete.

Offentlig sektor är ingen cykelfabrik

När uppföljning, och styrning, rent allmänt har ensidigt fokus på detaljerade planer, nyckeltal och styckkostnader beror det på att den komplexa verkligheten antas fungera som den komplicerade bilden. Styrning och uppföljning utgår från ett (felaktigt) antagande om att verkligheten är ett komplicerat system.

En fabrik som tillverkar varor kan ses som ett komplicerat system. Man vill hålla styckkostnaden så låg som möjligt, med bibehållen kvalitet. Då kan vinsten för varje såld produkt öka. Allt detta är rimligt i en fabrik där produkterna är identiska och där man gärna ser större volymer.

För komplexa tjänster som offentlig sektor arbetar med gäller inte dessa antaganden. Medborgares behov och förutsättningar varierar. Ärenden och fall är alltid olika och behöver därför hanteras olika för att uppnå likvärdiga utfall. Ökade volymer är sällan önskvärt, utan kan tvärtom vara tecken på att önskade effekter inte uppnås.

Att styra på enskilda delar, som att minimera kostnaden per ärende, fungerar därför inte. Det som behövs är en förståelse av helheten och därefter kan delar och detaljer sättas i sitt rätta sammanhang.

Uppföljningens båda syften

Uppföljning har två olika syften. Att visa upp organisationen och att visa på uppnådda effekter i samhället.

Uppföljning för att bidra till organisationens legitimitet

Behovet av att visa upp organisationen handlar om att ge den legitimitet. Legitimitet uppnås genom att framstå som en modern och ansvarsfull organisation som förmår leva upp till högt ställda ideal. Legitimitetsskapande uppföljning är nödvändig för att organisationen ska uppfattas som en seriös och trovärdig aktör. Det underlättar bland annat finansiering och rekrytering.

Uppföljning som bidrar till legitimitet visar vad organisationen gjort (medel) och att man lever upp till krav på bland annat rättssäkerhet och kostnadseffektivitet. För att organisationen, och uppföljningen i sig, ska uppfattas som seriös och trovärdig följer man standarder och generella metoder som visar att uppföljningen gjorts på "rätt sätt".

Detta betyder i praktiken att många organisationer använder liknande nyckeltal och indikatorer som jämförs med planer och siffersatta mål enligt standardiserade metoder. Något som leder till igenkänning och underlättar för intressenter som inte kan förväntas förstå komplexiteten i verksamheten.

Utan en tänkt avgränsning av organisationen som en självständig enhet går det inte att beskriva den. Det behövs en förenklad bild av verkligheten som underlättar förståelse utifrån vissa perspektiv. Precis som en karta över en stad är en förenklad bild som underlättar förståelse för hur staden ser ut. En karta kan inte spegla hela den komplexa verkligheten, och hade den ändå gjort det hade den inte varit hjälpsam. En karta är hjälpsam just därför att den är en förenkling.

Syftet med den organisatoriska uppföljningen är att ge en förenklad bild (vilket inte betyder att den är enkel, utan att den komplexa verkligheten görs om till en komplicerad bild) för att göra organisationen begriplig och därmed ge den legitimitet.

Poängen är att använda uppföljningen som en karta, ett hjälpmedel för att visa något eller några perspektiv, inte att använda den som en beskrivning av verkligheten. Hur det går för medborgarna och företagen utanför organisationen, behöver följas upp på annat sätt.

Uppföljning av effekter

Uppföljning av effekter behövs för att förstå hur väl syftet uppnås. Det kan exempelvis handla om hur folkhälsan, arbetsmarknaden eller kriminaliteten utvecklas.

Enstaka indikatorer och jämförelser mellan utfall från ett år till ett annat, eller i relation till mål, ger ingen kunskap om effekter. Komplexa effekter går inte att beskriva med en indikator eller en enkel siffra. Det optimala nyckeltalet som beskriver det önskade tillståndet finns helt enkelt inte.

Att följa upp effekter kräver flera källor som tillsammans ger underlag för att se mönster, trender och samband. Det handlar mer om att beskriva tillgänglig kunskap än om att jämföra och kontrollera. Hur mår patienterna? Har eleverna lärt sig något? Hur ser brottsligheten ut? I vårt whitepaper "Vår syn på effektivitet" finns ett kapitel om att mäta effekter.

Kunskap om effekter får man genom att kombinera underlagen med bedömningar utförda av verksamhetskunniga personer som känner till sammanhanget och som har erfarenhet. Utan sådan kontextkunskap går det inte att förstå underlagen och vad de säger om effekterna.

Effekter och orsakssamband

Det är skillnad mellan att beskriva effekter och att bevisa orsakssamband. Polisen kan följa brottslighetens utveckling utan att för den skull kunna bevisa exakt vilken del av förändringen som beror på deras insatser.

Detta är inte ett problem, utan helt naturligt i komplexa system där orsakssamband är oklara och varierande. Uppföljning av effekter syftar i första hand till att beskriva utvecklingen och lära sig mer om vad som påverkar den. Kunskapen används för att utveckla organisationens aktiviteter, även om man inte kan veta hur mycket de egna aktiviteterna påverkar effekterna.

I de fall det går att bevisa orsakssamband mellan aktiviteter och effekter ska detta givetvis synliggöras. Men oftast går det inte och det är inte ett problem. Effekter behöver följas upp för att förstå hur det går, oavsett om det går att bevisa exakt vad som orsakat dem.

Uppföljning av effekter handlar inte om att bevisa organisationens förträfflighet. Eftersom effekterna uppstår i ett komplext samskapande kan uppföljningen inte användas för direkt bedömning av organisationen.

Ofta anger organisationer upplevelser hos de man är till för som effekter, och det kan de vara. Att patienter mår bättre och att elever anser sig lära något är en del av effekterna och mätningen. Många enkätfrågor tenderar dock att handla om organisationen själv, "är du nöjd med oss?", "fick du bra bemötande?", "har du förtroende för oss?" och liknande. Relevanta frågor för organisationen, men upplevelser av organisationen utgör inte mått på effekter.

När legitimitetsskapande uppföljning blir styrande

Den legitimitetsskapande uppföljning kan i sig bli ett hinder om de förenklade bilderna av organisationen *antas vara* verkligheten och i praktiken används för att styra den komplexa verksamheten.

När kartan förväxlas med terrängen uppstår ett försök att göra terrängen mer lik kartan. Konsekvenserna blir fler styrande dokument och en mer detaljerad uppföljning.

Det som då händer är att verklighetens variation förnekas. Styrningen utgår från uppfattningar om den genomsnittlige patienten, eleven, brukaren och liknande, men inte som beskrivande information utan som föreskrivande. Rutinen (kartan) bestämmer vad som är "rätt", inte behoven i verkligheten.

Detaljerad styrning och uppföljning kan framstå som rationellt och trygghetsskapande för de som arbetar centralt, men för de som arbetar nära medborgarna skapar detaljstyrningen hinder för att kunna arbeta på sätt som leder till önskvärda effekter (vilket kräver variation).

Denna spänning uppstår eftersom det som leder till goda resultat i komplicerade system (tydliga planer, standardiserade processer, kontroll av rutinefterlevnad), ofta

motverkar goda resultat i komplexa system som kräver anpassning och professionellt omdöme.

Det är skillnad på den övergripande nivån och den detaljerad nivån

Anta att en fabrik tillverkar cyklar. Alla cyklar tillverkas enligt en detaljerad specifikation och tar lika lång tid att producera. Avvikelse från specifikationen är tecken på bristande kvalitet. Den genomsnittliga cykeln är likadan som vilket enskilda exemplar som helst. Det går att aggregera totala antalet per år och den aggregerade siffran går i sin tur att bryta ner till antal per dag. Nerifrån och upp ger samma resultat som uppifrån och ner.

Sjukvården möter patienter som alla är olika och kräver olika mycket tid. Att följa en detaljerad rutin exakt leder till låg kvalitet. Det går inte att mäta tiden för behandling av en patient och multiplicera med antal patienter för att få fram totaltid.

Den genomsnittliga patienten existerar endast som en förenklad bild. I verkligheten har ingen läkare någonsin träffat en genomsnittlig patient, eftersom de inte finns. Nerifrån och upp ger inte samma resultat som uppifrån och ner.

Om vi behandlar patienter som cyklar och tror att vi kan mäta, justera en separat del och förutsäga resultat, då missar vi det komplexa systemets natur. I komplexa system behöver variation i behov och problem mötas med variation i arbetssätt.

Viktigt att skilja mellan uppföljning och styrning

Syftet med uppföljning är att visa och beskriva både organisationens arbete och uppnådda effekter. Den organisatoriska uppföljningen får då inte bli styrande i den komplexa verksamheten.

Detta betyder i praktiken att till exempel genomsnittliga handläggningstider kan följas upp och visas i den organisatoriska uppföljningen. Det ger en förenklad beskrivning av arbetet. Men genomsnittliga handläggningstider kan inte användas i styrningen för att ange vad handläggningstiden *borde* vara. Ett genomsnitt döljer variation och i verkligheten kan det vara så att inget ärende handläggs just på den genomsnittliga tiden.

Om mål sätts utifrån genomsnittliga värden börjar organisationen anpassa arbetet till målet i stället för efter medborgarnas behov. Variationen i verkligheten måste då

döljas, vilket ofta leder till att medarbetare anpassar sin rapportering så att siffrorna ser bra ut. Medarbetarna blir mer passiva och tar mindre ansvar för syftet eftersom de är rädda för att göra fel. De börjar efterfråga tydligare instruktioner (eftersom instruktionen är "facit" över ett bra arbete), vilket i sin tur bekräftar för ledningen att detaljstyrning är nödvändig.

Följden blir att uppföljningen inte längre visar verkligheten, till exempel hur handläggningstider varierar, utan uppföljningen börjar bekräfta den förenklade bilden av verkligheten. Terrängen anpassas efter kartan. Arbetet utförs mindre effektivt.

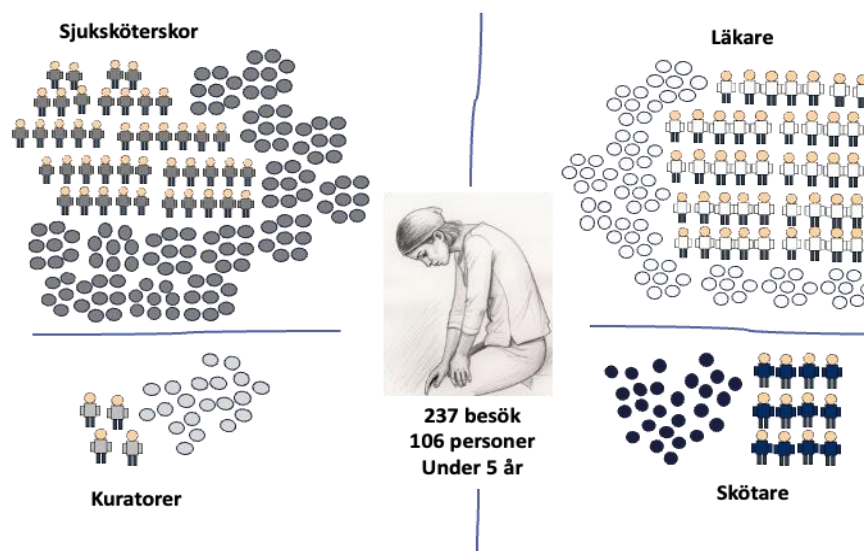
*När ett mått blir ett mål, upphör det att
vara ett bra mått – Goodharts lag*

Att kombinera perspektiven ger lärande

Uppföljning av effekter för att bedöma aktiviteter

En organisation behöver följa upp sina aktiviteter, vad man gjort och vad det har kostat. Men detta säger i sig inget om i vilken grad önskvärda effekter har uppstått. Ett verkligt exempel kan belysa detta.

Ellen är 19 år och har haft problem med psykisk ohälsa under de senaste 5 åren. Hon har sökt och fått hjälp både från vårdcentraler och slutenvården. I ett samarbete, där bland annat Karlstads universitet Samhällsnytta AB bidrog, sammanställdes information från en regions olika vårdorganisationer för att kunna förstå verksamheten ur Ellens perspektiv, se bild nedan.



Bilden visar en kvantitativ uppföljning utifrån Ellens perspektiv. Prickarna visar antalet besök och figurerna antalet personer hon har mött. Ellen har varit på 237 vårdbesök och mött 106 olika personer. Relationskontinuiteten är låg. Ellen upplever inte att hon mår bättre.

Den önskvärda effekten har alltså uteblivit. Samtidigt visar den traditionella organisatoriska uppföljningen att inblandade organisationer genomfört många besök, i enlighet med rutiner, i rätt tid och till rätt kostnad. I den organisatoriska uppföljningen som visar aggregerade siffror och genomsnitt ser allt bra ut. Organisationerna har gjort mycket och på rätt sätt.

Så länge man bara ser den organisatoriska uppföljningen, alltså aktiviteterna från organisationens perspektiv, går det inte att bedöma om önskvärda effekter uppnåtts. I detta fall behöver man fråga Ellen om hur hon mår.

När de båda perspektiven av uppföljningen, aktiviteter och effekter, kombineras visas det tydligt att aktiviteterna inte haft önskvärd effekt. De har gjort liten nytta, eller kanske ingen nytta alls, och det är även tänkbart att de förvärrat Ellens situation genom att skapa stress när Ellen upplever att hon inte får den hjälp hon behöver.

Även om det är svårt att veta vad som hade kunna göra nytta för Ellen, är det rimligt att reflektera över den bristande kontinuiteten och det stora antalet besök. Medborgarens upplevelser och kunskap om effekter ger underlag för att utforma hypoteser och testa andra arbetssätt.

Uppföljning av effekter leder till andra frågor

Genom att utgå från uppnådda effekter (Ellens perspektiv) och studera genomförda insatser förändras frågorna. I stället för "Har vi gjort tillräckligt många besök?" kan vi fråga "Vad behöver förändras för att Ellen ska må bättre?".

Uppföljning blir då inte en slutprodukt utan en utgångspunkt för diskussioner om hur organisationerna kan bli bättre på att möta olika behov och hantera variation.

När offentlig sektor följer upp, och styr på, genomsnittliga styckkostnader eller genomsnittlig tid per ärende kommer man i praktiken att förhindra nödvändig variation.

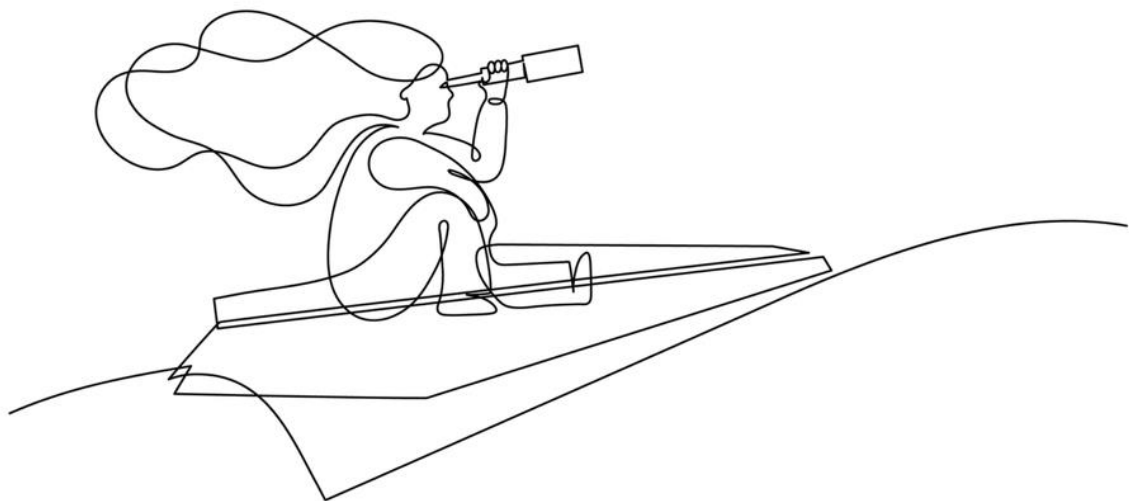
Om ett ärende som skulle behöva lång tid och därmed kosta mycket, inte får hanteras utifrån behov utan måste hållas inom bestämda ramar kommer organisationen att anpassa arbetet efter styrningen. Det sker genom att ärendet delas upp i flera mindre ärenden, eller att medborgarna bara får delvis hjälp vid varje kontakt och uppmanas

att komma tillbaka. Ingen tar ansvar för helheten och arbetet blir både dyrt och dåligt för alla inblandade parter.

Poängen med att fokusera på lärande genom att kombinera uppföljningens båda perspektiv är att få syn på den här typen av mönster. Arbetet utformas inte medvetet för att vara ineffektivt, utan det blir så därför att man har ett för begränsat synfält.

Om syftet med uppföljningen endast uppfattas vara "vi ska kontrollera att vi följt planen, och därmed lyckats" kommer inget lärande att uppstå och verksamheten blir sämre. Om syftet med uppföljningen uppfattas vara "vilka effekter har uppnåtts och hur kan vi påverka dem?" blir lärandet naturligt.

Lärande är nödvändigt i komplex verksamhet där variation alltid finns. Det handlar om att se och förstå vad som händer, tolka mönster, pröva nya arbetssätt och anpassa sitt agerande. Lärande är inte något som sker vid sidan om arbetet. Lärande är en integrerad del av arbetet.



Uppföljning i praktiken

Båda syftena med uppföljning, organisationens aktiviteter och verksamhetens effekter, är nödvändiga. Men de kan också vara motsägelsefulla eftersom den organisatoriska uppföljningen bygger på antaganden om att arbetet är komplicerat samtidigt som verkligheten alltid är komplex.

För att lyckas med båda syftena samtidigt är det nödvändigt att medvetet hålla isär de förenklade kartbilderna och de komplexa effekterna.

En årsredovisning i tre delar

Ett konkret exempel är årsredovisningen. Uppdragsgivare, revisorer och allmänhet ställer ofta frågan "är verksamheten på rätt väg?" och letar efter svaret där. Men traditionella årsredovisningar fokuserar nästan uteslutande på organisationens prestationer. De beskriver vad organisationen gjort och vad det kostat, men inte önskvärda effekter i samhället. I den mån effekter nämns brukar det handla om ett antagande om att effekter skapats därför att planerade aktiviteter genomförts.

En redovisning av organisationen som sådan med aktiviteter och kostnader behövs och ska alltså vara kvar, men det är inte tillräckligt. Önskvärda effekter (utifrån syftet) behöver också beskrivas. Sjukvården behöver beskriva hur patienterna mår och hur folkhälsan ser ut. Skolan behöver beskriva vad eleverna lärt sig och hur de utvecklats som individer. Polisen behöver beskriva brottsligheten och dess utveckling.

Detta är två helt olika delar i årsredovisningen. Genomförda aktiviteter kan inte användas som indikator på effekter, eftersom effekterna ska användas för att bedöma aktiviteterna (undvika cirkelbevisning). En sådan bedömning blir den tredje delen i årsredovisningen när de båda andra delarna kombineras. Det handlar om att beskriva vad organisationen lärt sig och hur man har utvecklat sina arbetssätt utifrån denna kunskap.

Syfte, medel och krav

Uppföljningen kan vara lättare att hantera om organisationen lär sig att se skillnaden mellan syfte, medel och krav. Allt är viktigt och behöver följas upp, men av olika skäl.

Syftet anger vad som ska uppnås och varför organisationen existerar. Ingen organisation inom offentlig sektor existerar för sin egen skull. Alla existerar för att göra nytta utanför organisationens gränser. Önskvärda effekter kan härledas från syftet och ska följas upp separat enligt tidigare resonemang.

Medel handlar om det som organisationen gör och använder. Aktiviteter är medel. Pengar är medel. Aktiviteter och kostnader måste organisationen redovisa, och det är sådant som organisationen har kontroll över.

Krav handlar om hur organisationen ska genomföra sitt arbete. Det finns många olika typer av krav som oftast framgår av lagstiftningen. Det handlar om till exempel rättssäkerhet, trygghet, kostnadseffektivitet och mycket annat. Även detta behöver följas upp och redovisas.

I komplexitet är det naturligt att olika krav kan krocka med varandra. Barnets bästa kan stå i konflikt med föräldrarnas integritet. Patientsäkerhet kan krocka med patientens självbestämmanderätt.

Alla inom organisationen måste därför ständigt göra professionella bedömningar om hur olika krav ska vägas mot varandra i det specifika sammanhanget och i relation till verksamhetens syfte.

Medel och krav måste följas upp. Men varken medel eller krav är syftet med verksamheten. Kostnadseffektivitet eller handläggningstider är aldrig ett syfte. När organisationer börjar se medel eller krav som sitt syfte (vilket är ganska vanligt) tappas det verkliga syftet bort. Medborgarnas behov blir underordnade organisationens behov.

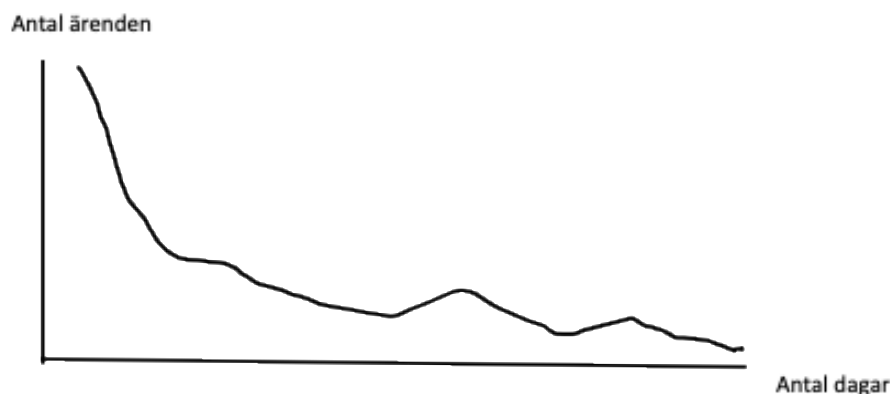
För att hamna rätt i tanken och i den praktiska styrningen/uppföljningen behöver begreppen syfte, medel och krav vara tydliga.

Ett fiktivt exempel

I sitt regleringsbrev får en myndighet ett mål på max 30 dagars handläggningstid för en viss ärendetyp. Under lång tid har handläggningstiderna varit långa och målet om 30 dagar är ett uttryck för att regeringen vill se en förändring.

Att bara trycka ut målet i organisationen skulle enligt tidigare resonemang inte fungera, utan det skulle riskera att göra verksamheten sämre. Ledningen väljer därför att hantera målet med utgångspunkt i verksamhetens syfte och kommunicerar att "vi behöver förstå variationen i handläggningstider bättre och påverka de faktorer som förlänger arbetet".

Organisationen tar fram en fördelningskurva för att få syn på variationen. De ser att många ärenden avgörs på kort tid men att det är en "svans" av ärenden som tar mycket lång tid.



De går då vidare med uppföljning ur medborgarnas perspektiv i form av djupintervjuer. Den samlade uppföljningen används i dialoger internt och leder fram till att olika hinder identifieras.

Ledningen och medarbetarna arbetar tillsammans med att ta bort, eller reducera, dessa hinder och med att utveckla nya arbetssätt. En ny uppföljning görs som visar att fördelningskurvan förändrats och att den genomsnittliga handläggningstiden sjunkit till 20 dagar.

Målet på 30 dagar var godtyckligt satt och utgår inte från vad som är möjligt i verkligheten. När variationen förstås och hanteras kan handläggningstiderna bli väsentligt kortare utan att organisationen behöver mer resurser.

Översättning och filtrering

Översättning handlar om att ta information från ett sammanhang och omvandla den så att den blir meningsfull i ett annat, utan att förvränga eller förenkla för mycket.

När regeringen till exempel sätter ett mål om "max 30 dagars handläggningstid" tillhör det den förenklade kartbilden. Att översätta målet innebär att formulera om intentionen, kortare handläggningstider, till något som fungerar i den komplexa verkligheten: "Vi behöver förstå variationen i handläggningstider och påverka de faktorer som förlänger ärendena."

Översättningen fokuserar på intentionen men förändrar formen från ett specifikt och godtyckligt numeriskt mål till en undersökande fråga som öppnar för lärande och utveckling.

Filtrering handlar om att olika nivåer får information anpassad till deras behov och detaljnivå.

För att förbättra arbetet är det nödvändigt att titta på fördelningskurvor, mönster och variation. Här kan man identifiera strukturella hinder, följa enskilda medborgares vägar genom systemet, och experimentera med nya arbetsätt.

För att ge en förenklad bild av organisationen kommuniceras genomsnittliga värden och trender: "genomsnittlig handläggningstid har sjunkit från 50 till 20 dagar". Detta visar att verksamheten utvecklas åt rätt håll utan att gå in på detaljer.

Problemet uppstår inte för att vi har dessa två bilder, utan när vi glömmer att de är olika. När den förenklade kartan börjar användas som om den vore terrängen, blir genomsnittet normen för det enskilda fallet.

Det osynliga är ofta det mest effektiva

En av de viktigaste insikterna från systemsyn är att det mest effektiva arbetet i offentlig sektor ofta är osynligt i den traditionella organisatoriska uppföljningen. Det är problem som aldrig uppstår, behov som inte växer sig stora och kriser som förebyggs som är det bästa resultatet.

När en lärare upptäcker tidiga tecken på att ett barn mår dåligt och sätter in stöd kanske det barnet aldrig behöver hamna i socialtjänstens system. När en vårdcentral lyckas hjälpa en patient med psykisk ohälsa tidigt kanske den personen aldrig behöver 237 vårdbesök. När en arbetsförmedlare hjälper någon snabbt tillbaka i arbete kanske den personen aldrig hamnar i långvarigt utanförskap. Dessa "icke-händelser" är välfärdsstatens verkliga framgångar. Men de syns inte när vi endast följer upp

organisationers aktiviteter, och blir dessutom ointressanta när fler utförda aktiviteter anses vara bättre.

Det finns en paradox här: En organisation som lyckas hjälpa människor tidigt får sämre siffror på "produktivitet" än en organisation som låter problem växa och sedan lägger mycket resurser på att hantera konsekvenserna. Förebyggande arbete blir osynligt i den traditionella uppföljningen medan reaktivt arbete syns tydligt. När siffror på organisationens görande är styrande premieras därför det synliga arbetet.

Genom att följa enskilda människors vägar genom systemet, blir det synligt var systemet lyckas förebygga och var resurser binds upp i reaktivt arbete. För beslutsfattare kan fokus då förskjutas från "Hur många vårdbesök gjorde ni?" till "Hur många fler människor klarar sig med minimal hjälp?"

En bättre demokratisk styrning

Myndigheter och tjänstepersoner beklagar sig ofta över att politiker detaljstyr och "lägger sig i" frågor de inte förstår. Politiker kan å sin sida uppleva att myndigheter och tjänstepersoner är svårstyrda, har egna agendor, och inte genomför den politiska inriktning som majoriteten har bestämt.

Denna spänning förstärks av en ensidig uppföljning. När politiker är vana att få den organisatoriska uppföljningen med förenklade bilder och tydliga siffror formar detta deras förståelse av verksamheten och av styrning. De börjar då styra på pinnar och pengar.

Den viktigaste politiska styrningen handlar om att ange syftet med verksamheten. Organisationerna behöver sedan utrymme att anpassa sina arbetsätt och möta variation med variation, för att kunna nå syftet.

Om uppföljningen kompletteras med beskrivningar över effekter och berättelser om medborgarnas upplevelser påverkar det vilka frågor som diskuteras. I stället för "har ni nått prestationsmålen" blir frågan "hur går det för medborgarna och vad hindrar oss från att nå syftet?"

Om Effektiv styrning

Effektiv styrning är ett nätverk som arbetar med komplexa samhällsfrågor och verksamheter utifrån en systemsyn.

Systemsyn är ingen metod som kan implementeras, det är ett sätt att tänka. Det handlar om att utgå från verkligheten, sådan den nu är. Verkligheten är komplex och styrningen behöver ha detta som utgångspunkt.

Detta dokument ger inte en färdig lösning, utan ett sätt att tänka om uppföljning utifrån systemsyn.

Vi hoppas att det väcker frågor och nyfikenhet på hur uppföljning kan förändras så att offentlig sektor blir bättre på att skapa samhällsnytta med våra samlade resurser.

Önskar du råd och tips för att utveckla uppföljning utifrån systemsyn? Varmt välkommen kontakta oss. Vi delar gärna med oss av våra erfarenheter och vår kunskap.

www.effektivstyrning.se

