



LUND UNIVERSITY

Uppföljning ur ett tillitsperspektiv

Bringselius, Louise

2019

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Bringselius, L. (2019). *Uppföljning ur ett tillitsperspektiv*. (Samtal om tillit i styrning; Nr. 7). Finansdepartementet, Regeringskansliet. <https://tillitsdelegationen.se/wp-content/uploads/2019/09/uppfoljning-ur-ett-tillitsperspektiv-1.pdf>

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Uppföljning ur ett tillitsperspektiv

Louise Bringselius

Docent och lektor i företagsekonomi, Lunds universitet
Forskningsledare i Tillitsdelegationen

Rapport nr 07

1 september 2019

Samtal om tillit i styrning
En rapportserie med bidrag
till Tillitsdelegationen

Tillit
Tillitsdelegationen



Uppföljning ur ett tillitsperspektiv

Louise Bringselius

Forskningsledare i Tillitsdelegationen, Finansdepartementet
Fil dr och docent i organisation och ledning, Lunds universitet
louise.bringselius@fek.lu.se

Rapport nr 07 i Tillitsdelegationens rapportserie
Samtal om tillit i styrning

2019-09-01

Sammanfattning

Uppföljning är nödvändig i alla verksamheter. Det finns emellertid mycket som tyder på att vi lägger alltför stora resurser på uppföljning och att vi dessutom följer upp på fel sätt. I denna rapport diskuterar jag hur uppföljning kan utformas för att bidra till ökad tillit i allmänhet och ökad tillit till de medborgarnära professionerna i synnerhet, inom ramen för offentliga organisationer. Jag slår fast att forskningen är kritisk mot den ökade mängden granskning i samhället och att det inte finns några belägg för att prestationsuppföljning alltid skulle leda till bättre resultat i organisationer. Tvärtom kommer uppföljning med många risker, vilket gör att den måste utformas med eftertanke. Sju grundprinciper för tillitsbaserad uppföljning föreslås. Bland annat betonas att uppföljning bör ha ett lärande och utvecklande syfte, stort fokus på systemeffekter, utgå från en gemensam förståelse för uppdraget samt lägga stor tonvikt vid medborgarperspektivet. Jag lyfter särskilt fram kollegialt lärande och dialogbaserad uppföljning som exempel på metoder med utrymme för det professionella omdömet.

Om Tillitsdelegationen

Tillitsdelegationen är en statlig utredning med uppdrag att verka för ökad tillit till professionerna i offentlig sektor, i syfte att skapa bättre tjänster till medborgare och företag. Utredningen inleddes juni 2016 med ett uppdrag i välfärdssektorn. Ett delbetänkande om ersättningsmodeller överlämnades juni 2017 (SOU 2017:56). I juni 2018 överlämnades tre betänkanden till regeringen (SOU 2018:38; SOU 2018:47; SOU 2018:48) och i samband med det avslutades huvuduppdraget.

Idag arbetar Tillitsdelegationen mot två tilläggsdirektiv. Det första tilläggsdirektivet ger utredningen i uppdrag att stödja statliga myndigheter som vill utveckla en mer tillitsbaserad styrning. Arbetet inleddes januari 2018 och avslutas i oktober 2019. I mars 2019 fick Tillitsdelegationen ytterligare ett tilläggsdirektiv, där syftet är att förbereda för en obligatorisk grundutbildning för alla statligt anställda. Detta uppdrag kommer att redovisas i maj 2020.

Om Louise Bringselius

Louise Bringselius är forskningsledare i Tillitsdelegationen sedan januari 2017 (med uppehåll juni 2018 – januari 2019). I utredningens uppdrag i välfärdssektorn ansvarade hon för tolv forskarledda försöksverksamheter och den forskningsantologi (SOU 2018:38) där resultaten publicerades. Louise är filosofie doktor, docent och lektor i företagsekonomi, med inriktning mot organisation och ledning, vid Lunds universitet. Sedan år 2002 har hon forskat om offentlig sektor, med fokus på teman som organisationskultur, organisationsförändring och utvärdering. Idag har hon, parallellt med uppdraget i Tillitsdelegationen, ett forskningsprojekt finansierat av Forte, med fokus på värderingar och etik i offentlig sektor.

Innehåll

Förord	5
1. Inledning	6
2. Tillit – en introduktion	8
3. Uppföljning på gott och ont	11
Granskningsexplosion.....	11
Uppföljning av prestationer	12
Värdet av uppföljning ifrågasätts	14
Uppföljning som en del av ett större styrsystem	16
4. Grundprinciper vid tillitsbaserad uppföljning	18
Syfte: lärande och utveckling	18
Fokus: systemeffekter, hållbarhet och lärande.....	19
Form: kollegial och förståelseinriktad	19
Perspektiv: medborgare och andra intressenter	20
Tidpunkt: löpande	20
5. Sammanfattning och slutord	21

Förord

Med tillitsbaserad styrning och ledning vill vi skapa utrymme för medarbetare att använda sitt professionella omdöme, för att på så vis kunna erbjuda medborgare bättre tjänster och samtidigt göra den till en bättre arbetsplats. Professionernas utrymme påverkas av allt från ledarskap och kultur, till styrning, juridik och organisatoriska strukturer.

I min förra rapport (nr 06 i Tillitsdelegationen) skrev jag om kultur- och värdegrundsarbete. Jag konstaterade där att det finns mycket som tyder på att de arbetsätt som ofta används i detta arbete bidrar till *minskad*, snarare än *ökad*, tillit mellan professioner och chefsled. Ett antal rekommendationer gavs för ett mer kulturbyggande med större tillit till det professionella omdömet, mer solid förankring i grundläggande rättsliga principer och större tonvikt vid chefsledens arbete med att skapa bättre förutsättningar där det finns strukturella hinder och målkonflikter.

Syftet med denna rapport är att diskutera uppföljning ur ett tillitsperspektiv. Många lever i villfarelsen att tillit innebär att man skulle sluta följa upp prestationer. Så är det naturligtvis inte. Tillit bygger bland annat på en fungerande uppföljning. Men *hur* den ska utformas för att bidra till tillit är en fråga som vi behöver diskutera. Som i så många andra frågor kan vi här få god ledning av forskningen.

Rapporten är ett oberoende bidrag till Tillitsdelegationen, vilket innebär att jag självständigt svarar för innehållet. Rapporten har emellertid föregåtts av dialog med Tillitsdelegationens sekretariat, forskare, andra anställda i offentlig sektor samt förtroendevalda politiker.

Varmt tack till alla som har bidragit med synpunkter på utkast i olika faser!

Lund, 2019-09-15

Louise Bringselius
Forskningsledare i Tillitsdelegationen
Docent i organisation och ledning (företagsekonomi) vid Lunds universitet

1. Inledning

I alla organisationer behöver det finnas processer för att följa upp hur verksamheten fungerar. Det kan handla hur budget hålls, vilken kvalitet tjänster och produkter håller och efterlevnad av regelverk. Det kan också handla om beteenden från medarbetare och grupper. Uppföljningen är grunden för välfungerande verksamheter och för att förtroendevalda politiker ska kunna styra på armlängds avstånd. Men uppföljningen är också grunden för ett demokratiskt ansvarsutkrävande, där medborgare använder informationen för att hålla ansvariga politiker till svars i den offentliga debatten och i allmänna val.

Till fördelarna med den ökade tonvikten vid uppföljning av prestationer hör att den offentliga sektorn har fått större kontroll över kostnadsutveckling och kvalitet än tidigare. Man har kunnat skapa tydliga förväntningar på enskilda medarbetare och grupper. Systemen har också tydliggjort en mängd olika mål som verksamheten måste adressera samtidigt, även om dessa mål kan vara delvis motstridiga. Ett vanligt sådant exempel är avvägningen mellan kvalitet och ekonomi.

Till nackdelarna med utvecklingen hör ökade kostnader för administration av de omfattande styrsystemen. I vårdsektorn har Vårdförbundets tidning Vårdfokus exempelvis kunnat konstatera att kostnaderna för personalen i den centrala administrationen har vuxit dramatiskt under senare år, i jämförelse med kostnaderna för personal i kärnverksamheten (4 juni 2018). Christopher Hood och Ruth Dixon pekar på en liknande utveckling i Storbritannien under de gångna 30 åren (Hood & Dixon, 2015). Eftersom styrningen anses prioriterad kommer också många av dessa centrala tjänster med hög status och lön, medan det har blivit allt mindre attraktivt att verka i de medborgarnära professioner i kärnverksamheten som styrningen riktas mot. Det bidrar till dagens kompetensförsörjningsproblem i stora delar av offentlig sektor. Mängden styrsignaler minskar professionens autonomi, motivation och känsla av ansvar för uppdraget. Mycket tyder därför på att det är bättre arbetsmiljö och större professionellt handlingsutrymme, snarare än mer styrning eller starkare arbetsgivarvarumärken, som behövs för att fler ska vilja ta anställning eller stanna kvar i kärnverksamheten i offentlig sektor i framtiden.

Även de medborgare som söker hjälp av offentlig sektor drabbas av denna utveckling. Då de medborgarnära professionernas utrymme för egna initiativ minskar, samtidigt som deras motivation och känsla för uppdraget undermineras, påverkas kvaliteten i de offentliga tjänsterna negativt. En viktig anledning är utformningen av uppföljningen. Betydelsen av hur prestationer följs upp ska därför aldrig underskattas.

Styrningen riskerar emellertid också att underminera tilliten i mötet mellan medborgaren och de medborgarnära professionerna - redan genom att medborgare känner till att det finns incitamentssystem. Det gäller framför allt då de saknar kunskap om detaljerna i dessa system. De kan då *misstänka* att anställda agerar mer utifrån styrsignalerna, än utifrån den professionella etik som innebär att medborgarens behov sätts i centrum. Det räcker med misstanken, för att tilliten i relationen ska försvagas. Även ur ett medborgarperspektiv är därför spänningen mellan den professionella etiken och ledningens önskan att styra beteenden genom mål och uppföljning - den spänning som forskningen talar om som *professionalism versus managerialism* - i högsta grad levande.

Sammantaget gör detta frågan om uppföljning svår. Hur kan verksamheten följas upp på ett sätt som verkar för hög tillit i allmänhet och hög tillit till professionerna i synnerhet? Hur kan uppföljningen utformas? I denna rapport diskuteras uppföljning av prestationer i

offentlig sektor ur ett tillitsperspektiv. Med ett tillitsperspektiv avses här ambitionen att öka kvaliteten i de offentliga tjänsterna genom att öka tilliten i allmänhet mellan aktörer i styrkedjan och tilliten till de professioner och medborgare som möts i kärnuppdraget i synnerhet.

Rapporten utgår från främst organisationsteoretisk forskningslitteratur, med särskilt fokus på fältet *performance management* (ung. *prestationsstyrning*), utvärderingslitteraturen samt motivationsforskningen. Målgruppen är forskare och praktiskt verksamma i offentlig sektor. Rapporten är inte avsedd att vara uttömmande, utan ett urval av litteratur har gjorts för att den ska resultera i nuvarande omfång. Exempelvis behandlas inte revision, tillsyn, inspektion eller utvärdering i särskild ordning.

Texten är organiserad som följer. Inledningsvis ges en introduktion till tillit och tillitsbaserad styrning och ledning (kapitel 2). Därefter diskuterar jag risker och möjligheter med uppföljning utifrån forskningslitteraturen (kapitel 3). Ett antal grundläggande principer vid tillitsbaserad uppföljning utvecklas (kapitel 4) och en fördjupning görs slutligen i kollegialt lärande och dialogbaserad uppföljning som metoder (kapitel 5). Rapporten avslutas med slutord (kapitel 6).

2. Tillit – en introduktion

Mängder av internationella studier har under de gångna decennierna visat på betydelsen av tillit för välfungerande team, organisationer och samhällen.¹ Många menar att tilliten är vårt samhälles viktigaste resurs. Den bidrar nämligen inte bara till effektiva organisationer och samhällen, utan också till människors välmående och till en god etik.

Man kan studera tillit i olika sammanhang och relationer. Det finns en stor mängd forskning med fokus på den generella tilliten mellan människor i samhället. Annan forskning fokuserar på medborgares tillit till olika offentliga institutioner. I den här rapporten intresserar jag mig framför allt för tilliten inom offentlig sektor – tilliten i allmänhet (horisontellt i samarbete och samverkan samt vertikalt i styrkedjan) och tilliten till de medborgarnära professionerna i synnerhet. Utgångspunkten är antagandet om att ökad tillit till dessa professioner tenderar att leda till ökad kvalitet i de offentliga tjänsterna, genom att göra det möjligt att anpassa dem mer till medborgarens behov och att utgå mer från professionens kunskap och omdöme.

Vittnesmål om hur delegerat handlingsutrymme, som det ytterst handlar om, leder till bättre prestationer, märks inte bara i forskningen, utan också från förvaltning och näringsliv. Jan Carlzon (1985) är en av dessa. I sin klassiska bok "Riv pyramiderna" berättar han om hur han lyckades vända SAS utveckling och kultur genom ökat inflytande för medarbetare och ökat fokus på kundnytta. Pehr G. Gyllenhammar berättar om en liknande utvecklingsresa på Volvo och detsamma gäller Leif Östling, fd VD på Scania. Samma idéer präglade näringslivet under åren kring millenniumskiftet, då under etiketten "Den nya ekonomin". Även om man inte alltid använde ordet tillit i dessa sammanhang, var överlappningen stor med det vi idag talar om som tillitsbaserad styrning och ledning. Ledordet är delegering och fokus på kundmötet (medborgarmötet i offentlig sektor).

Tillit diskuteras i forskningslitteraturen ofta som en av tre styrprinciper som behöver befinna sig i balans:

- byråkratiska principer (reglering, formalisering)
- marknadsmekanismer (incitament, konkurrens)
- tillit (samarbete, praktikgemenskap)

Olika forskare använder ibland delvis olika benämningar. Bradach och Eccles (1989) skiljer exempelvis mellan pris, auktoritet och tillit. Ouchi (1980) skiljer mellan marknad, hierarki och klan. Adler (2001) talar om marknad, hierarki och tillit. Freidson (2001) talar om marknadslogik, byråkratisk logik och professionell logik.

Samtliga dessa forskare är tydliga med att det inte handlar om *blind* tillit, utan att tilliten kommer med en rad förutsättningar, där den part som den riktas till samtidigt behöver göra vissa insatser för att göra sig tillitsvärdig. På så vis kan man tala om tillit *under ansvar*. Tilliten går också hand i hand med kontroll och ansvarsutkrävande, men under delvis andra former än de vi kan se idag.

Tillit kommer alltid med risk. Forskare definierar tillit som viljan att göra sig sårbar för en annan parts handlingar, baserat på förväntan om att den andre ska utföra vissa handlingar som anses viktiga, oavsett om det finns möjlighet till kontroll eller inte (Mayer, Davis och Schoorman, 1995). Gambetta (1988, sid 217f) förklarar tillit på följande vis.

¹ Kapitel 2 är delvis hämtat från rapport nr 06 i Tillitsdelegationens rapportserie (Bringselius, 2019).

“When we say we trust someone or that someone is trustworthy, we implicitly mean that the probability that he will perform an action that is beneficial or at least not detrimental to us is high enough for us to consider engaging in some form of cooperation with him.”

En viktig anledning till det ökade intresset för tillit idag är att samhället går över allt mer från hierarkisk styrning till samarbete i nätverk och med strategiska allianser, vilket innebär att tillit blir en viktig förutsättning för att lyckas (Creed & Miles, 1996). Den ökade förändringstakten i dagens organisationer bidrar ytterligare till behovet av att finna former för tillit, liksom larm om stress, dålig arbetsmiljö och psykisk ohälsa på arbetsplatserna. Det räcker således inte att styrande *fodrar* att lägre delar av styrkedjan ska visa tillit *till dem*, utan tilliten de måste idag förtjäna denna tillit. Det ställer helt nya krav på de styrande leden och innebär att styrningen måste bli *dubbelriktad*, snarare än att hanteras som en process som löper uppifrån och ned. För att förtjäna tillit måste framför allt högre beslutsled börja med att *själva* visa tillit – inte bara i ord, utan också i handling. Då tenderar tilliten att speglas och bli självfödande, dvs att växa och bli ömsesidig. Forskaren Michelle Bligh beskriver vikten av att man *börjar* visa tillit på högre nivå och riktar tilliten nedåt i beslutsleden:

“This approach essentially reverses the lens, approaching leader trust as an antecedent of leader empowering behavior instead of a consequence, suggesting that leaders must develop a level of trust in their followers prior to a willingness to delegate responsibility or share decision making.” (Bligh, 2017, sid. 30)

Behovet för tillit accentueras av professionernas försvagade ställning i samhället. Allt större resurser ägnas åt styrning och kontroll, medan professionernas handlingsutrymme minskar (Adler, 2001; Brante, 2014; Brante, Johnsson, Olofsson, & Svensson, 2015; Freidson, 2001). Sociologen Thomas Brante (2014, pp., s. 350) varnar för *“en maktförskjutning där kollegiala beslutsformer ersätts av styrning uppifrån”*. Han menar att denna *avprofessionalisering* medför en slags trivialisering och förytligande av komplexa sammanhang (Brante, 2014, pp., s. 354):

“Avprofessionalisering skulle innebära kognitiv styrning i form av förytligande, nivellering och mekanisering av professionernas kunskapsbas och praktik (...), det vill säga om resultatet är att kunskaper om enkla orsakssamband ersätter sökandet efter djupare mekanismkunskap och om standardisering ersätter reflektion.”

Detta förytligande ger begränsat utrymme för det professionella omdöme som syftar till att hantera komplexa avvägningar, men också för återkoppling från de medborgare som den offentliga sektorns tjänster riktas till. Tillit innebär att fokus i stället flyttar över till de arenor för samarbete och lärande i kärnuppdraget där professionerna utgör en bärande struktur. Under senare år har mycket av debatten i stället handlat om antingen reglering och hierarkisk kontroll (byråkratisk princip) eller konkurrens och detaljerade incitamentssystem (marknadsprincip), som mekanismer för att åstadkomma goda prestationer.

Det ligger ett stort ansvar på politiska beslutsfattare, på förvaltningens chefer och på andra högre tjänstemän i tillitsfrågan, eftersom det handlar om en grundläggande princip bakom all styrning och ledning. Som svar på kritiken från professionerna har Sveriges regering tillsatt en tillitsreform, där Tillitsdelegationen är en del. I Tillitsdelegationen används begreppet tillitsbaserad styrning och ledning, som definieras på följande sätt.

Tillitsbaserad styrning och ledning är styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov, där varje beslutsnivå

aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa förmåga, integritet och hjälpvillighet (SOU 2018:38; SOU 2918:47).

Definitionen utvecklades för forskningen i Tillitsdelegationens uppdrag i kommuner och landsting/regioner 2016-2018 (Bringselius, 2018b). Det finns även enklare varianter. Definitionen avser bland annat att belysa att tillit inte enbart byggs utifrån den formella styrningen, utan att det krävs ett samspel mellan kultur, organisation och styrning, för att tilliten till professionerna ska få genomslag. Exempelvis är det svårt för chefer att bygga tillit om man måste be sina medarbetare att rapportera resultat på ett sätt som snarare underminerar tilliten. Därför förstås tillit bättre som en *ledningsfilosofi* eller *inriktning* (Bringselius, 2018a), än som ett koncept eller en specifik metod.

Med tillit sätter vi fokus på det professionella omdöme som gör det möjligt för medarbetare att hantera problem och målkonflikter i kärnuppdraget på ett bra sätt. Det förutsätter bland annat att onödiga administrativa rutiner undviks och ljuset sätts på behoven i kärnuppdraget, att det finns kollegiala kontrollstrukturer samt att kulturen präglas av samarbete, öppenhet, lärande och respekt för grundläggande rättsliga principer (för att läsa mer om kollegiala styrformer, se exempelvis Sahlin & Eriksson-Zetterquist, 2016). Inom ramen för forskningen i Tillitsdelegationens huvuduppdrag utvecklades följande sju vägledande principer (Bringselius, 2018b):

1. Sträva efter att som utgångspunkt välja att lita på dem du samarbetar med och ha positiva förväntningar
2. Sätt medborgarens upplevelse och kunskap i fokus och försök förstå vad medborgaren sätter värde på
3. Sträva efter öppenhet genom att dela information, välkomna oliktankande och respektera kritik
4. Säkerställ ett verksamhetsnära och kvalificerat professionellt, administrativt och psykosocialt stöd i kärnverksamheten
5. Delegera handlingsutrymme och välkomna medbestämmande (men var också tydlig kring mandat och skapa förutsättningar)
6. Uppmuntra alla i styrkedjan att aktivt och gemensamt ta ansvar för helheten och samverka över gränser, dvs. medledarskap
7. Premiera kunskapsutveckling, lärande och en praktik baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet

3. Uppföljning på gott och ont

Tilliten i en organisation kan öka eller minska beroende på hur uppföljningen är utformad och hur mycket uppföljning man har. I detta kapitel förklarar jag vad som menas med uppföljning av prestationer och beskriver några av de risker och möjligheter som uppföljningen är associerad med. Jag förklarar också vikten av att se till styrsystemet som helhet för att förstå vilka effekter uppföljningen kan få i verksamheten, men också för att förstå vilka andra verktyg som står till buds när vi vill påverka vad som görs i en verksamhet.²

Granskningsexplosion

Mängden granskning i samhället och dess organisationer har ökat dramatiskt under senare år. I forskningen har trenden kritiserats länge. En ögonöppnare för många forskare var den uppmärksammade boken "The Audit Society: Rituals for Verification" av revisionsforskaren Michael Power (1997). Den gavs ut för drygt tjugo år sedan och sedan dess är det många som har drivit ungefär samma argumentation. Power använder i boken begreppet gransknings samhäll och beskriver några av de mekanismer som ligger bakom det kraftigt ökade intresset för granskning under senare decennier. Jag väljer att sammanfatta den kritik som Power och många andra har framfört, när det gäller gransknings samhäll, i tre punkter.

För det första syftar mycket av dagens granskning (jag behandlar det här som synonymt med uppföljning) inte till att verkligen visa hur det förhåller sig i en verksamhet. I stället fungerar granskningen som legitimerande skyltfönsterverksamhet. På så vis vill man invägga olika intressenter i trygghet. Underrubriken "Ritualer för verifiering" hämtas ur detta resonemang. Syftet blir snarare "säkerställande", ett begrepp som bland annat filosofiforskaren (Bornemark, 2018) vänder sig mot, just därför att det används för att motivera onödig detaljstyrning.

För det andra ger granskningen ofta fel information, eftersom den utformas av personer som befinner sig på långt avstånd från kärnverksamheten och därför inte förstår den. Organisationsforskaren Henry (Mintzberg, 2017) talar om "styrning med fjärrkontroll" för att beskriva samma trend och är lika kritisk, framför allt därför att professionerna i kärnuppdraget inte ges möjlighet att påverka vad man definierar som goda prestationer.

För det tredje får granskningen ofta betydligt mer långtgående konsekvenser för verksamheten än vad många av de som utformar den förstår och att den ytterst inte bara påverkar vad som görs, utan även kulturen. Han talar till och med om hur granskningen "kolonialiserar" organisationer med sina värderingar och ideal. Det beror på att uppmärksamheten tenderar att riktas mot det som mäts.

Många andra forskare har senare formulerat kritik liknande den som Power framför i sin bok och det gäller även forskare i Sverige. En del av kritiken kopplas till begreppet *New Public Management* (NPM). Dagens stora fokus på uppföljningen av prestationer är en central del av denna idésamling, där idealet är att den ska ske med kvantitativa mått (Hood, 1991). Det har lett till att allt mer intrikata system för styrning och utvärdering av

² På samma sätt resonerade Tillitsdelegationen i sitt första betänkande, som handlade om ersättningsmodeller. Vi behöver se till styrningen som helhet när vi vill bedöma vilket handlingsutrymme det i praktiken ger professionerna (SOU, 2017:56).

prestationer har utvecklats. Till grund för utvecklingen finns ett antagande om att medarbetare kommer att prestera endast om prestationer följs upp och får en konsekvens, i form av antingen en belöning eller en bestraffning.

En slutsats av denna forskning är att vi behöver sovra bland styrsignalerna och så även i all uppföljning som görs i offentlig sektor. Men hur ska då uppföljningen utformas för att vara meningsfull, givet att vi önskar välinformerade politiker och medborgare samt effektiva organisationer med hög kvalitet i sina tjänster och god arbetsmiljö?

Uppföljning av prestationer

Prestationer följs upp på många olika sätt i en verksamhet och av många olika funktioner. Därför brukar det vara svårt att få en helhetsbild av den totala mängden uppföljning och hur den belastar den kärnverksamhet som den i regel riktas till. Framför allt brukar mycket av den belasta första linjens chefer, dvs de som arbetar närmast kärnverksamheten. För att förstå deras situation kan man inventera vilka krav som medarbetare och första linjens chefer ställs inför.

Professionernas handlingsutrymme påverkas emellertid inte enbart av krav på rapportering och dokumentation, utan också av olika styrningsinitiativ i form av exempelvis standardiserade processer och detaljerade riktlinjer. På så vis är uppföljning bara en del av den totala styrningen och vi behöver förstå samspelet mellan riktlinjer och processer å ena sidan och uppföljning å andra sidan. Ofta blir uppföljningen mer styrande för verksamheten än vi tror, eftersom den påverkar vad som värderas och prioriteras.

Hela systemet för styrning och kontroll i en organisation kallas för ett styrsystem eller ett *"management control system"*. Detta system omfattar allt som chefer gör för att verka för att organisationens mål ska uppfyllas. Det utgår i regel från olika formella strategier och planer, som huvudmannen har godkänt. Jag ska återkomma till detta.

I forskningen ligger begreppet *performance management* närmast det vi i Sverige talar om som uppföljning av prestationer. Här står de anställdas beteenden i centrum. *Performance Management* kan definieras som ett kontinuerligt arbete där arbetsgivaren kopplar mål för individer och grupper till organisationens övergripande mål och visioner och sedan följer upp dessa. Syftet är att verka för goda prestationer i en verksamhet och att försäkra sig om att de ligger i linje med verksamhetens övergripande mål och strategier. Verweire och Van Den Berghe (2004) förklarar:

"Performance management is a continuous process of identifying, measuring, and developing the performance of individuals and teams and aligning performance with the strategic goals of the organization."

Det finns flera problem med denna definition, trots att den är vanlig i litteraturen. För det första ställer den det kvantitativa (mätbara) i centrum, trots att uppföljningen lika väl kan ta sig andra former. För det andra skulle definitionen kunna öppna upp mer för ömsesidighet i uppföljningen. I denna version är arbetsgivaren subjekt, medan arbetstagaren är objekt, men med ett mer tillitsfullt synsätt bör processen i stället betraktas som en process av dialog, samspel och samskapande. För det tredje läggs allt ansvar hos dem som följs upp i centrum, men ytterst lite hos överordnade. Vill vi bygga tillit behöver vi tydliggöra att resultaten från uppföljningen även ställer krav på handling från *överordnade*, då de kan behöva skapa bättre förutsättningar för kärnverksamheten. Det kan exempelvis handla om lärare som inte möter sina mål därför att det saknas tillräckligt med personal i klassrummet för att kunna hjälpa vissa elever. I det fallet kan

ansvaret för prestationerna inte läggas på professionen, utan vi behöver i stället se till deras organisatoriska förutsättningar.

En lätt justerad och mer tillitsbaserad svensk definition av prestationsuppföljning skulle därför kunna vara följande.

“Uppföljning av prestationer är en process där organisationen förtydligar vilka prestationer som förväntas av individer och grupper för att organisationen ska klara sitt uppdrag och nå sina strategiska mål och där dessa förväntningar därefter balanseras mot arbetstagarnas behov och önskemål, där metoder för att följa upp sådana prestationer utformas i dialog och där alla aktörer i styrkedjan är beredda att vidta åtgärder för att skapa bättre organisatoriska förutsättningar då uppföljningen indikerar att det behövs.”

Denna definition rymmer uppföljningen fyra huvudelement, nämligen (1) förtydligande av arbetsgivarens egna förväntningar, (2) dialog mellan arbetsgivare och arbetstagare för överenskommelse kring rimliga förväntningar, (3) uppföljning av faktiska prestationer samt (4) åtgärder för att skapa organisatoriska förutsättningar att uppnå förväntningarna.

För att fungera tillitsbyggande behöver det första steget utgå från en öppen dialog mellan arbetsgivare och arbetstagare samt eventuellt medborgare och andra intressenter. Med den sådan dialog kan man verka för att förväntningarna läggs på rätt nivå och att kvalitet i verksamheten förstås på ett sätt som också professionerna känner sig bekväma med. Tillit till professionerna innebär att deras särskilda professionella omdöme ges betydande inflytande i bedömningar av vad som utgör ett väl utfört arbete – och därmed vilka förväntningar arbetsgivaren rimligen kan ställa på arbetstagare och andra. Även om man är överens om mål och förväntningar är det emellertid inte säkert att uppföljningen utformas på ett sätt som alla parter är bekväma med. Därför är dialogen grundläggande även här, på så vis att metoden för uppföljningen till stor del samskapas. Samma gäller i det slutliga momentet. Prestationer ska inte följas upp om man inte tar vara på det material som kommer in. Tillit innebär att alla parter tar gemensamt ansvar för resultaten och hjälps åt att skapa förutsättningar för förbättring, då det behövs. I litteraturen talar vi om *servant leadership*, dvs serviceinriktat ledarskap (Dennis, Kinzler-Norheim, & Bocarnea, 2010; Parris & Peachey, 2013). Det innebär att överordnade ständigt behöver vara beredda att agera utifrån feedback från lägre nivåer, för att hjälpa och stödja dem då det behövs. **Uppföljningen ska inte förstås som krav enbart på arbetstagaren, utan ur ett tillitsperspektiv bör den förstås även som en källa för krav på arbetsgivaren**, dvs insatserna kan lika gärna hamna på arbetsgivarens som arbetstagarens bord. Goda prestationer är ett tillsammansarbete där dialogen är grundläggande.

Jag kommer beskriva detta synsätt närmare i denna rapport. Att vi behöver tänka nytt om uppföljning framgår av forskningen, men också av många vittnesmål från den offentliga sektorn. Värdet av traditionell uppföljning är nämligen idag starkt ifrågasatt i forskningen och allt fler menar att vi behöver fråga oss den verkliga lederen till ökad måluppfyllelse.

I forskningen finns en stark kritik mot hur prestationer idag följs upp och allt fler frågar sig om det över huvud taget är meningsfullt med uppföljning, med tanke på hur stora risker den kommer med och hur svårt det är att se att den verkliga lederen till ökad måluppfyllelse (t ex DeNisi & Murphy, 2017; Schleicher, Baumann, Sullivan, & Yim, 2019). Det gäller i synnerhet utvecklingssamtal som metod för uppföljning.

Värdet av uppföljning ifrågasätts

I en ny artikel sammanfattar forskarna Deidra Schleicher, Heidi Baumann, David Sullivan och Junhyok Yim totalt 30 års forskning om prestationsuppföljning. De konstaterar att det i forskningen saknas övertygande bevis för att uppföljningen verkligen bidrar till de mål och förväntningar som idag finns. Därför måste vi, menar de, sluta att fråga oss själva om uppföljningen är värdeskapande eller inte per definition och vilka de bästa mätetalen i så fall är. I stället bör vi diskutera *hur* uppföljningen bör utformas för att skapa värde och *vem* den ska skapa detta värde för (Schleicher et al., 2019). Riskerna med uppföljning är uppenbara om man ser till hur många system för uppföljning som har misslyckats, menar de. Flera forskare är på samma linje och åtskilliga har börjat fråga sig om vinsterna med uppföljningen verkligen är större än riskerna. Några forskare förklarar (Pulakos & O’Leary, 2011):

”Genomförd på rätt sätt förtydligar prestationsuppföljningen vad som är viktigt för en organisation, driver anställda mot resultat och implementerar organisationens strategi. Om den genomförs på ett dåligt sätt kommer uppföljningen inte bara misslyckas att uppnå dessa fördelar, utan den kan också underminera anställdas förtroende och skada relationer. Det extremt höga antalet misslyckade försök att förbättra uppföljningen talar sitt tydliga språk om dess inneboende svårigheter.” (sid 147, min översättning)

Deras kritik handlar bland annat om övertron på formalisering, menar de talar också om hur avskuren uppföljningen tenderar att vara från den professionella praktiken i verksamheten. Även om formella strukturer för uppföljning också i någon mån behövs, bör organisationer framför allt lägga ökad tonvikt vid att i stället bygga en god relation mellan anställda och chefer, för att kunna verka för goda prestationer, hävdar de (Pulakos & O’Leary, 2011). (Jones & Culbertson, 2011) instämmer till stora delar i detta resonemang, men betonar att goda prestationer framför allt byggs då uppföljningen utformas som en icke-auktoritär tvåvägsrelation, där både chefer och anställda kan kommunicera öppet kring förväntningar och behov samt kring feedback. Jag väljer att kalla detta för *dialogbaserad uppföljning*. Det knyter också an till litteraturen om psykologisk trygghet som grund för lärande (se t ex forskning av Amy Edmondson³). Dialogbaserad uppföljning innebär att kommunikationen är dubbelriktad och tämligen jämlik och att syftet är att gemensamt undanröja hinder och lösa problem. För att det ska fungera behöver det finnas en välfungerande feedbackkultur i verksamheten, där återkoppling på prestationer både framförs och tas emot på ett bra sätt (Dahling & O’Malley, 2011).

Prestationsutvärderingen kritiserar även av forskarna Angelo DeNisi och Kevin Murphy. De analyserar hundra års forskning om utvärdering och kommer fram till att det fortfarande saknas hållbara bevis för att program för prestationsutvärdering bidrar till välmående och framgång i organisationer. Den systematiska utvärderingen kan leda till att individuella prestationer förbättras, men det finns inga bevis för att organisationen som helhet skulle förbättra sina resultat på detta vis, slår de fast, och menar att kopplingen mellan individ och organisation sällan är så enkel.

³ Se exempelvis: A. Edmondson (1999); A. C. Edmondson (2012); A. C. Edmondson, Kramer, and Cook (2004)

”Även om vi lyckas förbättra individers arbetsprestationer genom utvecklingssamtal, feedback och andra metoder för prestationsutvärdering, är det inte tydligt att det här kommer leda till bättre måluppfyllelse i organisationer.” (DeNisi & Murphy, 2017, sid. 429)⁴

Enligt DeNisi och Murphy behöver vi bli bättre på att förstå hur utvärderingen samspelar med andra aspekter i organisationen, vilket gör att kontexten blir viktigare. En viss form av utvärdering kan fungera i ett sammanhang, men inte i ett annat. Därför behövs en ökad förståelse för hur exempelvis utvecklingssamtal påverkas av kultur, klimat och värderingar och hur de påverkar samspelet i stort mellan arbetsgivare och arbetstagare. Precis som Schleicher, Baumann, Sullivan och Yim gör ovan, pekar DeNisi och Murphy på behovet av en bredare förståelse för hur olika typer av initiativ och aktiviteter kan bidra till att organisationens strategiska mål uppnås. Uppföljningen i sig tycks inte effektiv som verktyg för att åstadkomma goda organisatoriska resultat, utan då finns det annat som är viktigare. För att förstå det behöver vi förstå de mänskliga aspekterna av organisationer – eller vad som i forskningen ofta kallas *organisatoriska beteenden (organizational behavior)*.

Dessa insikter kan vara en anledning till det ökade intresset för team och teamlärande, men också för motivationsteori. Här erbjuds mindre tekniska förklaringar till varför människor presterar väl tillsammans, som visar på betydelsen av psykologisk trygghet och öppenhet (Harvey, Johnson, Roloff, & Edmondson, 2019) respektive mening och inflytande (Georgellis, Iossa, & Tabvuma, 2011). Dessa forskningsfält erbjuder också förklaringar till varför utvärdering kan få motsatt effekt än den önskade och leda till minskad, i stället för ökad, motivation. Det handlar om hur uppföljningen utgår från ett antagande om att människor behöver mål och incitament för att vilja prestera. Så är det också ofta, men från forskningen (fältet *Public Service Motivation*) vet vi att anställda i offentlig sektor tenderar att motiveras mer av andra drivkrafter – nämligen inre drivkrafter.

Inre motivation eller inre drivkrafter (*intrinsic motivation* eller *public service oriented motivation*) kan ställas mot yttre motivation (*extrinsic motivation*). Med inre belöningar menas den motivation som springer ur känslan av att man gör något som har mening och betydelse, men också känslan av plikt och ansvar. Yttre belöningar kan handla om prestationsbaserad lön, befördran eller att undvika bestraffningar. Dessa olika typer av belöningsystem bygger på olika antaganden om den anställde. Medan yttre belöningar bygger på ett antagande om att individen agerar utifrån sitt egenintresse, bygger inre belöningar på ett mer altruistiskt beteende. Med tillit vill vi särskilt tala till den *inre* motivationen och vi vet att tillit leder till ökat organisatoriskt medborgarskap (*organizational citizenship*) (Chiaburu & Marinova, 2006). Med det menas att den anställde vid behov är beredd att gå bortom de uppgifter som formellt åligger dem, för att lösa problem. Vi vet också att det finns ett samband mellan tillit och altruism, dvs agerande som motiveras av en känsla för uppdraget, snarare än av egenintresset (Dirks & Ferrin, 2002).

När personer med inre motivation utsätts för yttre belöningar eller kontroller skulle man kunna tro att det inte påverkade deras motivation nämnvärt, eftersom det är ”fel” typ av incitament. I realiteten *minskar* emellertid deras motivation av denna typ av styrning och incitamentssystem (Georgellis et al., 2011). Det gör att uppföljning som är starkt inriktad mot bestraffning eller kortsiktiga instrumentella belöningar för individen kan få motsatt

⁴ Min översättning. Originalformulering på engelska: ”Even if we succeed in using performance appraisal, feedback, and other components of performance management to improve individual job performance, it is not clear that this will lead to more effective organizations.”

effekt mot den önskade. Ett exempel kan vara ekonomiska bonussystem kopplade till antal hanterade ärenden.⁵ Frågan är särskilt viktig med tanke på att många anställda i offentlig sektor tenderar att vara mer inifrån-motiverade än anställda i privat sektor (Crewson, 1997; Horton & Hondeghem, 2006; Houston, 2000, 2005; Park & Rainey, 2008). Den inre motivationen tycks således ha högre "kvalitet" än den yttre. Motiverande mål och visioner för verksamheten är viktigt för båda grupperna, men i synnerhet för inifrån-motiverade medarbetare, dvs för många av de som arbetar i offentlig sektor.

En slutsats är att vi behöver vara försiktiga vid utformningen av uppföljningsmodeller och incitamentssystem och i offentlig sektor, eftersom de kan få långtgående effekter som är helt andra än de önskade. Dessa system är, inte desto mindre, viktiga för att anställda ska uppleva att organisationen har ett etiskt klimat och ett etiskt ledarskap (Treviño, Brown, & Hartman, 2003).

Uppföljning som en del av ett större styrsystem

Jag frågade mig tidigare hur uppföljningen bör utformas för att vara meningsfull, givet att vi önskar välinformerade politiker och medborgare samt effektiva organisationer med hög kvalitet i sina tjänster och god arbetsmiljö. Välinformerade politiker och medborgare är grundläggande för det demokratiska ansvarsutkrävande. Hur detaljerad information dessa grupper behöver kan emellertid diskuteras.

Är syftet med uppföljningen i första hand att bidra till goda prestationer i våra offentliga organisationer behöver vi tänka bredare. Som jag har visat indikerar stora forskningssammanställningar att uppföljningen behöver förstås som en del av ett större system för styrning och kontroll (*management control system* eller *performance management system*). Detta system omfattar i grunden allt chefer gör för att verka för att organisationens mål ska uppfyllas och utgår i regel från olika formella strategier och planer, som huvudmannen har varit med om att formulera. Med det menas en uppsättning mekanismer som används av chefer och medarbetare för att påverka människors beteenden så att det blir lättare att uppnå organisatoriska mål (Broadbent & Laughlin, 2009). Dessa system omfattar traditionellt följande komponenter (se t ex Ferreira & Otley, 2009):

- **Planering**
Bl a formulering av mål som reflekterar olika intressenters förväntningar och på så vis definierar en god prestation
- **Mätning**
Bl a upprättande av mätetal för att operationalisera prestationer
- **Uppföljning**
Utvärdering och feedback på information om prestationer
- **Belöningar**
Antingen yttre eller inre belöningar (*extrinsic/intrinsic rewards*)

Det finns dock de som menar att det är dags att utvidga modellen med fler komponenter. Malmi och Brown (2008) hävdar exempelvis att kultur och administration bör adderas.

⁵ Det är dock viktigt att ha i åtanke att den inifrån-motiverade gruppen inte behöver vara okänslig för exempelvis lön eller titlar, utan detta kan fortfarande ha ett stort symboliskt värde och inte minst betraktas som ett uttryck för var organisationen står när det gäller etik och rättvisa.

- **Kultur**
Stöd i utvecklandet av en kultur där anställda självständigt tar ansvar för verksamhetens prestationer.
- **Administration**
Administrativa system och rutiner som underlättar för goda prestationer

Genom att erkänna den betydelse som kulturen kan ha för prestationer i en verksamhet kan fokus flyttas från det relativt rationalistiska synsätt som ofta präglar uppföljningen till perspektiv där förståelse för mänskliga beteenden är mer centralt. Det förutsätter samtidigt en vilja att arbeta underifrån och upp, med utgångspunkt i professionernas upplevelser.

Tonvikten vid de olika verktygen kan variera. En vanlig kritik är att man lägger alltför stor vikt vid riktlinjer och rutiner och alltför liten vikt vid att skapa en motiverande kultur. För att öka tilliten i styrning och ledning av offentliga organisationer behöver man förstå samtliga sex komponenter ovan och hur de samspelar. Det räcker exempelvis inte med att arbeta med kulturen i en verksamhet, medan planering och mätning ser ut exakt som tidigare. Systemet som helhet behöver hänga ihop och grundas i samma styrfilosofi och därför behöver också staberna samarbeta nära med varandra.

En annan utgångspunkt, när vi vill förstå uppföljning ur ett bredare organisatoriskt perspektiv, kan vara den klassiska *Leavitt-modellen*, även kallad *Leavitts öppna systemmodell*. Han skiljer där mellan uppgifter, människor, struktur och teknologi. I mina och Tillitsdelegationens texter har vi valt att skilja mellan styrning, organisering (struktur, praktik och teknologi) och kultur. Uppföljningen är en del av styrningen.

4. Grundprinciper vid tillitsbaserad uppföljning

Jag har slagit fast att värdet av olika former av granskning och uppföljning är starkt ifrågasatt i forskningen. Den stora omfattningen av uppföljningen tynger de medborgarnära professionerna i offentlig sektor och första linjens chefer, då det ofta är dessa grupper som måste rapportera in resultat och visa på dokumentation. Myndigheter för revision, tillsyn och utvärdering driver på utvecklingen och deras granskningar tar också tid från kärnuppdraget i granskade verksamheter. Den stora mängden granskningsaktörer är därför ett lika viktigt problem som mängden granskning internt i en organisation. Sammantaget riskerar all denna granskning att underminera tilliten till de styrande, eftersom den framstår som okoordinerad och överdimensionerad. Men tilliten minskar också då granskningen upplevs som illa genomtänkt och utformad. De medborgarnära professionerna ser ofta på nära håll hur granskningen påverkar verksamheten och om den fungerar för att visa hur väl verksamheten presterar. Ändå ges de inte alltid möjlighet att påverka den. I detta kapitel formulerar jag några grundprinciper för tillitsbaserad uppföljning. De sammanfattas i tabell 1.

		Traditionell uppföljning	Tillitsbaserad uppföljning
1	Syfte	Tendens att betona ansvarsutkrävande som syfte	Större tonvikt vid lärande och konstruktivt stöd för utveckling
2	Fokus	Tendens att uppföljning endast noterar brister	Uppföljning av såväl brister som goda exempel
3		Tendens att uppföljning görs alltför detaljerad, omfattande och stuprörsorienterad (med starkt fokus på ekonomivärden)	Större tonvikt vid långsiktiga systemeffekter och hållbarhet
4	Form	Tendens att följa upp på enkla mått och regelefterlevnad	Större tonvikt vid förståelse och dialog
5		Tendens att uppföljningen hanteras sköts av särskilda granskare	Större tonvikt vid kollegiala uppföljningsformer
6	Perspektiv	Tendens att uppföljning görs endast ur huvudmannens perspektiv	Större tonvikt vid intressentperspektiven och särskilt medborgarens perspektiv
7	Tidpunkt	Tendens att uppföljning görs endast i efterhand (ex post)	Större tonvikt vid löpande uppföljning

Tabell 1. Grundprinciper som skiljer tillitsbaserad uppföljning från traditionell uppföljning

Jag väljer att sammanfatta de sju punkterna ovan under fem rubriker: syfte, fokus, form, perspektiv och tidpunkt.

Syfte: lärande och utveckling

För att ge professionerna ökat handlingsutrymme krävs att uppföljningen får en stark tonvikt vid lärande och utveckling i sitt syfte. Det är framför allt viktigt vid mindre problem och avvikelser. Vid allvarliga problem måste ansvariga chefer emellertid vara beredda att gå över till ansvarsutkrävande, som är den hårdare formen för uppföljning. Att kunna skilja mellan situationer när syftet bör vara lärande och situationer när syftet snarare bör vara ansvarsutkrävande är en fråga för chefens professionella omdöme.

Lärandet kommer emellertid inte per automatik, utan det bygger på ett särskilt klimat i teamet eller organisationen. Feedback räcker då inte, utan organisationen behöver också en medveten inriktning mot lärande samt kognitiv öppenhet och psykologisk trygghet (A. C. Edmondson, 2012; A. C. Edmondson et al., 2004; Harvey et al., 2019). När fokus inte i första hand blir att hålla medarbetare till svars för fel och misstag (om de inte är allvarliga), utan att säkerställa att erfarenheten tas vidare till lärande, blir uppföljningen utvecklande för verksamheten, snarare än hämmande.

Fokus: systemeffekter, hållbarhet och lärande

Dagens metoder för uppföljning kritiserar ofta för att vara inriktade på resultat på alltför låg nivå. Mål bryts ned till indikatorer och aktiviteter för verksamheten på ett sätt som gör att den tvingas orientera sig mer mot snäva intressen i team och avdelningar, än mot insatser som kan vara viktigare för verksamheten som helhet och framför allt för medborgarens upplevelse. Genom att minska en del av denna uppföljning och i stället följa upp mer på långsiktiga systemeffekter kan tilliten i styrkedjan öka. På så vis kan också professionernas motivation att prestera väl i det övergripande uppdraget mötas. Genom att dessutom låta uppföljningen inriktas mot hållbarhet kan långsiktiga lösningar eftersträvas och vi kan undvika ett ensidigt fokus på ekonomivärden. Uppföljningens fokus behöver vidare vara såväl problemområden som goda exempel, eftersom huvudsyftet är lärande.

Form: kollegial och förståelseinriktad

Formerna för uppföljningen har betydelse för tilliten. Traditionellt har enkla kvantitativa mått och regelefterlevnad stått i fokus och det har inte funnits något större utrymme för verksamhetsförståelse. Forskarna Hoerner och Stephenson (2012) skiljer mellan en positivistisk ansats, en realistisk ansats och en socialkonstruktivistisk ansats vid utvärdering och konstaterar att den positivistiska ansatsen dominerar arbetet med utvärdering av olika politiska reformer och initiativ i den Europeiska unionen. Det innebär att det finns en stark tendens att genomföra utvärderingen i en centraliserad process, med begränsat utrymme för olika intressentperspektiv och med stark tro på förmågan att slå fast en objektiv sanning, för att sedan kunna använda detta för ansvarsutkrävande. Det leder till ett starkt fokus på kvantitativa metoder och snäva indikatorer, men inte mycket utrymme för förståelse eller dialog. De efterlyser mer reflektion och mer mixade metoder samt överlag en mer av den metodansats som kallas realism i forskningslitteraturen.

Vem som utför utvärderingen har också betydelse. Är det främst överordnade chefer, staber eller externa aktörer som följer upp kärnverksamheten finns det anledning att fråga sig om inte delar av denna uppföljning skulle kunna utföras av professionerna själva under kollegiala former - men också att överväga att utforma uppföljningen i dialog. För att uppföljning ska leda till tillit krävs det att uppföljningen är utformad på ett sätt som upplevs av de anställda som rättvist (Taylor, Tracy, Renard, Harrison, & Carroll, 1995; Tziner, Latham, Price, & Haccoun, 1996) och sannolikheten för det ökar då de anställda själva får medverka i utformningen. Vi får då *samskapad styrning och uppföljning*. Rättvisa handlar i detta sammanhang bland annat om att det ska råda transparens och samsyn kring prestationskriterier och att uppföljningen ska upplevas som rättvisande. På så vis kan uppföljningen bidra till ett etiskt klimat, något som också har visat sig stärka tilliten i organisationen (Bligh, 2017). Uppföljningen bör därför utformas under former präglade av förståelse och dialog, där ansvariga utgår från en ambition att hjälpa den som

rapporterar sämre resultat, så kallat *servant leadership* (Parris & Peachey, 2013; van Dierendonck, 2011).

Perspektiv: medborgare och andra intressenter

Uppföljning har ofta utgått från huvudmannens perspektiv och informationsbehov. Med tillitsbaserad uppföljning finns det kvar, men tonvikten flyttas till medborgaren (eller den målgrupp som verksamheten finns till för) och till andra intressenter. Tilliten till professionerna bygger på ett antagande om att de har förståelse och tillit också i relation till medborgaren och deras perspektiv är därför centralt. Det kan exempelvis handla om läkare och sjuksköterskor som följer upp patienter upplevelser och erfarenheter, för att kunna utveckla verksamhetens kvalitet. Samma typ av uppföljning kan också genomföras ur ett vidare intressentperspektiv, där också samverkande verksamheter och andra intressenter ingår.

Tidpunkt: löpande

Om uppföljningen ska stärka professionerna genom att bidra till lärande behöver den kunna ske före, under och efter den process som utvärderas. Det kan exempelvis handla om kontroller av aktörer som ska få tillgång till vissa uppdrag eller förmåner eller om hur en förändringsprocess fortlöper. Särskilt viktigt är det i större projekt som innebär stora finansiella investeringar och medför stora risker, såsom större fastighetsbyggnationer och mer omfattande IT-system. I den statliga revisionen i Finland arbetar man exempelvis redan med löpande revision i vissa projekt.

5. Sammanfattning och slutord

Vi behöver öka tilliten i allmänhet, och tilliten till de medborgarnära professionerna i synnerhet, i vårt sätt att styra, organisera och leda offentlig sektor. För att lyckas med det måste det arbete som utförs följas upp på ett sätt som är välavvägt i både omfattning och inriktning. Risken är annars att vi får minskad effektivitet, sämre verksamhetskvalitet och sämre arbetsmiljö. Syftet med denna rapport har varit att diskutera uppföljning ur ett tillitsperspektiv och att ge konkreta råd om hur uppföljningen kan utformas på sätt som bygger tillit.

Som jag har konstaterat är uppföljning en förutsättning för tillit – samtidigt som den, om den är alltför omfattande eller illa utformad, riskerar att i stället *underminera* tilliten. Precis som när det gäller kultur- och värdegrundsarbete (Bringselius, 2019) behöver vi därför vara vaksamma på mer subtila mänskliga aspekter och metodfrågor. I forskningen ifrågasätts värdet av den omfattande granskning som dagens organisationer är föremål för. Ofta leder den till helt andra effekter än de önskade och det hade varit klokare att visa mer tillit till det professionella omdömet. Inte minst ifrågasätter forskningen i synnerhet värdet av prestationsuppföljning, såsom utvecklingssamtal.

Jag har i denna rapport föreslagit sju grundprinciper för tillitsbaserad uppföljning. Jag har också särskilt lyft fram hur kollegialt lärande och dialogbaserad uppföljning kan bygga tillit. Grunden är en hållning där många offentliga organisationer behöver bli bättre på att overse med mindre fel och använda dem för lärande, men också bli bättre på att agera på allvarliga problem och ta dem vidare för åtgärd. Den psykologiska tryggheten i kärnverksamheten är den plattform som är viktigast om vi ska lyckas med detta. Då anställda vågar berätta om misstag och dilemman kan de användas för lärande och när de berättar om exempelvis misstänkt korruption kan det användas för ansvarutkrävande.

Två metoder som särskilt sticker ut som tillitsbyggande är kollegialt lärande och dialogbaserad uppföljning. Jag ska avslutningsvis beskriva dessa lite närmare.

Det kollegiala lärandet bygger på praktikgemenskapen inom och mellan professioner. Paul S. Adler (2001) knyter tillit nära till idén om denna praktikgemenskap. Den bygger på såväl en akademisk kunskapsbas som praktiska erfarenheter. I praktikgemenskapen utvecklas kunskapen genom kollegialt lärande. En del av lärandet har sin grund i systematisk uppföljning och särskild legitimitet får denna uppföljning om den utförs av personer med gedigen förståelse för verksamheten, dvs en person från den egna professionen. I detta sammanhang är *kollegial* uppföljning och *kollegial* kvalitetsutveckling ett intressant arbetssätt för att bygga tillit och utveckla verksamheten.

Exempel på kollegial kvalitetsutveckling finns bland Tillitsdelegationens försöksverksamheter i välfärdssektorn (Bringselius, 2018c). Där berättar forskare om utvecklingsprojekt i förskola och grundskola med detta arbetssätt som grund. I Linköpings kommun kallades det för Intern Insyn Grundskola (IIG). Forskaren Ola Fransson (2018) visar hur projektet, som innebar ökad tillit till lärarprofessionen, ledde till goda resultat och hur det kan förstås som ett alternativ till traditionell styrning. Han förklarar (sid. 346):

”En slutsats, i den mån resultaten från denna undersökning kan generaliseras, är att skillnaden mellan styrning och utveckling måste tydliggöras. IIG har från början varit tydlig med att det är fråga om ett skolutvecklingsprojekt. Som framgår av intervjuerna har det dock tagit tid att förankra skolutvecklingstanken i hela organisationen. Denna utmaning är måhända inte svår att förstå. Den svenska skolan präglas historiskt sett

av tydlig top-down styrning och när ett initiativ som IIG sjösätts bör det inte förvåna att det tolkas inom ramen för etablerade tankemönster.”

Fallstudien i förskolan utgick från ett initiativ i Malmö stad, som innebar att förskolepersonal genomförde ”utvecklingsbesök” i andra verksamheter. Även där kunde forskarna (Mukhtar-Landgren & Altermark, 2018) konstatera att projektet initialt möttes med tveksamhet. Det berodde delvis på att det skedde en återkoppling även till ledningen, men också på en skepsis inför de delvis förändrade maktförhållanden som det innebar internt. En av deras slutsatser var att kollegialt lärande bör förstås snarare som ett *perspektiv* vid utveckling och uppföljning, än som en avgränsad metod eller modell. Med detta perspektiv, som utgår från professionen, kommer lärandet att stå i centrum, snarare än ansvarsutkrävandet.

Professionsbaserad klinisk medicinsk revision är ett annat exempel på kollegial uppföljning och kvalitetsutveckling. Svenska Läkaresällskapet har länge förespråkade metoden, som används på flera håll med goda resultat.

Närstående erfarenheter finns från studier om *kollegiala samtal* och den betydelse de kan ha för arbetsmiljö, hälsa och prestationer. I en aktuell studie, på uppdrag av SKL, har forskare följt närmare 100 medarbetare i tio kommuner och ett landsting. Under tio veckors tid, två timmar i veckan, hade de samtal utifrån en särskild struktur och med en särskild handledare. Innan studien var alla deltagare i riskzonen för att drabbas av utmattning. Efter studien var bara 26 procent av de som hade deltagit i samtalsgrupperna kvar i denna riskzon, att jämföras med 74 procent i den kontrollgrupp som inte medverkade vid samtalen (SKL, 2018).

Teoretiskt kan vi förstå betydelsen av dessa samtal utifrån bland annat från forskningen om kunskapsintegration och kollektiv intelligens (Hansson, 2018; Runsten & Werr, 2016), men även forskning om exempelvis teamlärande är relevant. De kollegiala samtalen innebär en möjlighet för anställda att återkoppla till varandra, men även till överordnade, om problem i verksamheten och att stärka den praktikgemenskap som bland annat Alder (2001) lyfter fram. Även moment som handlar om ren uppföljning kan emellertid ges en liknande dialogbaserad karaktär. På så vis kan professionerna ges möjlighet att påverka hur kvalitet definieras (se exemplet kunskapsstyrning i vården), men också hur den ska följas upp. Styrningen som helhet blir då i någon mån *samskapad* och det blir möjligt att ta hänsyn till fler delar av det större styrsystemet. Genom att prestationer inte enbart följs upp kvantitativt eller med ansvarsutkrävande som syfte, kan dialogen bli mer tillitsfull och öppen. Då kan också högre beslutsnivåer få mer information om vad de behöver göra för att bidra till att skapa bättre förutsättningar för kärnverksamheten, så att detta blir ett gemensamt åtagande. Detta tillsammansperspektiv är kärnan i den tillitsbaserade styrningen.

Referenser

- Adler, P. S. (2001). Market, hierarchy, and trust: The knowledge economy and the future of capitalism. *Organization Science*, 12(2), 215-234.
- Bligh, M. C. (2017). Leadership and trust. In *Leadership today* (pp. 21-42): Springer.
- Bornemark, J. (2018). *Det omätbaras renässans: En uppgörelse med pedanternas världsherravälde: Volante*.
- Brante, T. (2014). *Den professionella logiken : hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället* Liber.
- Brante, T., Johnsson, E., Olofsson, G., & Svensson, L. G. (2015). *Professionerna i kunskapssamhället: en jämförande studie av svenska professioner*: Liber.
- Bringselius, L. (2018a). *Tillit - en ledningsfilosofi för framtidens offentliga sektor* (Vol. 1). Helsingborg: Komlitt Förlag AB.
- Bringselius, L. (2018b). Vad är tillitsbaserad styrning och ledning? In L. Bringselius (Ed.), *Styra och leda med tillit - forskning och praktik (SOU 2018:38)* (pp. 61-83). Stockholm: Finansdepartementet.
- Bringselius, L. (2019). *Kultur och värdegrundsarbete ur ett tillitsperspektiv* (6). Retrieved from Stockholm:
- Bringselius, L. (Ed.) (2018c). *Styra och leda med tillit - forskning och praktik. SOU 2018:38*. Stockholm: Finansdepartementet / Norstedts Juridik.
- Broadbent, J., & Laughlin, R. (2009). Performance management systems: A conceptual model. *Management Accounting Research*, 20(4), 283-295.
- Carlzon, J. (1985). *Riv pyramiderna: En bok om den nya människan, chefen och ledaren*: Volante.
- Chiaburu, D. S., & Marinova, S. V. (2006). Employee role enlargement: Interactions of trust and organizational fairness. *Leadership & Organization Development Journal*, 27(3), 168-182.
- Creed, W. E. D., & Miles, R. E. (1996). Trust in organizations: a conceptual framework. In R. M. Kramer & T. R. Tyler (Eds.), *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research* (pp. 16-39). London: Sage.
- Crewson, P. E. (1997). Public-service motivation: Building empirical evidence of incidence and effect. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(4), 499-518.
- Dahling, J. J., & O'Malley, A. L. (2011). Supportive feedback environments can mend broken performance management systems. *Industrial and Organizational Psychology*, 4(2), 201-203.
- DeNisi, A. S., & Murphy, K. R. (2017). Performance appraisal and performance management: 100 years of progress? *Journal of Applied Psychology*, 102(3), 421.
- Dennis, R. S., Kinzler-Norheim, L., & Bocarnea, M. (2010). Servant leadership theory. In *Servant leadership* (pp. 169-179): Springer.
- Dirks, K. T., & Ferrin, D. L. (2002). Trust in leadership: Meta-analytic findings and implications for research and practice. *Journal of Applied Psychology*, 87(4), 611.
- Edmondson, A. (1999). Psychological safety and learning behavior in work teams. *Administrative Science Quarterly*, 44(2), 350-383.
- Edmondson, A. C. (2012). *Teaming: How organizations learn, innovate, and compete in the knowledge economy*: John Wiley & Sons.
- Edmondson, A. C., Kramer, R. M., & Cook, K. S. (2004). Psychological safety, trust, and learning in organizations: A group-level lens. *Trust and distrust in organizations: Dilemmas and approaches*, 12, 239-272.
- Ferreira, A., & Otley, D. (2009). The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. *Management Accounting Research*, 20(4), 263-282.
- Fransson, O. (2018). Kollegial kvalitetsutveckling i grundskola: en fallstudie av Linköpings kommun (kap. 13). In L. Bringselius (Ed.), *Styra och leda med tillit: Forskning och praktik (SOU 2018:38)*. Stockholm: Regeringskansliet, finansdepartementet.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The Third Logic*: Blackwell Publishers.

- Gambetta, D. (1988). Trust: Making and breaking cooperative relations.
- Georgellis, Y., Iossa, E., & Tabvuma, V. (2011). Crowding out intrinsic motivation in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), 473-493.
- Hansson, J. (2018). Tillit och professionell samverkan i elevhälsan: En fallstudie av Falu kommun. In L. Bringselius (Ed.), *Styra och leda med tillit: Forskning och praktik (SOU 2018:38)*. Stockholm: Regeringskansliet, finansdepartementet.
- Harvey, J.-F., Johnson, K. J., Roloff, K. S., & Edmondson, A. C. J. H. R. (2019). From orientation to behavior: The interplay between learning orientation, open-mindedness, and psychological safety in team learning. 0018726718817812.
- Hoerner, J., & Stephenson, P. (2012). Theoretical Perspectives on Approaches to Policy Evaluation in the EU: The Case of Cohesion Policy. *Public Administration*, 90(3), 699-715. doi:10.1111/j.1467-9299.2011.02013.x
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19. doi:10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Horton, S., & Hondeghem, A. (2006). Public service motivation and commitment. In: Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA.
- Houston, D. J. (2000). Public-service motivation: A multivariate test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 713-728.
- Houston, D. J. (2005). "Walking the walk" of public service motivation: Public employees and charitable gifts of time, blood, and money. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 67-86.
- Jones, R. G., & Culbertson, S. S. (2011). Why performance management will remain broken: Authoritarian communication. *Industrial and Organizational Psychology*, 4(2), 179-181.
- Malmi, T., & Brown, D. A. (2008). Management control systems as a package—Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, 19(4), 287-300.
- Mintzberg, H. (2017). *Managing the Myths of Health Care: Bridging the Separations Between Care, Cure, Control, and Community*: Berrett-Koehler Publishers.
- Mukhtar-Landgren, D., & Altermark, N. (2018). Kollegialt lärande i förskolan - en fallstudie av Malmö stad. In L. Bringselius (Ed.), *Styra och leda med tillit: Forskning och praktik (SOU 2018:38)*. Stockholm: Regeringskansliet, finansdepartementet.
- Park, S. M., & Rainey, H. G. (2008). Leadership and public service motivation in US federal agencies. *International Public Management Journal*, 11(1), 109-142.
- Parris, D. L., & Peachey, J. W. (2013). A systematic literature review of servant leadership theory in organizational contexts. *Journal of Business Ethics*, 113(3), 377-393.
- Power, M. (Ed.) (1997). *The Audit Society - Rituals of Verification*: Oxford University Press.
- Pulakos, E. D., & O'Leary, R. S. (2011). Why is performance management broken? *Industrial and Organizational Psychology*, 4(2), 146-164.
- Runsten, P., & Werr, A. (2016). *Kunskapsintegration: Om kollektiv intelligens i organisationer*: Studentlitteratur.
- Sahlin, K., & Eriksson-Zetterquist, U. (2016). *Kollegialitet-En modern styrform*: Studentlitteratur AB.
- Schleicher, D. J., Baumann, H. M., Sullivan, D. W., & Yim, J. (2019). Evaluating the effectiveness of performance management: A 30-year integrative conceptual review. *Journal of Applied Psychology*, 104(7), 851-887. doi:10.1037/apl0000368
- SKL. (2018). *Reflekterande kollegiala arbetsgrupper: Ett samarbetsprojekt mellan SKL och Linnéuniversitetet*. Retrieved from Stockholm:
- SOU. (2017:56). *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen: Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?* Stockholm: Regeringskansliet
- Taylor, M. S., Tracy, K. B., Renard, M. K., Harrison, J. K., & Carroll, S. J. (1995). Due process in performance appraisal: A quasi-experiment in procedural justice. *Administrative Science Quarterly*, 495-523.

- Treviño, L. K., Brown, M., & Hartman, L. P. (2003). A qualitative investigation of perceived executive ethical leadership: Perceptions from inside and outside the executive suite. *Human Relations*, 56(1), 5-37.
- Tziner, A., Latham, G. P., Price, B. S., & Haccoun, R. (1996). Development and validation of a questionnaire for measuring perceived political considerations in performance appraisal. *Journal of Organizational Behavior*, 17(2), 179-190.
- van Dierendonck, D. (2011). Servant Leadership: A Review and Synthesis. *Journal of Management*, 37(4), 1228-1261. doi:10.1177/0149206310380462
- Verweire, K., & Van Den Berghe, L. (2004). *Integrated performance management: a guide to strategy implementation*: Sage.