



Texten ingår i:

Stig Linde (red.) &  
Kerstin Svensson (red.)

**Välfärdens aktörer**

Utmaningar för människor,  
professioner och organisationer

Sid. 131-158

DOI: [https://doi.org/10.37852/  
oblu.118.160](https://doi.org/10.37852/oblu.118.160)

Denna text är licensierad under CC-BY, Erkännande. (Se fullständiga villkor: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.sv>) Enligt licensen får verket spridas och bearbetas utan att tillstånd behövs, men verkets upphovsperson måste anges.

ISBN: 978-91-7895-542-8

ISBN (elektroniskt): 978-91-7895-543-5

DOI: <https://doi.org/10.37852/oblu.118>

© Författarna & Social Work Press 2021

Redaktörer: Stig Linde & Kerstin Svensson

Layout: Patrik Hekkala

Adress: Social Work Press, Box 23, 221 00 Lund

## 6. Strävan efter självständighet

### *Inre och yttre krav på en idéburen välfärdsaktör*

STIG LINDE & MALIN ARVIDSON

*En ideal bild av en aktör visar på självständighet och kontroll. För organisationer i det civila samhället är frågorna om beroende och oberoende ständigt brännande. Ett nytt krav på en ”effektrapport” väcker mycken tankemöda. Ska den idéburna verksamheten börja ”mäta en massa saker” i stället för att ”jobba, jobba!”?*

I dagens välfärdssverige finner vi en rad olika organisationstyper som utför socialt arbete. Med typer menar vi här offentliga sektorns organisationer, privata profitdrivande organisationer och idéburna organisationer. Den senare kategorin hör till det som ibland kallas ideell sektor eller det civila samhället, där organisationerna, per definition, ska vara självstyrande, särskilda från staten, med inslag av idealitet i form av bidrag eller volontära insatser samt inte dela ut vinst till ägare.

De idéburna verksamheternas självständighet står i ett konstant spänningsförhållande till det faktum att organisationerna är beroende av resurser från det omkringliggande samhället. Normer och regler påverkar idéburna organisationer att anamma praktiker som förändrar organisationen, i riktning mot en anpassning till det myndighetsbaserade sociala arbetet eller till andra externa krav. Detta gäller särskilt de ideella organisationer som är engagerade i socialt arbete och är verksamma i fält som präglas av den konkurrens som upphandling eller sökandet av annan finansiering innebär. Här påvisas i forskningen hur ett självständigt aktörskap omformas eller begränsas av regelverk och uppdragsdirektiv (Helmersson 2017; Johansson m.fl. 2019). Rollen som röstbärare, att företräda klienters och medlemmars intressen och utgöra en kritisk röst i samhällsdebatten, är en roll där självständigheten kan ställas på sin spets. Att anpassa sig till finansierares krav både vad gäller verksamhetsmål och former för rapportering kan påverka de idéburna organisationernas kärnvärden och därmed autonomi (Jonsson 1998; Christensen & Ebrahim 2006).

Hur agerar då en idéburen verksamhet för att utveckla och upprätthålla sin position som självständig aktör? Den här fallstudien

undersöker på vilka sätt utifrån kommande krav balanseras i relation till en inre dynamik där organisationens identitet och självständighet står i fokus. Genom att följa en organisation i fem år kan vi åskådliggöra vilka resonemang, bedömningar och hänsynstaganden som görs när organisationen ställs inför svåra avväganden. Med studien vill vi bidra till en nyanserad bild av den idéburna organisationens aktörskap i en kontext fylld av krav på ansvarstagande och bevis på prestationer.

## Organisation och aktörskap – teori och metod

Aktörskap handlar om en aktörs möjlighet och förmåga att påverka världen. Denna kapacitet begränsas alltid, men i varierande mån, av strukturer såsom regelverk och de institutionella omgivningarnas normer och föreställningar. I litteraturen talas om inbäddade aktörskap (*embedded agency*, Battilana & D'Aunno 2009). Detta fenomen förstås där som något paradoxalt i dualiteten mellan låsning till omgivningarnas krav och aktörens autonomi. Här befinner sig aktören i en process av tolkning där tillvarons skeenden återkommande ställer organisationens företrädare inför valmöjligheter som ska förstås, utvärderas och förhandlas. Med andra ord: mellan kontext och respons står den tolkande aktören (Scott 2001 s. 76).

Aktörer är inte bara organisationer utan också stater och individer kan förstås som aktörer. Med ”aktör” avses en enhet med tydlig identitet och självständighet som kan styra sig själv mot egna mål, med kontroll över sina gränser, resurser och aktioner. Organisationsforskarna Nils Brunsson och Kerstin Sahlin-Andersson (1998) beskriver denna konstruktion av ”aktörer” med tre variabler: identitet, hierarki och rationalitet (s. 76). Aktörer kan ha utvecklat dessa kriterier i olika grad, vilket har bäring i aktörernas autonomi.

Självständighet i organisationsteoretiska sammanhang bygger på ett grundantagande om skillnaden mellan organisation och omgivning. En *identitet* kan förstås som ett förhållande till andra och något som kan urskiljas i relation till sina omgivningar. Det handlar inte bara om namn och logotype utan också att kunna presentera sina resurser och handlingar, det vill säga att

... definiera, precisera och vidmakthålla en gräns mellan organisation och omgivning; att definiera vilka kostnader, aktiviteter eller resultat som är interna och vilka som är externa. (Brunsson & Sahlin-Andersson 1998 s. 65)

Förmåga till samordnad handling är en betydelsefull poäng med organisering. För denna samordning av beslut och kontroll byggs hierarkier. Det är genom *hierarkin* som verksamhetens särskilda identitet ska förverkligas. Med andra ord ska verksamhetsledningen arbeta för att angivna mål uppfylls, omgivningens krav bemöts, resurser anförskaffas med mera.

Detta, att mål och handling kopplas samman på ett systematiskt sätt, kan benämnas *rationalitet*, ”en process med vars hjälp organisationens identitet omvandlas till handling” (Brunsson & Sahlin-Andersson 1998 s. 73). Moderna verksamheter förutsätts uppvisa en hög grad av rationalitet. Av en rationell organisation kan olika intressenter kräva redovisning av resursanvändning och resultat, något som också gör det möjligt att jämföra verksamheter. Därför har det vuxit fram en lång rad granskningsmodeller och utvärderingssystem (se Denvall & Nordesjö 2021).

Sådana resonemang förutsätter att målen är relativt enkla att definiera och komma överens om. Forskningen om organisationer identifierar inte sällan formella strategier och dokument som uttryck för organisationens aktörskap. Aktörskapet riskerar i en sådan beskrivning att få en statisk karaktär, som uttrycker samstämmighet och rationalitet. Men aktörskap, menar vi, innehåller fler dimensioner än en sådan ensartad logik.

När krav ställs kan en organisation agera på flera sätt. Somliga aktörer motsätter sig institutionella krav, vilket kan ta sig olika uttryck. Organisationsforskaren Christine Oliver har beskrivit ett flertal strategier för hur organisationer bemöter institutioners påverkan. De kan samtycka eller kompromissa, alternativt gå under radarn genom att gömma undan det som den externa påverkan handlar om. Organisationer kan också ignorera externa propåer eller ta strid och försöka ta kontroll över situationen genom exempelvis manipulation (Oliver 1991). En strategi är att särkoppla, det vill säga att säga en sak men göra en annan (*loosely coupled systems*, Weick 1976), eller annorlunda uttryckt, visa upp en formell fasad anpassad till yttre förväntningar men låta den viktiga kärnverksamheten löpa på i sitt eget spår (Arvidson & Lyon 2013; Boxenbaum & Jonsson 2017).

Genom att anta att aktörskap också uttrycks i en kontinuerlig reflektion över nya praktiker och dess olika konsekvenser för den komplexa organisationens verksamheter, vill vi öppna för nya synsätt där en organisation kan förstås som samtidigt enhetlig och splittrad, som stabil och sökande och som självständig och beroende.

Vår förståelse för vad en organisations aktörskap är kan också ses som en metodologisk fråga: Om vi, som i detta fall, antar att aktörskap innebär reflektioner, förhandlingar och ibland motstridiga handlingar, måste vi använda en metod som tillåter att just dessa aspekter kan göras synliga. Genom återkommande intervjuer med nyckelpersoner i den organisation vi studerat från 2014 till den sista datainsamlingen 2019 samt genom observationer och dokumentstudier, har vi fått ta del av ett antal processer relaterade till en ny redovisningsprocedur, en så kallad effektrapport.<sup>7</sup> Genom denna fleråriga forskningsansats har vi kunnat följa introduktionen och utvecklingen av ett arbete som vi bedömer vara typiskt för dagens granskningssamhälle.<sup>8</sup> Effektrapportens implementering kan bildligt talat beskrivas som ett titthål in i en organisations ”inre liv”.

Men innan vi går vidare, vill vi som bakgrund ge en glimt av det ”granskningssamhälle” (*audit society*, Power 1997) som kännetecknas av en växande utvärderings- och redovisningspraktik inom i stort sett alla samhällssektorer.

---

<sup>7</sup> Undersökningsmaterialet för den här delen av forskningsprojektet består av intervjuer med fyra enhetschefer, fyra intervjuer 2014–2018 med organisationens socialchef, under samma period sex intervjuer med de sociala verksamheternas processledare, två intervjuer med verksamhetsstrateg på ledningsnivå och en intervju med den öppna verksamhetens verksamhetsutvecklare. Observationer har genomförts vid de sociala verksamheternas ledningsgrupp, personalmöte inom hemlöshetsverksamheten, ett möte med processkartläggning och samma grups möte med konsulter. Deltagande observation har också ägt rum vid processledarens möte med revisor samt vid organisationens öppna seminarium med anledning av den årliga internationella fattigdomsdagen 17 oktober. Dokumentation som är relevant för studien består dels av publicerat material som effektrapporter, årsredovisningar, måldokument, debatt- och andra artiklar från lokal press, dels av internt material, som planerings- och måldokument, behovsanalyser, statistikblad, enkätsammanställningar, fallbeskrivningar, presentationer från konsulter, kartläggningar. Öppenheten för forskningsprojektets frågor har varit stor och bemötandet positivt, vilket här tacksamt erkännes.

<sup>8</sup> Den här benämnda effektrapporten ingår i Giva Sveriges kvalitetskod. Det är en form för samspelet med närliggande aktörer (Moxham 2014). Sådana kollektiva självregleringar tar vanligtvis form inom ett visst organisatoriskt fält, som exempelvis internationell bistånd. De kan anta formen av uppförandekoder, med riktlinjer för internkontroll, åtaganden om att inrätta system för klagomålshantering och rapporteringspolicyer.

# Krav på granskning och redovisad kvalitet

Utveckling av kraven på granskning och utvärdering, kvalitetsarbete och återkoppling till berörda intressenter är en generell trend (Nordesjö & Denvall 2021). Den omfattar även det civila samhällets verksamheter.

Många ideella organisationer, som den aktuella i studien, har visioner och mål av humanitär karaktär: att bekämpa fattigdom, motverka hemlöshet och på andra sätt bistå människor i utsatta situationer. I organisationernas värdegrund kan ord som rättvisa, jämlikhet, mänskliga rättigheter, empowerment och solidaritet återfinnas. Dessutom hänvisar dessa organisationer till utopiska eller svårnådda mål. Svårigheter att följa upp sådana ambitioner är väldokumenterade (Ebrahim 2005; O'Dwyer & Unerman 2008).

Kraven på att uppvisa ansvarighet genom granskning och utvärdering har en grund i den marknadsorientering som i många fall omvandlar en bidragsrelation till en köp- och sälj-överenskommelse. Det innebär dels att ett uppdrag preciseras för att kunna återkopplas i någon form av resultatmätning, dels att kriterier som effektivitet, kvalitet och kundnöjdhet konkurrerar med den idéburna organisationens egna visioner och mål (Milbourne 2013). Här – på marknaden – avkrävs ofta redovisningar i standardiserade former, så att ”kunden” ska kunna jämföra utförare. Andra orsaker till kraven på redovisning anges vara en bristande tilltro till de idéburna organisationerna, i vissa fall till deras hantering av gåvomedel, i andra fall till deras resultat och effektivitet.

Men drivkrafterna för att mäta prestationer och effekter kommer inte bara utifrån. Organisationen *Giva Sverige* (tidigare Frivilligorganisationernas insamlingsråd) har runt 150 ”insamlingsorganisationer” som medlemmar, som *Sverige för UNHCR* som samlar in 300–400 miljoner kronor årligen men också en rad mindre organisationer (Giva Sverige 2020a). Ett annat exempel på aktör för effektmätning är det nätverk av intressenter som 2019 bildade en förening med namnet *Effektfullt* (Effektfullt 2020). Syftet är kunskapsspridning under devisen ”Mät, öka och visa er samhällsnytta”. Medlemmarna beskrivs bestå av i storleksordningen en tredjedel från vardera ideell, privat och offentlig sektor. Nätverket har fått stöd från Vinnova och Tillväxtverket.

Normer och reglering som berör utvärdering och återkoppling mellan den idéburna organisationen och omvärlden skapar enligt Powers (1997)

kanske mest kända tes ett tryck att verksamheten ska göras granskningsbar (*auditable*). Det är ett exempel på hur ett aktörskap kan bli kringskuret av dels offentlig sektors och privata finansierares krav på mätbarhet, transparens, evidensbaserade interventioner, prestationsredovisningar och användning av kvalitetssystem, dels av principer som framhäver effektivitet och monetära aspekter av insats och resultat. Hotet är att den idéburna organisationen, som socialchefen uttryckt det, skulle börja ”mäta en massa saker” i stället för att ”jobba, jobba!”

## Fallstudie av en organiserad mångfald

Den idéburna organisation vi här studerar är en väletablerad stiftelse med flera verksamhetsområden. En historiskt betingad kärnverksamhet för människors problem med hemlöshet och missbruk har med åren utökats med fler målgrupper och verksamhetsformer utifrån behoven i samhället. Exempelvis har flera insatser de senaste åren utformats för människor som är asylsökande. Det har bland annat skett i form av samverkan med andra idéburna organisationer och med kommunen i form av Idéburet offentligt partnerskap (IOP).

Ett av den studerade organisationens verksamhetsområden bedrivs i bolagsform. Här bedrivs äldreomsorg, arbetsträning, missbruksvård och boenden på uppdrag som tillkommit genom upphandlingar. Ett annat område utgörs av verksamheter som finansieras genom gåvor och insamlingar, testamenten och sponsring. Det är dessa sociala verksamheter med ett fokus på hemlöshet och utsatta familjer som är i fokus i detta kapitel. Som insamlade gåvor från enskilda, företag och organisationer redovisas i årsredovisningen 2018 drygt 40 miljoner kronor.

Därför är organisationen medlem i Giva Sverige. En medlemsorganisation åtar sig att följa en kvalitetskod. Syftet med denna branschreglering för insamlingsorganisationer beskrivs vara att skapa ett ramverk för etisk, transparent och professionell insamling av gåvor och bidrag (Giva Sverige 2020b) Det innebär, bland annat, riktlinjer för intern kontroll och styrning, insamlingspolicy och uppförandekod som bygger på den insamlade organisationens värdegrund och mål. Medlemsorganisationernas rapportering avser enligt riktlinjerna att främja ett långsiktigt förtroende för insamlade organisationer i Sverige.

Som medlem i Giva Sverige ska en organisation årligen upprätta en effektrapport i enlighet med en mall, bestyrkt av revisor. Dessa dokument ska publiceras på respektive organisations webbplats.

Den studerade organisationen rymmer medarbetare från olika yrkeskåror och med olika bakgrund, från vård till arbetsträning, med en socialchef med bakgrund i ledande position inom en stor kommun samt med volontärer med skiftande erfarenheter.

Verksamhetsomfånget, finansieringsvägarna och olikheten bland medarbetarna visar på vad vi vill kalla en organiserad mångfald. Just på grund av de olika verksamhetsgrenarna står organisationen inför varierade krav på att synliggöra sina processer och resultat. I upphandlingsunderlag och kontrakt definieras krav på återkoppling. I relation till gåvogivare har formerna för redovisning inte varit lika preciserade. Det är inte så att gåvogivarna inte tidigare erbjudits information, nyhetsbrev och annan information. Tvärtom finns rutiner för information. Därutöver har organisationens egen tidning beskrivit de gåvofinansierade verksamheterna. Men effektrapporten som Giva Sverige kräver innebar en nyhet härvidlag. Organisationen ställs här inför uppgiften att som granskare av sig själv rapportera till intressenter både utanför och inom organisationen. Utan denna redovisning riskeras möjligheten att samla in pengar till verksamheterna.

Utifrån vårt intresse att förstå aktörskap, presenterar vi i det följande hur organisationen hanterar denna utmaning. Till hjälp att strukturera berättelsen följer vi de tre begrepp vi presenterat ovan: identitet – hierarki – rationalitet.

## **Identitet**

En enhetschef beskriver hur medarbetarna utmanas av arbetet med mål och uppföljning och att det finns en rädsla att en frivilligorganisation ska tona ner det individuella unika mötet till förmån för resultat och effektivitet. Detta återspeglas i en intervju med socialchefen om att lägga upp pedagogiken med mål- och effektrapportarbete ”så att det inte bara ska bli ett motstånd”. Ett synsätt inom organisationen beskrivs som att ”vi ska ju jobba, jobba!”



... i stället för att mäta en massa saker! Och vi får inte bli en mätande organisation heller, vi får aldrig landa i det här att vi blir ett gäng administratörer [som] administrerar och mäter pinnar.

Socialchefen resonerar vid flera tillfällen om organisationens akuta insatser i relation till effektrapporten och vilka effekter som bör fokuseras.

Vi ska inte gå i fällan att allt ska ha effekt i långa loppet. Mycket av det vi ska göra är av akut karaktär. Kläder, mat, bröd – punkt!

Detta relaterar socialchefen till organisationens identitet. ”Vi ska ge akut hjälp.” Som ett viktigt ”grunduppdrag” beskrivs att jobba med akut hjälp till en människa som inte kan få sitt behov tillgodosett på något annat sätt. Organisationen ”har alltid gjort det”. Det är så socialchefen tror att medarbetarna också ser det. ”Gåvogivarna tänker absolut det, tror jag.”

Men, där är min fråga, när vi då har serverat den här maten, för du är hungrig, är vår effekt uppnådd då, när du mätt går därifrån? För det är ett uppdrag vi har, vi ska kunna jobba akut i det fallet. Ja, tänker jag, i mitt huvud, ja, så är det! Så är det. Se'n kanske man får hoppas också att vi ställer en fråga, ”Är det något mer?”

Identitetsfrågan kan förstås som flerdimensionell, dels i förhållande till vad organisationen är och vill vara i relation till sina målgrupper, dels en argumentation som nämnts ovan, i linje med Giva Sverige och avsikten med deras kvalitetskod, att gåvogivarna ska känna förtroende för insamlingsorganisationerna. ”... vi måste kunna ha ordning på våra siffror”, menar den intervjuade socialchefen som manifesterar en moralisk ståndpunkt. Gåvogivarna har rätt att veta, ”Vart tar mina pengar vägen?” För att upprätthålla gåvogivarnas förtroende finns en vision att den som vill veta mer om vart gåvorna går ska kunna klicka sig in på hemsidan för att finna aktuella uppgifter.

En viktig effekt för dem måste ju vara det att vi gör det mest optimala för deras pengar, liksom inte bara att vi genomför utan också till *rätt* grupp eller rätt behov, så vi inte gör saker som det offentliga egentligen borde göra.

Citatet visar hur effektredovisningen kopplas till organisationens gränser och identitet, vad som utgör det offentliga ansvar respektive den idéburna verksamhetens mission.

## Hierarki

När organisationens identitet ska omvandlas till handling ställs det krav på hierarkin, det vill säga verksamhetsledningen. Uppgiften att arbeta fram den effektrapport som medlemskapet i Giva Sverige innebär presenterades av socialchefen som ett åliggande, som vid en personalsamling i februari 2015 för hemlöshetsverksamheten: ”Gör vi inte den här rapporten kommer man att dra in rätten att samla in pengar.” Det är dock tydligt att det inte bara handlar om en lydnadsreflex som reaktion på ett externt påbud. Socialchefen menar i vår inledande forskningsintervju att det finns två syften för ambitionen att utveckla ett internt arbete med mätning. Det ena är att ”vi måste leverera så att Giva Sverige blir nöjda”. Det andra skälet beskrivs vara att kunna

... öka servicen till dem vi är till för, så att vi snabbare kan hitta behov, och som vi också kan vara en röst för.

Ett exempel på hur insamling av data kan användas är berättelsen om ungdomsmottagningen som genom systematisk dokumentation registrerade att samtalen i allt högre grad kom att beröra sexuella övergrepp. Tillsammans med andra aktörer uppmärksammades då problemet och en insats utformades. Intervjuerna återspeglar en uttalad ambition att upptäcka behov för att kunna formera åtgärder snabbt. Datainsamling och omvärldsbevakning kan då sammanfalla.

Socialchefen återkommer till frågan om motiven i senare intervjuer. Syftet med att fråga dem som söker kontakt med organisationen – ”Är det här rätt, det vi gör? Och blir du bemött på ett bra sätt?” – uttrycker han genom att citera organisationens direktor: ”att inte hamna i självgodhetens trask”.

För det finns en fara i, tänker jag, att vi hela tiden tänker att vi ligger så rätt, att vi gör så bra eller att vi gör så rätta saker. Och så kanske vi inte alltid gör det.

Införandet av effektrapporten i organisationens rutiner kopplas samman med ett grundläggande problem för ledningen, nämligen att underlag saknats för den översikt som ledningen behöver för att kunna leda och styra verksamheterna.

Behovet av data – besöksantal, sängplatser, måltider, klädrekvisitioner – motiveras även av möjligheten att kunna svara upp mot medias och

andra externa aktörers frågor. Journalister ringer, i synnerhet i december. Socialchefen citerar vad de frågar efter: ”Hur är det med julen, har ni ökat tryck, eller?” Ambitionen finns att kunna svara, och inte bara vid jul, på frågor om utsatta situationer i staden. Denna strävan är inte bara reaktiv. ”Vi behöver höras och synas! Och så genom att göra det, också utmana.” Men för att prata med media, politiker och tjänstemän – ”då måste vi ha på fötterna”.

Ytterligare ett perspektiv som är särskilt viktigt för de insamlingsfinansierade verksamheterna är gåvogivarnas. Socialchefen menar som nämnts att en viktig effekt för dessa bör vara att organisationen gör det mest optimala för deras pengar. Vad är då det? Socialchefens tolkning är att det innebär att rikta organisationens insatser till rätt grupp och rätt behov och inte göra det som det offentliga har som sitt uppdrag.

Det är också en, verkligen en effekt, tänker jag. Och det är ju en effekt utav någon vettig styrning och ledning också.

Medvetenheten om att kunna mäta rätt, och uthålligt, återspeglas i intervjumaterialet. ”Ska vi göra det här, måste det vara viktigt för oss, för våra medarbetare”, oavsett om de ska ”sätta pinnar” eller på andra sätt bidra. Processledaren talar om en ökad medvetenhet om vad det är man följer upp. Och varför man gör det.

En annan uppföljande ansats som går i linje med verksamhetsutveckling har varit att identifiera antalet ”case”, det bistånd man ger enskilda individer för att hitta vägar till en bättre boendesituation, och då inte bara det särskilda personliga ombudets ärenden utan hela personalgruppens insatser. Här var mätandet en del i en strategi att all personal inom hemlöshetsverksamheten skulle ”jobba mer åt det hållet”, det vill säga uppföljning av individers situation. Mätning – i bred bemärkelse – syns även här sammankopplad med verksamhetsledningens (hierarkins) styrande och samordnande uppdrag.

## **Rationalitet**

Organisationens socialchef beskrev vid vår första intervju sin upplevelse av verksamheternas uppföljning några år tidigare: ”När jag kom, så mätte vi ingenting! Inte nå’t!” Konsekvensen, utifrån ett lednings- och styrningsperspektiv, beskrev hen som att sitta på sin pinne och inte se något, kort

sagt vara ”blind”. Vissa sammanställningar har sedan dess gjorts för att besvara frågan ”vad gör vi, i alla fall?” Här markerade socialchefen en kritisk hållning: ”att försöka mäta dom *rätta* sakerna, inte bara saker som ska visa att jag har mycket att göra”. I detta skede kom kravet från Giva Sverige att medlemmarna ska avge en effektrapport.

”Nu jädrar får alla hugga i och vara med!” Socialchefen hade samlat sin ledningsgrupp en novembermorgon 2014. På agendan stod effektrapporten för 2014 och planeringen för 2015 års version. Vad ska den innehålla? En av de tre enhetscheferna kommer sent till mötet, upptagen med en debattartikel med hemlösas röster som håller på att skrivas fram. Under socialchefens ledning kopplas frågorna om att mäta effekt till utarbetandet av verksamhetsplaner med mål. Här har de tre gåvofinansierade verksamhetsgrenarna kommit olika långt. *Mottagnings- och familjeverksamhetens* chef har med sig en Powerpointpresentation med tre års mål. Den *Öppna verksamheten*, som både erbjuder brödutdelning, rum för självhjälpsgrupper och teaterverksamhet, har inga sådana. *Hemlöshetsarbetet* med härbärge och rådgivning för EU-migranter ligger dock i startgroparna.

Kravet, och åtagandet, att redovisa en effektrapport landar bland andra organiseringsprocedurer. Vi ser det som uttryck för att utveckla rationalitet. Ett mål- och strategiarbete pågår. Detta synliggörs i att man tar fram så kallade enhetsplaner där mål och strategier för olika insatser beskrivs i ett treårsperspektiv. I mottagnings- och familjeenheten pågår också ett arbete med att identifiera utfall eller effekt *på kort sikt*. Här framgår att beskrivning av *effekter på lång sikt* kräver att man vänder sig till forskningen.

Inom hemlöshetsarbetet har enhetschefen påbörjat ett kartläggningsarbete: Vilka är de besökare som sover på härbärgets? I vilken mån har de kontakt med socialtjänsten? Här prövas också en brukarenkät. Det initiativet var då inte sammankopplat med effektrapportens införande utan syftet beskrevs vara att få ”någotsånär hum om vi gör rätt saker”.

Ett initiativ att genomföra processkartläggningar under ledning av den särskilda processledaren som biträder socialchefen kopplas till arbetet med effektrapporten. Syftet beskrivs vara att förstå verksamheternas processer och att hitta mätetal och effekttal.

Genom kartläggningar och arbetet med att ta fram enhetsplaner med mål och strategier synliggörs också oklarheter i vad verksamheterna syftar till, frågor som har bäring på vad som kan förstås som resultat och effekter. En arbetsprocess rörande hemlöshetsarbetet genomfördes med

hjälp av en konsultfirma som bistår organisationen med sina tjänster utan ersättning (så kallad Pro Bono). Socialchefen beskriver hur ”de har visat oss på någon form av systematik” i arbete med verksamhetsplaner och strategier och genom att titta på

... hur många mål kan man ha då? Hur många långsiktiga mål kan man ha? Att banta ner det: Vad är realistiskt? Vad klarar ni av? och Hur följer ni upp att det här blir gjort? Så att, det är många utav de här sakerna så som vi håller fortfarande på att lära oss.

En av de frågor som behandlades var hemlöshetsarbetets innehåll. Konsulten beskrev sig vara oförberedd ”på bredden av erbjudanden”. Verksamhetens erbjudanden kategoriserades som *basbehov* (bespisning, sovplats/vila, hygien/tvätt, samtal, klädbyte, hjälp att lotsa vidare) samt *förändringsbehov*. Med det avsågs hjälp med myndighetskontakter och aktiviteter. En ytterligare kategori av erbjudanden handlade om *normaliseringsbehov*, som frisör, fotvård, tekniska redskap. Tolv olika brukargrupper identifierades (hemlösa, psykisk ohälsa, de utan svenskt medborgarskap, unga vuxna etc.) Kartläggningen visade att medarbetarna hade olika uppfattningar när det kom till vilka brukargrupper dessa erbjudanden är riktade.

Målrationalitet som idealisk organiseringsprincip utmanas när målen är många och möjliga mätpunkter än fler. Som ett steg i att utveckla verksamheten formulerades därför ett förslag att rikta och konkretisera organisationens erbjudanden till en mer specifik målgrupp. Att formulera syftet menade konsulterna också vara betydelsefullt för gåvogivarna. Medarbetarna och deras chef uppmanades, eller snarare ålades, att jobba med att tydliggöra de presenterade otydligheterna: ”Ni måste komma överens om vad ni ska göra.”

Även på andra håll i organisationen visade sig enheterna formulera olika primära mål. En chef med ansvar för insamling såg behov av att förenkla budskapen och erbjöd gåvogivarna att hjälpa genom att ge pengar till sängar för hemlösa. Chefen för hemlöshetsarbetet såg däremot behovet att arbeta med allmänhetens syn på vad som är hemlöshet och sträva bort från ”plåster-på-såren”-insatser, eftersom akutplatser inte löser några problem. ”Det strider mot allt vad jag lärt mig om socialt arbete.”

Å ena sidan ser vi här en konflikt i hur syftet med verksamheten definieras. Å andra sidan ger de olika aktörerna uttryck för en särkoppling

mellan vad organisationen signalerar utåt och kärnverksamhetens intentioner. Genom särkoppling skyddar man organisationen från interna konflikter och lämnar också möjlighet för att följa olika, i viss mån motsägelsefulla, strategier beroende på vem organisationen riktar sig till.

I en annan del av organisationen påbörjade ledningsgruppen för stiftelsen (som omfattar både gåvofinansierade verksamheter och upphandlade uppdrag) ett arbete med SIQ, Institutet för kvalitetsutveckling. Motiven angavs vara flera. Den intervjuade utvecklingsstrategen berättar att ett syfte är att ”få någon sorts överblick av situationen inom organisationen och vad vi ska prioritera framåt”. Det är också så att det i upphandlingar ställs krav på kvalitetsarbete, och då anses SIQ vara en känd modell att välja. Efter en frågegenomgång (”Ledningens analys”) hösten 2015 enligt SIQ-modellen under punkten *Resultat-kundtillfredsställelse* noterades: ”Effektrapport, brukarenkäter – vi måste bli bättre!” En gemensam enkät för de gåvofinansierade sociala verksamheterna kom att utarbetas under 2016.

Vår studie av organisationen har nu synliggjort olika insatser för att utveckla rationalitet: strategiskt målarbete med fleråriga verksamhetsplaner, deskriptiva insatser som processkartläggningar, kvalitetsutvecklingsarbete i ledningsgruppen och utvärderande insatser genom brukarundersökningar.

Men frågorna som arbetet för med sig är komplicerade. Vad är effekt när man jobbar med människor? Socialchefen med lång bakgrund inom socialt arbete menar sig bara ha hört att ”det går inte att mäta”. Men ur ett lednings- och styrningsperspektiv beskriver socialchefen det som ”spännande att börja titta på det här”.

Frågan problematiseras i ledningsgruppens diskussioner. Hur ska data tolkas? Färre besök kan bero på att man träffat helt rätt med insatsen, alternativt vara resultatet av ett dåligt bemötande. Har behoven minskat, eller känner man att dit kan man inte gå? Är antal överklaganden av myndighetsbeslut som personalen bistått gästerna att göra ett relevant mått? ”Men”, resonerar enhetschefen, ”det är fortfarande bara en output av vårt arbete, det blir ju inte ett resultat. Vad ledde det till?”

I arbetet med att ta fram den gemensamma enkätundersökningen diskuterades tänkbara enkätfrågor med de olika verksamheterna. Hur skulle en påståendeformulering för resultat som ”Jag har fått ett större kontaktnät” fungera? Ungdomsmottagningen pekade då på att det inte var ett mål för alla ungdomar, snarare kan vissa ungdomar behöva dra ner sitt kontaktnät.

Resonemangen visar på svårigheterna att hantera målrationalitet inom organisationens verksamhetsfält.

Relativt enkelt är att mäta deltagare och besökare. ”Men”, frågar sig socialchefen, ”om det kommer in tvåhundra personer genom dörrarna, eller om det är tolv sovande gäster och fullbelagt på härbärgat, är det bra i sig?”

Vid den andra intervjun med socialchefen 2015 beskriver han tankearbetet med att definiera insatser och effekter som att ”skala lök”.

... det var många fredagar som jag gick hem och tänkte: Ja! Nu har vi fångat det! Och så kom jag på månda'n ... Nä! Nä, nä, det är en aktivitet [och inte en effekt]. Ja, det här, skala löken liksom. Man borrar och borrar. Men det innebär ju också att vi har ju stökat, börjat stöka jättemycket med vår verksamhetsplan.

Våra observationer och intervjuer med personerna i de sociala verksamheternas ledningsfunktioner speglar ett tankearbete och, bildligt talat, en brottnig med frågor som effektrapporten inte ensam för in, men aktualiserar och skärper.

För att strukturera vår berättelse om organisationens aktörskap har vi nyttjat de tre begreppen identitet, hierarki och rationalitet. Här finner vi uttalanden om vad man är och vad man gör; om behov att kunna leda organisationen och svara för den; liksom rapporter om kartläggningar, målformuleringar och mätningar. Allt detta kan förstås som inslag i en strävan efter självständighet, med andra ord en provkarta på sådana enskilda men sammanflätade ambitioner och procedurer som konstruerar en idéburen verksamhets autonomi.

Till kriterierna för en självständig aktör hör, som vi beskrev inledningsvis, att ha kontroll på sina gränser och att kunna definiera vilka aktiviteter och resultat som är interna och vilka som är externa. Dessa kriterier utmanas inom den öppna verksamheten.

## **Den öppna verksamhetens särskilda karaktär**

Den aktör som organiserar en öppen verksamhet som den här studerade har att hantera flera utmaningar. Verksamheten är till sin karaktär svårsmätbar. Enklast är att mäta brödkön: det dagliga antalet nummerlappar. Antalet inslag i kaféets kassaapparat är en annan datakälla. Antal besökare är svårare att mäta, uppskattningar får göras. Även om en

person står och har en klickmätare vid julfirandet, så blir det ingen exakt siffra: ”Man insåg då att det var för mycket rökare... [som gick ut och in].”

I den öppna verksamheten berättar verksamhetsutvecklaren om erfarenheten att många besökare inte har bilden av sig själva att vara hjälpsökande. Så när personal då ställer frågan ”Tycker du det har blivit bättre när du...?” kan svaret bli ”Jag behöver väl ingen hjälp!”

Men där handlar det ju nå'nstans också om mötet med människor som kommer. Och att låta dom få vara människor när dom kommer till brödkön, och inte liksom nödställda.

I den öppna verksamheten råder som det verkar inte självklart konsensus om rollerna, vem som definierar sig som hjälpsökande och vad som gör att personer sökt sig dit. Detta syns också vara avsikten. Den Öppna verksamheten beskrivs av socialchefen som att den ”ska ha en stor dörr som står öppen för alla som vill komma in”.

Och du ska kunna komma in och kunna hämta bröd och bara gå ut, ta en kopp kaffe, *men* du ska också kunna vara med på nå'n förändrad livsresa om du vill det. Och allting däremellan. Och mycket bygger på någon egen deltagandetanke.

Därmed ”äger” organisationen inte en given kategorisering av målgruppen, inte heller behovsdefinitioner eller kunskap om resultat. Från den öppna verksamheten beskriver verksamhetsutvecklaren att det händer att personer kommer tillbaka och berättar, till och med lång tid efter.

Och då kommer man ju oftast för att berätta att ”det har gått bra för mig”. Så att vi får ju aldrig veta där det har gått mindre bra...

I den öppna verksamheten träffas AA-grupper. ”Var ligger effekten här?” frågar socialchefen. ”När du går in i gruppen eller när du går ur?” En ytterligare bedömningsfråga är från vilket perspektiv resultat och effekter ska bedömas – vem ges röst i den frågan? ”*Jag* kanske tänker så här”, resonerar socialchefen: ”Hel och ren och arbete – då har vi lyckats! Och *du* kanske tänker så här: ’Jag behöver ett ID-kort.’” Effektfrågan kan problematiseras: ”Att *vi* ser framsteg hos brukaren, *eller* att *brukaren* kanske känner att hon inte blir lyssnad på.”



Socialchefen är medveten om svårigheterna i strävan efter att få till ”något modelltänk med lite ordning och reda”.

...jamen, hur gör vi då med en verksamhet som vi kallar öppen social verksamhet, som är hemskt öppen, hur får man någon ordning i detta utan att sätta liksom band på nå'nting? För det finns ju någon magi där uppe, det bara funkar ju fast vi inte har så mycket planer eller nå'nting så'nt...

Det innebär inte att man inte försöker fånga någon ”ordning”. Med stöd av en ny funktion benämnd verksamhetsutvecklare har personalen getts handledning. Personalgruppen inom den öppna verksamheten, som beskrivs som brokig utan gemensam utbildningsbakgrund, har formulerat sig om ”Vad är det vi gör?” I en tungt belastad arbetssituation var intentionen att synliggöra arbetets innehåll. Här har de arbetat fram vad man kallar en arbetspassdokumentation. I den registreras inte besökarna, men väl vad besökarna efterfrågar. Verksamhetsutvecklaren berättar att denna datainsamling först väckte motstånd, men att den efter omformning accepterats. Så har medarbetarna, kallade stödassistenter, bland annat börjat notera hur många barn som rör sig i den öppna verksamheten – fastän det inte är en miljö till vilken man uppmuntrar att ta med barn. ”Men jag ser ju barn här, här är ju barn.” Och när så barns närvaro börjat dokumenteras så synliggörs det att det är barn i den öppna verksamheten varje dag. Likaså noteras hur många som sover i bänkarna på dagarna.

Med stora ryggsäckar under bänken. Så var det en man som satt där, trasiga strumpor, långt skägg, avmagrad och jag tänkte liksom att, just de här bilderna jag kan få från uteliggare, USA liksom, och du vet; det ser jag nu här...

Socialchefen noterar även ett annat mått på utsatthet som synliggörs i verksamheten.

Förra året tror jag vi räknade att vi gjorde fyra eller fem LPT-bedömningar [i den öppna verksamheten].<sup>9</sup> Det har vi aldrig gjort förut, inte någon. Det har aldrig [tidigare] varit någon som har varit så knallsjuk så vi har behövt ringa efter en läkare.

---

<sup>9</sup> LPT = lag om psykiatrisk tvångsvård.

Frågan om effekt har att relatera till vilka kvaliteter organisationen vill erbjuda. I den öppna verksamheten berättar verksamhetsutvecklaren att stödassistenternas datainsamling visar att det finns många äldre män som söker samtal. En del är kända, ”stammisar”, som varit där länge och som gärna berättar.

Men, men många gånger vet vi inte så himla mycket om hur folk har det. Det är ju lätt att tänka att man kommer dit, att det kanske är det mötet man har för dagen. Och att då liksom bli mött och sedd och bekräftad och få prata om nå'nting, om det så är väder eller om det är barnbarn eller vad, alltså. Det spelar verkligen ingen roll. Men det är den gången under dagen som du blir sedd av nå'n annan. Det här tänker jag; man blir till i mötet med den andre, på nå't sätt. Det är ju nå't magiskt i det.

Men vägen dit kan ha varit lång. Stödassistenterna i den öppna verksamheten beskriver processen när de möter någon ny och för dem okänd besökare:

... stödassistenten säger ”hej”, men får inget ”hej” tillbaka. Och hur många gånger man säger ”hej” till samma person, innan det plötsligt en dag kommer ett ”hej” tillbaka.

Långsiktighet syns vara ett inslag i metodiken och i den Öppna verksamhetens kultur.

Beskrivningen av ett aktörskap – om det definieras i termer av målbestämda insatser, resultat och effektrapportering – visar sig här behöva nyanseras. Det kan uttryckas så att hierarkin, verksamhetsledningen, förvisso har uppsikt över organisationens gränser, men genom att bildligt och bokstavligt öppna dörrarna släpper man en del av gränskontrollen. Därmed blir det, som resonemangen från organisationens företrädare visar, komplicerat att entydigt definiera resultat och effekter.

## **Effektrapporten tar form**

I Giva Sveriges mall för en effektrapport anges fem frågor som organisationen ska besvara: Vad vill er organisation uppnå? I vilket organisatoriskt sammanhang verkar er organisation? Vilka strategier har ni för att uppnå era mål? Hur vet ni om er organisation gör framsteg? Vad har ni åstadkommit så här långt?

På den sista frågan om vad organisationen åstadkommit, blir svaren i effektrapporten mer omfattande för varje år. Den konstruerade gemensamma enkäten från 2016 för de sociala verksamheterna har gett svarsstatistik och inte minst frisvar att redovisa. Rubriken Opinionsbildning har under de senare årens rapporter fått ökad uppmärksamhet. Nedanstående figur visar hur effektrapportens byggts på innehållsmässigt, år efter år.

**Tabell 1. Innehåll under rubriken Vad har ni åstadkommit så här långt? i effektrapporterna åren 2013–2017.**

<b>2013</b>	Två artiklar och en rapport om EU-migranter har publicerats. Årlig sammanfattning av de sociala verksamheterna utskickad till politiker, tjänstemän och media. Statistik över antal klienter, deltagare, prestationer som sängplatser, frukostar.
<b>2014</b>	Tabell över urval av prestationer genom akuta insatser (t.ex. portioner mat) respektive långsiktiga insatser (antal kuratorssamtal och sommarlägerdeltagare).
<b>2015</b>	Brukarenkät i hemlöshetsarbetet anger bl.a. att 87 procent av gästerna är nöjda med bemötandet.  Sju citat från besökare/deltagare i olika verksamheter återges. Tabell över urval av prestationer (akuta/långsiktiga insatser), bl.a. antal övernattnings, besök i öppen förskola, uppdrag hos personligt ombud.
<b>2016</b>	Under rubriken Opinionsbildning och påverkansarbete redogörs för publicerade debattartiklar, deltagande i paneldebatt samt ett ökande antal följare på sociala medier. Följeforskar rapport, teaterföreställning och påverkansarbete om rätt till sfi beskrivs.  Tabell med urval av prestationsmått för akuta och långsiktiga insatser, t.ex. antal klädrekvisitioner.  Deltagarenkät – "den första stora enkätundersökningen" – genomförd under två veckor (278 svar) redovisas. "Sammanställningen visar att över 80 procent svarat positivt på påståendena." Frisvars citat – en halv sida – återges under teman som "Meningsfullt stöd", "Bättre mående", "Att bli stärkt", "Att känna sig mindre ensam".
<b>2017</b>	Under rubriken Opinionsbildning beskrivs var texter av eller om organisationen publicerats och att dess direktor utnämns av kvällspress till en av stadens mäktigaste personer. Ökat följjarantal på sociala medier omnämns.  Tabell över urval av prestationer (akuta/långsiktiga insatser), t.ex. vägledning för hemlösa (antal ärenden).  Deltagarenkät (208 svaranden) redovisas i stapeldiagram: hur många som instämmer i påståenden såsom "Det stöd jag får i verksamheten gör skillnad för mig"; "Personalen bemöter mig utifrån den jag är och mina behov" och sju andra påståenden.  Frisvars citat denna gång är grupperade från de olika verksamheterna – drygt en halv sida.

Effektrapporten, liksom andra policydokument, går att ladda ner från organisationens webbplats. Men vägen dit är flera ”klick” långa. Rapporten återfinns inte under förstasidesrubriken ”Detta gör vi” utan under rubriken ”Om oss”, som inte är synlig förrän man klickat på markeringen ”Mer”.

## **Implementering med förhinder**

De fem årens arbete med effektrapporten beskrevs inledningsvis som ”spännande”, men de har också visat sig vara mödosamma och svåra. Omvärldsförändringar, exempelvis akuta behov av härbärgen för asylsökanden och neddragning av externa bidrag, utgör störningar för återkommande procedurer såsom mätningar av insatser och resultat.

Under en intervju 2017 återkom socialchefen till effektrapportens betydelse för att gåvogivaren ska kunna få svar på sina frågor: ”Vart tar mina pengar vägen? Vill jag lägga mina pengar här?”

Samtidigt utmanar [vi] oss, vi som alltid har sagt: ”Det går inte att mäta socialt arbete.” Nu så måste vi försöka göra det på något sätt.

Det leder till, menar socialchefen, att effektrapporten blir ett ämne under ledningsgruppens diskussioner.

Så den börjar att bli ett mer levande dokument, men...vi är ju inte där liksom. Vi levererar inte den effektrapport som jag vill göra.

Arbete pågår, uppenbart. Våra återkommande intervjuer från 2014–2018 visar hur tankar och ambitioner prövas, förkastas och utvecklas. Men effektrapporten, med socialchefens ord, ”ligger och singlar bredvid”, som något som ska fyllas på: ”Åh, nu kommer det också...åh, vad ska vi stoppa in där?” Likväl anses effektrapporten som ett viktigt dokument, ”för det finns någonting i den som jag tror skulle kunna bli hemskt bra”. Men på frågan om socialchefen fått någon reaktion på den någon gång blir svaret nekande: ”aldrig någonsin”. På frågan om utifrån kommande förväntningar på återkoppling blir svaret från den centralt placerade verksamhetsstrategen: ”Jag tror inte jag möter några förväntningar alls faktiskt.” Processledaren, som tidigare arbetat inom industrin, konstaterar att den ideella organisationen inte har någon ”extern aktieägare som går in och tittar på våra resultat varje månad”.

Nedanstående figur visar på samtalet och samspelet inom organisationen över tid. Figurens fleråriga tidsperspektiv gör det synligt att processen att implementera arbetet med effektrapporten inte haft en entydig och lättframkomlig väg.

**Tabell 2. Implementering av mätpraktiker i relation till åtagandet att redovisa en årlig effektrapport.**

	Resonemang inom ledningen	Verksamheternas praktik
2014	"I den första effektrapporten kunde vi säga vad vi gör, men inte effekterna." (Socialchef)	"Förra året höftade jag. Jag kan höfta ett år till, eller ta bort en del och i stället lyfta fram det vi vill göra mer." (Öppna verksamheten)  "Vi har haft en brukarenkät efter varje avslutad samtalsserie. Det är en stor utmaning att hitta variabler för familjelägrets effekt." (Mottagnings- och familjeverksamheten)  Processkartläggningar påbörjade. (Insamlingsenheten och hemlöshetsverksamheten)
2015	Vi måste veta vad det är vi ska göra, för att det är det vi ska mäta emot." (Socialchef)  "Om vi pratar om det, om vi för diskussioner, dialoger om det, om vi har det på prânt så har vi kommit en bit gentemot där vi är idag." (Utvecklingsstrateg)	"...antal bröd har vi räknat ut". (Öppna verksamheten)  "Vi har ju börjat dokumentera. Borde också dokumentera om någon har fått något boende – inte bara den som fått en natt här." (Hemlöshetsverksamheten)  Brukarenkät inom hemlöshetsverksamheten.  Framtagande av enhetsvisa verksamhetsplaner.
2016	"Jag tänker att det är väl inte nödvändigt med en processkartläggning för att göra en effektrapport eller för att hitta effektmåtten, men däremot, jag tänker att processkartläggningen mer går hand i hand med utvecklings- och förbättringsarbete på en enhet. Och så dessutom fångar man bättre och tydligare effektmått med det." (Processledare)	Planering av enkät till alla verksamheter, mer inriktad på brukarnas nöjdhet än utvärdering av insatser. Genomförs under två veckor.  Som långsiktiga mål formuleras: "ökad egenmakt, hälsa och känsla av sammanhang".

2017	<p>"Jag tänker att hittills har vi inte styrt någonting utifrån statistiken." (Processledare)</p> <p>"Jag tror att det blir rätt väg att göra den stora enkäten och se'n börja gå neråt på de ställen där vi verkligen tror att man ska kunna göra egna utvärderingar." (Socialchef)</p>	<p>Gemensam enkät för de sociala verksamheterna.</p> <p>Uppföljning av verksamhetsplaner i ledningsgruppen.</p> <p>Processledaren uttrycker att det är svårt att hinna med:"Se'n kommer det in tjugo andra grejor under året som sätts fokus på."</p>
2018	<p>"För mig är det fortfarande väldigt otydligt vad det egentligen är vi ska mäta." (Verksamhetsutvecklare)</p> <p>"[Effektrapporten] bär ingenting, den bara publiceras någonstans." (Socialchef)</p>	<p>"... deltagarenkäten, där jobbar ju medarbetarna på jättebra för att få ut till besökarna." (Öppen verksamhet)</p> <p>"Ibland har vi skrivit lite case, för att visa på effekt på det sättet eller lyfta fram citat." (Hemlöshetsverksamhet)</p> <p>Nationell samverkansorganisation tar beslut att påbörja en förstudie om effektmätning.</p>

Det finns ytterligare en fråga som inte ställs, men som vi tangerar i intervjuerna: Vem äger effektrapporten?

I en intervju 2018 gör socialchefen en jämförelse mellan effektrapporten och en annan redovisning, en så kallad *fattigdomsrapport* som presenteras varje år på internationella fattigdomsdagen den 17 oktober. Fattigdomsrapporten beskriver några av de grupper av hjälpbehövande som organisationen, tillsammans med sina systerorganisationer, bistår. Här identifieras hjälpinsatser till fyra kategorier (EU-migranter, papperslösa, de med långvarigt försörjningsstöd samt de så kallade ohjälpta medborgarna). Fattigdomsrapporten har utvecklats av systerorganisationerna själva med stöd från forskare. Den kan beskrivas som ett sätt att koppla de direkta hjälpinsatserna till organisationens socialpolitiska mission. Detta blir tydligt demonstrerat under fattigdomsdagen 17 oktober 2017 då fattigdomsrapporten utgör grunden för ett offentligt samtal i organisationens lokaler med kommunstyrelsens ordförande och en forskare i socialt arbete. Sådana presentationer och arrangemang återspeglas också i lokala media.

För fattigdomsrapporten beskriver socialchefen en annan utveckling än för effektrapporten och konstaterar att den "har [vi] ägt själva".

...så den är lite annorlunda på det sättet att den är verklighetsliksom *vår* och jag tänker, den relationen har jag inte till effektrapporten, på det sättet. Vilket kanske är himla synd...

Båda rapporterna innehåller statistik över hjälpinsatser och speglar därmed organisationens mål och identitet. Men Giva Sveriges effektrapport är en standardiserad form för insamlingsorganisationer i Sverige. Till skillnad från denna syns Fattigdomsrapporten ha funnit – eller givits – ett format som mer specifikt speglar just organisationens identitet och därmed blir användbar för att proaktivt meddela organisationens ärende till omvärlden.

## Att balansera autonomi och kontroll

Det är dags att summera vår undersökning. Inledningsvis ställde vi frågan hur en idéburen verksamhet utvecklar och upprätthåller sin position som självständig men resursberoende aktör i en kontext fylld av krav på ansvarighet och bevis på prestationer.

Balansakten mellan hänsyn till utifrån kommande krav på kontroll och till den egna självständigheten synliggörs tydligt i redovisningsrelaterade aktiviteter. Under de år vi har studerat organisationen har vi fått se en noterbart stor mängd arbetsinsatser relaterade till kraven på granskning. Genom att följa handhavandet av effektrapporten genom tid och rum har vi mött en rad aktiviteter: utformning och genomförande av enkätundersökningar, processkartläggningar, konsultinsatser om verksamheternas målarbete, målgrupper och informationsstrategi, implementering av verksamhetsuppföljning med mera.

Diskussionen om effektmätandets problem och det som driver det tämligen digra arbetet med mät- och effektprocedurerna syns inte minst vara internt genererad trots de utifrån kommande propåerna. Den bakomliggande intentionen, som uttrycks genom medlemskapet i Giva Sverige, är att främja förtroendet för insamlingsorganisationen hos nuvarande och potentiella gåvo- och bidragsgivare.

Vår redovisning visar att arbetet inte har varit problemfritt. Det har kostat möda och många arbetstimmar. Det ligger nu flera årgångar av effektrapporter i arkiv och den senaste på organisationens webbplats. Hur kan vi förstå detta arbete?

Den implementering av en ”effektrapport” som beskrivs i kapitlet kan tolkas som en taktisk anpassning till granskningsamhällets ideal för en ”modern” organisation med kontroll över sina resurser och gränser, något som en insamlingsorganisation ”ska göra” för att upprätthålla legitimitet och förtroende. Det vi sett under vårt drygt femåriga umgänge med organisationen är att man inte reservationslöst anammar ett pålagt redovisningsideal, inte heller visar ett bestridande motstånd, eller ett undflyende beteende (Oliver 1991), utan att man ihållande arbetar med att tolka externa krav i relation till organisationens behov.

## Det komplexa aktörskapet

Vår långvariga relation till organisationen hjälper oss att se att aktörskap inrymmer mer än det som sammanfattas i en formell strategi eller införandet av en ny redovisningsmodell. Vi återvänder nu till den teoretiska modell som vi beskrev i inledningen för att studera aktörer. En ”aktör” avses då vara en enhet med tydlig identitet, med självständighet att styra mot egendefinierade mål samt med kontroll över sina gränser, resurser och aktioner.

De tre variablerna (identitet, hierarki och rationalitet) för att definiera detta aktörskap och som fått ledsaga framställningen är naturligtvis inte tre separata storheter. De ska snarare förstås som uttryck för hur invälda olika modeller, procedurer och tankesätt är i varandra. Vi kan med Brunsson och Sahlin-Andersson tala om att ”många av organisationens element är inbördes beroende” (1998 s. 83). Fallstudien visar hur de tre kriterierna är användbara men att uppmärksamhet och utrymme behöver ges för kriteriernas fallspecifika uttryck.

*Identitet* manifesteras bland annat i organisationens mål och utgör ett sätt att uttrycka dess ärende i världen. Jämförelsen mellan Giva Sveriges effektrapport och den organisationsspecifika Fattigdomsrapporten visar att även redovisningsformer har betydelse för identitetens gestaltning. Effektrapporten å sin sida redovisar, genom åren alltmer utförligt, vad organisationen åstadkommit. Fattigdomsrapporten visar sig ha ytterligare en dimension. Genom dess analys av kategorier som får stöd från organisationen, nyttjas den för att problematisera samhällssituationer och ställa krav på myndigheter. Fattigdomsrapporten kan därför sägas



bekräfta organisationen, inte bara i sin funktion som utförare utan även i rollen som röstbärare. Här syns inte effektrapporten bidra på samma sätt.

När identiteten ska bli handling har *hierarkin* en nyckelroll. Att arbetet med effektrapporten i både intervjuerna och den observerade praktiken så intimt knutits samman med behovet av ökad styrbarhet och att även omvärldsbevakning nämns i sammanhanget påvisar relationen till hierarkin.

Internt har hierarkin en samordnande uppgift. Hierarkin träder fram genom de olika initiativen att skapa samsyn av till synes löst kopplade element, såsom översynen av hemlöshetsverksamhetens olika ”erbjudanden” till en rad målgrupper.

Hierarkins samordnande roll gäller även idéburna organisationers redovisningspraktiker i bred bemärkelse (Ebrahim 2003). Detta synliggörs bland annat i de många intressenter som förekommer i verksamhetsledningens resonemang om effektrapporten. Här nämns Giva Sverige, verksamheternas målgrupper, de enskilda brukarna/gästerna, andra aktörer på fältet som ungdomsmottagningar, journalister och media, gåvo- och bidragsgivare och de egna medarbetarna. Ett exempel på utåtriktade uttryck för denna roll är arbetet för att utmana stereotypa bilder av hemlösa människor. Samordning krävs även för uppföljning av mål och resultat.

Det görs genom att utveckla *rationalitet*, bland annat genom att implementera en ny redovisningsprocedur. Arbetet med effektrapporten kan därför tolkas som ett sätt – ett led i en strävan – att stärka organisationens hierarki. Det påvisar dels ett moraliskt ansvar för gåvogivares skänkta medel, dels ett behov av en organisatorisk kontroll över resurser och resultat. Både ansvaret för samordningen och resultatet tillskrivs ledningen (hierarkin), av vilken ansvar utkrävs.

Det här är inte minst viktigt i den marknadspräglade omgivning som organisationen har att agera (och överleva) i. På en marknad förväntas självständiga aktörer handla utifrån sina intentioner och intressen. Därför är det viktigt att gränserna är tydliga: Vilka resurser ägs av vem? Vilka resultat kan tillskrivas vem? Fallstudien visar dock på behovet att nyansera bilden av ett sådant aktörskap. Självständighet har (bland annat) karaktäriserats av kontroll över gränser och resultat. Vi ser här – i den öppna verksamheten – ett exempel på hur ett självständigt aktörskap kan släppa gränskontrollen för att öppna för andra värden som inte alltid definierats i förväg.

Avslutningsvis: Vem är då aktören i detta fall? Vi har mött en *socialchef* med kollegor och medarbetare som arbetar för att *organisationen* ska kunna agera i sitt specifika sammanhang, bland annat genom att vara medlem i en *branschorganisation* som strävar efter att främja förtroendet för *kategorin idéburna verksamheter*. Man kan här tala om aktioner på olika nivåer. Annorlunda uttryckt: en aktör utgör en annan aktörs kontext. Aktörskap skulle därför kunna liknas vid en babusjka, den delbara ryska trädockan med allt mindre dockor inuti. Med andra ord visar fallstudien på ett aktörskap som, om än i strävan efter autonomi, bör förstås som inbäddat i andra aktörskap. Det fenomen som i litteraturen kallas *embedded agency* förstås där som en motsättning mellan aktörens autonomi och omgivningarnas krav. Den här fallstudien lyfter fram komplexiteten i ett självständigt aktörskap, i beaktande av den balansakt som avkrävs organisationen mellan yttre institutionella krav, inre styrbarhet och hänsynstagande till dem som organisationen enligt sina stadgar och sin mission ska vara till för.

## Referenser

- Arvidson, Malin & Lyon, Fergus (2013). Social Impact Measurement and Non-profit Organisations: Compliance, Resistance, and Promotion. *Voluntas* 25:869–886. DOI 10.1007/s11266-013-9373-6.
- Battilana, Julie & D’Aunno, Thomas (2009). Institutional work and the paradox of embedded agency. I: Thomas B. Lawrence, Roy Suddaby & Bernard Leca (red.). *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Boxenbaum, Eva & Jonsson, Stefan (2017). Isomorphism, diffusion and decoupling: Concept evolution and theoretical challenges. I: R. Greenwood, C. Oliver, T.B. Lawrence & R.E. Meyer (red.). *The Sage handbook of organizational institutionalism* (2 uppl.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications, s. 77–101.
- Brunsson, Nils & Sahlin-Andersson, Kerstin (1998). Att skapa organisationer. I: Ahrne, Göran (red.). *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Christensen, Rachel A. & Ebrahim, Alnoor (2006). How does accountability affect mission? The case of nonprofit serving immigrants and refugees. *Nonprofit Management and Leadership*, 17(2), 195–209.  
<https://doi.org/10.1002/nml.143>
- Denvall, Verner & Nordesjö Kettel (2021) Bortom det instrumentella idealet – om kunskapsanvändning i utvärderingssystem. I: Stig Linde & Kerstin Svensson (red.) *Välfärdens aktörer. Utmaningar för människor, professioner och organisationer*. Lund, Lunds universitet: Social Work Press.
- Ebrahim, Alnoor (2003). Accountability in practice: Mechanisms for NGOs. *World Development*, 31(5), 813–829.  
[https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(03\)00014-7](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00014-7)
- Ebrahim, Alnoor (2005). Accountability myopia: Losing sight of organizational learning. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34(1), 56–87.  
<https://doi.org/10.1177/0899764004269430>
- Effektfullt. <https://effektfullt.se> [Hämtad 2020-09-03].
- Frivilligorganisationernas insamlingsråds kvalitetskod, numera:  
[www.givasverige.se/kvalitet-styrning](http://www.givasverige.se/kvalitet-styrning)
- Giva Sverige a. [www.givasverige.se](http://www.givasverige.se) [Hämtad 2020-09-03].
- Giva Sverige b. <https://www.givasverige.se/kvalitet-styrning/> [Hämtad 2020-09-03].
- Helmersson, Sara (2017). *Mellan systemskap och behandling: Omförhandlingar inom ett förändrat stödfält för våldsutsatta kvinnor*. Lund: Lunds universitet.

- Johansson, Håkan, Arvidson, Malin, Johansson, Staffan & Nordfeldt, Marie (2019). *Mellan röst och service: Ideella organisationer i lokala välfärdssamhällen*. Lund: Studentlitteratur.
- Jonsson, Eskil (1998). *Narrow management: The quest for unity in diversity: A study of resource dependence and institutionalisation in nonprofit organisations: The case of the Ethiopian Evangelical Church Mekane Yesus*. Uppsala: Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Milbourne, Linda (2013). *Voluntary sector in transition*. Bristol: Policy Press.
- Moxham, Claire (2014). Understanding third sector performance measurement system design: A literature review. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 63(6), 704–726. <https://doi.org/10.1108/IJPPM-08-2013-0143>
- O'Dwyer, Brendan & Unerman, Jeffrey (2008). The paradox of greater accountability: A case study of Amnesty Ireland. *Accounting, Organizations and Society*, (33), 801–824. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2008.02.002>
- Oliver, Christine (1991). Strategic responses to institutional pressure. *The Academy of Management Review*, 16(1), 145–179. <https://doi.org/10.2307/258610>
- Power, Michael (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Scott, W. Richard (2001). *Institutions and organizations*. (2 uppl.). Thousand Oakes: Sage Publications.
- Weick, Karl (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21 (1), 1–19. <https://doi.org/10.2307/2391875>

