

Handelshögskolan i Stockholm  
Institutionen för Redovisning och Rättsvetenskap

# Att vara partner eller kontrollant

---

En studie av Sidas uppföljningskrav

Författare: Lisa Sjöblom

Handledare: Anja Hjelström

Framläggning: 12 december 2006, kl. 13-15. Sal 342

## Abstract

External forces have significant impact on organisations. This study analyzes the implications of one type of external forces in aid-focused NGOs through two qualitative case studies where it is investigated if Sida's reporting requirements have the intended effects: learning and control using a theoretical framework where it is recognised that the requirements may also result in dysfunctional behaviour: decoupling and colonisation.

The study shows that when the demands are the result of institutional pressure rather than an ambition to generate learning and control, the demands tend to be unrealistic and the NGOs therefore decouple the formal fulfilment of the demands from the actual activities.

It is argued that a partnership, which incorporates trust and dialogue, is a prerequisite, not only for learning, but also control. If these elements are lacking, the demands risk being inadequate resulting in colonisation and decoupling. Trust also seems to be significant in order to reduce the fear of exposing deficiencies in a relationship where resource dependence prevails. A partnership can therefore not be replaced by strict enforcement and the demands cannot be used exclusively to exercise control. However they have an important role to play in enhancing the partnership in a "positive trust spiral", which reduces *the need* for control.

Furthermore, the unequal distribution of resources results in a power asymmetry, hence the incentive to conceal deficiencies is difficult to eliminate and therefore a perceived need for control is reflected in the requirements. For the administrators this results in a conflict as they are to act both as inspectors and as partners fulfilling the formal requirements but also ensuring that the requirements do not result in dysfunctional behaviour. If the administrators focus on the inspection role, the result may be a "negative trust spiral". Therefore, the fact that the administrators do not fulfil formal requirements should not always be interpreted as a response to inadequate or unrealistic demands, or as a way of handling resource dependency. Instead it may be a rational response to a situation, where control is desirable, but where inspection may be perceived as a statement of distrust. As the administrators recognise that a loss of trust results in a loss of transparency and even less control from a long-term perspective, diminished control in the short-term is accepted and the formal requirements are not adhered to.

# Innehållsförteckning

Abstract .....	2
Innehållsförteckning.....	3
Förord.....	5
1. Inledning och syfte .....	6
1.1. Om styrning på distans.....	6
1.2. Uppsatsens disposition.....	8
2. Utgångspunkt – Sidas uppföljningskrav som exempel på externa styrimpulser.....	9
2.1. Aktörer som sänder styrimpulser till biståndsorganisationer.....	9
3. Frågeställning.....	11
4. Sidas uppföljningskrav som externa styrimpulser .....	11
4.1. Krav på ansökningshandlingar.....	11
4.2. Krav på ekonomisk redovisning och revision.....	12
4.3. Krav på uppföljning av effekter .....	13
4.4. Styrimpulsernas två dimensioner .....	13
4.5. Styrimpulsernas syfte .....	14
4.6. Kraven gäller ”i alla efterföljande led” .....	14
5. Teoretiskt ramverk .....	15
5.1. En deduktiv ansats.....	15
5.2. Litteraturstudie .....	15
5.2.1. Urvalsmetod .....	15
5.2.2. Urvalskriterier och källkritik.....	15
5.3. Introduktion till det teoretiska ramverket: Sidas styrimpulser och ekonomistyrning	16
5.4. Styrimpulsernas två dimensioner – att vara partner eller kontrollant? .....	17
5.4.1. Rollen som kontrollant.....	17
5.4.2. Rollen som partner .....	17
5.5. Syftet med uppföljningskraven .....	18
5.5.1. Kontroll – att minska informationsasymmetrin .....	18
5.5.2. Lärande – att lära ut eller lära sig tillsammans?.....	20
5.6. Befintlig forskning om uppföljning av biståndsorganisationers verksamhet.....	21
5.7. Särkoppling och kolonisation.....	22
6. Metod .....	23
6.1. En kvalitativ fallstudie av två biståndsorganisationer.....	23
6.2. Om intervjuer som metod för datainsamling .....	25
6.3. Kodning av data .....	26
6.4. Etik .....	27
7. Empiri och analys.....	28
7.1. Inför projektet – Empiri .....	28
7.2. Inför projektet – Analys .....	29
7.3. Efter projektet. Biståndsorganisationerna – Empiri .....	30
7.4. Efter projektet. Biståndsorganisationerna – Analys.....	32
7.5. Partnerorganisationerna – Empiri .....	35
7.6. Partnerorganisationerna – Analys .....	39
8. Diskussion.....	42
8.1. Styrimpulsernas effekter – en tentativ modell .....	43
8.2. Kontrollparadoxen – om hur kontrolldimensionen av styrimpulserna inte alltid bidrar till kontroll.....	45
8.3. Partnerskapsdimensionen som verktyg för lärande – ett fält för framtida forskning.	48

8.4. Hur styrimpulsernas två dimensioner relaterar till effekterna – sammanfattande kommentarer .....	49
9. Slutsatser .....	49
10. Avslutande kommentarer och framtida forskning.....	51
11. Problematisering .....	53
11.1. Inre (intern) validitet .....	53
11.2. Yttre (extern) validitet.....	54
11.3. Reliabilitet.....	54
Källförteckning .....	55
Bilaga 1. Logical Framework Approach (LFA).....	58
Bilaga 2. Intervjumall.....	59

## Förord

Sommaren 2005 arbetade jag på en organisation i Tanzania. Redovisnings- och kontrollstrukturen var otillräcklig och kompetens saknades för att förbättra den. De reviderade rapporterna var av undermålig kvalitet och revisorn inte anträffbar. Organisationen fick bidrag av två svenska organisationer som i sin tur finansierades av Sida och individuella givare. Sida ställde krav på reviderade rapporter i alla efterföljande led, besök hos revisorerna och att organisationerna kunde garantera tillförlitlig resursanvändning. Ändå begärde inte de svenska organisationerna in de reviderade rapporterna och ingen av de svenska organisationerna hade träffat revisorn.

Varför såg det ut så här? Hur såg relationen mellan de tanzaniska och svenska organisationerna ut? De svenska organisationerna var beroende av Sida för att få resurser och det tycktes troligt att finansierarna på något sätt skulle försöka styra verksamheten eller i alla fall försöka försäkra sig om att resurserna användes effektivt. Samtidigt tycktes de externa styrningsförsöken, särskilt Sidas försök, misslyckas i och med att uppställda krav inte efterlevdes. Svårigheten att få till en adekvat uppföljning tycktes därmed representera något större, det handlade inte bara om att få in rapporter i tid, det handlade om något mer. Kanske om relationer och styrning.

Förundrad och nyfiken inledde jag min studie av två svenska organisationer som på motsvarande sätt arbetade med internationellt utvecklingssamarbete (härefter benämnt som bistånd) och såg att Sidas krav inte heller där efterlevdes helt och hållet. Jag ville förstå varför så inte var fallet. Det blev en resa som inte bara har gett mig en förståelse för komplexiteten i bistånd, men som också har gett mig en inblick i svårigheten i att balansera olika prioriteringar i komplicerade beslutssituationer. Uppföljningskraven blev för mig en symbol, en viktig symbol, för de försök till styrning på distans som inte bara präglar biståndsvärlden utan många andra typer av organisationer och min studie knyter därför an till samhällsutvecklingen i stort. Kanske rymmer styrning på distans en inneboende konflikt som inte helt enkelt låter sig hanteras. Men låt oss börja från början.

# 1. Inledning och syfte

## 1.1. Om styrning på distans

Det finns [...] anledning att se med eftertanke på de finansiella och ekonomiska styrformerna kring och i organisationer. [...] Förhållandet mellan verksamhet och finansiella processer är [...] ett viktigt problemområde i det tidiga 2000-talet: hur sätts de finansiella gränserna för en verksamhet och vilka effekter uppträder av detta? (Östman,2006).

Jag vill börja min berättelse i det stora. I frågan om organisationer. Av någon anledning finns det organisationer och av någon anledning vill aktörer inom och utanför organisationerna påverka dessa organisationers beteende. Medvetet och omedvetet. Vi kan benämna dessa försök till påverkan som styrning. Vad blir effekterna av dessa försök till att styra organisationers och individers beteende? Frågan har rönt alltmer uppmärksamhet (exempelvis i Östman 2006, Charpentier och Samuelson, 1999 och Bäck m fl, 2001, återgivna i Samuelson 2004) och ”effektsynsättet” är ett paradigm som använts i flera forskningsprojekt. Synsättet innebär att forskningen syftar till att mäta ”de effekter, funktionella, såväl som dysfunktionella, som erhålls av valda styrmedel” (Samuelson, 1999).

I styrningens natur, ser vi flera viktiga tendenser. Styrningen på distans ökar i omfattning, vilket innebär att ”människor med mindre egen upplevelse och erfarenhet av de berörda verksamheterna ger allt fler styrimpulser” (Östman, 2005). Styrning på distans innebär alltså att styrimpulser från utomstående (externa styrimpulser) blir fler och får mer genomslag. En samhällsutveckling där ”allt fler människor och organ har ägnat sig åt resursfördelning och effektivitetsbedömning av vad andra utför” (Östman 2006) är kanske inte önskvärd, men dock ett faktum. Samtidigt blir det allt viktigare att mäta utfallet, vilket kan få ett antal oavsedda konsekvenser som dock sällan beaktas. Mätbara resultat ersätter svårdefinierade behov som utgångspunkt för organisationers dimensionering (Östman 2006).

Motsvarande tendenser kan observeras i det svenska civilsamhället. Medlemmarna, som tidigare utgjorde grunden för det organisationssverige som byggts upp kring folkrörelsebegreppet, minskar nu i antal och deras frivilliginsatser ersätts av anställda och volontärer som inte har formellt inflytande i organisationerna. Utvärderingar och revisioner, som genomförs av utomstående aktörer, får allt större vikt för styrningen och kontrollen av organisationerna (Wijkström och Einarsson, 2006).

Språkbruket förändras i takt med att näringslivsretoriken får genomslag i såväl offentlig sektor som det civila samhället och näringslivsmodeller för kontroll och styrning vinner därmed alltmer acceptans. I det civila samhället sker inlån via konsulter och anställda eller medlemmar i styrelser som har bakgrund i näringslivet och indirekt via interaktionen med den offentliga sektorn där ett marknadsbaserat tänkande blir alltmer dominerande (Wijkström och Einarsson, 2006 samt Hailey

och Smillie, 2000 återgivet i Lewis, 2001). Det finns behov av att förstå och tolka effekterna av denna samhällsutveckling.

I organisationer, där verksamhetens grund utgörs av en ambition att tillfredsställa samhällsliga behov snarare än att generera vinst (exempelvis idéburna organisationer eller offentlig sektor), får tendenserna dramatiska konsekvenser. I sådana organisationer *används resurser* för att möjliggöra verksamheten. I det skiljer man sig från organisationer med vinstsyfte (exempelvis företag) där syftet med verksamheten är att *generera resurser* (Gustafson 2006). Men verksamheten måste ändå på något sätt förhållas till de finansiella ramarna som trots allt möjliggör eller omöjliggör organisationens existens. Samtidigt är det svårt att utvärdera organisationens resultat (för diskussion kring svårigheten att mäta utfall och kvalitet i offentliga och idéburna organisationer se exempelvis Östman, 2006; Mayston, 1999 samt Hodges och Mellet, 1999 återgivet i Olson et al, 2001; McGill och Wooton, 1975 återgivet i Lewis, 2001, Wijkström och af Malmborg, 2005; Edwards och Hulme, 2002). I offentliga och idéburna organisationer utgör ovanstående ett av styrningens grundproblem. Hur ska utfallet mätas när det inte längre räcker med vaga målformuleringar och en ambition att tillgodose mänskliga behov? Kan försöken att mäta verksamheten i sig ge upphov till oförutsedda konsekvenser?

Kritiska röster höjs där det varnas för de negativa konsekvenserna av den styrning som i allt högre utsträckning sker på distans med en fokus på utfall och mätbara resultat. Risken finns att den ekonomiska rationaliteten och ritualerna för verifikation i allt högre utsträckning kan komma att dominera över andra, alternativa synsätt (Östman 2006, Power, 1998). Det finns därför ett behov, inte bara av att utvärdera verksamheter utan också utvärdera effekterna av själva utvärderingen (Power, 1998, Olson et al, 2001). Det kan således ses som ett problem att det civila samhället blir allt mer slutet eftersom utrymmet för alternativa modeller och tankesätt blir mindre (Wijkström och Einarsson, 2006).

Kunskapsläget är gott och växer kontinuerligt vad gäller styrning i offentlig sektor (se exempelvis Olson et al, 2001, Kurunmäki et al, 2003 och Kurunmäki och Miller, 2006). I denna uppsats avser jag därför ge en inblick i en sektor som inte har studerats i samma utsträckning: det civila samhället.

Jag har vidare valt att undersöka en specifik del av det civila samhället: idéburna organisationer som arbetar med bistånd (härefter benämnda som biståndsorganisationer). I biståndsvärlden har yttre och inre styrimpulser medfört att begrepp som ”styrning”, ”ledning”, ”kontroll” och ”måluppfyllelse” har blivit föremål för allt intensivare diskussion, vilket också har medfört förändringar i biståndsorganisationers sätt att organisera sig och bedriva sin verksamhet. Representanter för biståndsorganisationer menar exempelvis att en näringslivsretorik får alltmer fäste, vilket medför fler krav på formaliserad uppföljning. Med andra ord har det blivit allt viktigare att genom *skrivna dokument* och *dokumenterade rutiner*, dels kunna visa *hur* organisationens resurser har använts, men också visa vilka *resultat* som har uppnåtts. Det tycks således ske en utveckling i biståndsvärlden som är i linje med de ovan beskrivna tendenserna.

**Syftet med denna uppsats är därför att studera effekterna av styrning på distans i svenska biståndsorganisationer.**

## **1.2. Uppsatsens disposition**

Uppsatsen är strukturerad enligt följande upplägg. **Kapitel 2** presenterar uppsatsens utgångspunkter. Vilka är de externa styrimpulser som påverkar svenska biståndsorganisationer? Jag kommer att visa hur Sidas uppföljningskrav utgör viktiga styrimpulser som tycks vara del av den samhällsutveckling där externa styrimpulser ökar i omfattning och där alltför krav ställs på formaliserad utvärdering av måluppfyllelse. Jag kommer att argumentera för att det därför är av intresse att studera vad som händer i svenska biståndsorganisationer och i relationerna med deras lokala samarbetspartners (härefter benämnda som partnerorganisationer – för vidare beskrivning se kapitel 2) som en effekt av Sidas uppföljningskrav. Diskussionen mynnar ut i uppsatsens frågeställning **kapitel 3**.

I **kapitel 4** kommer jag att ge en redogörelse för uppföljningskravens innehåll och diskutera styrimpulsernas två dimensioner: rollen som partner och rollen som kontrollant samt det som Sida anser är önskvärda effekter av kraven: kontroll och lärande.

I **kapitel 5** presenteras det teoretiska ramverk som utgör ansatsen för den deduktiva studien. Ramverket rymmer dels styrimpulsernas två dimensioner: Sida som partner och Sida som kontrollant och ger en teoretisk förståelse för Sidas syfte med kraven. Enligt Sida är syftet med uppföljningskraven att uppnå kontroll och lärande och detta ska uppnås ”i alla efterföljande led”. Den befintliga forskningen ger dock indikationer på att resultatet av uppföljningskrav istället kan bli särkoppling och kolonisation.

I **kapitel 6** beskrivs metoden som har använts vid genomförandet: en kvalitativ fallstudie av två svenska biståndsorganisationer med intervjuer som metod för datainsamling. Vidare beskrivs tillvägagångssättet för kodning av data samt de etiska överväganden som har gjorts.

I **kapitel 7** redogörs för det empiriska materialet och resultaten analyseras utifrån det ovan beskrivna ramverket. Analysen avser framför allt besvara två frågor:

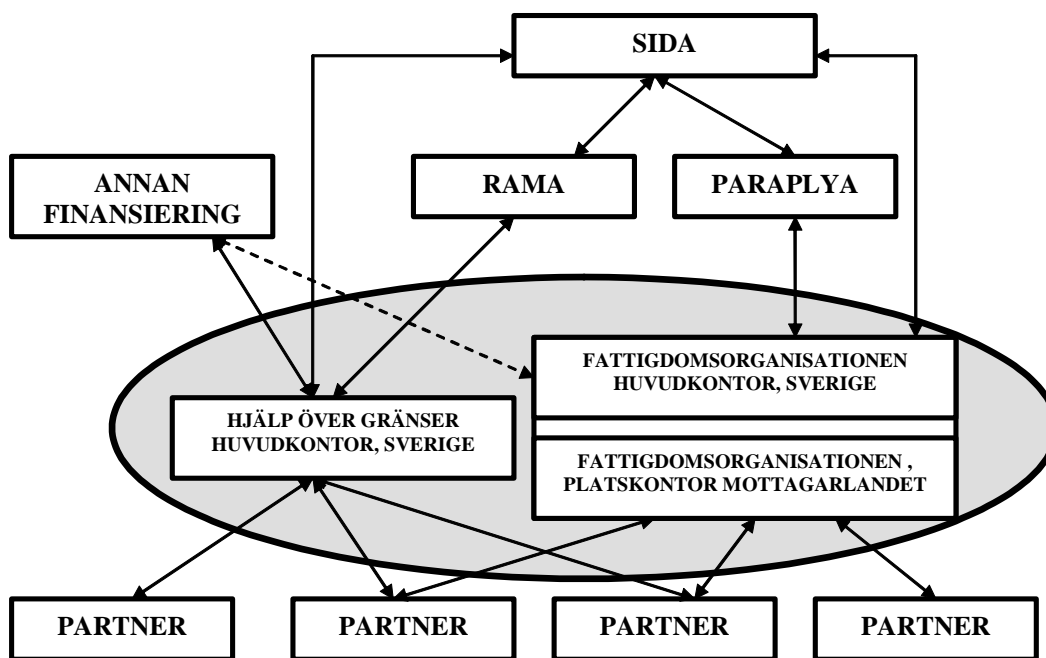
- Resulterar uppföljningskraven i kontroll och lärande eller ser vi tendenser till särkoppling och kolonisation?
- Hur kan vi förstå effekterna? Vad är det som avgör vilka effekter uppföljningskraven får?

Diskussionen i **kapitel 8** sammanfattar slutsatserna från kapitel 7. Jag argumenterar för att det föreligger ett paradoxalt förhållande mellan kontrollantdimensionen av styrimpulserna och syftet att uppnå kontroll eftersom det ibland är ändamålsenligt att kontrollera mindre i syfte att på lång sikt uppnå mer kontroll. Jag sammanfattar några tankar kring lärprocessen och diskuterar möjligheterna för framtida forskning.

I **kapitel 9** sammanfattas slutsatserna och i **kapitel 10** analyserar jag vilka generella slutsatser kring styrning på distans som kan dras utifrån studiens resultat och ger ytterligare några förslag på områden för framtida forskning. **Kapitel 11** utgör en problematisering av studiens genomförande och slutsatser.

## 2. Utgångspunkt – Sidas uppföljningskrav som exempel på externa styrimpulser

### 2.1. Aktörer som sänder styrimpulser till biståndsorganisationer



Figur 1

För att undersöka effekterna av styrning på distans i svenska biståndsorganisationer är det inledningsvis av vikt att identifiera de väsentliga aktörer som sänder styrimpulser till biståndsorganisationer. Jag vill därför, i figur 1, ge en överblick av hur biståndet är organiserat.

Sida är den statliga myndighet som har i uppdrag att kanalisera den andel av den årliga budgeten som riksdagen har beslutat ska användas till bistånd utifrån regleringsbrevet där det specificeras *hur* resurserna ska användas. Mer än en miljard av det årliga, statligt finansierade biståndet kanaliseras genom svenska biståndsorganisationer (ibland används andra benämningar som enskilda organisationer, Non Governmental Organisations, Non Profit Organisations, idéburna/ideella biståndsorganisationer, civila samhället m.m.). Jag har i min studie tittat på två, svenska biståndsorganisationer som har fått fingerade namn (Fattigdomsorganisationen och Hjälp Över Gränser).

En del av bidragen (vilket är den benämning som härefter används för de finansiella medel som Sida erhåller) får Fattigdomsorganisationen och Hjälp Över Gränser direkt från Sida. Det biståndet är ”uppdragsbistånd” som baseras på att organisationen har särskild kunskap inom ett område, exempelvis barn, HIV/AIDS eller demokratifrågor. Samarbete sker då med en specifik enhet på Sida, till exempel Enheten för demokratisk samhällsstyrning eller Hälsoenheten.

Sida vill också stödja den idéburna sektorn (det civila samhället) i mottagarländerna, vilket görs genom ”folkrörelseanslaget” som kanaliseras genom en typ av organisation som kallas ”ramorganisationer” från en särskild avdelning på Sida: SEKA, Enheten för Samverkan med Enskilda Organisationer. Det finns 14 ramorganisationer som har avtal med Sida. Anledningen till att en del bistånd kanaliseras genom dessa organisationer är att Sida inte har tillräckligt med resurser för att handlägga bistånd till alla biståndsorganisationer i Sverige. Fattigdomsorganisationen och Hjälp Över Gränser får bidrag från olika ramorganisationer: Rama och Paraply, som också är fingerade namn.

Organisationerna finansieras också på andra sätt, exempelvis genom gåvor från medlemmar, individer och företag, genom lotteri- eller klädförsäljning. Medlemmarna har formell makt i organisationerna och kan därför styra organisationens inriktning. De individuella givarna och företagen utövar viktig styrning i så mån att man kanske ger pengar till en annan organisation om ens krav inte tillgodoses.

Det finns således ett antal aktörer som sänder styrimpulser till svenska biståndsorganisationer och Sida utgör en viktig, extern aktör. Relationen mellan Sida och organisationerna är särskilt intressant av flera skäl. Till skillnad från individuella givare och företag har Sida en uttalad ambition att på något sätt utöva inflytande över de organisationer som erhåller Sida-bidrag. Samtidigt baseras relationen, till skillnad från exempelvis medlemmarnas relation till organisationen, inte på ägandeskap och ett formellt inflytande. Sida kan endast utöva inflytande på organisationerna inom den avtalsbaserade relation som organisationerna har valt att ingå i. Inflytandet kan dock vara betydande eftersom Sida är en viktig finansiär. Det har därutöver skett en viktig förändring i karaktären på relationen mellan Sida och biståndsorganisationerna. Relationerna, som tidigare var informella, har nu ersatts med avtalsbaserade samarbeten där uppföljningskraven är omfattande och formaliserade. Sidas uppföljningskrav utgör således ett exempel på hur externa styrimpulser i allt större utsträckning påverkar svenska biståndsorganisationer. I syfte att undersöka effekterna av styrning på distans har jag därför valt att undersöka vilka effekter som Sidas uppföljningskrav ger upphov till.

Sidas uppföljningskrav utgör en väsentlig del av den styrning som Sida utövar på svenska biståndsorganisationer. Uppföljningskraven kan ses som en del av den samhällsutveckling där externa styrimpulser med fokus på mätbara resultat och formaliserad uppföljning får viktiga implikationer för organisationer i det civila samhället. Förhoppningsvis kommer min studie inte enbart tillhandahålla ett svar på min undran om varför krav i en tanzanisk organisation inte tillgodosågs utan också säga något om samhällsutvecklingen – i det civila samhället och i stort.

### 3. Frågeställning

Syftet med uppsatsen är att studera **effekterna av styrning på distans i svenska biståndsorganisationer**. Jag menar att Sidas uppföljningskrav utgör ett exempel på sådana externa styrimpulser och att det därför är av intresse att studera vad som händer i svenska biståndsorganisationer och i relationerna med deras partnerorganisationer som en effekt av dessa krav. Den fråga som jag avser besvara i uppsatsen lyder:

- Hur vi kan förstå det som händer i svenska biståndsorganisationer och i relationerna med deras partnerorganisationer som en effekt av Sidas uppföljningskrav? Under vilka förutsättningar får uppföljningskraven de avsedda effekterna?

### 4. Sidas uppföljningskrav som externa styrimpulser

Så, det är ju pinsamt egentligen om vi går tillbaka 15-20 år i tiden så kunde man här per telefon, utan att ens ha skrivit en ansökan, göra upp om att få bidrag. Till exempel någon som kom tillbaka från Indien och ringde och sa att "du vi behöver en skola till det där stället", "jaja men visst hur mycket tror ni att det kommer att kosta?" Per telefon hade man det fixat. Väldigt lite skrivet papper. (Representant för svensk biståndsorganisation)

För att förstå effekterna av Sidas styrimpulser är inledningsvis av värde att få en förståelse för vad styrimpulserna utgörs av. I denna uppsats fokuserar jag på Sidas uppföljningskrav, vilka (som jag nämnt ovan) har blivit alltmer formaliserade. Det anges i ett antal skrivna dokument<sup>1</sup> vilka krav som ställs på ansökningshandlingar, effektutvärdering samt ekonomisk redovisning och revision och samtliga krav har ökat i omfattning. Därutöver finns, sedan 2004, ett krav på att organisationer som får bidrag från Sida ska kontrollera (med andra ord kvalitetssäkra) revisionen i alla efterföljande led.

#### 4.1. Krav på ansökningshandlingar

I denna uppsats anses kraven på ansökningshandlingarna vara en del av uppföljningskraven eftersom handlingarna utgör utgångspunkten mot vilket utfallet jämförs, både vad gäller användning av bidragen (ekonomisk redovisning jämförs med budget) och uppföljning av

---

<sup>1</sup>Kraven finns formaliserade i olika dokument beroende på om finansieringen sker direkt från Sida eller via ramorganisationerna. Finansieringen som sker direkt från Sida regleras av "Så arbetar Sida" (Sida, 2006a), Revisionshandledning (Sida, 2005) och standardavtal medan finansieringen via ramorganisationerna regleras av: Anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete med egeninsats (Sida, 1998), Allmänna villkor för svenska enskilda organisationer som beviljats bidrag ur Sidas biståndsanslag (Sida, 2003), Revisionshandledning för enskilda organisationer och deras revisorer (Sida, 2004), samt Sidas samarbetsavtal med ramorganisationer inklusive årliga underavtal. På en övergripande nivå föreligger dock inga väsentliga skillnader i krav, jag kommer därför inte att göra en distinktion mellan finansieringsvägarna. Jag utgår dock i min redogörelse ifrån det mer detaljerade materialet som har utarbetats som underlag för folkrörelseanslaget eftersom det är därigenom som organisationerna får en större andel av sina Sida-bidrag

effekter (måluppfyllelse jämförs med uppsatta mål). Ansökan utgör även grunden för huruvida bidrag beviljas eller inte.

Sidas relationer med de svenska organisationerna är avtalsbaserade och kräver att relationerna i alla efterföljande led också bygger på avtal. Ansökan om bidrag ska innehålla en beskrivning av mottagande organisation, verksamheten som bidrag söks till samt budget uppdelad i delposter. Budgeten som Sida har godkänt ska följas och uppföljningen ska bestå av både resultatrapportering och ekonomisk redovisning (Sida, 2003).

Logical Framework Approach (LFA) ska användas som planeringsverktyg. LFA är en modell som enligt en trappstegsmetod där målsättningen för projekt utarbetas på ett systematiskt sätt utifrån problemställningen. Enligt LFA ska organisationerna identifiera relevanta indikatorer och mäta utgångsläget, vilket sedan utgör ett underlag för uppföljningen. Den intresserade läsaren finner mer information om LFA i bilaga 1.

## **4.2. Krav på ekonomisk redovisning och revision**

Kraven på ekonomisk redovisning inkluderar

- balansräkning och resultaträkning,
- projektförteckning,
- egeninsatsredovisning, volontär- och praktikantredovisning, administrationsbidrag, reserverade medel, samt återbetalning av ej nyttjade medel.

Enligt "Sidas revisionshandledning för enskilda organisationer" (Sida, 2004) måste organisationer med Sidastöd, med rimlig bedömning av väsentlighet och risk, garantera att bidragen använts såsom avsetts i alla efterföljande led. I revisionshandledningen rekommenderas att organisationerna kräver årsrapporter där organisationens kompletta verksamhet redovisas. Sker inte detta bör åtminstone organisationerna redovisa en budget för projektet som ansökan gäller och därefter tillhandahålla en reviderad rapport där utfallet redovisas. Sida kräver med andra ord en "obruten kedja av rapporter med tillhörande revisionsintyg ända till och med den slutliga bidragsmottagande organisationen" (Sida, 2004).

När bidraget överstiger 200 000 kr är organisationen skyldig att använda en kvalificerad revisor (auktoriserad eller godkänd) och revisorn är skyldig att i sin granskning uttala sig om organisationens interna kontroll avseende revisionen i alla efterföljande led som den granskade organisationen förmedlar bidrag till (Sida, 2004). Den svenska organisationen är skyldig att säkerställa att mottagarorganisationen i verksamhetslandet har en riktig och fullständig redovisning samt har kapaciteten att använda och redovisa bidraget mot överenskommen budget och aktivitetsplan (Sida, 2003). Därutöver har handläggaren på den svenska organisationen ansvar för att revisorn i det mottagande landet är tillförlitlig. Det innebär att "[v]id utvärderingar och vid svenska enskilda organisationers besök i samarbetsländerna bör en uppföljning av

revision finnas med som en del av arbetet” och att organisationen har ett ansvar att granska licensiering, erfarenhet, medlemskap i branschorganisation och medlemskap i internationella nätverk (Sida, 2004).

### **4.3. Krav på uppföljning av effekter**

Sida betonar i ”Anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingsarbete med egeninsats” (Sida, 1998) organisationernas kvalitetssäkrande ansvar. Sida vill också att effekterna av projektet ska kunna mätas och inget projekt avslutas förrän en slutrapport har inkommit (Sida, 2001).

Utifrån de indikatorer, som under planeringsfasen har utarbetats i enlighet med LFA-metodologin, ska genomförda insatser följas upp genom att utfallet jämförs med utgångsläget och de uppsatta målen. LFA ses som *ett verktyg* för resultatstyrning, vilket innebär att omprövningar och förändringar i den utstakade vägen ses som en naturlig del av processen (Sida, 2006b).

Enligt Proposition 2002/03:122. *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling* ska samtidigt uppföljningen bli noggrannare, vilket också är ambitionen i Parisdeklarationen (Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005) som Sverige undertecknade på högnivämötet i Paris 2005. Sida anser att den löpande uppföljningen idag i alltför stor utsträckning handlar om budgetanvändning och inte i tillräckligt stor utsträckning mäter verksamhetens resultat och LFA används främst som planeringsverktyg (Sida, 2006b).

Sida vill inte i alltför stor utsträckning styra hur organisationerna genomför uppföljning av projektens effekter utan överlåter åt organisationerna att utarbeta indikatorer som mäter måluppfyllelse. Sida ställer dock krav på att vissa frågor ska ”mainstreamas” vilket innebär att exempelvis HIV/AIDS, miljöfrågor, fattigdomsperspektivet och jämställdhet ska genomsyra alla projekt som Sida bidrar till att finansiera och att varje projekt ska följas upp utifrån kriterier som mäter dessa aspekter utöver projektets målsättning.

Sammanfattningsvis utgör uppföljningskraven viktiga styrimpulser och det är viktigt att förstå i vad kraven består av för att möjliggöra den analys av effekterna som uppsatsen i övrigt behandlar. Som jag ovan har beskrivit ställer tar uppföljningskraven sig uttryck både i detaljerade krav (vilket särskilt präglar uppföljningskraven gällande ekonomisk redovisning och revisionen) och i övergripande riktlinjer (vilket framför allt beskriver hur effektutvärdering ska genomföras).

### **4.4. Styrimpulsernas två dimensioner**

För att förstå effekterna av Sidas uppföljningskrav finns också ett behov av att förstå och tolka uppföljningskravens olika dimensioner. I retoriken vill Sida inte bara tillförsäkra att bidragen används på ett effektivt och korrekt sätt. Sida vill också vara med och påverka organisationernas

verksamhet genom vad som benämns som ett partnerskap, vilket innebär att relationen ska vara dialogbaserad och ska ske på jämlika villkor. Sidas styrimpulser rymmer således två dimensioner: kontrollant- och partnerskapsdimensionen. Dels ska man agera kontrollant och tillse att bidragen använts på ett ändamålsenligt sätt, dels ska man agera som partner och delta i en dialog på lika villkor om verksamhetens utformning. Uppföljningskraven utgör redskap som kan användas i på olika sätt beroende på vilken roll Sida spelar. Men beroende på hur Sida spelar sin roll kommer förmodligen uppföljningskraven också att få olika effekter.

#### **4.5. Styrimpulsernas syfte**

Det finns också ett behov av att förstå och tolka Sidas syfte med uppföljningskraven eftersom en lämplig utgångspunkt av styrimpulsernas effekter torde vara det utfall som Sida ser som önskvärt. Enligt Sida syftar uppföljningskraven till såväl kontroll som lärande. Man försöker ”hitta former för ett planerings- och uppföljningssystem som skall redovisa vilka resultat och effekter som uppnås med de insatser som organisationer genomför med finansiering genom EO-anslaget. Dessa metoder ska möjliggöra såväl kontroll som lärande.” (Sida, 2006b).

Det är viktigt att poängtera styrimpulsernas två dimensioner relaterar till effekterna, men att det inte finns självklara kausalsamband. Sida som kontrollant kan, i teorin, uppnå såväl kontroll som lärande. På motsvarande sätt skulle partnerskapet kunna bidra till både kontroll och lärande.

#### **4.6. Kraven gäller ”i alla efterföljande led”**

Även om organisationerna erhåller finansiering från Sida på olika sätt, dels direkt och dels via ramorganisationer ska detta inte (åtminstone inte enligt de formella kraven) påverka vilka krav som organisationerna förväntas leva upp till eftersom Sidas uppföljningskrav gäller ”i alla efterföljande led”. Det innebär att en organisation som mottar Sida-finansiering och vidareförmedlar bidrag till en annan organisation är ansvarig för att samma krav ställs på den organisationen. I denna uppsats analyseras inte relationen med ramorganisationerna utan jag fokuserar på de implikationer som Sidas styrimpulser får på biståndsorganisationerna och deras relationer med partnerorganisationer. I redogörelsen för det empiriska materialet har fokus således varit på relationen till Sida och ingen distinktion har gjorts mellan den relation som föreligger när bidragen erhålls via ramorganisationer och när bidragen erhålls direkt från Sida. Detta är en förenkling som är nödvändig för att uppsatsens komplexitet inte ska bli ohanterlig och motiveras med att inga avgörande skillnader i effekter har framkommit mellan de olika finansieringsvägarna.

Kravet på efterlevnad ”i alla efterföljande led” får en annan viktig implikation. Det innebär att uppsatsen inkluderar en analys av vad som händer i relationen mellan de svenska organisationerna och deras partnerorganisationer. Liksom Sida bedriver de svenska biståndsorganisationerna lite verksamhet i egen regi. Istället har samarbeten inletts med lokala

partnerorganisationer (till exempel den tanzaniska organisation där jag arbetade) som är baserade i mottagarlandet och som ansvarar för att bedriva den faktiska, biståndsrelaterade verksamheten. Den svenska organisationen måste därför vidareförmedla Sidas krav nedåt i kedjan och se till att man får den information som krävs för att tillgodose Sidas önskemål. Vi kan tänka oss att biståndsorganisationerna gör det utifrån ett partnerskaps- eller kontrollorienterat perspektiv.<sup>2</sup>

## 5. Teoretiskt ramverk

### 5.1. En deduktiv ansats

Jag kommer nedan att beskriva det teoretiska ramverk utifrån vilket jag avser besvara uppsatsens frågeställning. Min uppsats är således av deduktiv karaktär. Jag använder mig av det teoretiska ramverket för att diskutera styrimpulsernas två dimensioner, men också för att ge en teoretisk förståelse av de effekter som Sida ser som önskvärda: kontroll och lärande. Jag kommer att använda mig av två skilda perspektiv, som i viss mån står i motsats till varandra. Jag har dock inte ambitionen att i min studie bevisa eller motbevisa regelrätta hypoteser som skulle ha kunnat formuleras utifrån mitt teoretiska ramverk utan i så mån bör teorierna snarare betraktas som en inspirationskälla.

### 5.2. Litteraturstudie

#### 5.2.1. Urvalsmetod

Jag har gjort en omfattande litteraturgenomgång, dels genom litteratur- och databassökningar dels genom att be forskare inom det studerade området om litteraturtips. Därutöver har jag använt källor som jag har funnit genom referenser i artiklar och böcker. Litteraturgenomgången har kompletterats med studier av material från organisationerna samt Sida. På Sida har materialet dels tillhandahållits av intervjuobjekt, men också genom egna sökningar i Sidas publikationsdatabas där nyckelorden avtal, anvisningar, villkor, revision, utvärdering, logical framework approach har använts.

#### 5.2.2. Urvalskriterier och källkritik

Ambitionen har varit att välja källor som är så aktuella som möjligt. I vissa fall har dock relevanta källor använts trots att deras publikationer är upp till trettio år gamla. I de allra flesta fall har detta motiverats med att källorna är relevanta och att teoretikerna fortfarande är auktoriteter inom ett visst område. I en ambition att säkra källornas kvalitet har jag, i så stor utsträckning som möjligt, använt mig av primärkällor. I vissa fall har dock inte originalverken funnits tillgängliga i Sverige. Jag har också försökt att använda de teoretiker som andra forskare ofta refererar till i

---

<sup>2</sup> En viktig diskussion, som dock inte ryms inom ramen för denna uppsats är vad de svenska biståndsorganisationernas existensberättigande ligger i. Varför upprättar inte Sida relationer direkt med de lokala partnerorganisationerna?

syfte att bygga ett teoretiskt ramverk som baseras på väl etablerade teorier (med inspiration av Merriam, 1998).

### 5.3. Introduktion till det teoretiska ramverket: Sidas styrimpulser och ekonomistyrning

Sidas styrimpulser i form av uppföljningskrav rymmer, som beskrivits ovan, två dimensioner: kontrollantrollen och partnerskapsrollen och de avsedda effekterna är kontroll och lärande. Innan jag diskuterar hur de två dimensionerna och de önskvärda effekterna kan förstås teoretiskt kommer jag att ge min tolkning av hur Sidas styrimpulser relaterar till olika styrningsbegrepp.

Begreppet ”styrning” kan avse ett antal företeelser. I denna uppsats används två begrepp: ”externa styrimpulser” vilket inte bör sammanblandas med ”ekonomistyrning” (jfr. engelskans begrepp ”management control”). Medan styrimpulserna i denna uppsats definieras som alla de impulser med effekter på organisationer (jfr. Östmans tankegångar) utgör ekonomistyrning en intern process (även om externa aktörer kan delta) som syftar till organisatorisk måluppfyllelse (se exempelvis Anthony, 1975 återgivet i Lind 2004, Otley, 1999). Sidas uppföljningskrav utgör en extern styrimpuls, men de kan få implikationer för och utgöra en del av ekonomistyrningen i biståndsorganisationerna och deras partnerorganisationer.

Det jag studerar i min uppsats är **inte** ekonomistyrningens effekter utan de externa styrimpulsernas effekter. Med effekter avser jag ”faktiska effekter jämfört med avsedda effekter”. Sidas avsedda effekter är kontroll och lärande. Eftersom både kontroll och lärande utgör en del av ekonomistyrningen och uppföljningskraven kan *användas* i ekonomistyrningen kommer min studie att relatera till frågan om hur Sidas styrimpulser påverkar ekonomistyrningen, både i de svenska organisationerna och i deras partnerorganisationer, men detta kommer inte att utgöra en framträdande del av analysen.

Ett alternativt synsätt hade kunnat vara att tolka relationen mellan Sida, de svenska biståndsorganisationer och partnerorganisationerna i termer av en process där Sida på samma sätt som ”ledande befattningshavare” *tillförsäkrar att resurser erhålls och används effektivt i syfte att nå organisationens mål* (Anthony, 1975 återgivet i Lind 2004). Då skulle teorier om ekonomistyrning ha kunnat användas för att förstå hur Sida, genom uppföljningskraven, försöker styra de svenska organisationerna och deras partnerorganisationer och vilka effekterna blir av dessa försök till styrning. Med den tolkningen skulle Sida, svensk biståndsorganisation och partnerorganisation ha setts som delar i en och samma entitet där Sida utgjorde den styrande enheten. Kontrollantdimensionen skulle ha kunnat ses som en regelbaserad byråkratisk styrning och partnerskapsdimensionen som en förtroendebaserad klanstyrning (enligt Ouchis modell, 1979). Jag har dock valt att inte använda detta synsätt eftersom partnerskapsdimensionen rymmer mer än styrning; det handlar om att arbeta för gemensamma mål på lika villkor. Att benämna partnerskapet som förtroendebaserad styrning vore därför en alltför onyanserad förenkling. Istället ser jag uppföljningskraven som externa styrimpulser som rymmer två dimensioner.

## 5.4. Styrimpulsernas två dimensioner – att vara partner eller kontrollant?

Jag har sökt efter begrepp som kan karaktärisera Sidas styrimpulser på ett sätt som ger oss förståelse för vad de rymmer. Jag har slutligen valt att använda Sidas egna begrepp: rollen som kontrollant och rollen som partner. Beroende på om Sida agerar som kontrollant eller som partner kan vi se på Sidas styrimpulser utifrån olika perspektiv och de styrimpulser som biståndsorganisationerna i sin tur sänder till de lokala partnerorganisationerna kan också beskrivas utifrån dessa olika dimensioner. Styrimpulsernas två dimensioner är nära förknippade med de roller som kravställarna spelar och i diskussionen och slutsatsen kommer jag att visa hur rolltolkningen och de olika dimensionerna av styrimpulserna påverkar huruvida styrimpulserna får avsedda effekter.

### 5.4.1. Rollen som kontrollant

Det viktiga i kontrollantrollen är att Sidas uppföljningskrav, utifrån detta perspektiv, är en del av en styrprocess där kravställaren (vilket avser Sida eller den svenska biståndsorganisationen) är att betrakta som en extern aktör. Kravställaren försöker, genom uppföljningskraven, kontrollera och följa upp att bidragen har använts på ett ändamålsenligt sätt.

Kontrollantrollen är nära förknippad med ”finansiärrollen”. Sida tillhandahåller organisationerna med resurser och vill försäkra sig om att investeringen har gett avkastning. I biståndet genereras få konkreta produkter och effektiv resursanvändning måste därför säkras och demonstreras på något annat sätt, vilket skulle kunna förklara det faktum att Sida ställer en rad krav på organisationerna i form av effektuppföljning, ekonomisk redovisning och revision av den ekonomiska redovisningen. Biståndsorganisationerna är finansiella intermediärer och måste också tillförsäkra effektiv resursanvändning.

Kanske kan vi således tänka oss att kontrollantrollen utövas i något som liknar det som Östman (1993, 2005 och 2006) karaktäriserar som den vertikala styrprocessen, att Sida då anammar en investerar- eller ägarroll. Utgångspunkten är att Sida styr på distans, det finns ett avstånd mellan Sida och organisationerna som finansieras av Sida-bidrag. Även om jag här lånar terminologin från Östman (1993, 2005 och 2006) innebär således min modell en tolkning av Östmans begrepp som kanske inte riktigt låter sig göras. Östman fokuserar på aktörer: ägare, producenter, anställda och brukare medan jag fokuserar på roller.

### 5.4.2. Rollen som partner

Uppföljningskraven kan också ses som ett försök från Sida att närma sig organisationerna. Man vill skapa ett partnerskap där man gemensamt utformar verksamheten på ett sätt som möjliggör så bra resultat som möjligt. Då blir uppföljningskraven en del av en process där uppföljningen

används av Sida för att i en dialog med de svenska biståndsorganisationerna och deras partnerorganisationer följa upp och förbättra verksamheten. Kanske deltar Sida då mer i något som skulle kunna ses som en horisontell styrprocess. Jag lånar återigen terminologin från Östman, men jag definierar framför allt processen utifrån olika roller. Det som karakteriserar den horisontella processen är, enligt min definition att alla aktörer deltar i en gemensam process på, i så stor utsträckning som möjligt, lika villkor i syfte att uppnå gemensamma mål.

De svenska biståndsorganisationernas kan välja att sända kraven vidare utifrån ett partnerperspektiv eller ett kontrollantperspektiv. Vilken roll biståndsorganisationerna väljer att spela påverkas naturligtvis av vilken dimension som präglar Sidas styrimpulser, men biståndsorganisationerna har frihet att välja ett eget förhållningssätt.

Sammanfattningsvis menar jag att Sidas styrimpulser i form av uppföljningskrav rymmer två dimensioner. En dimension där Sida agerar som kontrollant och vill försäkra sig om att resurserna används ändamålsenligt och en dimension där Sida tillsammans med organisationen i ett partnerskap vill utforma och följa upp verksamheten för att främja måluppfyllelse. Biståndsorganisationerna kan därefter välja att i sin relation till partnerorganisationerna vidareförmedla kraven genom att agera som kontrollant eller som partner. Beroende på vilken dimension som är dominerande i Sidas och de svenska biståndsorganisationernas rollutövande kommer förmodligen effekterna att skilja sig åt. Hur kan vi då teoretiskt förstå Sidas avsedda effekter?

## **5.5. Syftet med uppföljningskraven**

Styrimpulserna syftar till kontroll och lärande. Jag har i denna uppsats valt att teoretiskt utgå ifrån dessa två begrepp för att studera effekterna av styrning på distans. Vad är egentligen kontroll och lärande? Jag kommer nedan att beskriva det teoretiska ramverk som jag har valt att använda för att kunna förstå när styrimpulserna kan sägas ha gett de avsedda effekterna. Jag tolkar kontroll som att Sida lyckas minska informationsasymmetrin och lärande i termer av kunskapsöverföring. Eftersom såväl kontroll som lärande är mångtydiga begrepp, som definieras på flera olika sätt bör nedanstående teoretiska ramverk ses som *en av flera möjliga* tolkningar av begreppen. Jag har valt nedanstående tolkningar eftersom jag menar att de bidrar till en djupare förståelse för effekterna av Sidas uppföljningskrav.

### **5.5.1. Kontroll – att minska informationsasymmetrin**

Jag menar att klassisk agentteori kan användas för att förstå kontrollaspekten av uppföljningskraven. Enligt agentteorin har en aktör (principalen), som ger i uppdrag åt en annan aktör (agenten) att utföra uppgifter å principalens räkning, anledning att tro att agenten inte alltid kommer att agera i enlighet med principalens preferenser om båda parterna är rationella aktörer med ambitionen att maximera sin egen nytta (Jensen, 2000). Den ursprungliga agentteorin diskuterar de problem som uppstår i en kontraktbaserad relation på grund av mänskliga och organisatoriska egenskaper (exempelvis begränsad rationalitet och riskaversion) samt det faktum

att det föreligger informationsasymmetri, vilket gör det svårt för principalen att utvärdera agentens prestation (Lubatkin et al, 2005). Vidare utgör agent-principalproblematiken grunden för de problem som uppstår när ägandet separeras ifrån verksamheten i företag (Lubatkin et al, 2005; Jensen och Meckling, 1976). Styrning handlar, utifrån detta perspektiv, om att lösa problemet med hur relationen mellan ägare (principal) och ledning (agenter) i en firma ska utformas för att ge ledningen incitament till att agera på ett sätt som maximerar ägarnas avkastning. En central del i detta problem är att minska problemet med informationsasymmetrin genom exempelvis övervakning, incitamentstrukturer som består en kombination av belöningar och bestraffningar (Lubatkin et al, 2005).

Teorin är därför applicerbar även i relationen mellan Sida och de svenska biståndsorganisationerna. Sida (principalen) vill att de svenska biståndsorganisationerna (agenter i första ledet) och därefter partnerorganisationerna (agenter i andra ledet) ska använda biståndet på ett sätt som är effektivt och korrekt. För att uppnå dessa resultat utformar Sida kontrollstrukturer som ska ge agenterna (både i första och andra ledet) incitament att agera på det sätt som Sida anser är önskvärt.

I biståndet uppnås måluppfyllelse genom att verksamhet utförs, det vill säga genom att resurser konsumeras, snarare än att monetär avkastning skickas tillbaka till ägarna. Värdet finns alltså i övertygelsen om att måluppfyllelse har uppnåtts. Denna övertygelse uppnås ofta genom att information utbyts i någon form av uppföljning. Uppföljningen ersätter således den monetära avkastningen som ägare i ett företag kräver.

Utifrån detta perspektiv blir omfattande uppföljningskrav ett rationellt sätt för Sida att försöka minska informationsasymmetrin som förmodligen blir ännu mer problematisk i biståndet, vars resultat är svåra att mäta. Till skillnad från bolaget där informationsasymmetrin *hanteras* genom att agenten får incitament att agera på ett sätt som är i enlighet med principalens preferenser försöker man *minska* informationsasymmetrin genom att ställa omfattande uppföljningskrav eftersom det är i stort sett omöjligt att i relationen mellan Sida och organisationerna att hantera informationsasymmetrin genom exempelvis individuellt utformade incitamentprogram.

Enligt agentteorin försöker principalen utforma monetära belöningsystem som ger agenten incitament att agera i enlighet med principalens intressen. I avsaknad av incitamentprogram knyts i relationen mellan Sida och organisationerna (både biståndsorganisationerna och partnerorganisationerna) uppföljningskraven till bidragen. Den underliggande logiken stöds av resursberoendeteorin som menar att organisationer anammar de organisatoriska strukturer och informationssystem som krävs av den eller de aktörer som kontrollerar de resurser som organisationen är beroende av (Pfeffer och Salancik, 1978). Även om organisationernas strategier, i resursberoendeteorin, framför allt ses i ljuset av samhälleliga förväntningar och krav, ger det grundläggande antagandet (organisationer anpassar sig för att få tillgång till resurser) oss anledning att tro att organisationerna har incitament att uppfylla Sidas krav. Utifrån ovanstående perspektiv kommer Sida följaktligen, genom sina krav, få den insyn som eftersträvas och därmed

försäkra sig om att organisationerna bedriver verksamheten på ett sätt som är i enlighet med Sidas preferenser. Detta kan ses som en form av kontroll.

### 5.5.2. Lärande – att lära ut eller lära sig tillsammans?

Lärandet rymmer två dimensioner. Den första dimensionen utgör en naturlig del av partnerskapet, där Sida tillsammans med biståndsorganisationerna och partnerorganisationerna försöker utforma en ändamålsenlig verksamhet. Utifrån detta perspektiv kan en gemensam uppföljning utifrån vissa uppföljningskrav ses som en del av en lärandeprocess. Jag menar dock att eftersom det är Sida som utformar uppföljningskraven får de också tolkningsföreträde och vilket innebär att lärandet mer blir en ”styrning ovanifrån” där man försöker lära organisationerna hur de ska bedriva sin inomorganisatoriska styrning. Utifrån detta perspektiv lär Sida ut snarare än engagerar sig i en lärandeprocess tillsammans med biståndsorganisationen och partnerorganisationerna. Man hamnar då i en roll där man befinner sig någonstans mittemellan kontrollant- och partnerrollen. Syftet är inte att kontrollera hur bidragen används, men utbytet sker inte heller på lika villkor.

Det Sida avser med organisatoriskt lärande beskrivs, utifrån detta perspektiv, inte av deskriptiva analyser av lärandeprocesser inom organisationer eller en diskussion kring hur lärandeprocesserna kan optimeras. Inte heller menar jag att forskningen kring innehållet, den kunskap som organisationer besitter och hur denna kunskap kan genereras och användas på ett sätt som förbättrar organisationens prestationsförmåga beskriver den lärandeprocess som Sida avser (Krohinkel-Karlsson, 2006). Jag menar att mer praktiskt orienterade diskussioner kring kunskapsöverföring på ett tydligare sätt ger oss en bild av det som Sida åsyftar med att uppföljningskraven ska generera lärande. Jag använder mig därför av den forskning som har gjorts kring formaliserade metoders roll i managementkonsulters arbete (Werr, 2002) och hur modeller för produktutveckling används (Engwall et al, 2005).

Werr (2002) och Engwall et al (2005) menar att formaliserade metoder och modeller erbjuder ett språk och en konceptuell ram som ökar förståelsen för uppgiften eller tjänstens innehåll och att de därigenom utgör kommunikationsverktyg. Jag menar att uppföljningskraven på motsvarande sätt erbjuder Sida en möjlighet att standardisera hur resultat av biståndet ska följas upp, något som annars kan upplevas som svårgreppbart och mångtydigt. Uppföljningskraven beskriver visserligen inte *hur* verksamheten ska bedrivas utan utgör snarare en struktur som organisationerna kan använda för att *redovisa resultaten* av verksamheten. Men de kan fortfarande ses som en metod eller en modell där riktlinjer ges för hur bistånd ska följas upp. Kraven ger därför ett verktyg för kommunikation i och med att det skapar en gemensam begreppsapparat och referensram, vilket ger en möjlighet att bygga upp partnerskapet och tillsammans diskutera biståndsorganisationernas verksamhet. På det sättet förenklar kommunikationsverktyget den gemensamma lärandeprocessen och partnerskapet, men det är fortfarande Sida som har mest inflytande över hur kommunikationsverktyget utformas.

Enligt Werr (2002) tjänar konsultmetoden också som osäkerhetsreducerare i det att den fungerar som inspirationskälla och minneshjälp för hur verksamheten ska bedrivas. På motsvarande sätt kan vi tänka oss att de externt ställda uppföljningskraven ger biståndsorganisationerna en struktur och en plattform att utgå ifrån i uppföljningen av sin verksamhet. Utifrån detta perspektiv är Sida i ännu mindre utsträckning deltagande i lärprocessen utan det handlar mer om att lära organisationerna hur de ska genomföra sin egen uppföljning och kontroll. Det blir ett försök till styrning av organisationernas inomorganisatoriska styrningsprocesser.

Slutligen menar Werr (2002) att metoden spelar rollen som kulturbärare. Uppföljningskraven är utformade utifrån ett antal normer och värderingar. Kravställandet kan därför också förstås som ett försök till att få biståndsorganisationerna att anamma en viss kultur, både internt och i relationen med partnerorganisationen.

Jag har i denna uppsats valt att definiera ”lärande” som kunskapsöverföring, det vill säga en ovanifrån styrd process. Jag har således i min datainsamling inte fokuserat på hur en gemensam lärandeprocess relaterar till uppföljningskraven utan återkommer i diskussionen (kapitel 8) kring hur detta område kan utforskas vidare.

## **5.6. Befintlig forskning om uppföljning av biståndsorganisationers verksamhet**

Det finns visst stöd för att externa uppföljningskrav kan generera organisatoriskt lärande i biståndsorganisationer. Enligt Lewis (2001) föreligger dock en konflikt mellan den kontrollerande aspekten av kraven och lärandeaspekten. Lewis (2001) menar att ett aktivt partnerskap som bygger på en kontinuerlig dialog och förhandling är en förutsättning för att partnerskapet ska generera lärande. Ett passivt partnerskap, som i alltför stor utsträckning är avtalsbaserat och länkat till tillgång till externa resurskällor, får ofta dysfunktionella konsekvenser.

Jonsson (1998) konstaterar att biståndsgivares krav kan resultera i att ledningen i den lokala partnerorganisationen utformar krav som sedan ignoreras längre ner i organisationen eftersom systemen är anpassade till givarnas krav och inte de lokala förutsättningarna, vilket skapar klyftor i organisationen. Dartington (1992 återgivet i Lewis 2001) menar att den ökade professionaliseringen av ideella organisationer riskerar att leda till en fokus på mål, snarare än målsättning, arbetsbeskrivningar snarare än roller, sofistikerade finansiella system snarare än politisk vilja. Edwards och Hulme (1992 och 1994) menar att NGOs blir mindre flexibla och innovativa när byråkratiseringen och formella uppföljningskraven ökar. Vidare leder uppföljning av mottagarorganisationer till redovisning snarare än ansvarsutkrävande och revision snarare än lärande (Edwards och Hulme, 2002). Carroll (1992 återgivet i Lewis, 2001) menar att fokus hamnar på resultat snarare än lärande och utveckling i ett längre perspektiv. Gariyo (1995), som har studerat NGOs i Östafrika menar att kraven på finansiell kontroll minskar möjligheterna till

att använda bidragen på ett flexibelt sätt där de bäst behövs. Dessutom är kraven på övervakning och uppföljning mycket tidskrävande.

Hur kan vi förstå denna kritik av uppföljning i biståndsorganisationer? Ovanstående kritik kan tolkas utifrån två teoretiska begrepp: särkoppling och kolonisation, som jag menar står i motsatsförhållande till kontroll och lärande.

## 5.7. Särkoppling och kolonisation

Power (1997) menar i sin klassiska kritik av styrning på distans ”The Audit Society – Rituals of Verification” att förbättrad finansiell kontroll, minskat slöseri med resurser, eliminering av korruption och ökade incitament för kvalitetsförbättringar är önskvärda resultat av organisatorisk verksamhet, men att inte tillräcklig uppmärksamhet ägnats åt de negativa konsekvenserna som kan uppkomma i strävan efter dessa ideal.

Power utgår ifrån revision som fenomen men boken utgör en, i det närmaste existentiell, kritik mot försök till styrning på distans. Powers väsentliga bidrag är att han visar hur revisionen, vars betydelse ökat som en följd av allt fler försök till styrning på distans, i sig inte ökar möjligheterna till kontroll. Enligt Power får revisionen två icke ändamålsenliga konsekvenser:

Antingen blir resultatet särkoppling där de formaliserade strukturerna separeras från verksamheten. Power utgår i sin diskussion ifrån Meyer och Rowans (1977) argumentation att organisationers formella strukturer är sociala konstruktioner som skapas utifrån rationaliserade myter som ett sätt att hantera resursberoende och institutionellt tryck. Liksom resursberoendeteoretikerna anser man således inom den institutionella teorin att organisationerna, genom anpassning till externa krav, försöker erhålla omgivningens legitimitet för att därigenom säkra sin överlevnad. Men till skillnad från resursberoendeteorin anser Meyer och Rowan inte att organisationerna agerar strategiskt och rationellt utifrån ett effektivitetsorienterat perspektiv; organisationerna kan mycket väl anamma strukturer som inte bidrar till organisationernas effektivitet, kategoriska regler och formella strukturer står tvärtom i konflikt med verksamhetsmässig effektivitet. Särkoppling utgör ett sätt att separera verksamheten från de formella strukturerna, varför organisationen kan tillgodose omgivningens krav utan att verksamheten påverkas negativt. Meyer och Rowan menar vidare att institutionaliserade organisationer försöker minimera inspektion och utvärdering av verksamheten eftersom det kan leda till att brister och avvikelser upptäcks, vilket underminerar organisationens legitimitet.

Oliver (2001) menar att särkoppling således utgör ett av flera strategiska sätt som organisationer kan använda sig av för att hantera institutionella påtryckningar. Enligt Brunsson (2002) är särkoppling den strategi som politiska organisationer med otydlig målsättning använder sig av för att tillgodose många olika intressenters krav. Eftersom organisationen omgivningens normer inte är konsistenta utan rymmer inneboende konflikter är det omöjligt för politiska

organisationer att i handling tillgodose alla krav. Därför skiljs prat, beslut och handling åt – organisationen särkopplar. Brunsson menar att ”pratet” ersätter handling och att besluten är av en sådan karaktär att de omöjliga kan implementeras.

Power menar dock att det ofta är alltför kostsamt för organisationer att helt kompartmentalisera kontrollfunktionen, vilket medför att kraven *koloniserar*. Det tycks finnas en yttligare form av kolonisation, där uppföljningen bidrar till en byråkratisering och en ”inspection overload” (Day och Klein, 1990 återgivet i Power, 1997), vilket bör skiljas från den djupare kolonisationen där organisationen anammar en ny logik, vilket innebär att värderingarna och kraven på mätbara resultat penetrerar organisationens verksamhet. Det innebär att aktiviteterna strömlinjeformas på ett sätt som inte nödvändigtvis ökar effektiviteten, men som gör verksamheten mer mätbar. En ny form av organisatoriskt språk institutionaliseras.

Uppföljningskraven kan alltså betraktas utifrån ett mer kritiskt synsätt där utgångspunkten är att formaliserad uppföljning får konsekvenser som inte är ändamålsenliga, antingen i form av särkoppling – det organisationerna rapporterar överensstämmer inte med verkligheten – eller kolonisation där organisationen anpassar sin verksamhet så att kraven kan tillgodoses trots att verksamheten påverkas på ett sätt som inte nödvändigtvis blir positivt. Jag menar att särkoppling står i motsatsförhållande till begreppet kontroll. Om kravställaren inte erhåller korrekt information då kan kravställaren inte heller sägas ha kontroll. Kolonisation är, menar jag, är en negativ form av organisatoriskt lärande. Den utgör också en ovanifrån styrd lärandeprocess. Organisationen godtar en uppsättning krav som inte är av godo för verksamheten, den lär sig att bedriva sitt arbete på ett visst sätt. Men till skillnad från kunskapsöverföringen, som utgör en form av organisatoriskt lärande med en mer positivt laddad underton, tillför lärandet inget värde till verksamheten.

## **6. Metod**

Jag kommer nu att redogöra för den metod som jag har använt mig av för att genomföra den deduktiva studie som syftar till att besvara den ovan angivna frågeställningen.

### **6.1. En kvalitativ fallstudie av två biståndsorganisationer**

Jag har valt att genomföra en kvalitativ fallstudie av två, svenska biståndsorganisationer eftersom jag vill tolka och förstå styrningens effekter (Samuelson, 1999; Yin, 2003). Eftersom min målsättning är att fånga ett mångtydigt fenomen har jag valt en kvalitativ strategi. Det innebär att uppsatsen öppnar upp för subjektiva tolkningar av det studerade fenomenet (Bryman, 2001). Min uppsats tycks lämpa sig väl för en fallstudie eftersom den är partikularistisk i det att den syftar till att studera ett särskilt fenomen. Min ambition är vidare att studien ska vara heuristisk, den ska ge läsaren en ökad förståelse för det studerade fenomenet genom att vidga perspektiven. Jag vill därför tillhandahålla läsaren med en grundlig beskrivning av fenomenet och inkludera så många

variabler som möjligt samt göra en djuplodande analys av hur variablerna förhåller sig till varandra (med inspiration från Merriam, 1998).

Jag har valt att undersöka två organisationer, framför allt för att öka studiens validitet (det vill säga undvika att slumpmässiga, icke-representativa resultat medför att studien genererar slutsatser som inte är generaliserbara) (Yin, 2003). Naturligtvis hade det varit önskvärt att undersöka ytterligare organisationer, men uppsatsens omfattning och tillgängliga resurser har inte tillåtit detta.

Vid valet av de studerade organisationerna använde jag mig av ett målinriktat, ändamålsenligt urval (Merriam, 1998), vilket innebär att jag utarbetade kriterier som organisationerna skulle uppfylla. Kriterierna var att organisationerna skulle finansiera en väsentlig del av verksamheten med Sida-medel, att organisationerna i rimlig utsträckning skulle kunna sägas vara representativa för svenska organisationer som emottar Sida-bidrag samt att organisationernas karaktär skulle komplettera varandra.

I såväl Hjälp Över Gränser som Fattigdomsorganisationen uppgår Sida-finansieringen till minst hälften av den årliga omsättningen. Hjälp Över Gränser och Fattigdomsorganisationen, utgör därutöver två representativa exempel på hur svenska biståndsorganisationer organiserar sin verksamhet. Urvalet har gjorts i samråd med paraplyorganisationerna som har bekräftat att organisationerna är representativa och inte i någon väsentlig bemärkelse uppvisar avvikande karaktärsdrag.

Det är egentligen ingenting speciellt med dem. Alla arbetar de ju med HIV/AIDS och sjukvård. Vi har ju en gemensam grundvärdering och det är ju att vi arbetar med att stärka det civila samhället och då ingår ju det här. (Representant för Rama om Hjälp Över Gränser)

Förra året så klev vi totalt över 40 miljoner [vad gäller omsättningen], men det var ju första gången då, vi har ju legat på 15 tidigare[...] Men 40 miljoner jämfört med SOS barnbyar eller Diakonia eller vem som helst, det är ju lite. Vi är små, fortfarande jämfört med dem. Och sen om jag jämför med någon liten somalisk vänförening som stödjer någon liten somalisk by, då är vi ju jättar jämfört med dem. Så vi ligger i ett skikt som är lite mitemellan. (A:dottir om Fattigdomsorganisationen)

Båda organisationerna är således medelstora organisationer och bedriver vad som anses vara ”typisk verksamhet”. Båda organisationerna får mellan sex och nio miljoner kronor om året i bidrag via folkrörelseanslaget, vilket anses vara ett ”medelstort bidrag” och omsättningen är ca 40 miljoner SEK.

Organisationerna kompletterar också varandra eftersom de är organiserade på delvis olika sätt. Den ena organisationen är en stiftelse och den andra är en ideell förening som är medlemsbaserad. Den ena organisationen handlägger projekten hos sina lokala partnerorganisationer med hjälp av lokalkontor som geografiskt ligger nära partnerorganisationerna medan den andra har anställt handläggare på huvudkontoret i Sverige som med jämna mellanrum besöker partnerorganisationerna på plats. Slutligen finansieras den

ena organisationen nästan uteslutande av Sida-bidrag medan den andra ungefär till hälften finansieras av individuella givare.

Ett problem som dock är värt att poängteras är att jag både har undersökt effekterna i de svenska biståndsorganisationerna och i deras partnerorganisationer eftersom Sidas krav gäller ”i alla efterföljande led”. Mitt intervjumaterial begränsas dock till de svenska biståndsorganisationerna och jag utgår därför från de svenska organisationerna uppfattning om effekterna i partnerorganisationerna, inte hur verkligheten faktiskt ser ut.

## **6.2. Om intervjuer som metod för datainsamling**

Primärdatainsamlingen har bestått av intervjuer. Enligt Langemar (2005) utgör intervjuer en lämplig grund för datainsamling vid kvalitativa studier. Eftersom frågorna är av känslig karaktär hade det förmodligen varit svårt att erhålla en korrekt bild av hur Sidas styrning påverkar organisationerna om datainsamlingen hade begränsats till formella dokument. Utgångspunkten har varit att huvuddelen av intervjuerna skulle genomföras av anställda i de studerade organisationerna, men att intervjuobjekten skulle inneha olika positioner och roller såsom handläggare, ekonomichef och ledande befattningshavare i syfte att utröna om arbetsrollen medför skillnader i hur Sidas uppföljningskrav betraktas. För att kunna tillhandahålla en så mångfacetterad bild som möjligt har jag också valt att intervjua personer som på andra sätt kan tillhandahålla infallsvinklar på effekterna av Sidas uppföljningskrav, exempelvis två representanter för Sida, en revisor som arbetar med svenska biståndsorganisationer, en representant för en av paraplyorganisationerna, en representant för en intresseorganisation för ideella organisationer med erfarenhet av biståndsarbete samt forskare som har ägnat särskilt uppmärksamhet åt ideella organisationer.

Intervjuerna har i samtliga fall utom ett genomförts på organisationernas kontor i Sverige där jag personligen har träffat intervjupersonerna. I ett fall har intervjun genomförts per telefon eftersom intervjupersonen inte befann sig i Sverige. Jag har under intervjuerna utgått från en intervjumall och intervjuerna har varit semistrukturerade med öppna frågor. Intervjumallen utformades utifrån det teoretiska ramverket där utgångspunkten var att uppföljningskraven skulle generera kontroll och lärande, men riskerade att resultera i särkoppling eller kolonisation. Intervjumallen bifogas i bilaga 2 och innehåller mina frågeställningar. Intervjumallen följdes inte bokstavligen, men den gav intervjuerna en tydlig struktur. Ambitionen var att ställa frågor som var så öppna att intervjupersonen inte styrdes i en särskild riktning, samtidigt inkluderar intervjumallen ett antal kontrollfrågor för att få intervjupersonens bild i vissa specifika frågeställningar. Vid vissa tillfällen kompletterades intervjumallen med förtydligande frågor för att säkerställa att intervjupersonens åsikt inte missuppfattades.

I min redogörelse för intervjupersonernas åsikter har jag gjort en selektion som påverkar

betraktarens bild av verkligheten. Min ambition har varit att ge en så tydlig bild som möjligt och jag har därför i redogörelsen skilt på när en åsikt är ”generell” och uttalas av flera intervjupersoner och när den endast kan sägas vara representativ för en person. I min ambition att hålla såväl intervjupersoner som organisationer anonyma har jag gett såväl organisationer som personer fiktiva namn. För att kunna garantera personernas anonymitet finns intervjuerna redogjorde för i två tabeller

<b>Tabell 1: Fingerade namn på intervjuobjekten</b>	
<i>Hjälp Över Gränser</i>	
A:son	
B:son	
C:son	
D:son	
<i>Fattigdomsorganisationen</i>	
A:dottir	
B:dottir	
C:dottir	
D:dottir	

(tabell 1 och 2), en där position och organisation anges och en där personerna får fingerade namn utan att deras position anges. I framställningen har jag i vissa fall bytt kön för att ytterligare säkra intervjupersonernas anonymitet.

Nr	Namn	Titel	Organisation	Intervjuns längd	Transkriberad
1	Jonas Grahn	Auktoriserad revisor	Öhrlings PricewaterhouseCoopers	1 timme	Nej
2	Jan Ström	Projektledare	Ideell Arena	1.5 timme	Nej
3	Agneta Gustafson	Docent	Örebro Universitet	45 minuter	Nej
4	Filip Wijkström	Docent	Handelshögskolan i Stockholm	2 timmar	Nej
5	Marie Barck		Sida	1.5 timme	Nej
6	Annika Larnholt		Sida	1.5 timme	Nej
		Ekonomiansvarig på ett lokalkontor	Paraplya	1 timme	Nej
<b>Fattigdomsorganisationen</b>					
7		Handläggare	Huvudkontoret Sverige	1.5 timme	Ja
8		Ekonomichef	Huvudkontoret Sverige	1 timme	Ja
9		Platschef 1	Lokalkontor 1	1 timme	Nej
10		Platschef 2	Lokalkontor 2	1 timme	Ja
<b>Hjälp Över Gränser</b>					
11		Generalsekreterare	Huvudkontoret i Sverige	50 minuter	Ja
12		Vice generalsekreterare	Huvudkontoret i Sverige	1 timme	Ja
13		Handläggare 1	Huvudkontoret i Sverige	1 timme	Ja
14		Handläggare 2	Huvudkontoret i Sverige	1 timme	Ja

**Tabell 2: Intervjuobjekt**

### 6.3. Kodning av data

Under kodningsprocessen är det viktigt att inte bortse från viktiga aspekter. Enligt Bryman (2001) bör kodningen göras så snart som möjligt efter datainsamlingen för att forskaren ska kunna använda den generella förståelsen för data som erhållits under datainsamlingen även

under kodningen, vilket också motverkar att forskaren överväldigas av den stora mängden data. Uppsatsen har skrivits i två etapper där datainsamlingen skedde under april till och med juni 2006 medan analysen gjordes under september till och med december 2006. Såväl transkribering som kodning av intervjumaterialet färdigställdes dock före sommarledigheten. Under uppehållet diskuterade jag dock uppsatsen med olika personer och erhöll därigenom nya perspektiv på materialet.

Materialet kategoriserades utifrån det teoretiska ramverket och försökte utröna när uppföljningskraven fick avsedda effekter (kontroll och/eller lärande) och när de fick dysfunktionella konsekvenser (särkoppling och/eller kolonisation)? Därefter kategoriserades materialet utifrån de orsakssamband som gick att utröna – vilka omständigheter tycktes, enligt det empiriska materialet, vara avgörande för de effekter som kraven fick?

#### **6.4. Etik**

Den etiska aspekten av forskningsprocessen har i arbetet med denna uppsats varit viktig eftersom det studerade ämnet är av känslig karaktär. Mertens (1998) pekar ut tre etiska principer som forskaren, under processen, bör vara medveten om. Forskningen ska ge ett så stort bidrag som möjligt till vetenskapen och de individuella deltagarna i studien, forskaren ska behandla deltagarna med respekt och de som bär risken i forskningen bör också vara de som gynnas av studien. Jag har under forskningsprocessen försökt beakta dessa principer. Samtliga intervjupersoner har haft möjlighet att revidera sina citat och läsa såväl den empiriska redogörelsen som uppsatsen som helhet innan den har gått till tryck. Jag har också erbjudit mig att göra en muntlig presentation av resultaten för de organisationer som deltagit i studien, för att de också ska gynnas av forskningsarbetet.

Intervjupersonernas möjlighet att ärligt kunna ge sin syn på Sidas uppföljningskrav har varit avgörande för studiens kvalitet. Det har därför varit viktigt att etablera en förtroendefull relation och att inte missbruka intervjupersonernas förtroende. I många fall har jag anförtrotts information, som har varit av stort värde för studien, men som inte bör kunna hänföras till en viss person. Jag har därför, som beskrivits ovan, anonymiserat såväl organisationerna och intervjupersonerna. Konfidentialitet och anonymitet är två av de fem problem som forskaren, enligt Walker (1980) (återgivet i Merriam, 1998) behöver beakta under arbetsprocessen.

Ett annat problem är att jag som forskare kan bli alltför engagerad i det studerade ämnet, vilket i mitt fall har varit ett påtagligt problem, eftersom jag sedan länge har intresserat mig för kontroll- och styrningsfrågor inom biståndet. Min analys riskerar därför att påverkas av mina förutfattade meningar. Jag har av denna anledning, diskuterat mina resonemang och tolkningar med andra forskare och studiekamrater samt personer som arbetar med bistånd och medvetet försökt involvera personer med andra perspektiv och utgångspunkter än jag själv.

Det föreligger vidare en risk att vissa intressegrupper eller aktörer försöker få kontroll över resultaten, vilket jag dock inte har uppfattat som ett problem i denna studie, framför allt eftersom

resultaten har diskuterats med ett stort antal aktörer med olika infallsvinklar på problematiken. Slutligen har jag försökt att särskilja på information och min tolkning av informationen dels genom att i det empiriska materialet inkludera ett stort antal citat, dels genom att ange när jag tolkar materialet. Jag har också valt att i dispositionen skilja på empiri och analys.

## 7. Empiri och analys

I ett första steg kommer nu att redogöras för vilka effekter uppföljningskraven, enligt de svenska biståndsorganisationerna, resulterar i. Det empiriska materialet kommer också att analyseras utifrån Sidas syften. Genererar kraven kontroll och lärande eller ser vi snarare tendenser till särkoppling och kolonisation? Jag kommer också att diskutera hur vi kan förstå effekterna. Vad är det som avgör vilka effekter uppföljningskraven får?

### 7.1. Inför projektet – Empiri

#### Omfattande planering, men möjlighet till dialog

Både när bidrag söks från Sida och EU ställs omfattande krav på hur ansökningshandlingarna ska vara utformade, men de deltar i varierande grad i processen. Både Fattigdomsorganisationen och Hjälp Över Gränser är överens om att det föreligger ett öppet samtalsklimat gentemot Sida och att ansökan därför varken behöver vara komplett eller fullständig när den skickas in.

Vi lämnar in en projektansökan i slutet av maj, vilket är deadline, sedan kan vi föra en dialog om ansökan. Om vi inte har fått med alla bitar så kan de se mellan fingrarna med det, vi kan komplettera, är det frågor så ställs det frågor till oss, så när vi är framme i oktober, när ansökan har lämnats in till Sida, då har den bollats och bearbetats och är tämligen komplett. (B:son)

I relationen till EU finns det inte samma möjlighet till dialog. Hittar man ett formellt fel så är ansökan ”bara borta”. Ansökningshandlingarna måste vara exakta, kompletta och förberedda utan fel när de lämnas in.

På Hjälp Över Gränser tror såväl handläggare som ledning att det skulle krävas mer administrativa resurser och att det skulle göra den egna organisationen mer byråkratisk om man i större utsträckning sökte bidrag från EU.

#### Ansökningarna utformas i dialog med partnerorganisationerna

I både Fattigdomsorganisationen och Hjälp Över Gränser menar man att kraven som Sida ålägger organisationerna förs vidare till partnerorganisationerna. Samtidigt uppfattar de svenska organisationerna att partnerorganisationerna inte har den kapacitet, det vill säga den kunskap och erfarenhet, som krävs för att uppfylla kraven. Istället försöker man i dialog med partnerorganisationerna hjälpa dem att formulera ansökningarna på det sätt som krävs. En del partners har exempelvis inte den kompetens som krävs för att formulera ansökningarna enligt

LFA och då får lokalkontoren eller handläggarna hjälpa till att skriva ansökan. B:son menar dock att man i denna process också försöker betona partnerskapet.

vi skriver, vi är med i processen, vi är med och tillsammans formar det här. Så den attityd som vi vill ha med våra samarbetspartners det är den att vi är här på lika villkor, vi har inte möjlighet att jobba i fält, det är inte vi som är duktiga på det, vi har möjlighet att kunna fixa pengar åt er, men vi gör det här tillsammans, försöka att hålla den dialogen, den approachen. (B:son)

### Risk att organisationen tappar i flexibilitet

Hjälp Över Gränser anser att det finns en risk att man binder upp projektet och tappar i flexibilitet genom att alltför mycket detaljstyrning uppstår på ett ansökningsstadium när varje organisation i finansieringskedjan vill försäkra sig mot potentiell anmärkning i ett senare skede. Det kan medföra att den nödvändiga flexibiliteten inte finns om situationen förändras. Lösningen blir att i ansökan försöka uttrycka sig på ett sätt som är detaljerat och välplanerat utan att låsa sig för hårt i det som man sedan skriver kontrakt på. Hur gör man det?

Ja det, hur man gör det... [skratt] [...] det är väl lite att man appellerar till vissa signalord kanske [skratt]. Nej men, att beskriva saker och ting och säga att det här är en process istället för att säga att det här ska göras, processen istället för konkreta planer. När vi pratar kapacitetsutveckling för våra partners så har vi då en budget för det, men vi har inte fastslagit vilka aktiviteter som ska göras och det har jag varit lite tveksam till också att kan man jobba så, men det har vi fått igenom. (C:son)

## **7.2. Inför projektet – Analys**

Generellt tycks organisationerna vara positivt inställda till Sidas krav medan EU upplevs som alltför byråkratiska. En viktig skillnad mellan Sida och EU tycks vara att Sida aktivt deltar i planeringsprocessen medan EU ställer upp ett antal formella krav som måste uppfyllas utan att ta med i beräkningen de administrativa konsekvenserna för organisationerna. Detta kan ses som en potentiell kolonisation, att tillgodose EUs krav vore att anamma en ny form av organisatorisk logik och byråkratisering som organisationerna undviker genom att begränsa sin EU-finansiering. Sida tycks, under planeringsfasen, i större utsträckning agera som partner medan EU har en betydligt mer distanserad roll. Organisationerna undviker risk för **kolonisation** genom att inte söka finansiering från EU vars krav man upplever inte är utformade i enlighet med organisationens behov.

I relationen till Sida ser vi tendenser till särkoppling. Organisationerna hanterar risken med att alltför tidigt tappa flexibilitet genom att den formella rapporten (där man appellerar till ”signalord”) särkopplas från den egentliga verksamheten. Till skillnad från de rationaliserade myter som enligt Meyer och Rowan (1977) präglar utformningen av formaliserade strukturer och som därefter anammas av organisationer för att erhålla legitimitet, tycks denna form av särkoppling utgöra en strategisk respons (Oliver, 2001) när kraven anses vara av en karaktär som kan medföra skadliga konsekvenser för verksamheten. Detta benämns som ”**strategisk särkoppling som svar på otillräckligt förankrade krav**”. Sammanfattningsvis tycks dialog med kravställaren vara avgörande för att organisationerna ska uppleva kraven som rimliga och för att effekterna ska bli av positiv karaktär.

### 7.3. Efter projektet. Biståndsorganisationerna – Empiri

#### Möjlighet till dialog

Organisationerna uppfattar att det finns möjlighet till dialog med Sida, även under uppföljningsfasen.

Det finns mallar för hur man ska ansöka och det finns mallar för hur man ska återrapportera det här och så där, men det finns ingenting som är så hiskligt rigigt utan man kan diskutera. Och vi hade tänkt att det skulle bli så här, men nu blev det så här och bra eller dåligt, men nu blev det så och därför måste vi återrapportera på det här sättet och det accepterar man också. Livet är sånt, så att men visst det finns vissa mallar vissa format som man ska följa. (B:son)

Kontrollen och uppföljningen bygger, enligt B:son, i stor utsträckning på det förtroende som finns mellan organisationerna och Sida och det är viktigt att uppföljningen håller hög kvalitet för att förtroendekapitalet inte ska undermineras.

[V]i berättar en berättelse för dem. Så här gick det, berättar vi för dem. Så här gick det med era pengar. Men samtidigt så finns det ett förtroende från deras sida att vi säger att det är ok. Och sen kommer man hit ibland och gör revisioner [...] de kommer ibland och gör vissa stickprov och då gäller det ju för oss att vi verkligen har levt upp till det. För skulle inte vi ha levererat och vi har snackat goja när vi har berättat berättelsen för dem, då blir förtroendekapitalet naggat och då håller det inte. Så därför är det viktigt att verkligen kunna stå för det vi säger till dem. (B:son)

#### Bättre instrument att läsa av vad som händer i partnerorganisationen

I båda organisationerna uppfattar man att de skärpta kraven, vad gäller såväl effektutvärdering, ekonomisk redovisning och revision överlag har fått positiva effekter. Nedanstående åsikt är representativ för många av de intervjuade.

Vi har blivit tvungna att ta tag i saker som vi skulle ha haft nytta av hela tiden. Det har tvingat oss till en tätare kontakt med våra partners och har gett oss instrument att läsa av vad som händer i våra samarbeten. Och det faktum att vi har varit tvungna att göra på det här sättet i vissa fall, i vissa av våra projekt har smittat av sig så nu har vi bra instrument för den här typen av uppföljning. Ibland krävs det ju att någon säger att "du måste" för att det ska bli av. (B:dottir)

Detta gäller både kraven på att följa upp *hur* resurserna använts och *effekterna* av de gjorda insatserna.

#### Uppföljning av effekter

På huvudkontoret i Fattigdomsorganisationen är man generellt positiv till kraven på uppföljning av effekter. B:dottir berättar att man exempelvis samarbetar med en partnerorganisation där man i vissa projekt har arbetat mer med resultatuppföljning och man har konstaterat att hanteringen av bidragen då fungerar bättre.

De hade mer koll på det projektet för att de var tvungna och det gjorde hans och deras gemensamma uppföljning enklare så vi har väl tagit till oss det ändå att vi ska höja detaljnivån i vad vi följer upp i allt vad vi gör. (B:dottir)

D:son, på Hjälp Över Gränser, menar att resultaten kan användas som en utgångspunkt för diskussioner och för frågeställningar, men man bör inte ha för stark tilltro till resultaten eftersom

det är svårt att mäta utveckling och resultatet av biståndsrelaterade insatser. D:son menar att även om det är lätt att förstå kraven på mätbarhet i en kedja med så många led så skulle hon själv vara nöjd med mindre mätbara resultat om det inte fanns led ovanför att rapportera upp till. Med detta instämmer B:dottir från Fattigdomsorganisationen, som menar att onödig tid och byråkrati går åt till att sammanställa information så att den kan sändas vidare till Sida eller Paraply trots att det skulle räcka om Fattigdomsorganisationen hade hand om den uppföljningen. D:son menar vidare att detta ibland blir frustrerande, särskilt som hon ibland får en känsla av att rapporterna inte kommer fram hela vägen till Sidas handläggare utan fastnar i ett arkiv på vägen exempelvis i Rama.

### Uppföljning av användning av finansiella resurser

Hur tillgodoser man kravet på tillförlitlig resursanvändning? För att kunna analysera huruvida organisationerna lever upp till kraven som Sida ställer måste vi nu titta på relationerna som organisationerna har till sina partnerorganisationer. Är relationerna av en sådan karaktär att tillförlitlig resursanvändning kan säkras?

Enligt organisationerna är medvetenhet om risken för korruption en viktig komponent i arbetet med att säkra kontrollen av bidrag. Detta bör kombineras med en djup kunskap om kulturen samtidigt som man bygger kontrollsystem i form av revision, finansiella rapporter och besök. Man är alltså positivt inställd till de formella krav som Sida ställer.

Organisationerna menar dock att total kontroll är omöjlig att uppnå.

Nej, jag skulle vilja uttrycka det så här, då kan man inte vara 100% säker att det inte är någonting. Det kan man ju naturligtvis aldrig och det ligger väl inom Sidas och [Paraply]s, det fattar väl de också. Men [...] det ska ju vara svart eller vitt. Det är ju så. [...] Det där med grå ska inte förekomma egentligen. [...] Och det upplever jag att hur ska man vara det? Hur ska jag kunna vara 100% säker på att vi uppfyller kravet på att vi har en oberoende revisor, hur kan jag vara helt säker på att han inte har något förhållande i den här organisationen? Hur kan jag vara säker på det? (A:dottir)

Detta kan upplevas som frustrerande inom organisationerna för även om man har uppfattningen att Sida och ramorganisationerna har förståelse för att det ser ut så här finns likväl kraven på garantier kvar.

Ja, det gör det ju. Det står det ju svart på vitt, det är vårt ansvar, det är vi som ska se till att det är så. Och det som jag har nämnt tidigare, det finns ingen hjälp och vägledning att få och det är för att de själva då ska friskriva sig, deras ansvar kommer ju först i nästa led då, det är ju gentemot oss då att vi har en revisor här som reviderar allting då. Och det blir ju lite enklare allting då. (A:dottir)

Kraven upplevs således som orealistiska och att organisationerna tvingas ge garantier, som de egentligen inte står bakom eftersom Sida är beroende av skattebetalarnas legitimitet samtidigt som varje länk i kedjan i så stor utsträckning som möjligt vill friskriva sig ifrån ansvar.

Vidare väljer organisationerna att inte tillgodose vissa krav, i synnerhet kraven på reviderade rapporter och besök av revisorn. I Fattigdomsorganisationen säger man på huvudkontoret att reviderade rapporter krävs från samtliga organisationer och projekt. Men vid intervju med en

platschef på ett lokalkontor visar det sig att lokalkontorets revisor granskar den ekonomiska redovisningen för projekten endast genom att titta på den redovisning som partnerorganisationerna har inkommit med till Fattigdomsorganisationens lokalkontor. Revisionen inkluderar således inte besök hos partnerorganisationerna och en genomgång av partnerorganisationernas räkenskaper. Istället genomför den svenskanställda platschefen på Fattigdomsorganisationen en granskning av aktiviteterna.

Denna kontroll genomförs på olika sätt beroende på vilken partnerorganisation det är som besöks, men inbegriper aldrig en regelrätt granskning av räkenskaperna och den kan således inte sägas ersätta behovet av revision eftersom den snarast grundar sig på en allmän känsla för hur situationen ser ut. Oftast besöker platschefen organisationerna någon gång per år och har informella samtal med ledarna där man bland annat diskuterar hur mycket pengar som använts till olika aktiviteter och huruvida partnerorganisationen har resurser så att det räcker. Ibland när platschefen tycker att svaren känns orimliga ifrågasätter han dem och på så sätt skapar han sig en bild av hur situationen ser ut.

I Hjälp Över Gränser väljer handläggarna, trots att detta krävs av Sidas revisionshandledning, att inte alltid följa upp revisionen vid besök av partnerorganisationen. Man väljer således ibland att inte granska licensiering, erfarenhet, medlemskap i branschorganisation och medlemskap i internationella nätverk.

Sammanfattningsvis ser vi att vissa krav inte tillgodoses. Delvis beror detta på att kraven är realistiska, men i vissa fall lever man inte upp till kraven trots att organisationerna tycks vara positivt inställda till deras utformning.

#### **7.4. Efter projektet. Biståndsorganisationerna – Analys**

Sidas uppföljningskrav har, enligt de svenska biståndsorganisationerna, fått ett antal positiva konsekvenser. De svenska organisationerna menar att det nu är enklare att tillse att resurser används såsom avsetts samtidigt som man får en bättre uppfattning om grad av måluppfyllelse och effekter. Utifrån agent-principalmodellen kan detta tolkas som att informationsasymmetrin minskar, dels mellan Sida och den svenska biståndsorganisationen, men även mellan den svenska biståndsorganisationen och partnerorganisationen i mottagarlandet, vilket ökar kontrollen. Möjligtvis kan detta också tolkas som att uppföljningskraven **reducerar osäkerhet** (Werr 2002). Organisationerna upplever att man har fått en metod och en struktur för hur biståndet ska följas upp både vad gäller effekter samt ekonomisk redovisning och revision. Sida har, utifrån detta perspektiv, lyckats ”lära ut” hur de svenska biståndsorganisationerna tillsammans med sina partnerorganisationer bäst följer upp biståndet.

##### Uppföljning av effekter

Fattigdomsorganisationen menar att kraven på uppföljning av effekter har lett till en mer genomgripande uppföljning och i Hjälp Över Gränser ser man resultatuppföljningen som ett

underlag för diskussioner. På samma sätt som en enhetlig metod förenklar uppföljningen i managementkonsulternas vardag (Werr, 2002) och under produktutvecklingen (Engwall et al, 2005) tycks uppföljningskraven inbegripa en **standardiserad begreppsapparat** som är till hjälp för organisationerna. Uppföljningskraven utgör på det sättet ett verktyg och ett språk som kan användas i dialogen med partnerorganisationerna när resultat och effekter ska diskuteras. Kraven främjar således partnerskapet, dels mellan Sida och biståndsorganisationerna, men också mellan biståndsorganisationerna och deras partnerorganisationer. Sida har, utifrån ovanstående perspektiv, tillhandahållit de svenska biståndsorganisationerna med ett ramverk som är till hjälp för organisationerna..

Men även om organisationerna generellt sett är positivt inställda till effektuppföljningen anser man att det ställs krav på alltför detaljerad uppföljning. Organisationerna har ett intryck av att man tvingas lägga onödig tid på att sammanställa information som varken läses på Sida eller ramorganisationerna. Vi ser alltså tendenser till byråkratisering, vilket kan förstås som en form av **kolonisation**. Informationen är inte kostnadsfri och även om Sidas behov av information är förståeligt kan kraven resultera i att alltför mycket resurser flyttas från verksamheten över till uppföljningsrelaterade aktiviteter (jfr exempelvis Olson et al, 2001 och Power, 1998). Denna byråkratisering kan tolkas som ett resultat av att Sida har, vad organisationerna upplever som, ett alltför stort behov av kontroll.

#### Ekonomisk redovisning och revision

Organisationerna är positivt inställda till de krav på ekonomisk redovisning och revision som Sida ställer eftersom kontrollsystem i form av revision, finansiella rapporter och besök är viktiga för att förebygga korruption. Ändå uppfylls inte kraven fullt ut.

- *Särkoppling som svar på orealistiska krav*

Med ”särkoppling som svar på orealistiska krav” avses att organisationerna ger sken av att tillgodose krav som de själva anser inte är realistiska eller möjliga att tillämpa i praktiken.

Organisationerna menar att det inte är möjligt att **garantera** att bidrag använts såsom avsetts i alla efterföljande led även om detta vore önskvärt. Enligt organisationerna försöker Sida ”hålla ryggen fri” gentemot skattebetalare som kräver att biståndet används effektivt och på ett korrekt sätt. Utifrån ett principal-agentperspektiv skulle detta kunna te sig som problematiskt eftersom slutsatsen om att uppföljningskraven minskar informationsasymmetrin därmed inte tycks helt entydig. Syftet med kraven tycks dock inte enbart vara att minska informationsasymmetrin.

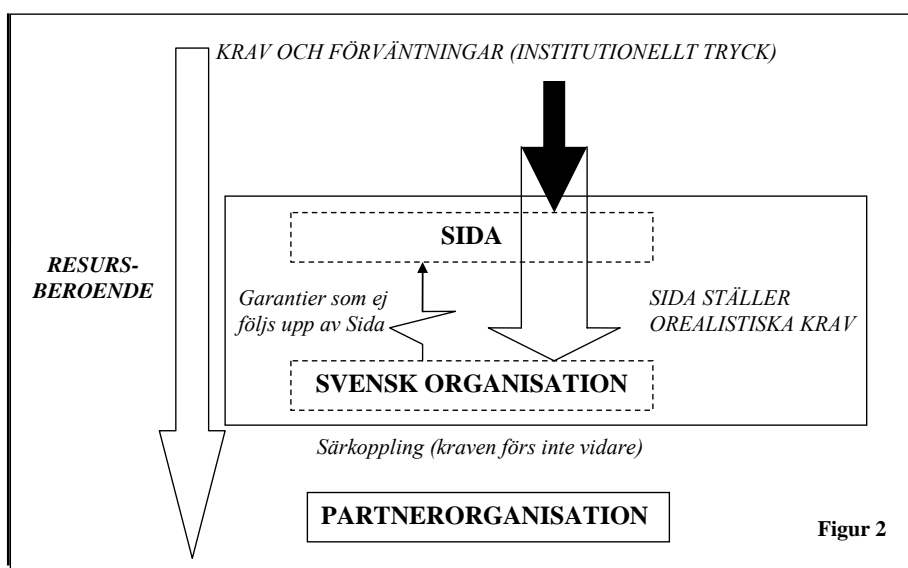
Sida är en politisk organisation med komplex målsättning, som måste ta hänsyn till olika intressen och preferenser. Kraven på garantier kan förstås med att resultaten av biståndet är otydliga samtidigt som verksamheten utförs på en plats som geografiskt och kulturellt är avlägsen ifrån den allmänhet som, genom skattefinansieringen, tillhandahåller Sida med resurser. Sidas krav på garantier kan tolkas som en rationaliserad myt (Meyer och Rowan, 1977) och en ceremonialiserad form av uppföljning. Kraven på garantier, som inte är realistiska, kan då ses som ett svar på ett institutionellt tryck och en samhällsutveckling där kraven på mätbara resultat

ökar inom biståndet. För att Sida ska kunna behålla sin legitimitet krävs att Sida kan *garantera* att det bistånd som ibland har kritiserats för att vara ineffektivt används på ett korrekt sätt.

Institutionell teori förklarar således *varför kraven utformas på ett sätt som är orealistiskt att tillgodose*, men den tillhandahåller inte i sig en förklaring till varför särkopplingen äger rum. Inom Sida är inte de formella strukturerna särkopplade ifrån verksamheten. Särkopplingen äger rum i Fattigdomsorganisationen och Hjälp Över Gränser där man i uppföljningen till Sida ger sken av att de orealistiska kraven tillgodoses trots att verksamheten inte bedrivs på ett sätt som möjliggör full kontroll.

Fattigdomsorganisationen och Hjälp Över Gränser är också politiska organisationer vars beslutsfattande, på samma sätt som Sida, inbegriper hänsyn till ett antal aktörer, preferenser och alternativ. Organisationerna påverkas därför också av den allmänna samhällsutvecklingen. Säkerligen är formaliserad uppföljning och kontroll, en rationaliserad myt även i dessa organisationer. Jag menar dock att särkopplingen bör förstås mot bakgrund av organisationernas resursberoende.

Att de svenska organisationerna tillhandahåller de orimliga garantier som Sida kräver kan inte enbart tolkas som ett sätt att uppnå legitimitet. Minst lika viktigt är det faktum att Sida är en betydande finansiär av organisationernas verksamhet och att organisationerna därför har ett egenintresse i att Sida behåller sin legitimitet i omvärldens ögon. Organisationerna tillhandahåller därför Sida med de garantier som Sida behöver. Samtidigt utgår man ifrån att Sida inte kommer att verifiera och certifiera att garantierna är verklighetsförankrade eftersom man är av uppfattningen att Sida *vet* att kraven är orealistiska; ”det fattar väl de också”. Det tycks således föreligga ett implicit kontrakt där organisationerna ger sken av att ha kontroll i alla efterföljande led, men utan att i verkligheten kunna uppfylla kravet. På det sättet kan Sida tillhandahålla organisationerna med resurser och samtidigt upprätthålla sin legitimitet utåt.



Figur 2 illustrerar hur denna särkoppling skiljer sig från den inomorganisatoriska särkoppling som Meyer och Rowan (1977) och Brunsson (2002) diskuterar där formella strukturer separeras från verksamheten. Här sker det en interorganisatorisk särkoppling där de

formella strukturerna inom Sida frångöps från de svenska biståndsorganisationernas aktiviteter. Det sker alltså en särkoppling som är ett svar på ett institutionellt tryck och ett

legitimitetssökande, men det väsentliga är att de formella strukturerna framför allt konstruerats inom Sida och att dessa skyddas ifrån organisationernas verksamhet genom avsaknaden av verifikation. Denna särkoppling genererar den legitimitet Sida är beroende av för sin överlevnad, vilket också gynnar de organisationer vars verksamhet finansieras av Sida. Kopplingen mellan omgivningen, Sida och de svenska organisationerna utgörs således av ett resursberoende och relationen tycks i detta avseende präglas av ett partnerskap snarare än en principal-agentrelation. Det finns alltså en gemensam förståelse för att de realistiska kraven snarare syftar till institutionell legitimitet än till kontroll.

- *Särkoppling trots att kraven är väl förankrade*

Det finns dock en annan typ av särkoppling som är svårare att förstå och det är krav som inte tillgodoses trots att organisationerna är av åsikten att det är ”bra” krav vars implementering är realistisk och genomförbar. Exempel på sådan särkoppling är när reviderade rapporter inte krävs in och när besök av revisorerna inte blir av i enlighet med riktlinjerna, trots att organisationerna anser att detta bidrar till en god kontrollmiljö och hjälper till att förebygga korruption, vilket kan tolkas som att biståndsorganisationerna ”lär sig” hur kontrollen kan förbättras, uppföljningskraven reducerar med andra ord även i detta avseende osäkerhet (Werr, 2002). Jag benämner detta som ”**särkoppling trots att kraven är väl förankrade**”. Hur kan vi förstå denna form av särkoppling? För att få ytterligare förståelse för konsekvenserna av Sidas uppföljningskrav, studerar vi nu de effekter som organisationerna upplever att kraven får i partnerorganisationerna när de vidareförmedlas nedåt i kedjan.

## 7.5. Partnerorganisationerna – Empiri

### Tätare relation –ett reellt partnerskap?

Eftersom uppföljningskraven ska uppfyllas i ”alla efterföljande led” ska alla krav på formell rapportering föras vidare. Det görs därefter en rimlighetsbedömning när man besöker partnerorganisationerna på plats. Enligt organisationerna medför dessa omfattande krav en tätare kontakt med partnerorganisationerna vilket uppfattas på olika sätt av partnerorganisationerna.

### Uppföljningskravens negativa aspekter

I vissa relationer med partnerorganisationer som man har arbetat med under en längre tid innebär detta ett helt annat sätt att arbeta där man inte bara kontrollerar i högre utsträckning utan också vill vara med i en dialog om hur verksamheten ska bedrivas.

[D]els att de uppfattar det som att vi vill ha mer kontroll, [...]Och det andra är[...] att man de facto lägger sig i arbetet eller inriktningen på arbetet som man då inte egentligen inte har gjort förut utan det har rullat på i väldigt många år därför att vi har inte ifrågasatt det och de tycker att det har fungerat bra utifrån deras perspektiv. Men då i och med att det finns en annan kontroll på vad som händer som kommer det också en påverkan härifrån på hur arbetet ska bedrivas. (D:son)

Risken finns att de krav som inte är väl förankrade inte omsätts i praktiken i partnerorganisationerna.

Sen kan det vara så att det kan uppfattas som negativt att du måste mainstreama HIV/AIDS, [...] gender, [...] environment och fattigdomsperspektivet osv. Det är ju en top-downstyrning, det är något som vi tvingar våra partners till och där kan det då upplevas ibland att det finns på pappret [...] på grund av att Sida vill ha det, men sen när du åker ut på fältet och gör uppföljningen så upptäcker du ingen eller låg kvalitet på effekten av de här komponenterna. (C:dottir)

Det finns också en risk att verksamheten förändras så att partnerorganisationen fokuserar på aktiviteter som går att mäta och att resultaten friseras. Risken är särskilt påtaglig eftersom det är svårt att mäta utveckling.

Utveckling är så komplext, man kan aldrig angripa alla faktorer samtidigt utan man kan bara välja ut ett par specifika frågor som man tror är viktiga. (D:son)

Organisationerna menar också att det finns en påtaglig maktproblematik. Det gör det svårt att uppnå den transparens som egentligen vore önskvärd i partnerorganisationerna.

[S]en ska man väl vara ytterst medveten om hur svår uppföljningen blir av just de indikatorer där det finns en skillnad mellan vad vi tycker är bra och vad de tycker är bra och vem är det som följer upp indikatorn och hur mycket kan man lita på vad den personen rapporterar. (B:dottir)

Det finns bara en som har pengar och den som har pengar, den har makt. Så att vi är ju frestade att tro, eller vi vet att det är så att de säger ju inte hela sanningen till oss därför att man är rädd om pengarna. Så man säger ju i vissa lägen det som de tror att vi vill höra. Så är det ju. Man biter ju inte den hand som föder en. (B:son)

C:son menar att även om handläggarna vid besök försöker få en uppfattning av hur situationen ligger till genom att titta på projektredovisningen, aktivitetsplanen samtidigt som man gör en rimlighetsbedömning av verksamheten, så är det inte alltid möjligt att få så upplysande svar eftersom det finns anledning att tro att det finns en stark lojalitet inom partnerorganisationen.

Problemet, anser C:son, är att när man misstänker oegentligheter någonstans är det lätt att situationen låser sig och då är det inte lätt att penetrera för att kunna se det som händer bakom kulisserna. Det som händer då är att man drar sig ur eftersom man inte tror att man med kontrollmedel kan komma tillrätta med en situation som inte går att lösa med en förtroendefull dialog. När en sådan situation får man således acceptera låsningen och kanske ge upp relationen för att inte riskera alltför stora summor.

### Uppföljningskravens positiva aspekter

I många fall har partnerorganisationerna inledningsvis varit avvaktande och något skeptiskt inställda till denna utökade kontakt, men efter en tid har partnerorganisationerna insett att detta också kan få positiva konsekvenser för organisationen.

Så visst, men samtidigt tror jag att vissa partners kan uppfatta det som positivt för det är ju faktiskt det som är definitionen på ett partnerskap att man tar och ger, inte bara att de är en mottagare av finanser utan att vi är intresserade av vad som händer och vi kan ge vår input till hur saker och ting ska ske. Sen får det ju inte bli tvärtom att vi dikterar heller, men det tror jag att om man kan få fram det så kan det bli positivt också. (B:dottir)

Organisationerna menar alltså att den tätare kontakten kan ses som själva grunden för ett partnerskap. En viktig del av partnerskapet består i att organisationen och partnerorganisationen

gemensamt försöker utveckla de organisatoriska strukturerna och diskuterar inriktningen på verksamheten.

Organisationerna tror alltså att det är möjligt att få insyn i partnerorganisationerna men C:son menar att formaliserade uppföljningsrutiner inte kan ersätta förtroendet.

[I] det läget där man kan skapa ett förtroende eller bygga relationen, det är då man också kan göra en tydligare kontroll [...] för i princip är det ju så att jag får ju inte se mer än de väljer att visa mig. Det är ju väldigt svårt att kräva att jag ska se längre än så. Man kan säga, att det finns inte mer. Och vad gör man då? Så att jag tror att nyckeln till att en god kontroll är också att ha en bra relation, annars kan inte kontrollen heller ge den rätta bilden av verksamheten. (C:son)

För att partnerorganisationerna ska våga exponera sina brister krävs ett stort mått av förtroende. I detta ligger utmaningen i att kommunicera syftet med kontrollen, att kontrollen och uppföljningen faktiskt kan bli del av ett partnerskap. När man lyckas med kan partnerorganisationerna se fördelarna med den tätare kontakten, dialogen och uppföljningen.

[D]et är ju vissa som har en avvaktande hållning till att börja med tills man kommer på att men visst det är en möjlighet för oss[...] och inte tar det som att man ska betygsättas och stämplas godkänd eller icke godkänd.[...] Men man är ju avvaktande tills man är säker på vad det här kommer att innebära. Och man är inte direkt så benägen att exponera allt [...] utan det är en process att bygga förtroende. (C:son)

Organisationerna menar också att det finns element av uppföljningskraven som innebär möjligheter och det är viktigt att partnerorganisationerna kan ta till sig dessa möjligheter.

#### En möjlighet till att bygga kapacitet

Både Fattigdomsorganisationen och Hjälp Över Gränser menar att det saknas den kapacitet (det vill säga kunskap och organisatoriska strukturer) i partnerorganisationerna som krävs för att hantera de krav som Sida ställer och som organisationerna själva vidareförmedlar. Det är därför viktigt att kombinera kraven med möjlighet till kapacitetsutveckling.

Eftersom alla givare ställer mer eller mindre liknande krav på uppföljning av effekter och kontroll av ekonomiska bidrag innebär kapacitetsutvecklingen att partnerorganisationerna kan bygga upp strukturer som gör att man lättare kan erhålla finansiering från andra givare.

#### Effektutvärdering leder till att organisationerna blir mer målinriktade och strategiska

C:dottir på Fattigdomsorganisationen menar att kraven på effektuppföljning leder till att partnerorganisationerna blir mer målinriktade och strategiska när de på ett tydligare sätt kan följa upp effekterna av sin verksamhet.

#### Hur byggs förtroende?

Organisationerna menar att förtroendet tar tid att bygga upp. Den personliga relationen är viktig och även om organisationerna försöker skapa ett partnerskap så är man medveten om att det alltid föreligger ett maktförhållande eftersom den svenska parten har resurser som motparten inte har. Här handlar det om att inte använda ett maktspråk utan jobba mer försiktigt och diplomatiskt och

göra det attraktivt att bli bättre på ett visst område. För att lyckas med detta krävs personliga, sociala egenskaper såväl som genuin kunskap och engagemang.

Diskussion och dialog utgör väsentliga komponenter i detta partnerskap. B:dottir menar att man heller inte bör dra sig ur samarbetet så fort det uppstår svårigheter.

Jag tror att många av våra partners längs vägen har insett vad det betydde att vi betraktade dem som partners och inte bara en mottagare. För vad det betydde var att när någonting började gå gale [...] så packade vi inte ihop och drog [...] utan vi stannade kvar och vi kanske ströp pengaflödet tillfälligt, men vi såg till att försöka [...] komma igenom problemen och utveckla [organisationen] så att vi skulle kunna fortsätta arbeta bortom det här problemet. Och när du en gång gått igenom [en] sådan process med en organisation så har du en helt annan relation för gömma-problemen-viljan har blivit mycket mindre. (B:dottir)

Det tycks alltså vara så att partnerskapet är en relation som organisationerna bygger över tid där det ömsesidiga förtroendet och tilliten är en förutsättning, men också skapas av processen i sig. D:son menar att målsättningen är att kraven istället för att ersätta en förtroendebaserad relation ska utgöra en grund utifrån vilken relationen byggs.

[D]en regelbundna rapporteringen att det är den som är en bas för ett arbetssätt [den] bildar en slags grund för att vi ska kunna arbeta med just det här förtroendet, har vi den basen då kan vi ha ett fullt förtroende utan att behöva gå och fundera på om det är bra eller inte. (D:son)

#### Rädslan för att förlora förtroendet gör att man frångår krav och rutiner

Det tycks vara så att det i organisationerna finns en rädsla för att det kommer att bli en konflikt mellan partnerskapet och den kontrollerande aspekten av relationen när man i större utsträckning börjar ställa formaliserade krav på uppföljning. C:dottir tror att det kan uppfattas av partnerorganisationerna som att man inte litar på dem.

D:son menar att det finns en risk för att det blir en konflikt mellan partnerskapet och den kontrollerande aspekten.

Ja, absolut, det gör det. Det kan jag tänka mig att det kan komma i konflikt där [...] det har inte hänt mig och det beror kanske som sagt på att jag inte fullt ut har fullföljt [uppföljningen av revisionen] [...] men jag kan mycket väl tänka mig att där blir det en kollision mellan de två sakerna att ha en förtroendefull relation och att vara osäker på om den här revisionen är tillförlitlig. (D:son)

D:son menar att uppföljningen av revisionen därför kanske inte bara har uteblivit på grund av tidsaspekten (det är svårt att hinna med vid besöken på partnerorganisationerna) utan också för att detta känns svårt gentemot partnerorganisationen.

men visst att det inte har blivit gjort tidigare det kanske dels är en tidsaspekt [...] Det andra kan nog vara det att det kan kännas lite knepigt gentemot en partner, det ligger förmodligen också lite i det här att det blir lite att man tänker att ”det gör jag nästa gång”, skulle jag tro. (D:son)

## 7.6. Partnerorganisationerna – Analys

Eftersom Sidas krav gäller ”i alla efterföljande led” och har blivit alltmer omfattande, upplever organisationerna ett behov av en tätare dialog och en **närmare relation** till sina partnerorganisationer. Den tätare kontakten innebär både en utökad kontroll och mer dialog om inriktningen på verksamheten. Jag kommer att analysera hur de svenska organisationerna tror att denna tätare relation uppfattas av partnerorganisationerna. Vidare undersöker jag hur partnerorganisationernas respons påverkar de svenska organisationernas möjlighet att uppfylla Sidas krav. Det tycks finnas två olika scenarion som beskriver hur den närmare relationen och de utökade kraven kan få skilda konsekvenser. Genom att granska dessa två scenarion menar jag att vi också får förståelse för vilka mekanismer det är som avgör om partnerorganisationerna tillgodoser kraven eller inte.

### Scenario 1

- *Särkoppling och kolonisation som svar på dåligt förankrade krav och den negativa förtroendespiralen*

Till en början har åtskilliga partnerorganisationer ställt sig skeptiska till det nya arbetssättet eftersom de har känt sig ifrågasatta. Det uppfattas som att de svenska organisationerna kommer in och försöker styra verksamheten, vilket upplevs som hotande, särskilt som partnerorganisationerna tidigare självständigt har kunnat styra inriktningen på verksamheten samtidigt som kraven på uppföljning har varit mindre omfattande. I vissa relationer tycks partnerorganisationerna ha tolkat de utökade kraven som misstänksamhet och en brist på förtroende för partnerorganisationens kompetens. Detta har medfört två typer av problem.

Till att börja med ser vi vad jag tidigare har benämnt som ”**särkoppling som svar på dåligt förankrade krav**”. När partnerorganisationerna inte uppfattar kraven som rimliga och väl genomtänkta stämmer de rapporterade resultaten sällan med verkligheten. De svenska organisationerna anser att den problematiken är särskilt påtaglig när det gäller Sidas krav på att HIV/AIDS och gendermedvetenhet ska genomsyra all verksamhet som är Sidafinansierad. I ett projekt som inte alls relaterar till HIV/AIDS eller gendermedvetenhet tenderar frågorna att finnas nämnda i rapporterna (eftersom det ställs krav på detta), vilket dock inte motsvaras av någon egentlig verksamhet. Vi noterar att återigen tycks ”särkoppling som svar på dåligt förankrade krav” vara ett strategiskt sätt för organisationer (såväl svenska som lokala) att hantera krav som inte är utformade i enlighet med organisationernas behov.

De svenska organisationerna menar därutöver att det finns risk för **kolonisation**. Man är exempelvis rädd för att partnerorganisationerna kommer att förändra sin verksamhet och fokusera på det som är mätbart. Till skillnad från den kolonisation som utgjordes av en byråkratisering och ökat pappersarbete påverkas då kärnan av organisationen: den faktiska verksamheten och dess inriktning. Problemet är inte längre att informationen har en kostnad och

att det är svårt för principalen att erhålla tillräckligt med information om agentens beteende (Kettl, 1993 återgivet i Power 1997) utan själva utgångspunkten för organisationens måluppfyllelse förändras. Kan vi tolka detta som att det inom biståndet, liksom övriga sektorer finns tendenser till att de ekonomiska synsätten och ritualerna för verifiering tar över (Östman, 2006, Power, 1997)? Inga slutgiltiga slutsatser kan dras, men frågan är värd att begrunda.

Därutöver måste maktproblematiken, enligt de svenska organisationerna, överbryggas om Sidas krav ska tillgodoses. Eftersom partnerorganisationerna är beroende av de svenska organisationerna (och Sida) för att finansiera sin verksamhet finns det anledning att tro att partnerorganisationerna motvilligt visar upp problem. Samtidigt är lojaliteten stark inom partnerorganisationen och det är därför inte så lätt att få ”upplysande svar”. Det är således svårt att uppnå den transparens som krävs för att organisationerna ska kunna lita på partnerorganisationernas utsagor och i så stor utsträckning som möjligt uppfylla Sidas krav på garantier om effektiv resursanvändning. Hur ska vi förstå denna form av särkoppling? Till skillnad från ”särkopplingen som svar på dåligt förankrade krav” anser partnerorganisationerna inte nödvändigtvis att kraven skulle få negativa konsekvenser för verksamheten om de tillgodosågs. Däremot vill man, av strategiska skäl, inte exponera sina brister och därför överensstämmer inte informationen i den formella uppföljningen med verkligheten. Detta benämns som ”**särkoppling av rädsla för att exponera brister**”.

Maktproblematiken medför också att det är svårt, om inte omöjligt, att ersätta en förtroendebaserad relation med kontrollstrukturer. Om organisationen inte längre känner tillit till sin partnerorganisation och av denna anledning uttrycker misstänksamhet tycks det finnas en påtaglig risk att partnerorganisationen sluter sig, vilket medför att informationen som krävs för att få överblick över situationen inte kan erhållas. Resultatet blir ännu mindre kontroll än tidigare, kraven tillgodoses inte och förtroendet för partnerorganisationen urholkas ytterligare. När låsningen har uppstått är det därför omöjligt för organisationerna att uppfylla Sidas uppföljningskrav och det återstår endast att dra sig ur samarbetet.

När förtroendet inte längre finns tycks således grundvalen för samarbetet försvinna eftersom förtroendet inte kan ersättas av krav eller kontrollstrukturer. Jag benämner mekanismen där minskat förtroende leder till ännu mindre förtroende vilket slutligen resulterar i att samarbetet avslutas som den ”**negativa förtroendespiralen**”.

## Scenario 2

- *Organisatoriskt lärande och den positiva förtroendespiralen*

Enligt organisationerna kan den negativa förtroendespiralen undvikas om man lyckas bygga en förtroendefull relation med sina partnerorganisationer. Finns det ett tillräckligt stort mått av förtroende i relationen tror organisationerna att maktproblematiken minskar, vilket medför att partnerorganisationerna på sikt vågar exponera sina brister. Om partnerorganisationen känner

tillit till givaren är man således mer benägen att vara öppen med svårigheter och problem i organisationen.

Förtroendet byggs delvis genom att organisationerna försöker kommunicera hur kraven och kontrollen kan bli en *del* av vad man kallar för ett partnerskap istället för att ersätta det. Utgångspunkten i partnerskapet är att organisationerna *inte* vill styra och bestämma. Ambitionen är istället att man gemensamt i en dialog ska utforma verksamheten och strukturera uppföljning och kontroll på ett sätt som möjliggör så goda resultat som möjligt.

För att bygga ett förtroende med partnerorganisationen krävs vissa personliga egenskaper hos den som ansvarar för relationen med partnerorganisationen (härefter benämnt som handläggare). I syfte att stärka partnerskapet och bygga förtroende försöker man också ställa uppföljningskraven på ett sätt som gör att de är till stöd för organisationerna. Kraven åtföljs av omfattande stöd och hjälp som gör det möjligt för partnerorganisationerna att bygga de nödvändiga strukturerna. Organisationerna menar vidare att strukturerna kan vara ett stöd för partnerorganisationerna som bidrar till en mer strategisk och målinriktad verksamhet samtidigt som det ger partnerorganisationerna möjlighet att internt granska användningen av resursanvändningen. Men strukturerna är inte bara viktiga för det interna arbetet. Eftersom de flesta givare ställer liknande krav menar organisationerna att stärkt organisatorisk kapacitet kan öka partnerorganisationernas möjlighet att söka bidrag från andra håll.

Vi kan återigen förstå det organisatoriska lärande som organisationerna försöker åstadkomma i partnerorganisationerna utifrån Werrs (2002) diskussion kring managementkonsultmetoden. Uppföljningskraven förenklar inte bara kommunikationen mellan organisationen och partnerorganisationen, den utgör också en metod som reducerar osäkerhet eftersom den ger partnerorganisationen möjlighet att på ett enklare sätt följa upp och kontrollera den egna verksamheten. Kraven fungerar också som kulturbärare eftersom de bär på normer för hur biståndet ska följas upp och kontrolleras. Dessa normer har utvecklats i ett givarsamfund som främst består av rikare länder. I denna kulturella kontext, givarkontexten, tycks normerna vara internationella, nästan universella eftersom organisationerna tror att partnerorganisationer som uppfyller kraven kan erhålla finansiering från fler bidragsgivare. Uppföljningskraven är alltså normativa och den som erkänner och accepterar de bakomliggande värderingarna får tillgång till en kulturell gemenskap och en bredare resursbas. Det tycks således vara så att biståndsorganisationerna använder den kunskap och de verktyg som man har erhållit från Sida och vidareförmedlar nedåt i kedjan. Sida "lär" organisationerna som i sin tur "lär" partnerorganisationerna.

När partnerorganisationen känner förtroende för organisationen och kan se de positiva aspekterna av uppföljningskraven ökar, enligt organisationerna, sannolikheten för att partnerorganisationen är sanningsenlig. När organisationerna har uppfattningen att informationen återspeglar verkligheten bidrar detta till att bygga organisationens förtroende för sin partner. Paradoxalt nog har organisationerna mer förtroende för partnerorganisationer som öppet diskuterar brister och svårigheter i organisationen eftersom känslan av att partnerorganisationen

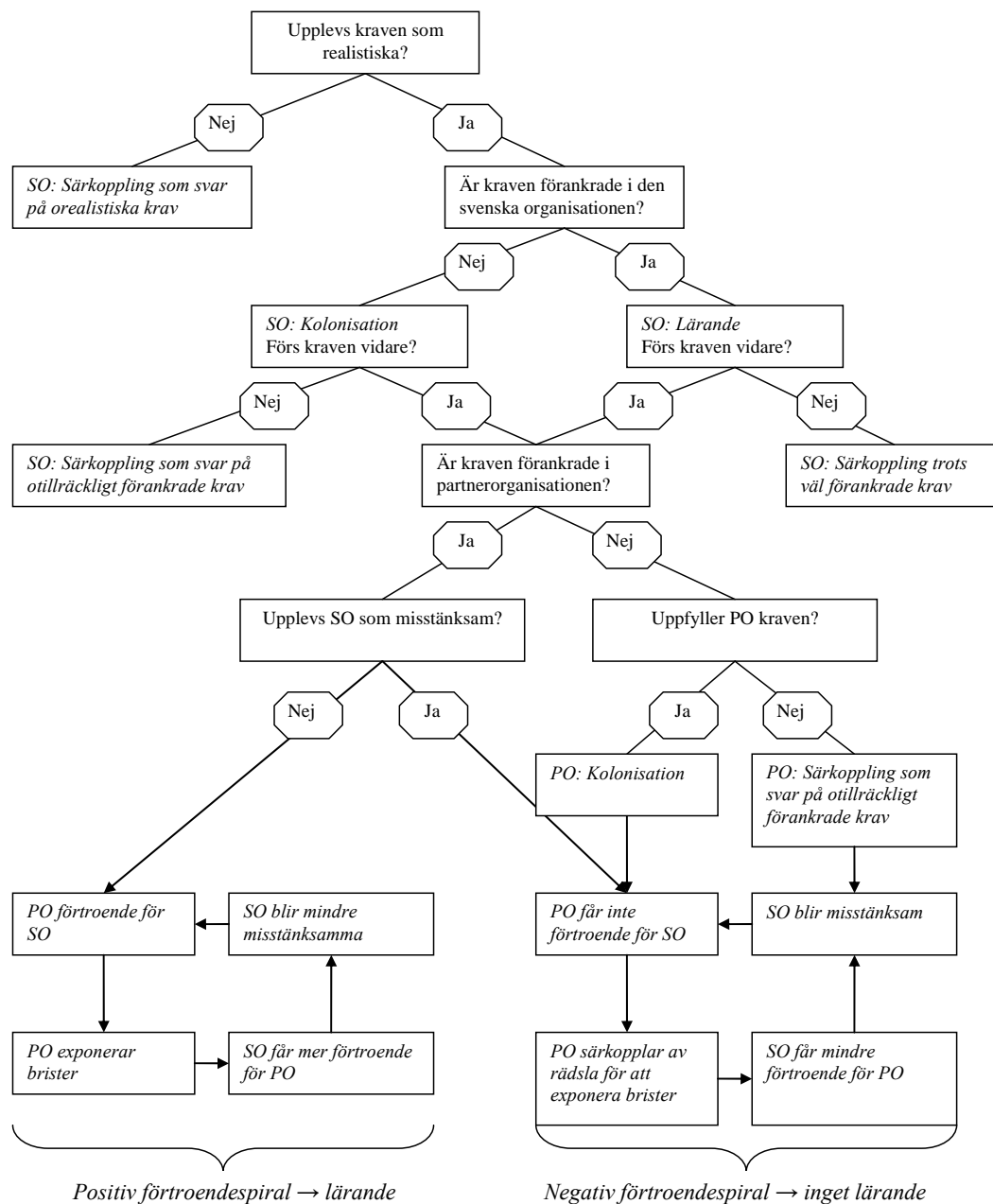
döljer information minskar. För att förtroendet hos partnerorganisationerna ytterligare ska stärkas är en central komponent att organisationerna i sin tur *inte* drar sig ur om problem uppstår eftersom viljan att exponera brister ökar påtagligt efter en sådan process ("gömma-problemen-viljan" minskar). Det skapas då förutsättningar för ett nära partnerskap där organisationerna i en dialogbaserad relation arbetar för att uppnå gemensamma mål. När organisationerna lyckas skapa en förtroendefylld relation där partnerorganisationen vågar exponera brister och förtroendet successivt stärks mellan båda parter skapas vad som benämns som en "**positiv förtroendespiral**".

## 8. Diskussion

Den bild som målas upp av styrimpulsernas effekter är komplex och mångfacetterad. Det går inte att ge ett entydigt svar på huruvida Sidas uppföljningskrav får de avsedda effekterna i svenska biståndsorganisationerna och i relationen med deras partnerorganisationer. Ibland tycks kraven generera såväl kontroll som lärande, ibland tycks resultatet snarare vara särkoppling eller kolonisation. Jag menar att effekterna således påverkas av en rad faktorer och i Figur 3 presenteras en tentativ modell som ger en bild av varför effekterna under olika omständigheter får olika effekter i de svenska biståndsorganisationerna och i deras partnerorganisationer. Kausalsambanden är naturligtvis inte så entydiga som modellen kan ge sken av, men den ger oss en förståelse för de tendenser som det empiriska materialet visar på.

Jag kommer efter en presentation av denna tentativa modell att diskutera de effekter som Sida anser vara önskvärda utifrån kontrollant- och partnerskapsdimensionen i styrimpulserna. Hur kan kontroll och lärande uppnås genom formaliserade krav på uppföljning utifrån ett partnerskaps- och/eller kontrollorienterat perspektiv? Jag kommer att visa hur styrimpulsernas två dimensioner delvis är i konflikt med varandra och att kontrollantdimensionen på lång sikt inte nödvändigtvis bidrar till vare sig lärande eller kontroll.

## 8.1. Styrimpulsernas effekter – en tentativ modell



Figur 3

Inledningsvis konstaterar jag att kraven ibland inte är realistiska, vilket resulterar i "särkoppling som svar på orealistiska krav". När kraven utgör ett strategiskt svar på institutionella krav tycks de representera en institutionaliserad myt och kraven bör snarare förstås som ritualer än som verktyg för att uppnå kontroll och lärande. Det institutionella trycket tycks framför allt påverka Sidas beteende i så mån att det präglar utformningen av de krav som ställs på svenska biståndsorganisationer. De svenska organisationerna väljer att särkoppla – de ger Sida de garantier som krävs även om den eftersträlvade kontrollen är orealistisk – eftersom de är beroende av Sidas resurser för sin överlevnad. Det tycks dock föreligga en implicit överenskommelse där Sida erkänner kravens orimlighet och varken verifiering eller övervakning

används för att säkra krav efterlevnad. Den klassiska särkopplingen som diskuteras i institutionell teori där organisationer separerar verksamheten från de formella strukturerna för att skydda dem från externa krav tycks således ske även här. Skillnaden är att här ser vi en särkoppling som är interorganisatorisk snarare än inomorganisatorisk, Sida skyddar med andra ord organisationernas verksamhet genom att upprätthålla de formella strukturer som omgivningen förväntar sig utan att kräva att organisationerna implementerar de realistiska kraven. Kopplingen mellan organisationerna och deras omgivning består av resurser. Sida är beroende av omgivningens resurser för sin överlevnad och organisationerna är beroende av Sidas resurser för sin verksamhet.

Det krävs dock inte endast att kraven är realistiska för att de ska få avsedda effekter. Om inte kraven är utformade i enlighet med de svenska organisationernas behov riskerar kraven att få dysfunktionella konsekvenser. Organisationerna kan välja att särkoppla ("särkoppling som svar på dåligt förankrade krav") och även om inte det sker finns en risk för kolonisation, vilket innebär att den svenska organisationen riskerar att byråkratiseras eftersom kraven medför administrativt arbete som organisationen anser inte tillför värde till verksamheten. I detta sammanhang är förankring ett nyckelord, vilket innebär att kravställandet för att få avsedda effekter måste ske i dialog med de svenska organisationerna. Organisationerna måste ha förståelse för *varför* kraven ställs om kraven ska bidra till kontroll och lärande.

När de svenska organisationerna i sin tur ställer krav på partnerorganisationerna (vilket man måste göra enligt principen om att kraven ska uppfyllas i "alla efterföljande led") upplever organisationerna att förankringen återigen är en förutsättning för att kraven ska få avsedda effekter. Det finns även i denna relation risk för särkoppling som svar på dåligt förankrade krav, men kanske ännu mer problematiskt är att kraven riskerar att medföra en form av kolonisation som inte bara innebär kostsamt administrativt arbete utan också påverkar själva verksamhetens inriktning så att den riskerar att förändras på ett icke ändamålsenligt sätt för att bli mer mätbar.

Därutöver menar de svenska organisationerna att det krävs att partnerorganisationerna har förtroende för de svenska organisationerna. Annars föreligger en risk för särkoppling där partnerorganisationerna undanhåller korrekt information av rädsla för att de svenska organisationerna ska upphöra med sin finansiering av verksamheten ("särkoppling av rädsla för att exponera brister"). De svenska organisationerna menar att det nödvändiga förtroendet dock inte är helt enkelt att bygga eftersom den kontrollerande aspekten av uppföljningskraven lätt kan uppfattas som misstänksamhet. Uppfattar partnerorganisationerna att de svenska organisationerna är misstänksamma riskerar förtroendekapitalet att urholkas och rädslan för att exponera brister ökar. När genomlysningen således försämras, undermineras den svenska organisationens förtroende för partnerorganisationen, vilket leder till att dialogen försämras, kraven blir mindre förankrade och partnerorganisationen sluter sig ännu mer. Vi har benämnt detta som en negativ förtroendespiral. I den negativa förtroendespiralen får styrimpulserna *inte* de avsedda effekterna.

Det finns således indikationer på att den formaliserade uppföljningen inte kan ersätta en förtroendefull relation – om förtroendet undermineras sluter sig partnerorganisationen och den formaliserade kravefterlevnaden riskerar att särkopplas från verksamheten. Det innebär att den svenska organisationen inte får reell insyn i partnerorganisationen och problemet med informationsasymmetri kvarstår eller förvärras. Därutöver tycks det organisatoriska lärandet utebli.

Partnerskapet, är både orsak till och verkan av förtroendet. De svenska organisationerna försöker därför betona lärandeaspekterna och möjligheterna som kraven rymmer. Man försöker få partnerorganisationerna att se kraven som en del av ett partnerskap och *inte* som kontroll. Dialogen och relationen utgör således verktyget som de svenska organisationerna använder sig av för att förankra uppföljningskraven och det bidrar, under förutsättningen att organisationerna inte upplevs som misstänksamma, till att bygga förtroendekapitalet varför partnerorganisationens benägenhet att exponera brister ökar. Det bidrar till den svenska organisationens förtroende för partnerorganisationen och när den svenska organisationen känner tillit till partnerorganisationen framstår man som mindre misstänksamma, vilket i sin tur främjar partnerskapet. Man har då lyckats skapa en positiv förtroendespiral och effekten av styrimpulserna är såväl kontroll som lärande.

## **8.2. Kontrollparadoxen – om hur kontroldimensionen av styrimpulserna inte alltid bidrar till kontroll**

Av ovanstående analys drar jag slutsatsen att styrimpulsernas två dimensioner påverkar uppföljningsprocessens utfall. Vi har redan konstaterat att partnerskapsaspekten är viktig för att uppföljningskraven ska få de avsedda effekterna. Samtidigt anser Sida sig ha en roll att spela även som kontrollant. Såväl partnerskaps- som kontrollantdimensionen vidareförmedlas till biståndsorganisationen som också väljer att agera antingen som partner eller som kontrollant.

Jag menar att det tycks föreligga ett paradoxalt förhållande mellan kontrollantdimensionen i styrimpulserna och ambitionen att uppnå kontroll. Paradoxen är särskilt tydlig i relationen mellan biståndsorganisationerna och deras partnerorganisationer som därför nedan kommer att tjäna som illustration för vad som benämns som kontrollparadoxen. På vägen dit kommer jag att ge en inblick i hur vi kan förstå kontrollantdimensionen av styrimpulserna samt hur den förhåller sig till partnerskapsdimensionen och effekterna av uppföljningskraven.

Ett av kravens syften är att uppnå kontroll, vilket i denna uppsats har tolkats som ett försök att minska informationsasymmetrin. Enligt de svenska biståndsorganisationerna kan dock formaliserade uppföljningskrav endast i begränsad utsträckning minska informationsasymmetrin i avsaknad av en förtroendefull relation. Detta kan tolkas som att partnerskapet är en förutsättning för att den eftersträvade kontrollen ska vara möjlig. Det är således inte ändamålsenligt för biståndsorganisationerna att agera som kontrollanter ens i syfte att uppnå kontroll. För att verkligen få inblick i verksamheten krävs ett förtroendefullt partnerskap.

Om relationen mellan biståndsorganisationen och partnerorganisationen präglas av ett partnerskap där organisationerna tillsammans utarbetar mål och strategier för verksamheten, då torde problemet med informationsasymmetri och inkongruenta preferenser minska eller helt elimineras, vilket skulle innebära att den kontrollerande dimensionen av styrimpulserna inte längre skulle behövas. **Med andra ord: kontroldimensionen kan inte ersätta ett partnerskap. Men om organisationerna lyckas skapa ett partnerskap, är då inte kontroldimensionen överflödig?**

Jag menar att de två dimensionerna av styrimpulserna delvis rymmer en konflikt. Låt oss illustrera detta med den roll som uppföljningskraven fyller. Uppföljningskraven kan inte *ersätta* en förtroendefull relation: de kan inte enbart användas som verktyg av biståndsorganisationerna i deras kontrollantroll. Däremot kan uppföljningskraven *användas* för att skapa den positiva spiral där förtroendet ökar och informationsasymmetrin minskar. De kan således bidra till att bygga den förtroendefulla relation som utgör grunden för partnerskapet eftersom en central del av den positiva förtroendespiralen är att mottagaren tillhandahåller kravställaren med information av god kvalitet. **Uppföljningskraven kan med andra ord inte användas för att kontrollera. Men de kan användas som ett redskap för att minska behovet av kontroll. Förutsättningen för att effekten ska bli ett närmare partnerskap tycks dock vara att kravställaren inte upplevs som misstänksam.** Studien utgör därmed ett empiriskt stöd för Tomkins (2001) modell där redovisning och information används som ett verktyg för att hantera och minska osäkerhet i situationer där förtroendet saknas eller brister. Vidare tycks studien stärka Johanssons och Baldvinsdottirs (2003) slutsatser. Johansson och Baldvinsdottir menar att om redovisning ska kunna användas för att utvärdera prestationer på ett sätt som förbättrar organisationers resultat krävs ett förtroende mellan samtliga parter. Utvärderingar utgör dock alltid ett hot mot förtroendekapitalet och centralt för att utvärderingen ska få avsedda effekter är att kravställaren agerar som en "förtroendebärare" med högt förtroendekapital hos dem som ska utvärderas.

Problemet är att även om uppföljningskraven minskar avståndet är behovet av kontroll svårt att helt eliminera eftersom det finns ett avstånd som måste överbryggas, dels ett faktiskt avstånd (t.ex. i form av ett geografiskt avstånd), dels ett upplevt avstånd (t.ex. i form av makt över resurser). Det är med andra ord svårt att skapa ett partnerskap som är så nära och förtroendefullt att problemet, med att de olika parterna har olika mål och agendor, helt försvinner. Eftersom de svenska organisationerna har makt över resurserna kommer partnerorganisationerna dessutom alltid att ha incitament att dölja information. Risken för "särkoppling av rädsla för att exponera brister" är, annorlunda uttryckt, svår att eliminera.

Eftersom kravställaren är medveten om den risken kommer det alltid att finnas en kontrollerande aspekt i uppföljningskraven. Den kontrollerande aspekten är problematisk eftersom den kan underminera förtroendet urholkas om kraven uppfattas som en misstroendeförklaring, vilket kan försvåra byggandet av ett partnerskap. **Eftersom uppföljningskraven faktiskt delvis är en misstroendeförklaring, det finns ett behov av kontroll, är det således lätt att hamna i den "negativa förtroendespiralen"** där partnerorganisationen undanhåller mer och mer information,

vilket ökar den svenska organisationens misstänksamhet. Även om situationen inte låser sig helt (vilket den riskerar att göra) finns risken att avståndet ökar och att kraven får alltför icke avsedda konsekvenser i form av särkoppling och kolonisation.

I praktiken innebär ovanstående problematik att de personer hos de svenska organisationerna som ansvarar för relationerna med partnerorganisationerna å ena sidan, på grund av det avstånd som föreligger ska agera som kontrollant. Samtidigt måste handläggaren agera som partner och skapa den närhet, det partnerskap, som krävs för att undvika en negativ förtroendespiral och icke ändamålsenliga konsekvenser. Det finns således en inneboende konflikt mellan de roller handläggaren ska spela; rollen som kontrollant och rollen som partner.

Jag menar att det är i denna rollkonflikt som vi finner förklaringen till den sista formen av särkoppling, där kraven upplevs som positiva av de svenska biståndsorganisationerna, men ändå inte implementeras. Rollkonflikten är egentligen av organisatorisk karaktär, men manifesteras framför allt på handläggarnivån när handläggaren väljer att frångå krav som han eller hon egentligen anser är sakenliga. Jag argumenterar för att denna form av särkoppling inte bör förstås som ett dysfunktionellt resultat av inadekvata uppföljningskrav utan snarare bör ses som ett rationellt sätt att hantera en inneboende rollkonflikt för handläggarna.

Handläggarna anser att flera av Sidas krav hjälper dem att få en bättre kontroll och överblick över partnerorganisationernas verksamhet. Problemet är att kraven delvis syftar till kontroll och det finns en påtaglig risk att kraven därför ses som ett misstänkliggörande, vilket riskerar att leda till en negativ förtroendespiral. Agerar handläggaren för mycket som kontrollant förloras partnerskapsaspekten vilket riskerar att leda till att insynen försvinner helt. Genom att kontrollera för mycket försvinner således all möjlighet till kontroll.

Utifrån agent-principalteorin kan detta förstås som att det föreligger en informationsasymmetri. Agenten har incitament att dölja information för principalen. Principalen kan dock inte erhålla fullständig information genom att ställa krav och agera som kontrollant. Inblick i agentens verksamhet får principalen istället genom ett partnerskap där avståndet minskar och rollerna sammanblandas. Då minskar informationsasymmetrin. Kräver principalen full insyn och full kontroll riskerar agenten att sluta sig helt varför informationsasymmetrin kvarstår eller förvärras.

**Eftersom uppföljningskraven således inte kan kompensera för en förtroendefylld relation anser handläggarna att det i vissa fall är bättre att frångå kraven även när de anses vara bra och adekvat utformade, särskilt i de fall då man tror att en konfrontation skulle uppfattas som ett misstänkliggörande.** Istället försöker man försiktigt i en förhandling få förståelse för kraven och locka med morötter som gör att kraven tillgodoses. I valet att inte vidareförmedla uppföljningskraven väljer handläggarna att på kort sikt frångå den kontrollerande aspekten och acceptera en viss informationsasymmetri för att på längre sikt kunna bygga det partnerskap som är förutsättning för insyn. Man accepterar informationsasymmetri på kort sikt till förmån för information på lång sikt eftersom man tror att alltför intensiva kontrollförsök riskerar att leda till ännu mindre information både på kort och på lång sikt.

Biståndsorganisationerna tycks således överge kontrollantdimensionen, även om den är berättigad, till förmån för partnerskapsdimensionen eftersom det endast är genom förtroende som kontroll på lång sikt kan uppnås.

Kontrollparadoxen innebär att **det kan vara rationellt, även ur ett kontrollperspektiv, att frångå rutiner som från början syftade till att få kontroll. Genom att kontrollera mindre uppnås paradoxalt nog mer kontroll.**

Styrning på distans rymmer således en inneboende konflikt där effekterna är komplexa och inte alltid de avsedda. Kontrollparadoxen utgör en illustration av svårigheterna med att uppnå kontroll genom styrning på distans. Styrimpulsernas kontrolldimension motiveras med avståndet, men för att uppnå kontroll tycks det på lång sikt framför allt vara viktigt att minska avståndet genom att bygga en nära relation där partnerskapsdimensionen får mer utrymme.

### **8.3. Partnerskapsdimensionen som verktyg för lärande – ett fält för framtida forskning**

Jag har ovan diskuterat i vilken utsträckning Sidas uppföljningskrav bidrar till kontroll. Enligt Sida är dock syftet med uppföljningskraven också att generera lärande. För att förstå styrimpulsernas effekter kan således en diskussion om lärandeprocessen vara på sin plats. Jag menar att styrimpulsernas två dimensioner påverkar i vilken utsträckning uppföljningskraven bidrar till lärande. I denna uppsats diskuteras lärande som en form av ovanifrån styrd process där Sida äger tolkningsföreträde och genom uppföljningskraven ”lär ut” hur organisationerna ska genomföra sin uppföljning. Lärandet kan ses från ett positivt perspektiv där uppföljningskraven förenklar kommunikation, reducerar osäkerhet och agerar som kulturbärare, men kan också få negativa konsekvenser i form av kolonisation. Kontrollantrollen tycks få negativa effekter även på lärandet eftersom dialog och förankring är en förutsättning för att uppföljningskraven ska upplevas som positiva.

Lärandet kan dock också handla om en gemensam lärprocess där Sida tillsammans med biståndsorganisationerna och partnerorganisationerna, genom uppföljningen lär sig hur verksamheten bäst ska bedrivas. Förmodligen utgör en sådan lärprocess en av grundvalarna för ett förtroendefullt partnerskap, men utgångspunkten är då att båda parter ska lära sig av varandra på lika villkor. Uppföljningskravens implikationer för den gemensamma lärprocessen utgör ett spännande område för vidare forskning eftersom potentiella konflikter och paradoxer redan nu kan identifieras. Hur ska lärandet ske på lika villkor när ramverket, formen för lärandet (det vill säga uppföljningskraven) har utformats i en ovanifrån styrd process? Utgör ramverket ett stöd som upplevs vara till hjälp eller skapar det en maktobalans som hämmar lärandet?

Ytterligare en intressant aspekt av lärandet är hur partnerskapet påverkar utformningen av uppföljningskraven. Vi har redan konstaterat att uppföljningskraven kan agera som kulturbärare eftersom de är utformade i enlighet med kravställarens normer och värderingar. Men normer och

värderingar inte beständiga utan omformas kontinuerligt i interaktionen mellan individer och organisationer. Även om uppföljningskraven således rymmer styrimpulser kommer förmodligen utformningen av uppföljningskraven på sikt att påverkas i en relation som karaktäriseras av ett reellt partnerskap. Hur uppföljningskraven tillämpas och förändras i en partnerskapsbaserad relation är förmodligen därför resultatet av en kompromiss och en interaktion av olika kulturer snarare än en möjlighet för kravställaren att låta sin kultur dominera.

#### **8.4. Hur styrimpulsernas två dimensioner relaterar till effekterna – sammanfattande kommentarer**

Sammanfattningsvis tycks kontrollantdimensionen av Sidas uppföljningskrav varken bidra till kontroll eller lärande – de av Sida avsedda effekterna. Varför rymmer då Sidas styrimpulser ändå en kontrollantdimension? Jag har redan konstaterat att avståndet mellan den som ger bidrag (givaren) och den som får bidrag (mottagaren) är svårt att reducera till en sådan grad att behovet av kontroll helt försvinner. Det finns ett såväl reellt (exempelvis geografiskt) som upplevt (exempel i form av maktasymmetri) avstånd som gör att idealtypen av ett partnerskap tycks vara ouppnåeligt.

Jag menar att kontrollantdimensionen utgör ett försök att hantera detta avstånd. Även om en alltför kontrollerande inställning på lång sikt kan urholka partnerskapet finns det på kort sikt en möjlighet att öka insynen genom formaliserade uppföljningskrav. Samtidigt inser kravställaren att kontrollantrollen på lång sikt varken bidrar till kontroll eller lärande. På lång sikt är det istället önskvärt att bygga ett partnerskap där behovet av kontroll minskar och där organisationerna tillsammans, genom en lärandeprocess, kan förbättra verksamheten.

Om kontrollantdimensionen utgör ett försök till att hantera avståndet mellan givare och mottagare, som bygger på en *acceptans* av behovet av att styra på avstånd, så kan partnerskapsdimensionen snarare ses som ett försök till att minska avståndet och därigenom *minska behovet* av att styra på avstånd.

Eftersom de två dimensionerna i delvis står i konflikt med varandra utgör frågan om hur olika individer fattar beslut, och hur behovet av kontroll på kort sikt vägs mot värdet av en nära relation i framtiden, nyckelfrågor i styrning på distans.

### **9. Slutsatser**

Jag har ägnat denna uppsats åt att undersöka effekterna av Sidas försök till styrning av svenska biståndsorganisationer och deras partnerorganisationer. Sidas uppföljningskrav har fått tjäna som illustration för styrning på distans – externa styrimpulser. Styrimpulserna rymmer två dimensioner – en partnerskapsdimension och en kontrollantdimension. Uppföljningskraven

syftar, enligt Sida, till lärande och kontroll, men det finns i den befintliga forskningen indikationer på att uppföljning kan resultera i särkoppling och kolonisation. Studien visar att uppföljningskraven kan generera såväl lärande som kontroll, men att effekterna är betingade av omständigheterna.

Till att börja med konstaterar jag att kraven ibland syftar till att erhålla omgivningens legitimitet snarare än till att uppnå kontroll och lärande, vilket förklarar varför vissa uppföljningskrav upplevs som orealistiska. Effekten blir då en interorganisatorisk form av särkoppling där Sidas krav (den formella strukturen) särkopplas från organisationernas verksamhet ("särkoppling som svar på orealistiska krav"). Det tycks föreligga ett implicit kontrakt där både Sida och de svenska organisationerna erkänner kravens orimlighet, men där kraven ändå kvarstår och accepteras eftersom de anses vara nödvändiga för att säkra såväl Sidas som organisationernas trovärdighet och överlevnad.

För att kraven inte ska resultera i "särkoppling som svar på dåligt förankrade krav" eller kolonisation (där organisationen exempelvis byråkratiseras eller förändras för att bli mer mätbar) krävs vidare att kraven är utformade i enlighet med organisationens behov. Kravställandet måste således kompletteras med dialog och förankring av kraven för att generera kontroll och lärande. Dialogen och förankringen utgör också grunden för det partnerskap och det förtroende som krävs för att partnerorganisationerna ska våga exponera sina brister för de svenska organisationerna och undvika "särkoppling av rädsla för att exponera brister". Jag har valt att göra en distinktion mellan en positiv och en negativ förtroendesprial och en av de viktigaste observationerna i denna uppsats är att **formella uppföljningskrav inte kan ersätta ett förtroendebaserat partnerskap**, varken i syfte att uppnå kontroll eller lärande. I denna uppsats argumenteras för att **de formella uppföljningskraven inte alltid syftar till kontroll utan används för att bygga det förtroendebaserade partnerskap som minskar behovet av kontroll.**

Problemet är att det föreligger en maktasymmetri i form av resurser, varför agentens incitament till att dölja information är svåra att helt eliminera. Det inser principalen och följaktligen kommer uppföljningskraven alltid i viss utsträckning att syfta till kontroll, vilket är problematiskt eftersom den kontrollerande aspekten utgör och uppfattas som ett misstänkliggörande.

På en individnivå innebär detta en rollkonflikt för handläggaren som å ena sidan ska bygga det partnerskap som är förutsättningen för att på längre sikt minska behovet av kontroll. Samtidigt måste handläggaren vara medveten om risken att partnerorganisationen döljer information och av denna anledning agera som kontrollant. På något sätt måste handläggaren hantera denna komplexa beslutssituation där kontroll behövs eftersom det finns anledning att tro att partnerorganisationen inte exponerar alla problem, men där detta behov av kontroll måste balanseras mot problemet att en alltför kontrollerande inställning kommer att tolkas som misstänksamhet och underminera det partnerskap som är en förutsättning för en långsiktig relation. Jag menar att handläggaren i svenska biståndsorganisationer vid denna avvägning i vissa situationer kommer att välja att frångå Sidas uppföljningskrav av rädsla för att kraven ska tolkas som misstänksamhet. Man väljer således bort kontrollantrollen till förmån för partnerskapsrollen

eftersom man tror att partnerskapet är det enda sättet att uppnå kontroll på lång sikt. Denna fjärde form av särkoppling sker således trots att kraven upplevs som adekvata och nödvändiga och är en följd av vad som benämns som **kontrollparadoxen; på lång sikt kan mer kontroll uppnås genom att man kontrollerar mindre.**

Jag formulerar en försiktig hypotes att kontroldimensionen, på lång sikt, varken bidrar till kontroll eller lärande, men att den på kort sikt utgör ett sätt att hantera det avstånd mellan givare och bidragsmottagare, som är svårt att reducera till den grad att full insyn uppnås. Jag menar att kontrollantdimensionen således är en konsekvens av en pragmatisk syn där behovet av styrning på distans *accepteras*, vilket delvis står i motsats till partnerskapsdimensionen, som rymmer ett försök till att *reducera* behovet av styrning på distans. Insikten om att styrning på distans är en naturlig del av biståndet behöver således balanseras mot en önskan om att reducera avståndet. Denna paradoxala och komplicerade beslutssituation måste hanteras av de individer som fattar beslut om hur de formella uppföljningskraven ska omsättas i praktiken och som å ena sidan ska agera som kontrollanter och å andra sidan ska vara partners.

## 10. Avslutande kommentarer och framtida forskning

Låt mig så avsluta med några sammanfattande tankar. Jag inledde med en beskrivning av det stora. Vi lever i en tid av pågående samhällsliga processer, där styrning på distans ökar i omfattning och där mätbara prestationer i allt större utsträckning utgör grunden för organisationers existensberättigande. Processerna påverkar även det civila samhället och dess organisationer. I samhället i stort och i civilsamhället specifikt menar dock kritiska röster att konsekvenserna av förändringarna kan bli oanade och negativa. Vad händer när den ekonomiska rationaliteten får alltmer inflytande över allt fler samhällssfärer. Är det inte risk att något viktigt går förlorat då? Jag har berättat en historia om hur samhällsutvecklingen gestaltas i form av uppföljningskrav som utgör medvetna styrimpulser från Sida gentemot svenska biståndsorganisationer. Jag har beskrivit hur biståndsorganisationerna, som en följd av uppföljningskraven, i sin tur agerar gentemot sina partnerorganisationer. Vi har sett hur Sidas uppföljningskrav blir alltmer formaliserade och byråkratiserande samtidigt som vikten av partnerskap betonas. Ett partnerskap som svårligen tycks rymma en kontroldimension.

Paradoxerna är uppenbara. Det föreligger ett avstånd – mellan Sida och de svenska organisationerna och mellan de svenska organisationerna och deras partnerorganisationer – och styrning på distans är därför en del av biståndets verklighet. Problemet är att styrning på distans tycks få icke ändamålsenliga konsekvenser även i biståndet. Uppföljningsrutinerna, som vi från början såg som en del av styrningen, en del av kontrollen, visade sig sedermera framför allt användas som verktyg för att minska behovet av styrning på distans genom att bygga ett partnerskap. Samtidigt går det förmodligen inte att uppnå ett partnerskap som är så nära och förtroendefullt att full insyn kan uppnås. Det tycks således finnas ett behov av att acceptera avståndet och försöka finna en balans. Att medvetet styra på distans handlar i min studie om att

göra kloka avvägningar i komplexa beslutssituationer, där kontroll på kort sikt måste vägas mot risken för en situation där ingen kontroll är möjlig och mot värdet av en närmare relation på lång sikt. Där full kontroll är en utopi och där den ekonomiska rationaliteten måste samexistera med andra värden. Åtminstone får detta utgöra en försiktig hypotes som grund för den fortsatta forskningen kring externa styrimpulsers effekter.

Uppsatsens slutsatser grundar sig på en studie av Sidas uppföljningskrav och effekterna därav i två svenska biståndsorganisationer samt i deras partnerorganisationer. Det torde i framtida forskning vara av intresse att pröva slutsatsernas giltighet i en mer omfattande studie av Sidas uppföljningskravs effekter i svenska biståndsorganisationer och deras partnerorganisationer. Vidare påverkas biståndsorganisationer av andra externa styrimpulser. Exempelvis sänder individuella givare och företag styrimpulser till svenska biståndsorganisationer. Dessa relationer är inte alltid avtalsbaserade, vilket minskar betydelsen av formaliserade krav och istället kan styrimpulserna utgöras av informella krav där givarna snarare baserar sitt beslut att ge bidrag på en "känsla" än på utförliga projektbeskrivningar. Reportageliknande återrapportering med bilder kan ersätta effektutvärdering, ekonomisk redovisning och revision. Styrimpulserna från individuella givare och företag rymmer således inte nödvändigtvis partnerskaps- och kontroldimensionerna men väl andra viktiga dimensioner. Styrning på distans inom biståndsvärlden rymmer förmodligen betydligt fler konflikter och paradoxer än de som har varit möjliga att identifiera inom ramen för denna studie och området kring externa styrimpulsers effekter på biståndsorganisationer uppmanar till vidare studier. På vilket sätt ska det bestämmas hur världen ska räddas när ingen vet hur det görs på bästa och enklast sätt?

## 11. Problematisering

Avslutningsvis kommer nu studien att diskuteras utifrån ett metodologiskt perspektiv för att visa på styrkor och svagheter.

### 11.1. Inre (intern) validitet

Inre validitet handlar framför allt om huruvida studien mäter det som studien avser mäta. Enligt Merriam (1988) innebär en kvalitativ fallstudie att forskaren studerar hur människor upplever världen, det blir alltså en konstruktion av verkligheten som syftar till att ge en holistisk tolkning av ett visst område. Eftersom denna studie är av kvalitativ forskning och har en öppnare karaktär medges lättare en högre grad av inre validitet än om den hade varit kvantitativ.

Samtidigt riskerar jag som forskare att påverka den verklighet som studeras och den konstruktion av verkligheten som byggs upp. Jag har parallellt arbetat med ett projekt tillsammans med svenska insamlingsorganisationer och har även på andra sätt varit involverad i dialoger kring bistånd och biståndets framtid (genom att hålla presentationer och delta på konferenser). Detta har inneburit informella samtal med representanter för olika organisationer som arbetar med bistånd eller som har insyn i biståndsbranschen vilket har gett mig en bredare kunskap om området, samtidigt som det riskerar att påverka min objektivitet. Min tidigare erfarenhet av biståndsfrågor kan betraktas på ett liknande sätt. Å ena sidan har det gett mig en omfattande bakgrundkunskap till området och problematiken, å andra sidan finns det en risk att det gör mig mindre objektiv. För att hantera detta problem har jag regelbundet har stämt av mina slutsatser med andra forskare på Handelshögskolan i Stockholm.

Intervjupersonerna kan omedvetet eller medvetet dölja information och en konstruktion av verkligheten är, nästan per definition, inte konstant över tiden. Detta problem kan hanteras på ett par olika sätt. Jag har, med uppsatsens tidsram och omfång som begränsning, använt mig av *källtriangulering*, vilket innebär att intervjuobjektens utsagor har jämförts med varandra. Vidare har jag använt forskningsresultat från angränsande områden samt andra informationskällor för att bekräfta resultaten. Jag har också använt mig av deltagarkontroll, vilket innebär att samtliga intervjupersoner har fått ta del av de beskrivningar och tolkningar som jag har gjort och därefter har fått möjlighet att korrigera det som inte har överensstämmt med deras uppfattning. Samtliga citat har godkänts av intervjupersonerna.

Uppsatsens främsta problem är att jag diskuterar såväl effekterna i de svenska biståndsorganisationerna och deras partnerorganisationer, trots att intervjuer endast har genomförts med representanter för de svenska organisationerna. Detta är problematiskt eftersom effekterna i partnerorganisationerna har stor påverkan på huruvida de svenska organisationerna kan leva upp till Sidas krav. Men även om uppsatsens tillgängliga resurser skulle ha tillåtit intervjuer med representanter för partnerorganisationerna skulle det förmodligen ha varit förenat

med stora svårigheter att erhålla sanningsenliga svar eftersom det finns en risk att intervjupersonerna skulle ha varit mycket försiktiga med att kritisera givarnas uppföljningskrav och effekterna av dessa (och inte minst erkänna att man i vissa fall valde att frångå kraven). Att bygga det förtroende som skulle krävas för en sådan frispråkig dialog skulle förmodligen ta betydligt mer tid i anspråk än vad som skulle kunna motiveras i en examensuppsats. Min uppsats bygger därför på de svenska organisationernas *uppfattningar* av vad som händer i partnerorganisationerna som en följd av styrimpulserna, vilket förmodligen är mer kvalificerade uppfattningar än den information som jag, inom ramen för en examensuppsats, skulle ha kunnat erhålla genom direkt kommunikation med representanter för partnerorganisationerna. Jag är dock väl medveten om att synpunkter från representanter från partnerorganisationerna hade varit önskvärda.

## **11.2. Yttre (extern) validitet**

Med yttre validitet avses den utsträckning till vilken studien är generaliserbar i ett vidare sammanhang. De studerade organisationerna är i flera avseenden representativa, samtidigt är en fallstudie av två organisationer inte tillräckligt för att dra några slutgiltiga slutsatser om det större sammanhanget. Studien bör således ses som ett tentativt försök till att beskriva fenomen som uppmuntrar till vidare forskning utifrån ett antal intressanta frågeställningar.

## **11.3. Reliabilitet**

För att öka reliabiliteten (studien ska kunna upprepas och under samma förutsättningar ge samma resultat) har jag använt mig av ett systematiskt tillvägagångssätt. Jag har använt en frågemall och de flesta intervjuer har bandats i sin helhet samt därefter transkriberats (se Tabell 2 för en översikt över vilka intervjuer som inte har transkriberats). Jag har också noggrant arkiverat all korrespondens som relaterar till studien för att en utomstående enkelt ska kunna få en överblick av mitt tillvägagångssätt och de resultat som studien har genererat.

## Källförteckning

- Brunsson, N. (2002). *The Organization of Hypocrisy. Talk, decision and actions in organizations. Second edition*. Malmö: Liber ekonomi.
- Bryman, A. (2001). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press.
- Edwards, M. och Hulme, D. (1992). *Making a difference: NGOs and Development in a Changing World*. London: Earthscan.
- Edwards, M. och Hulme, D. (1994). *NGOs and Development; Performance and Accountability in the "New World Order"*. Background paper to the workshop on NGOs and Development, SCF/IDPM Manchester. 27-29 June 1994.
- Edwards, M. och Hulme, D. (2002). NGO Performance and Accountability: Introduction and Overview i Edwards, M. och Fowler, A. (red.), *NGO Management*. London: Earthscan
- Engwall, M., Kling, R. och Werr A. (2005). Models in action: how management models are interpreted in new product development. *R & D Management*, 35, 427-439.
- Gariyo, Z. (1995). NGOs and Development in East Africa: a View from Below i Edwards, M. och Hulme, D. (red.), *Non-Governmental Organisations – Performance and Accountability. Beyond the Magic Bullet*. London: Earthscan.
- Gustafson, A. (2006). *Normer och praxis – tre ideella föreningar och deras redovisning*. Göteborg: Bokförlaget BAS.
- Jensen, M. och Meckling, W. (1976). Theory of the firm: Managerial behaviour, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360.
- Jensen, M. (2000). *A Theory of the Firm. Governance, Residual Claims, and Organizational Forms*. London: Harvard University Press
- Johansson, I-L. och Baldvinsdottir, G. (2003). Accounting for trust: some empirical evidence. *Management Accounting Research*, 14, 219-234.
- Jonsson, E. (1998). *Narrow Management. The Quest for Unit in Diversity*. Uppsala: Företagsekonomiska institutionen Uppsala Universitet.
- Krohwinkel-Karlsson, A. (2006). *Knowledge and Learning in Aid Organizations. A literature review with suggestions for future studies*. Karlstad: Swedish Agency for Development Evaluation.
- Kurunmäki, L., Lapsley, I., och Melia, K. (2003). Accountingization v. legitimation: a comparative study of the use of accounting information in intensive care, *Management Accounting Research*, 14, 112-139

Kurunmäki, L. och Miller, P. (2006). Modernising government: The calculating self, hybridisation and performance measurement, *Financial Accountability & Management*, 22, 87-106

Langemar, P. (2005). *Att låta världen öppna sig – Introduktion till kvalitativ metod i psykologi*. Stockholm: Psykologiska Institutionen, Stockholms Universitet.

Lewis, D. (2001). *The Management of Non-Governmental Development Organizations. An introduction*. London: Routledge.

Lind, J. (2004). *Strategi och ekonomistyrning. En studie av sambanden mellan koncernstrategi, affärsstrategi och ekonomistyrning*. Stockholm: EFI

Lubatkin, M., Lane, P., Collin, S-O. och Very, P. (2005). Origins of Corporate Governance in the USA, Sweden and France, *Organization Studies*, 26, 867-888.

Merriam, S. (1988). *Fallstudien som forskningsmetod*. San Francisco: Jossey-Bass Inc. Publishers.

Mertens, D. M. (1998). *Research methods in education and psychology – Integrating diversity with quantitative and qualitative approaches*. Thousand Oaks, USA: Sage Publications, Inc.

Meyer, J. och Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, 83, 340-363.

Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes, *Academy of Management Review*, 16, 145-179.

Olson, O., Humphrey, C., Guthrie, J., (2001), Caught in an evaluatory trap, a dilemma for public services under NPFM, *The European Accounting Review*, 10, 505-522.

Otley, D. (1999). Performance management: a framework for management control systems research, *Management Accounting Research*, 10, 363-382.

Ouchi, W. (1979). A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms. *Management Science*, 25, 833-848

Pfeffer, J. och Salancik, G. (1978). *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row.

*Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2005). Hämtad från [http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en\\_2649\\_3236398\\_35401554\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html) den 9 september 2006.

Proposition 2002/03:122. *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*. Hämtad från <http://www.regeringen.se/sb/d/330/a/773;jsessionid=aVuixx-4-1gd> den 15 maj 2006.

Power, M. (1997). *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.

Samuelson, L. (1999). Några vetenskapsteoretiska aspekter på forskning om ekonomistyrning. *SSE/EFI Working Paper Series in Business Administration No 1999:5*.

Samuelson, L. (2004). Styrningens effekter i Lind, J. och Schuster, W. (red), *Redovisningens teori, praktik och pedagogik. En vänbok till Lars Östman*. Stockholm: EFI.

Sida (1998). *Anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete med egeninsats*. Stockholm: Sida

Sida (2001). *Systemrevision av SEKA – avdelningen för samverkan med enskilda organisationer och humanitärbistånd & konflikthantering*. Stockholm: Sida.

Sida (2003). *Allmänna villkor för svenska enskilda organisationer som beviljats bidrag ur Sidas biståndsanslag*. Stockholm: Sida.

Sida (2004). *Revisionshandledning för enskilda organisationer och deras revisorer*. Stockholm: Sida

Sida (2005). *Handledning i revisionsfrågor*. Stockholm: Sida

Sida (2006 a). *Så arbetar Sida*. Stockholm: Sida

Sida (2006 b). *Slutrapport för SEKAs Resultatredovisningsprojekt. Effektivt utvecklingssamarbete – via lärande och förtroende*. Stockholm: Sida.

Tomkins, C. (2001), Interdependencies, trust and information in relationships, *Accounting, Organizations and Society*, 26, 161-191.

Werr, A. (2002) "Här har du pärmen!" Om formaliserade metoder i managementkonsulters arbete i Löwstedt, J. & Stymne, B. (red) *Scener ur ett företag – organiseringssteori för kunskapssamhället*. Lund: Studentlitteratur

Wijkström, F. och Einarsson, T. (2006). *Från nationalstat till näringsliv? Det civila samhällets organisationsliv i förändring*. Stockholm: EFI.

Wijkström, F. och Malmberg, M. (2005). Mening & Mångfald. Ledning och organisering av idéburen verksamhet i Amnå, E. (red), *Civilsamhället. Några forskningsfrågor*. Stockholm: Gidlunds förlag.

Yin, R. (2003). *Case Study Research, Design and Methods, Third Edition*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

Östman, L. (1993). De vertikala och horisontella styrprocessernas betydelse för den ekonomiska effektiviteten i Östman, L. och Samuelson L., *Redovisningens roller*. Stockholm: EFI

Östman, L. (2005). Styrning på distans, i Lind, J. Nilsson, G. (red), *Ekonomistyrningens metoder, sammanhang och utveckling – En vänbok till Lars A Samuelson*. Stockholm: EFI.

Östman, L. (2006). Lysande ögonblick och finansiella kriser. Dramaten under ett sekel. Stockholm: EFI.

## Bilaga 1. Logical Framework Approach (LFA)

Sida och organisationer som erhåller bidrag från Sida använder LFA som ett verktyg för resultatredovisning. LFA är framför allt ett planeringsverktyg, men möjliggör också strukturerad verksamhetsuppföljning.

Enligt LFA-modellen bör organisationen först definiera vad man anser att huvudproblemet är och därefter analysera vad som krävs för att lösa problemet. Lösningen på problemet utgör det övergripande målet som därefter bryts ner till konkreta strategier och handlingsplaner. Utifrån dessa handlingsplaner kan projektmål, resultatmål och lämpliga aktiviteter definieras.

Därefter är det också möjligt att redovisa resultat för verksamheten genom att indikatorerna följs upp utifrån en LFA-matris.

<b>Målnivå</b>	<b>Indikator</b>	<b>Verifikationskälla</b>	<b>Antagande</b>
Övergripande mål	Indikator för att övergripande målet uppnåtts	Informationskälla för indikator på huruvida övergripande målet har uppnåtts	Vad som krävs för att ett uppfyllt projektmål skall bidra till att det övergripande målet uppnås
Projektmål	Indikator för att projektmålet uppnåtts	Information som krävs för att verifiera att projektmålet har uppnåtts	Vad som krävs för att ett lyckat projektresultat skall bidra till att projektmålet uppnås
Resultat	Indikator för att resultatet uppnåtts	Information som krävs för att verifiera att aktiviteterna gett de resultat som förväntades	Vad som krävs för att aktiviteterna skall generera förväntade resultat
Aktiviteter	Resurser som krävts för att aktiviteterna skall genomföras		Vad som krävs för att resurserna skall resultera i aktiviteter

## Bilaga 2. Intervjumall

### Intervjupersonen

1. **Namn och position**
2. Vad ingår i dina **arbetsuppgifter**?

### Projektet

Jag ger en allmän beskrivning av projektet

### Uppföljningskravens utformning

Dessa frågor syftar till att

- Få en bild av vilka Sidas uppföljningskraven är. Här är det särskilt intressant vilka krav på revision som finns och i vilken mån organisationen/individerna själv får utforma planen för uppföljning. Vilken grad av förtroende och delegering finns?
- Se om de externa kraven i sin tur genererar interna uppföljningskrav.

### 3. **Vilka externa uppföljningskrav ställer Sida?**

- a. Ekonomisk redovisning
- b. Revision
- c. Effektivvärdering (t.ex. uppföljning av måluppfyllelse och kostnadseffektivitet, LFA)

### 4. **Om det har skett någon förändring, hur har den förändringen sett ut? Har kraven ökat eller minskat i omfattning?**

### Varför finns uppföljningskraven?

Vad syftar utvärderingen till? Enligt Sida är syftet lärande och kontroll. Hur går lärandet till? Hur hanterar man kontrollaspekten? Hur manifesteras uppföljningskravens två styrdimensioner (kontrollant vs partnerskap)?

### 5. **Vad uppfattar du att dessa krav syftar till?**

### Uppföljningskraven i praktiken

6. Kan du **beskriva ett konkret projekt** och hur detta projekt har återrapporterats?
7. Vilka kontakter tog du? Vilken information krävdes? Hur lång tid tog det?
8. Vilka krav behövde du ställa på partnerorganisationen?
9. Vad **ansåg partnerorganisationen** om kraven?
10. Vilka **svårigheter** fanns med att få fram den nödvändiga informationen/ställa adekvata krav?
11. **Hur gjorde du för att säkerställa att utfallet av projektet blev lyckat? Att de finansiella resurserna användes på ett adekvat sätt?** (Hur mycket baseras på personliga relationer och personliga besök? Hur många rapporter? Hur många besök per år? Hur långa besök? Uppfattar du att du kan säkerställa detta? Hur går det till?)
12. Uppfattar du att det ställs **realistiska** krav? Kan du säkerställa på det sätt som externa kravställare önskar?
13. Hur påverkar dessa krav **verksamheten i partnerorganisationen**? Hur påverkas **relationen** mellan er och partnerorganisationen?

### Sammanfattande ”kontrollfrågor”

14. Vilka **effekter** fick uppföljningskraven? (Både negativa och positiva) (På din arbetssituation? På projektet? På er som organisation?)
15. Uppfattar du återrapporteringskraven som **adekvata**?