

Handelshögskolan i Stockholm

Uppsats inom Företagande och ledning – VT 07

Hela världen i en matris

Om standardisering och kvalitetssäkring av det svenska biståndet

Författare: Ludwig Bell, 18989

Handledare: Karin Fernler och Karin Svedberg Nilsson

ABSTRACT

Of all observable societal trends, the proliferation of standardizing processes is striking. Auditing standards are an illustrative example of this. Not only privately owned companies must today make available numbers and key figures to satisfy needs of information and knowledge. Government agencies are increasingly conforming to this trend, adopting standards for quality assurance and monitoring, producing numbers and annual reports – despite their somewhat ambiguous task and role. This essay focuses on the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida, and the effects of their attempt to standardize their activities. Sida have adopted an internationally accepted standard, called LFA (Logical Framework Approach), purposed to secure the quality of development efforts. The LFA has two distinct parts, one being the *planning* aspect and the other the *controlling* and *evaluative* aspect. In this study, I have found that adopting the standard gives rise to *four logical dilemmas*, or inconsistencies. These dilemmas seem to be particularly connected to the controlling and evaluative aspect of the LFA. The result is that the planning aspect of the standard is, at least partly, implemented, whilst the controlling and evaluative aspect is translated and/or de-coupled from the agency's activities. I argue that Sida, despite the obvious inconsistencies and difficulties, have adopted this standard to conform to the trend towards standardizing, auditing and quantifying. By doing so they create what is largely an illusion of providing neutral information, void of any personal judgement or subjectivity. This in turn boils down to creating *trust*, a vital component for earning legitimacy and support.

Innehållsförteckning	1	
1. Introduktion	2	
1.1 Problemområde, syfte och frågeställning	3	
1.2 Avgränsningar och definitioner	4	
2. Teoretiska utgångspunkter	6	
2.1 Lite om institutionell teori	6	
2.2 Om redovisning och kvalitetssäkring i offentliga verksamheter	7	
2.3 Effekter av standardisering	9	
2.3.1 Införande	10	
2.3.2 Översättning	10	
2.3.3 Särkoppling	11	
2.3.4 Organisering	12	
3. Metod	13	
3.1 Ett ontologiskt val	13	
3.2 Teori före empiri eller tvärtom	14	
3.3 Kvalitet genom kvalitativ metod?	15	
3.4 Delstudie ett – sekundärdata	16	
3.5 Delstudie två – primärdata	17	
3.5.1 Urval av respondenter	17	
3.5.2 Intervjuernas genomförande	17	
3.6 Bearbetning av data	19	
3.7 Trovärdighet	19	
3.8 Problematisering	20	
4. En bakgrund till biståndet	22	
5. Empiri	30	
5.1 Vad är LFA?	30	
5.2 Delstudie ett – sekundärdata	33	
5.2.1 Problematik kring användbarheten	34	
5.2.2 Ett nyligen fattat beslut baserades på en variant av LFA	35	
5.2.3 Projektkommittén riktar kritik mot brister	36	
5.2.4 Tydliga roller och välgrundade beslut	37	
5.3 Delstudie två – primärdata	38	
6. Analys	46	
6.1 Logiska dilemman med LFA	47	
6.2 Införandet av en standard	48	
6.3 Översättning av en standard	49	
6.4 Särkoppling	50	
6.5 Organisering	53	
7. Slutsatser	56	
8. Epilog	64	
9. Referenser	67	

1. Introduktion

Vårt samhälle är i ständig rörelse. En trivial iakttagelse kan tyckas, men hur denna rörelse ser ut, vilka olika riktningar den tar och hur den kan tolkas har intresserat filosofer och vetenskapsmän i alla tider. En tung samhällelig trend som pågår och har pågått i flera århundraden är den vi kallar *moderniteten*, eller *det moderna projektet*. Detta tar sig förstås uttryck på ett otal sätt, därav de många möjligheterna till tolkning, och en av de många observerbara effekterna är att samhället i allt högre grad *kvantifieras* och *standardiseras*. Allt kan – och bör! – mätas, effektiviseras och utvärderas idag. Det går att sätta siffror på allt från mänskligt beteende till organisationers kvalitetsprocesser. Denna utveckling kan förklaras på olika sätt. Vetenskapshistoriker och filosofer har kopplat detta till skilda men överlappande processer som utvecklingen av den kapitalistiska världsekonomin och systemet för handel, framväxten av nationalstaten med dess administrationsapparat samt vetenskapsmännens behov av universalistiska enheter och mått.¹ Organisationsforskare har beskrivit trenden som att vissa föreställningar om vad som är rätt och riktigt för organisationer har blivit *institutionaliserade* till den grad att de inte längre går att ifrågasätta utan tas för givna.² Att ett företag skall använda sig av budgetar och årsredovisningar är tydliga exempel på detta.³

En effekt av detta blir att vad som betraktas som ”riktig” kunskap är den som uppfattas som objektiv och icke-personlig, den som kan valideras med kända metoder eller standarder. Annan typ av kunskap kan vara yrkeskunskap, lokal kännedom, rykten, uttalanden och magkänsla. Dessa sorters kunskap används förstås ständigt i alla former av verksamhet, ofta i lika hög grad som siffror och standardiserade mått. Det är dock svårare att överföra dessa varianter av kunskap över tid och rum och däri ligger mycket av standardiseringens dragningskraft.⁴ I grund och botten handlar det således om att skapa *tillit*, att kunskapen som överförs i tid och rum skall gå att använda av vem som helst, när som helst, var som helst. Standarder och siffror fungerar som garantier för denna tillit, eftersom andra typer av kunskap uppfattas som alltför personlig och tolkningsbar.⁵

¹ Porter, *Information, power and the view from nowhere*, s. 217 ff.

² Meyer & Rowan, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, s. 340-347

³ Brunsson, *The Organization of Hypocrisy*, s. 5, 104 ff.

⁴ Porter, s. 217, se även Erlingsdottir, *Förförande idéer*, s. 208 om siffrornas makt, jfr. Rabo, Annika i Rombach och Sahlin-Andersson (red.), *Från sanningssökande till styrmedel*, s. 186

⁵ Porter, s. 220-221, jfr. Torsten Lyths (VD, Ernst&Young) ledare i Ernst&Young Executive Magazine, 05/2006

Det kan vara svårt nog för ett företag att standardisera och kvantifiera sin verksamhet, trots att de kanske "bara" tillverkar bilar. Tittar vi på den offentliga sektorn blir det genast ännu mer intressant.

Förvaltningen befinner sig i ett organisatoriskt dilemma. Trycket mot att standardisera sin verksamhet är lika starkt, om inte starkare, än det som sätts på företagen. Skillnaderna mellan offentliga och privata organisationer är dock flera och viktiga. Det mest uppenbara är att förvaltningen i likhet med ideella organisationer *tilldelas resurser* som skall användas för allmänhetens nytta. Företagen å sin sida är ju tänkta att *generera resurser*.⁶ Förvaltningen har sällan haft en tydlig identitet eller särskilt hög självständighet. Gränserna är dessutom oklara, det problem som verksamheten syftar till att lösa ligger ofta utanför organisationens ramar. Vem som då egentligen löser eller inte löser ett problem blir då otydligt. Dessutom har de enligt vissa inget värde i sig som organisation utan är ett redskap för staten att lösa bestämda uppgifter. Förvaltningar styrs vidare av en mängd regler, vilket hämmar ledningens valfrihet och manöverutrymme. Deras uppnådda resultat är oklara, vilket inte är förvånande eftersom deras uppdrag också är det. Att ett problem förts till den offentliga sektorn kan ses som en indikation på att relationen mellan problem, lösningar och resultat är högst oklar.⁷

1.1 Problemområde, syfte och frågeställning

Man kan konstatera att världens organisationer idag alltså till stora delar är standardiserade. Stater, myndigheter och företag är uppbyggda och tänkta att fungera enligt en uppsättning mallar. Dessa standarder förutsätter kunskap som är neutral och universell - bortkopplad från det lokala. Standardisering i stort är ett problemområde som således är mycket intressant att studera givet att världen redan är full av standarder och att den är full av människor och skeenden som inte alltid går att styra. Vi kan vidare konstatera att vissa delar av världen är mindre standardiserade än andra. Det finns goda skäl att anta att utvecklingsländer inte drivits lika långt i utvecklingen mot kvantifieringen och rationaliseringen av samhället. Detta är min första tes, att standardisering är ett intressant område då den ökar i omfattning samtidigt som världen till vissa delar är förstandardiserad och i andra fall inte standardiserad alls.

⁶ Gustafson, Agneta, *Normer och praxis – tre ideella föreningar och deras redovisning*, s. 2 ff.

⁷ Ahrne, Göran (red.), *Stater som organisationer*, s. 79-80

Min andra tes är att många förvaltningars verksamhet, givet de speciella omständigheterna beskrivna ovan, med stor sannolikhet är särskilt svår att standardisera och kvantifiera. Det finns även gott om forskning som visar på svårigheten att implementera standarder och reformer.⁸ Kombinationen av intresset för förvaltningens komplexa roll i samhället och trenden mot mer och mer standardisering ledde mig således in på min övergripande fråga: *hur kan en myndighet standardisera sin verksamhet i en mindre standardiserad värld?* Delfrågorna blir då *hur* det går till när man för in en standard och *vilka effekter* detta kan få på verksamheten. Att belysa dessa delfrågor är uppsatsens syfte.

1.2 Avgränsningar och definitioner

Att studera förvaltningen och standardisering mer allmänt är ett vida större åtagande än denna uppsats tillåter. För att göra det hela mer forskningsbart krävs några avgränsningar. Jag har därför valt att studera den svenska biståndsmyndigheten Sida som *ett illustrativt exempel* på min tes att myndigheters verksamhet ofta är svår att standardisera och att det kan tänkas vara särskilt svårt i vissa delar av världen. Det är på sin plats att jag närmare motiverar mitt val.

Sida får likt andra myndigheter sina resurser tilldelade av regeringen. Att summan dessutom är ansevärd är en bidragande anledning till mitt val av myndighet, mer om detta i kapitel 4. Sida samarbetar dessutom med andra biståndsorgan, multilaterala organisationer som FN och EU, mottagarländer, etc. i sin verksamhet, vilket gör att deras roll i biståndsprocessen inte är uppenbar vid en första anblick. Spänningen mellan den lokala kunskapen och förutsättningarna i utvecklingsländerna och det universalistiska kunskapsanspråk som standarder utgör blir stor i en verksamhet som pågår i ett stort antal länder i jordens alla hörn. Politiska händelser, sjukdomar, naturkatastrofer och oväntade strukturella förändringar är alla mer eller mindre okontrollerbara faktorer som påverkar hur väl biståndspengarna kommer till användning. Sida påpekar själva i ett flertal officiella dokument att de kausala sambanden är komplexa och oklara i utvecklingssamarbete (termerna ”bistånd” och ”utvecklingssamarbete” är synonyma, i denna uppsats kommer främst ”bistånd” att användas).⁹ Att bidra till lösningen på fattigdomen i världen är en nästintill ofattbart svår uppgift. Rimligtvis borde

⁸ Se t.ex. Brunsson och Olsen (red.), *The Reforming Organization*, även Rombach, Björn, *Det går inte att styra med mål!*

⁹ Se t.ex. *Country Level Analysis for Poverty Reduction*, Sida, s. 12, även *Manual for Capacity Development*, Sida, s. 5, 32

varje situation vara unik och kräva lokal kännedom och kontextuell kunskap, något som Sida själva understryker i sina publikationer. Så hur tar sig standardiseringstrenden uttryck i denna organisation?

Jag fann vid närmare efterforskningar att Sida tillämpar ett antal standarder som svarar mot trenden som medför att den snart enda giltiga kunskapen är den icke-personliga, den som uttrycks i siffror och tal. Den standard som jag valde att studera närmare i denna uppsats heter LFA – Logical Framework Approach och är tänkt att användas för att *kvalitetssäkra* och *utvärdera* det svenska biståndet genom en stegvis planering av varje insats och ett identifierande av mätbara indikatorer som skall säkerställa att det som utförs leder till rätt saker. Den symboliserar den trend jag beskrev i inledningen i det att den ämnar öka transparensen, insynen och jämförbarheten genom att standardisera och kvantifiera delar av Sidas verksamhet. LFA är alltså tänkt att användas både som ett *planerande* och som ett *styrande och utvärderande* instrument, något vi återkommer till senare. En mer detaljerad beskrivning av LFA kommer i stycke 5.1.

Jag har avgränsat min studie geografiskt, eftersom jag undersöker hur *Sida* använder sig av LFA och vilka effekter det får. Ett alternativ hade kunnat vara en fältstudie där Sidas samarbetsorganisationers användande av LFA stod i fokus. Detta hade säkerligen gett en mer nyanserad och fördjupad bild av både verksamheten samt verktyget som är i uppsatsens fokus. Dock har jag i en viss utsträckning tagit med synpunkter från samarbetsorganisationer i min empiri för att få deras syn på Sidas användning av LFA.

Vissa definitionsproblem har varit tydliga. Vad *kvalitetssäkring* egentligen innebär finns mycket skrivet om och det framkom i mina intervjuer att de allra flesta likställde det med utvärdering, planering och resultatmätning, något jag återkommer till i teoriavsnittet nedan. Samtidigt som det är problematiskt att det råder en viss begreppsförvirring kring kvalitetssäkring är detta en intressant del av empirin och analysen.¹⁰

¹⁰ Om begreppets abstraktionsnivå och tolkningsbarhet, se Erlingsdottir, s. 162-165, se även Norrbom, *Kvalitet och kvalitetssäkring inom sjukvården*

2. Teoretiska utgångspunkter

Här behandlas i korthet det institutionella perspektivet på organisationer och deras omgivning. Då min fråga rör standardisering beskrivs lite standardiseringsteori. Jag är även intresserad av hur standardisering och kvalitetssäkring kan kopplas till en mer övergripande trend vilket antydde i uppsatsens inledning, därför inkluderas en del av teoribildningen kring "accountability/ auditing", NPM och kvalitetssäkring. Slutligen diskuterar jag några av de begrepp som rör potentiella effekter av en standardisering.

2.1 Lite om institutionell teori

Huvuddragen i den *institutionella* teorin formulerad av bland andra Meyer och Rowan återges här. Ett grundantagande som görs i denna teoribildning är att organisationer behöver *legitimitet* för att attrahera resurser och därmed överleva. Förr räckte det med att företag producerade varor och (helst) var vinstdrivande samt att offentliga institutioner skötte statens verksamhet. I takt med att allt fler grupper i samhället krävt rättigheter och att allt fler fenomen faller under organisationers verksamhetsområde har kraven på organisationerna ökat. Inte bara aktieägarna skall tillfredsställas, idag behöver en organisation i Sverige exempelvis ha en miljöplan, en jämställdhetsplan, arbeta för etnisk mångfald, ha en god relation till facket, använda sig av konsulter etc. Organisatorisk handling kan då förklaras institutionellt, i den mån att handlandet betingas av *kulturella föreställningar om vad en organisation är, vad den bör göra och hur den gör det*.¹¹

Detta synsätt står i konflikt med det klassiska ekonomiska där organisationen betraktas som en *rationell*, intentionell aktör som kontrolleras av dess ledning och agerar på basis av givna preferenser och utifrån dessa väljer det lämpligaste handlingsalternativet.¹² Tvärtom kan organisationer tvingas agera utifrån institutionella tryck som står i konflikt med varandra, eller förväntningar och regler som är väldigt oklara. Med ett traditionellt rationellt organisationsperspektiv blir då organisationers handlande ofta svårförklarligt och dysfunktionellt – helt enkelt *irrationellt*. Att det rationella idealet är så oerhört starkt kan också förklaras som att det är *institutionaliserat* i det moderna västerländska samhället, en historisk idé som hänger ihop med industrialiseringen och vårt samhälles materiella utveckling.¹³ En

¹¹ Meyer & Rowan, s. 340 ff., Brunsson och Olsen (red.), s. 4

¹² Brunsson och Olsen (red.), s. 2-3, för en kritik av den rationella beslutsmodellen och dess grundantaganden, se bland annat March, James G., *Decisions and Organizations*, s. 266 ff.

¹³ Se bland annat Forssell, Anders, *Organisationsmodeller som moden*, s. 6-7, även Fernler, Karin, *Generella modeller och lokala lösningar*, s. 96

organisation *skall* agera rationellt, effektivt och konsekvent. Avvikelse är olyckliga och bör rättas till. Införandet av nya regler eller processer som är i linje med rådande institutionella föreställningar, exempelvis kvalitetssäkring eller downsizing, betraktas då som sunda och bra reformer.

Det är inte bara medlemmarna i en organisation som har åsikter och föreställningar om hur deras verksamhet bäst organiseras, trycket kan vara lika stort utifrån. Det finns aktörer som står utanför organisationen som bär på idén om rationalitet. Dessa aktörer, inom institutionell teori i vid bemärkelse nämnda som *others*, uttrycker idén om organisationen som ett rationellt instrument och kan regelbundet komma med råd och/eller krav på organisationer att anpassa sig till denna idé.¹⁴ Organisationer kan således sägas bli bedömda inte bara baserat på sina faktiska resultat utan även hur väl de lever upp till de strukturer, processer och ideologier som deras omgivning anser vara rationella, rimliga, effektiva och bra.¹⁵ Att organisationer nästintill maniskt försöker leva upp till det djupt kulturellt rotade rationella idealet kan således förstås som att de *anpassar sig till den institutionella omgivningen de befinner sig i*. Institutionell teori kan därmed vara en intressant förklaringsmodell när organisatoriskt beteende skall studeras och utifrån detta perspektiv ser man organisationen som oskiljbar från och genomsyrad av sin omgivning och den samhälleliga utvecklingen i stort – något som denna uppsats handlar om.

Ett sätt att anpassa sig till sin institutionella omgivning, givet att den blir allt mer standardiserad, är då att tillämpa vissa standarder som därmed skänker legitimitet.

2.2 Om redovisning och kvalitetssäkring i offentliga verksamheter

Den tunga trend som beskrevs i uppsatsens inledning mot en kvantifiering och standardisering av samhället tar sig uttryck på olika sätt. Revisionstrenden (de ungefärliga motsvarande anglosaxiska teoretiska begreppen är ”auditing” och ”accountability”) är ett påtagligt exempel på hur organisationer utsätts för ett stort tryck mot mer och mer kvantifiering av sin verksamhet, redovisad enligt allt fler standardiserade mått och modeller. Denna trend, beskriven bland annat av Power, är nära sammanlänkad med det som brukar benämnas New Public Management (hädanefter NPM).¹⁶ I Powers ord kan NPM

¹⁴ Meyer, *Otherhood*, i Czarniawska och Sevón, s. 241 f.

¹⁵ Brunsson och Olsen (red.), s. 7, Meyer och Rowan, s. 348 f.

¹⁶ Erlingsdottir, s. 7 f., även s. 204; ”Revisionstrenden närs således av samma övergripande berättelser som New Public Managementtenden”.

sammanfattas som ”...a desire to replace the presumed inefficiency of hierarchical bureaucracy with the presumed efficiency of markets”.¹⁷ NPM innebär i praktiken att allt fler offentliga verksamheter anammar praktiker och språkbruk från näringslivet, där redovisning, kvalitetssäkring och andra legitima kunskapsanspråk införts på ett tidigare stadium.

Denna process - med reformer inriktade på decentralisering, självbestämmande, kvalitetssäkring, resultatredovisning och i vissa fall privatisering – har i den akademiska diskursen beskrivits (utöver NPM) som bland annat *företagisering*, *marknadisering*, *managementisering* eller *organisering*. Dessa reformer har betraktats som ett resultat av nyliberala idéer, organisatoriska moden, en allt större tonvikt på rationalitet och som *en följd av att allt fler aspekter av mänskligt liv kvantifieras och beskrivs med siffror*, förklaringar som alla är överlappande och kopplade till varandra.¹⁸ Jag hoppas att kopplingen mellan NPM och den inledande diskussionen nu står klart för läsaren, att NPM kan ses som en del av den tunga trend mot kvantifiering och standardisering som beskrevs. Standarder för kvalitetssäkring är i allra högsta grad en del av denna trend.¹⁹

Det blir enligt detta resonemang naturligt för den offentliga sektorn som upplevs som ofullständig att snegla mot de mer ”riktiga” organisationerna, det vill säga företag, och sedan importera processer, begrepp och termer.²⁰ Exempel på denna ”blandning” av organisatoriska idealformer kan vi se i alla möjliga skepnader idag.²¹ För ett aktuellt exempel på en mer radikalt nyliberal inställning till myndigheternas roll i samhället kan man läsa DN Debatt den 28 december 2006 där Moderata ungdomsförbundets ordförande Niklas Wykman menar att ”*Listan på verk och myndigheter som skulle saknas endast av dem som jobbar där kan göras lång.*”

¹⁷ Power, *The Audit Society*, s. 43

¹⁸ Brunsson och Sahlin-Andersson, i Ahrne (red.), s. 62, se även Furusten och Lerdell, i Ahrne (red.), s. 99-100, Mörtz och Sahlin-Andersson, i Mörtz och Sahlin-Andersson, (red.), *Privatoffentliga partnerskap*, s. 11

¹⁹ För ett resonemang kring hur kvalitetssäkring kan ses som en del av NPM, se Erlingsdottir, s. 158 f., jfr. Power, s. 57-60

²⁰ Brunsson och Sahlin-Andersson, i Ahrne (red.), s. 85-86

²¹ Brunsson har kallat detta för ”institutionell förvirring”, se bland annat *Politicization and 'company-ization' – on institutional affiliation and confusion in the organizational world*. Ett exempel på institutionell förvirring får vi i Dagens Nyheter publicerad den 4 december 2006, där vi kan läsa om bildandet av ”kommunala friskolor”. Dessa skall få ökat självstyre och rektorerna för skolorna skall få mer makt att utforma sin egen verksamhet. Dessutom tillsätts en rådgivande styrelse, precis som i många privata företag, vilket sägs öka skolans *kvalitet* och *konkurrenskraft*.

Inom den offentliga sektorn och forskningen kring denna har det diskuterats vilka effekter denna trend egentligen har. I lika hög utsträckning har det debatterats högljutt inom den ideella sektorn vars verksamhet likt förvaltningens ofta är svårdefinierad och komplex.²² Power beskriver hur ett sätt att kvalitetssäkra och utvärdera i komplexa miljöer blir att abstrahera själva verksamheten och istället betona själva metoden för kvalitetssäkringen.²³ Resultatet tenderar då att bli att all fokus hamnar på själva systemet för kvalitetssäkring snarare än den direkta utvärderingen av verksamheten. Genom att sätta parametrar för vad kvalitet innebär och vad som är möjligt att kvantifiera formar man den faktiska verksamheten och möjligheten att förbättra densamma.²⁴ Power beskriver hur själva begreppet kvalitet abstraherats från att beskriva en specifik egenskap hos en produkt till att bli ett ledningsbegrepp. Detta skifte har möjliggjort standardiseringen av kvalitet.²⁵ Att följa en standard för kvalitetssäkring eller en redovisningsstandard kan således skänka legitimitet till en organisation i ett samhälle där allt fler verksamheter och relationer kvantifieras och utvärderas.²⁶ Standarden kan sägas ”förvara” den opersonliga och objektiverade kunskap och expertis som är den enda riktigt legitima kunskapsbasen idag.²⁷ Men är det rimligt att utvärdera, kvantifiera och standardisera alla typer av verksamheter? Vi återkommer till den övergripande frågan; hur standardiserar vi i en värld som är mindre standardiserad?

2.3 Effekter av standardisering

Under de senaste decennierna har det skett en veritabel explosion gällande antalet *regler* i samhället. Det har talats om framväxten av ett regelsamhälle.²⁸ Det går utan problem att identifiera en uppsjö av regler som i varierande grad påverkar (eller åtminstone skall påverka) organisationer. Mycken teori finns på regleringsområdet, här används den kategorisering som definierats av flera organisationsforskare inom den institutionella skolan. Reglerna delas då in i tre huvudkategorier; *tvingande regler*, *frivilliga regler* och *normer*.²⁹

²² Se exempelvis Gustafson, *Normer och praxis – tre ideella föreningar och deras redovisning*

²³ Power, s. 85

²⁴ Rabo, Annika, i Rombach och Sahlin-Andersson (red.), *Från sanningssökande till styrmedel*, s. 189, ”Utan utvärderingar finns en verksamhet knappast”.

²⁵ Ibid, s. 57-58

²⁶ Ibid, s. 130 f.

²⁷ Ibid, s. 47

²⁸ Svedberg Nilsson, Henning och Fernler (red.), *En illusion av frihet*, s. 11 ff, se även Ahrne och Brunsson (red.), *Regelexplosionen*, s. 5-7 samt jfr. Brunsson och Jacobsson (red.), *A World of Standards*, s. 1-10

²⁹ Svedberg Nilsson, Henning och Fernler (red.) s. 15-16,

En särskild form av regel är *standarden*, den som är i uppsatsens fokus. Den är frivillig och tydligt formulerad, och kan betraktas som mer än en teknisk lösning på ett problem.³⁰ En standard är en typ av regel, som precis som andra regler berättar för oss vad vi skall göra (och inte göra) i en given situation. Den kan sägas tillhöra kategorin frivilliga regler ovan, vilket gör den till en blandning av lag (precis som lagen är den explicit och har ett tydligt ursprung) och norm (den är likt normen frivillig och inte kopplad till några formella sanktioner).

2.3.1 Införande

Det första sättet på vilket man kan införa en standard är genom att helt enkelt följa den precis som det är tänkt och därmed förändra verksamheten. Man kan säga att effekten blir att man praktiserar standarden.³¹ Att en standard skall implementeras och få genomslag på verksamheten kan tyckas självklart, men så är inte alltid fallet, något som kommer diskuteras närmare längre ned. Idén om en lyckad implementering bygger bland annat på antagandet att ledningen har möjlighet att styra den verksamhet som pågår ”nere” i organisationen. När ett beslut fattas om att arbeta på ett visst sätt skall så också ske. Något förenklat: man säger att man skall göra X och så gör man X.

2.3.2 Översättning

Ofta är det dock inte glasklart hur en standard skall tillämpas och exakt hur den skall förändra verksamheten, eller för den skull exakt hur verksamheten skall definieras. Just denna tolkningsmöjlighet som finns både gällande standarder och verksamheter gör att begreppen ofta går att *översätta* på olika sätt. Med översättning menas att de regler som organisationen förväntas följa tolkas aktivt av organisationens medlemmar. Regler som skall påverka verksamheten kan då ges olika innebörder, *redigeras om* i olika sammanhang och därmed samexistera.³² Potentiella konflikter och motstridigheter löses alltså genom att reglernas innebörd skiftar beroende på vem som tolkar regeln, var i organisationen det sker och vid vilken tidpunkt. Nya regler som förs in ”mjukas upp” och får olika meningar.³³ Ett annat sätt att beskriva detta teoretiskt är att en abstrakt idé eller regel som förs in i en organisation blir re-kontextualiserad, det vill säga bäddas in i en ny kontext med nya förutsättningar i en

³⁰ Brunsson och Jacobsson (red.), s. 9-10

³¹ Brunsson och Jacobsson (red.), s. 128-129

³² Sahlin-Andersson, i Ahrne (red.), s. 174-175. Om översättning finns det mycket skrivet. Se till exempel Brunsson och Jacobsson, *A World of Standards*, s. 129-130, samt Czarniawska, Barbara och Joerges, Bernward, *Travels of Ideas*

³³ Fernler, s. 114, se även Fernler i Brunsson och Olsen (red.) om ”mediating concepts”, s. 92 f.

omtolkningsprocess. Man säger att man skall göra X men gör till slut XY, för att fortsätta med terminologin som användes tidigare. Översättningsmekanismer kan förklara hur en generell standard kan accepteras av en organisation på ett *idémissigt* plan utan att nödvändigtvis få särskilt stort genomslag på praktiken, något som leder oss in på nästa teoretiska begrepp.

2.3.3 Särkoppling

En annan förklaringsmodell till varför vissa standarder inte förändrar verksamheten kallas för *särkoppling*. Detta begrepp kan förklara eventuella tydliga diskrepanser mellan de regler och standarder som organisationer säger sig följa och det faktiska genomslaget på deras verksamhet. Det finns många empiriska studier som visar att organisationer öppet deklarerar att de följer en mängd tvingande och frivilliga regler, regler som ofta skapats utanför organisationerna och utan hänsyn till den specifika organisationens förutsättningar. Andra regler är skapade av organisationerna själva. Men i själva verket varken kan eller vill de låta alla dessa regler påverka verksamheten. Detta kan ha flera skäl. Reglerna och normerna kan vara motsägelsefulla i sig eller inte vara konsistenta med de uppfattningar som organisationens medlemmar har om hur verksamheten bäst sköts.

Vi får det som kallas särkoppling, eller *hyckleri*.³⁴ Organisationen säger en sak men gör en annan. Det skall genast nämnas att hyckleri inte alls behöver vara något negativt i sammanhanget. Det tillåter organisationen att utåt visa hur väl den följer standarder, direktiv och policies, samtidigt som den arbetar på det sätt som passar just den organisationen bäst.³⁵ Legitimitet kan erhållas utan att organisationen behöver handla på ett annorlunda sätt. Precis som nämnts tidigare är regler och standarder ofta så pass generella att verksamheten i många fall inte alls behöver ändras för att organisationen skall kunna hävda att den följer dem. Om dessa regler verkligen fick stort genomslag på verksamheten skulle med största sannolikhet organisationerna tveka både en och två gånger innan de valde att följa dem.³⁶ Oftast handlar det om att anpassa verksamheten så att den stämmer överens med standarden *hyfsat* väl.³⁷ Ett yttre tryck mot mer effektivitet, rationalitet och kvalitetssäkring kan alltså mötas med en formell struktur, en fasad om man så vill, för att säkerställa fortsatt stöd och legitimitet för

³⁴ Brunsson, *The Organization of Hypocrisy*, s. 6 f., 27 f., även beskrivet av Meyer och Rowan i anförut arbete

³⁵ Brunsson, i Svedberg Nilsson, Henning och Fernler (red.), s. 221

³⁶ jfr. Brunsson och Jacobsson (red.), s. 130

³⁷ Ibid, s. 129

organisationen. Parallellt med denna formella struktur finns en informell, *verklighetsbaserad*, dito som genererar organisatorisk handling.³⁸ Den formella strukturen och de formella processerna får då en mer *rituell* funktion. En organisation kan exempelvis tillämpa *result based management* eller en särskild standard som skall säkra kvaliteten i verksamheten, men detta medför inte nödvändigtvis att verksamheten behöver påverkas. Man säger att man skall göra X men gör Y.

2.3.4 Organisering

Det går naturligtvis att hitta andra teoretiska förklaringar till varför det är så viktigt med just kvalitetssäkring, och kanske ännu viktigare för myndigheter än för företag. Brunsson och Sahlin-Andersson har i en artikel beskrivit hur institutionen ”organisation” kan sägas utgöras av tre komponenter.³⁹ Dessa byggstenar, *identitet*, *hierarki* och *rationalitet*, uppfattas ofta som frånvarande eller bristfälliga i offentliga organisationer, vilket gör att de kan utsättas för kritik.⁴⁰ Att införa mer av dessa tre aspekter leder till något som Brunsson och Sahlin-Andersson kallar för *organisering*, vilket är en annan (mindre uttalat politisk) infallsvinkel på den trend Power kallar NPM. De tre aspekterna ovan har under senare tid fått särskild relevans vid just statliga myndigheter, eftersom dessa historiskt sett inte självklart betraktats som organisationer. Först när de fått status som sådana har det blivit aktuellt att förstärka de organisatoriska aspekterna. Man kan visa hur tillämpandet av en standard för kvalitetssäkring får som effekt att de tre aspekterna stärks och därmed gör organisationen mer ”riktig” och legitim.

Utifrån denna teoretiska ram, grundad i institutionell teori med fokus på några teoretiska begrepp kring effekter av standardisering samt diskursen kring NPM och revisionstrenden hoppas jag kunna tolka mina data vilka kommer att redovisas i kapitlen som följer.

³⁸ Brunsson, *The Organization of Hypocrisy*, s. 7, man kan dock diskutera i vilken utsträckning denna särkoppling sker strategiskt eller ej. Røvik visar i *Multistandardorganisationer* att det finns gott om fall där särkoppling (eller *lösa kopplingar* som det uttrycks i artikeln) kan vara ”icke avsedda biprodukter”, se särskilt s. 297-298

³⁹ Brunsson & Sahlin-Andersson, i Ahrne (red.), *Stater som organisationer*, s. 62 ff., se även Brunsson och Jacobsson (red.), s. 132; många klassiska verk inom organisationsforskning handlar just om *vad* en organisation är för något, se t.ex. Mintzberg, *Mintzberg on Management*, s. 95 ff., jfr. även klassiker som Morgan, *Images of Organization*, eller Bolman och Deal, *Nya perspektiv på organisation och ledarskap*

⁴⁰ I debattartikeln som refererats tidigare, där Niklas Wykman ifrågasätter myndigheternas vara på grundval av deras bristande effektivitet får också Sida sig en släng av slev. Wykman menar att: ”Om Moderata ungdomsförbundet fick som vi ville skulle det statliga biståndsorganet Sida avvecklas”.

3. Metod

Nedan följer en redogörelse för författarens vetenskapsteoretiska ställningstaganden, relationen mellan empiri och teori, valet av metod och möjliga alternativ som valts bort, insamling och bearbetning av data samt en kort diskussion om uppsatsens trovärdighet.

3.1 Ett ontologiskt val

A skin, not a sweater. Den liknelsen har gjorts avseende hur en forskare lämpligast bör förhålla sig till valet av ontologisk utgångspunkt.⁴¹ Nu gör inte undertecknad anspråk på epitetet forskare, men poängen kvarstår; det handlar om att vara explicit med sitt vetenskapsteoretiska val. Det är inte en tröja man tar av och på eller byter mot en annan. Det är ett förhållningssätt till verkligheten. Genom att vara tydlig med sitt val kan man också möta kritik från andra perspektiv (som alltså valts bort) på ett bättre sätt.

Inom naturvetenskapen utgår man oftast från en *positivistisk* verklighetssyn.⁴² Synen på världen är att den finns ”där ute”, redo att upptäckas genom *objektiv* och *neutral* forskning. Samhällsvetenskapen, ekonomifältet inräknat, bedrevs länge med samma utgångspunkt. Förhoppningen var, och är i många fall fortfarande, att kunna hitta mönster och lagar, upprepningar vilka ger möjlighet till teoretiska byggen som kan förutspå framtida skeenden.⁴³ Samhällsvetenskaperna betraktas då i stort sett som analoga med naturvetenskapen.

Motpolen till en positivistisk verklighetssyn är en *konstruktionistisk*, eller tolkande, dito. Utgångspunkten här är alltså att verkligheten inte på samma sätt finns ”där ute”, tvärtom så skapas den i samspelet mellan människor och är därmed en tolkning. Verkligheten är socialt konstruerad och aldrig objektivt given.⁴⁴ Däremot kan många människor dela en gemensam social konstruktion av verkligheten, vilket ger den ett skimmer av objektivitet. Utifrån denna ontologi har mycket kritik riktats mot positivismen.⁴⁵ Författaren till denna uppsats ansluter sig till den konstruktionistiska traditionen vilket får konsekvenser för vilka metoder och data

⁴¹ Marsh, David och Stoker, Gerry (red.), *Theory and Methods in Political Science*, s. 17-32, 311, jrf. Starrin, Bengt och Svensson, Per-Gunnar (red.), *Kvalitativ metod och vetenskapsteori*, s. 64

⁴² Man kan även använda termen ”dualistisk”, ”fundamentalistisk” eller ”logisk empirism” för att beskriva det ontologiska ställningstagandet

⁴³ Marsh, David och Stoker, Gerry (red.), s. 22 f., se även Alvesson och Skoldberg, s. 24 f.

⁴⁴ Sandberg, Jörgen, s. 39 ff, se även Starrin, Bengt och Svensson, Per-Gunnar (red.), *Kvalitativ metod och vetenskapsteori*, s. 44-45, samt Marsh, David och Stoker, Gerry (red.), s. 26-30, 131 ff.

⁴⁵ Se Marsh, David och Furlong, Paul i Marsh, David och Stoker, Gerry (red.), s. 23-25 för en översikt av den filosofiska debatten och s. 45 ff. för en ”post-positivistisk” ståndpunkt som erkänner och beaktar mycket av kritiken

som prioriteras. Att en tolkande vetenskapssyn ligger till grund för uppsatsen är något som antagligen röjdes redan i formuleringen av syfte och frågeställning. Även det teoretiska ramverk som beskrivs i kapitel två är grundat i ett konstruktivistiskt perspektiv på verkligheten.

3.2 Teori före empiri eller tvärtom

Det finns flera vägar när det kommer till produktionen av kunskap. Å ena sidan kan vi utgå från en eller flera givna teorier inom ett område och *testa* vilket stöd de får utifrån de data vi lyckas samla in. Denna ansats kallas för *deduktion* och används i många sammanhang.

Argument mot en deduktiv ansats kretsar ofta kring problematiken med förförståelse. Om en forskare utgår från en viss teori kan hon mycket väl tänkas missa intressant data. Själva insamlingen av data blir ju väldigt styrd av den teoretiska utgångspunkten. Dessutom tenderar ansatsen att inte förklara särskilt mycket utan endast bekräfta eller falsifiera en förutbestämd tes.⁴⁶

En annan väg att gå är via *induktion*. En rent induktiv ansats innebär att forskning sker med fokus på empirin först. Forskaren går ut och samlar in ”ren” data, utan särskild förförståelse. När data sedan analyserats kan ett teoribygge möjligen börja. Kritiken mot en induktiv ansats riktar in sig på orimligheten i antagandet att forskarens sinne är en *tabula rasa*. Alla bär på någon typ av uppfattning om världen och detta medför att all empiri går genom ett raster innan den analyseras.⁴⁷

Det finns dock en medelväg, som förstås inte alltid behöver vara gyllene. I detta fall tjänar den dock syftet bäst. En mer pragmatisk ansats som präglar föreliggande uppsats är alltså den *abduktiva*, det vill säga en blandning av teoretisk bevisföring och empirisk upptäckarfärd.⁴⁸ Uppsatsarbetet präglas då av ett samspel mellan insamling av empiri och formuleringen av nya frågor. Först måste empiri samlas in för att kunna erbjuda en tolkning och teoretisering av verkligheten. Men utan teoretisk förförståelse blir det svårt att samla rimlig och betydelsefull empiri.

⁴⁶ Alvesson och Sköldberg, s. 41-42, se även Holm och Krohn Solvang, s. 51

⁴⁷ Alvesson och Sköldberg, s. 41

⁴⁸ Ibid, s. 42 f.

3.3 Kvalitet genom kvalitativ metod?

En missuppfattning är att en positivistisk hållning till vetenskap medför en oundviklig koppling till kvantitativa metodologiska ansatser, på samma sätt som ett konstruktionistiskt perspektiv per definition följs av kvalitativ metod för datainsamling. Inte sällan har kvalitativa metoder ställts i motsats till kvantitativa, vilket lett till en onödig (och olöslig!) konflikt om vilken metod som är ”bäst”.⁴⁹ Det som bör avgöra valet av metod är frågans karaktär och vilka möjligheter som faktiskt finns att samla in kvantitativ respektive kvalitativ data.⁵⁰

En kvalitativ metod lämpar sig onekligen bäst för frågeställningen i denna uppsats, där fokus kommer att ligga på intervjuer och textstudier av officiella dokument. Det rör sig alltså om *två delstudier* – en av sekundärdata (texter) och en av primärdata (intervjuer). Delstudien av sekundärdata skedde först, för att få en ordentlig överblick på området och i syfte att hitta intressanta frågeställningar till den andra delstudien.

För att bättre förstå respondenternas *tankar kring* och *upplevelser av* arbetet med bistandsfrågor och användandet av en standard för kvalitetssäkring – i enlighet med den tolkande synen på verklighet – faller sig en kvalitativ studie naturlig för den andra delstudien.⁵¹ Då de intervjuade befann sig på olika positioner inom Sida (och i några fall utanför organisationen) och fick delvis olika frågor baserat just på respektive position, bedömdes en mer kvantitativ ansats som mindre fördelaktig. Ett exempel på en sådan skulle annars ha kunnat vara en enkät med förutbestämda frågor som skickades ut till ett större urval inom organisationen. En kvantifiering av textanalysen skulle kunna fungera genom att texterna bearbetas i ett databasprogram och frekvensen av vissa ord och meningar skulle då kunna mätas. Detta tillvägagångssätt är inte heller något som jag ansett relevant utifrån uppsatsens frågeställning. Med en annan frågeställning hade dock en kvantitativ metod varit mer relevant. Om jag till exempel velat studera frekvensen av bifogad LFA vid godkännandet av en insats hade jag kunnat samla in en stor mängd beslutsdokument från Sida och sedan räknat ut vilken procentsats som hade en ”riktig” LFA inkluderat i det ursprungliga förslaget. En annan insamlingsmetod, skulle jag valt att genomföra en fältstudie, hade kunnat vara exempelvis en observationsstudie av arbetet med framtagandet av en LFA.

⁴⁹ Andersen, s. 31-35, se även Alvesson och Sköldberg, s. 10-11 samt Marsh, David och Stoker, Gerry (red.), s. 231-235

⁵⁰ Andersen, s. 34, se även Holme och Krohn Solvang, s. 85

⁵¹ Andersen, s. 34-35

3.4 Delstudie ett - sekundärdata

Sekundärdata utgörs av extensiv dokumentation. Den innehåller bland annat Sidas officiella arbets- och beslutsprocesser, policydokument och föreskrifter utfärdade av Sida, lagtexter och regleringsbrev från regeringen, interna Sida-dokument såsom projektkommitténs rapporter, memos etc., FN:s millenniemål, Sidas formella beskrivning av LFA, samt externa rapporter om LFA och biståndsområdet i stort. Genom att studera de föreskrifter som finns gällande beslutsprocesser och införande av standarden LFA fick jag en bra grund för att ställa relevanta frågor till mina kommande respondenter, men även en möjlighet att i analysen komplettera, kontrastera och jämföra studien av texterna med det empiriska materialet från intervjuerna, det vill säga den andra delstudien.

Texterna är ju till stor del det som Sida ”säger” och intervjusvaren speglar det de ”gör”. Det har varit tacksamt med offentlighetsprincipen vilket inneburit att jag fått tillgång till all dokumentation jag funnit intressant.

Att valet fallit på just verktyget LFA går att ifrågasätta. Anledningen är främst att det omnämns så pass flitigt i de officiella dokument som Sida publicerar där de beskriver sin verksamhet. Andra standarder för kvalitetssäkring finns också, som exempelvis det egenutvecklade utvärderingssystemet SiRS (Sida Rating System) och skulle säkerligen ha varit lika intressanta att studera. Det framkom i ett sent skede av mitt arbete att just ratingsystemet SiRS har mött ett starkt motstånd inom organisationen. Eftersom delstudien av sekundärdata genomfördes innan delstudien med intervjuer hade jag kommit så pass långt i mitt arbete att jag fick bortse från att SiRS varit ett mycket intressant studieobjekt, vilket naturligtvis kan betraktas som en brist.

3.5 Delstudie två - primärdata

3.5.1 Urval av respondenter

Intervjuer är ett bra sätt att få en beskrivning av ett fenomen från personer som varit inblandade.⁵² Inledningsvis genomfördes två orienteringsintervjuer för att bättre skapa en överblick av Sidas organisation och utvecklingssamarbete i stort. Jag fick tidigt ta del av interna dokument rörande beslutsfattande och kom bland annat över ett protokoll från ett möte med *projektkommittén*, ett av Sidas viktigaste beslutsorgan. I protokollet fanns en lista på namn med närvarande ledamöter. Utav dessa valde jag arbiträrt fem stycken som jag sedan tog kontakt med. Via den så kallade snöbollseffekten fick jag sedan fram namn på ambassadanställda som jobbat med biståndprojekt/program och även på en konsult som hjälpt Sidas samarbetspartners med användandet av LFA. Jag såg till att mina respondenter på Sida befann sig på flera olika avdelningar och att de var ansvariga för olika delar av processen. Antalet intervjuade uppgick slutligen till tolv personer, då jag upplevde att jag fått reda på ”tillräckligt”.⁵³ Utöver dessa har jag haft givande telefonsamtal och mejlkorrespondens med ett antal forskare som på olika sätt studerat biståndsfrågor och utvecklingsekonomi.

Utöver de som varit direkt inblandade på Sidas kontor i Stockholm har jag alltså sett till att även kontakta personer som deltagit i processen från andra håll, det vill säga ambassadtjänstemän och en extern konsult. Gränsen har dock dragits där. Andra potentiella respondenter hade kunnat vara företrädare för FN, EU, DAC för att nämna några organisationer. Naturligtvis kunde detta ha gett ytterligare insikt. Avsikten har inte varit att erhålla något sorts representativt urval utan att hitta personer som på olika sätt kunnat beskriva användandet av LFA och deras tolkning av detsamma. Alla anställda på Sida skall ju veta vad LFA är och hur det är tänkt att användas. Min egen knapphändiga erfarenhet av området medförde naturligtvis en viss begränsning i urvalet av respondenter.

3.5.2 Intervjuernas genomförande

Intervjuteknik och medföljande problematik är ett väldokumenterat område. Inledningsvis genomfördes alltså två *informantintervjuer* med så kallade referenspersoner inom Sida för att få en övergripande bild av Sida som organisation och dess beslutsprocesser i allmänhet.⁵⁴ Dessa två intervjuer var tämligen ostrukturerade och öppna konversationer då temat inte var lika

⁵² Kvale, s. 9

⁵³ Ibid, s. 101

⁵⁴ Andersen, s. 161

snävt som i intervjuerna med de inblandade i användandet av LFA.⁵⁵ Vissa frågor var dock gemensamma för de två referenspersonerna.

Övriga respondenter på Sida intervjuades med en semistrukturerad intervjuteknik. Detta innebär att vissa frågor och teman är förberedda, men att samtalet samtidigt tillåts flyta på i olika riktningar beroende på vad som kommer fram.⁵⁶ Syftet med varje intervju var att respondentens eget perspektiv skulle hamna i fokus. Dock fick samtalet styras bitvis. När något särskilt intressant kom fram ombads respondenten förtydliga och fördjupa, när något helt annat vidrördes (som exempelvis den allmänna arbetssituationen för respondenten) fick samtalet ibland försiktigt styras tillbaka till de uppställda teman som fanns. De övergripande frågorna rörde ”hur” och ”varför” Sida tillämpar LFA och kvalitetssäkring i stort. Vissa respondenter svarade mer uttömmande än andra och kunskapen inom olika områden varierade. Den semistrukturerade intervjutekniken är flexibel och lämpad för just denna sorts intervjuer, där en persons förståelse av och berättelse kring ett fenomen är det som studeras. Respondenterna fick under intervjuernas gång också kommentera stycken ur officiella dokument.

När telefonkontakt upprättades inför varje intervju var författaren tydlig med vem han var, avsikten med uppsatsen med en ungefärlig frågeställning och intygande att varje respondent skulle få chansen att ta del av uppsatsen efteråt. Det kan nämnas att den icke-normativa ansatsen fick betonas, då vissa respondenter annars kunde känna olust inför en utfrågning kring beslutsprocesserna i deras dagliga arbete. Anonymitet utlovades, vilket förhoppningsvis bidrog till ärligare svar och relationen i varje intervju har känts förtroendefull.

Intervjuerna varierade i längd mellan cirka 40-60 minuter (en av de två orienteringsintervjuerna var aningen kortare medan den tredje var 90 minuter lång) och utfördes på respondenternas arbetsplats med förhoppningen att detta skulle ge en mer avslappnad och öppen konversation.

Två ambassadtjänstemän intervjuades av praktiska skäl via mejl och en av intervjuerna kompletterades med några frågor över telefon.

⁵⁵ Andersen, s. 161-162

⁵⁶ Ibid, s. 162

3.6 Bearbetning av data

Under de två orienteringsintervjuerna fördes anteckningar med papper och penna. Denna metod övergavs efter dessa intervjuer till förmån för inspelning med bandspelare.

Intervjusvaren spelades då in och transkriberades i sin helhet kort efteråt. Fördelen med inspelning är förstås att ingen tid behöver läggas på anteckningar vilket medförde (åtminstone för författaren) ett bättre lyssnande och underlättade ställandet av relevanta följdfrågor när särskilt intressanta svar framkom. Ingen respondent hade någon invändning mot användandet av bandspelare, antagligen mycket tack vare utlovad anonymitet. Transkribering skedde nära inpå varje genomförd intervju och tog cirka tre timmar per intervju. Denna process är också vanskelig då det egentliga empiriska materialet (den inspelade intervjun) nu skall tolkas och föras över till text.⁵⁷

Texterna som utgör sekundärdata har lästs noggrant och därefter sorterats efter teman som svarar ungefärligt mot de teman som använts i intervjuerna. Exempelvis rör vissa texter explicit kvalitetssäkring, utvärdering och LFA och har då sorterats för sig. Andra stycken diskuterar mer allmänt det situationsspecifika och komplexa med utvecklingsfrågor och dessa har utgjort en andra kategori. Nämnas bör dock att båda dessa teman kan förekomma i samma text, som till exempel i *Så arbetar Sida*. Denna sortering av texter kan sägas vara en typ av *kodning*.

3.7 Trovärdighet

Traditionellt sett brukar en vetenskaplig studies kvalitet bedömas utifrån begreppen *reliabilitet* och *validitet*. Kort kan sägas att reliabilitet syftar till hur väl studiens resultat går att upprepa, genom att vi försöker säkerställa att våra mätningar är så säkra och exakta som möjligt. Validitet berör huruvida ”rätt” sorts data samlats in, det vill säga om forskaren verkligen studerat det hon/han avsett att studera.⁵⁸

Utifrån en konstruktivistisk vetenskapssyn tappar dessa begrepp delar av sin relevans. Avsikten är då inte längre att hitta *sanningen* utan snarare att beskriva ett visst skeende på ett trovärdigt sätt. Denna uppsats är min tolkning av de texter jag studerat samt av den tolkning

⁵⁷ Kvale, s. 149-152, 155-158

⁵⁸ Andersen, s. 85

(!) som mina respondenter delgivit mig.⁵⁹ Förhoppningen är istället att uppsatsen är *trovärdig* i den bemärkelsen att min tolkning och användning av teoretiska begrepp på ett rimligt sätt belyser den empiri jag samlat in. I empiriavsnittet har jag tagit med många citat för att i möjligaste mån öka transparensen. Genom att redovisa premisserna för insamlingen av data och reflektera över min egen roll och syn på vetenskap hoppas jag öka trovärdigheten i föreliggande arbete.

Jag har här tydliggjort att jag ansluter mig till ett konstruktionistiskt perspektiv, något som avspeglas i valet av teoretiskt ramverk och metod för insamling av data. Uppsatsarbetet har präglats av en dialektik mellan teorisk inläsning och empirisk insamling, vilket medför att ansatsen kan kallas abduktiv. Vidare har jag valt en kvalitativ metod, bestående av intervjuer och textanalys. Detta anser jag vara lämpligast utifrån den frågeställning som uppsatsen syftar till att besvara. Alternativa tillvägagångssätt diskuterades kort, liksom en reflektion över min roll som uttolkare av andras tolkningar. Uppsatsens trovärdighet avhandlades, med slutsatsen att reliabilitet och validitet är svårtillämpade begrepp när det gäller en tolkande ansats som denna. Därmed inte sagt att resultatet inte kan vara trovärdigt. Det lämnar jag dock till läsaren att avgöra. Som en sista kommentar vill jag referera till Porter, som visar hur även forskare måste skapa *tillit* för att forskningen skall anses legitim. Detta görs ofta genom att dränka texten i mängder med referenser och ingående detaljer om forskningsprocessen.⁶⁰

3.8 Problematisering

Det är på sin plats att ifrågasätta resultaten som uppnåtts och tillvägagångssättet. Mina avgränsningar kan ha varit problematiska då mycket av den intressanta empirin kom från respondenter utanför Sidas kontor i Stockholm, där ett annat perspektiv tillfördes. Fler respondenter från samarbetsorganisationer, konsulter och ambassadtjänstemän hade antagligen tillfört mer än de sista intervjuerna som genomfördes på Sidas kontor i Stockholm, där många respondenter hade väldigt liknande svar. Det hade säkerligen varit intressant med en fältstudie. En sådan hade också givit mig möjligheten att studera exempelvis översättningsmekanismer på närmare håll.

⁵⁹ Alvesson och Sköldberg, s. 12 f.

⁶⁰ Porter, s. 221

Min teoretiska förförståelse har också starkt influerat min frågeställning. Detta kan måhända vara problematiskt, i den mån jag undermedvetet sållat bort empiri som fallit utanför den teoretiska referensramen. Man skall alltid ställa sig skeptisk till brist på kontrateoretisk empiri. Det finns naturligtvis andra teorier som skulle ha kunnat ge andra tolkningar av mina data. Ett exempel är aktörs- och nätverksteori som skulle kunna användas för att förklara hur LFA sprids via konsulter och andra aktörer. Detta skulle även kunna kopplas till professionaliseringsteorier. Analysen som rörde själva implementeringen av standarden kunde ha gjorts utifrån andra teorier besläktade med översättningsbegreppet. Det är inte heller alltid solklart var gränsen går mellan översättning och till exempel särkoppling, vilket kan vara förvirrande för läsaren.

Man kan också tänka sig att man ser helt andra teman i de svar som respondenterna lämnade. Jag har lyft fram några tänkbara, men med en annan tolkning av deras svar kan en annan berättelse träda fram. Naturligtvis kan man tolka även sekundärdata på andra sätt. Detta tjänar som påminnelse att den data som samlas in också är öppen för tolkning och inte på något sätt entydig.

Jag vill också påminna om att myndigheten Sida och standarden LFA var avgränsningar, konkreta exempel på en myndighet och en standard. Valet av dessa kan också ifrågasättas. Dessutom måste man ställa sig frågan i vilken mån resultaten kan extrapoleras och användas i ett större sammanhang. Säger de någonting om hur andra myndigheter kan standardisera sin verksamhet i en mindre standardiserad värld? Min förhoppning är att resultaten pekar på en större trend som kan hjälpa till att förklara och förstå andra myndigheters standardiseringsarbete och de effekter detta får.

4. En bakgrund till biståndet

Här ges en historisk överblick på biståndsområdet och Sveriges roll i detsamma. Dessutom beskrivs kort hur Sidas verksamhet fungerar formellt idag, från regeringens budgetanslag till fattade beslut om hur pengarna skall fördelas.

Biståndets historia

Att världens rikedomar är ojämnt fördelade idag är ett faktum. Detta har naturligtvis varit fallet i alla tider, om än i högst varierande grad. Vilka regioner och nationer som varit rika respektive fattiga har också skiftat under århundradena.⁶¹ Att den globala fördelningen av mat, pengar, makt etc. de facto är synnerligen ojämn innebär att de allra flesta människor också upplever den som *orättvis*. Att omfördela resurser (kapital, varor, kompetens etc.) enligt någon rättvisepprincip från rikare till fattigare nationer känns därmed moraliskt riktigt för gemene man. Det går dock att argumentera för motsatsen, att en större orättvisa begås om man aktivt omfördelar världens resurser.⁶² Denna ståndpunkt har likväl inte många (uttalade) företrädare idag.

Indelningen av nationer avseende deras ekonomiska välstånd kan göras på flera sätt. Uttryck och motsatspar som i-land kontra u-land, nord-syd eller centrum-semiperiferi-periferi används alla inom olika statsvetenskapliga, idéhistoriska och ekonomiska skolbildningar.⁶³

Trots att överföringar av resurser mellan nationer och regioner skett under hundratals år måste vi gå till efterkrigstiden för att hitta början på det som vi idag kallar ”bistånd”, det vill säga offentliga kapitalöverföringar från rika till fattiga länder.⁶⁴ Via nybildade institutioner som världsbanken och FN fördes pengar från USA till ett Europa i spillror, men den enskilt viktigaste överföringen var den så kallade Marshall-hjälpen. Med hjälp av de cirka 12500 miljoner dollar från USA som denna överföring innebar byggdes Europa upp fortare än någon kunnat tro.⁶⁵ Vid den här tiden var många av dagens u-länder fortfarande koloniserade

⁶¹ Karlström, Bo, *Det omöjliga biståndet*, s. 15

⁶² Den amerikanske filosofen Robert Nozick argumenterar i sin rättviseteori för att omfördelning (som är tvångsmässig, t.ex. via skattesedeln) är orättvis. En sammanfattning av hans teori och kritik av densamma finns i Riddell, Roger C., *Foreign Aid Reconsidered*, s. 27-44, se även Sen, Amartya, *Development as Freedom* för en kort och välformulerad kritik av Nozicks libertarianism kopplat till bistånd och utveckling, s. 65-67

⁶³ Se bland annat Törnquist, Olle, *Politik och utveckling i tredje världen*, Wallerstein, Immanuel, *Världssystemanalysen – en introduktion*.

⁶⁴ Karlström, Bo, s. 15-16, se även Krohwinkel-Karlsson & Sjögren, *Regulating Need*, s. 9

⁶⁵ Karlström, Bo, s. 31-33, även SOU 1977:13, s. 50, 111-113, SOU 1990:17, s. 20-21

och beaktades knappt i den ekonomiska debatten.⁶⁶ Att de skulle ta del av återuppbyggnadsstöd var därmed inte ett reellt alternativ. När sedan avkolonialiseringen några år senare startade på allvar (1948-1960) väcktes allt fler röster för att hjälpa u-länderna på samma sätt som Europa blev hjälpt efter andra världskriget. Marshall-hjälpen lyftes av förklarliga skäl i debatten fram som ett mycket framgångsrikt exempel på hur överföringar av kapital snabbt kan befria länder från fattigdomens bojar.⁶⁷ Denna parallell har i efterhand bedömts som missvisande då helt andra strukturella förutsättningar rådde i de europeiska länderna som tog del av Marshall-hjälpen jämfört med de asiatiska, afrikanska och sydamerikanska fattiga länder som man nu ville hjälpa.⁶⁸ Icke desto mindre började i-länderna runt om i världen att formulera en biståndspolitik för att hjälpa u-länderna, med sin nyvunna frihet, ur fattigdom. Denna politik kunde dock ha olika bevekelsegrunder.⁶⁹ Man kan mycket grovt dela in länder i tre grupper utifrån deras uttalade och faktiska biståndspolitik:

En första grupp har oftast haft tydliga *säkerhetspolitiska* motiv med sitt bistånd. USA är ett exempel, även om det naturligtvis förändrats mycket sedan kalla krigets slut. Under 50- och 60-talet tillhörde även dåvarande Sovjetunionen denna grupp som riktade bistånd till länder baserat på säkerhetspolitiska överväganden.

En andra grupp har historiskt sett haft en hel del uttalade *kommersiella* intressen med sitt bistånd, fastän andra motiv också spelat in. England, Frankrike, Tyskland och Italien brukar räknas till denna grupp.

Slutligen finns en grupp länder som formulerat sin biståndspolitik nästan uteslutande baserat på *solidaritetsargument*. Hit hör Nederländerna tillsammans med Norge, Sverige och Danmark.⁷⁰ Sverige har hela tiden haft som uttalat mål att aktivt jobba med internationell solidaritet, även om andra intressen fått ta plats också.⁷¹ Likt Marshall-hjälpen lyftes fram som ett framgångsexempel drogs ofta en parallell här i Sverige till den inhemska fördelningspolitiken.

⁶⁶ SOU 1977:13, s. 50

⁶⁷ SOU 1990:17, s. 21, se även SOU 1977:13, s. 111-113, Karlström, Bo, s. 31-33

⁶⁸ Karlström, s. 31-32, se även SOU 1990:17, s. 35, SOU 1977:13, s. 112-113

⁶⁹ Se Chabbott, Colette, i Boli och Thomas (red.) *Constructing World Culture*, s. 222-248, för en diskussion kring internationella NGO:s roll i västvärldens formulering av biståndspolitik, jfr. även Rabo, Annika, i Rombach och Sahlin-Andersson (red.), s. 173-174 om de idéhistoriska rötterna till begreppet "utveckling" och begreppets hierarkiserande effekt.

⁷⁰ Karlström, s. 30, se även SOU 1990:17, s. 45, jfr. Riddell, s. 7

⁷¹ Riddell, s. 9

Eftersom det fanns ett uttalat jämlikhetsmål inom nationens gränser fanns ingen anledning att denna inte skulle gälla internationellt. I en av statens offentliga utredningar från 1977 (nr. 13) står det att: ”*Den solidaritet som måste bära upp alla jämlikhetssträvanden blir inte trovärdig utan sin internationella dimension. Därför blir ett omfattande biståndsprogram som syftar till internationell utjämning och social rättvisa ett naturligt inslag i Sveriges utrikespolitik*” (s. 225). Även denna parallell har senare förklarats bristfällig, då den bortser från svårigheterna med internationella transfereringar. Dyliga omfördelningar av resurser går inte att likställa med ett nationellt skattesystem.⁷²

Bistånd från Sverige

Det svenska biståndet har sitt ursprung i folkrörelser, framförallt kyrkans missionerande verksamhet, något som betonar Sveriges humanitära utgångspunkt i sitt bistånd.⁷³ Sida (styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, fortsättningsvis Sida) bildades år 1965 som ett sätt att institutionalisera det svenska offentliga biståndet, under en tid då verksamheten byggdes ut kraftigt. Denna expansion av det svenska biståndet tog sig flera uttryck; den samlade biståndsvolymen ökade parallellt med den organisatoriska förändringen. 1973 tillsattes så ett särskilt statsråd på utrikesdepartementet med ansvar för biståndsfrågor vilket ytterligare underströk den politiska vikten av biståndet.⁷⁴ Även om man inte kan utläsa det direkt ur akronymen ”Sida” så används alltså idag termen *utvecklingssamarbete* oftare än *bistånd* även om de refererar till samma verksamhet.

I takt med att biståndet expanderade började debatterna blossa upp internationellt och i Sverige, såväl gällande biståndets *volym* som dess *innehåll och organisation*. Inget försök görs här att sammanfatta de senaste 30-40 årens otaliga svängningar, istället kan vi konstatera att biståndspolitikerna under denna tid präglats av många konflikter.⁷⁵ Anledningarna till detta är flera. *Resultaten* av det offentliga biståndet är mycket oklara, vilket i sin tur medfört en mängd omorienteringar gällande biståndets *natur och organisering*.⁷⁶ Samtidigt har frågan en stark moralisk karaktär vilket har medfört svårigheter i framförandet av kritik och en offentlig debatt som bitvis präglats av osaklighet.⁷⁷ Från 50- och 60-talets optimism får jag känslan av

⁷² Ridell, s. 32-33, jfr. Rabo, Annika, s. 181

⁷³ SOU 1990:17, s. 35, se även Karlström, s. 23

⁷⁴ Ibid, s. 44-47

⁷⁵ Se bland annat Törnquist om sammanflätningen av politik och ekonomi inom utvecklingsfrågor

⁷⁶ De ständigt återkommande offentliga utredningarna på området inleds så gott som alltid med en tillbakablick. Därefter konstateras att omorganisering på området krävs och att biståndet måste förändras/förnyas/effektiviseras etc., se även Riddells genomgång av floran av kritiker från både höger och vänster i debatten, s. 129-179

⁷⁷ Karlström, s. 7-10, 23-27, se även översikten av Riddell, s. 6-77

att bistandsdebatten gått via en resignerad och pessimistisk inställning (framförallt under 80-talet) till en mer sober och pragmatisk attityd som råder idag.⁷⁸

Effektivitet och kvalitet

Det går trender och moden i biståndet, precis som inom andra samhällssektorer och branscher. För tillfället är exempelvis så kallade *mikrokrediter* i ropet och har starka förespråkare i bland annat världsbanken.⁷⁹ I Sverige kan vi notera att Percy Barnevik, som de senaste åren ägnat sig mest åt filantropi, har stor fokus på mikrokrediter i sina projekt⁸⁰ och att Nobels fredspris år 2006 gick till Muhammad Yunus, grundaren av Grameen Bank och av många ansedd som förgrundsfigur när det kommer till mikrokrediter.⁸¹

De senaste decennierna har fokus i allmänhet riktats mot biståndets *effektivitet*, en bred term som innefattar dess struktur, innehåll, kostnadseffektivitet och resultat.⁸² Detta gäller i Sverige, men även globalt. Ett stort antal rapporter, utredningar, forskning och kommissioner betonar vikten av ett effektivt bistånd med tydlig uppföljning, utvärdering och kostnadseffektivitet. I ett betänkande från utrikesutskottet står att läsa:

”Det är utskottets uppfattning att förutsättningarna för en tydligare och bättre styrning och ledning av verksamheten...kan förväntas medföra högre kostnadseffektivitet och ett mera rationellt utnyttjande av de samlade resurserna inom utvecklingsbiståndet...I de beslutade riktlinjerna finns en förstärkt betoning på styrning och uppföljning av samarbetet i alla delar av strategiprocessen...

*Behovet av effektivare styrning och uppföljning har hävdats ett flertal gånger av riksdagen och Riksdagens revisorer.”*⁸³

⁷⁸ Sidas officiella dokument, som exempelvis *Så arbetar Sida* eller *Perspektiv på fattigdom* ifrågasätter naturligtvis inte biståndets vara eller icke vara. Riddell och Karlström som har ett mer kritiskt perspektiv argumenterar för att det finns synnerligen goda skäl att ge offentligt bistånd, men att frågan är oerhört komplex och svårgreppbar och att de olika formerna av insatser därmed måste granskas kritiskt. Amartya Sen har i sin *Development as Freedom* ett bredare perspektiv på utveckling som kan rekommenderas för den intresserade.

⁷⁹ www.worldbank.org. Det finns dock kritiska röster som nyanserar debatten och framhäver att mikrofinansiering inte är någon ”mirakelkur” som botar fattigdom och stärker framförallt kvinnornas roll i samhället. Se bland annat Rankin, *Social Capital, Microfinance, and the Politics of Development* samt Dawkins Scully, *Micro-credit no Panacea for Poor Women*

⁸⁰ Dagens Industri, 2006-12-09, ”Percy Barnevik hyllar årets fredspristagare”

⁸¹ Dagens Nyheter 2006-12-11

⁸² Därmed inte sagt att själva *nivån* på biståndet uttryckt som del av BNP/BNI inte längre är kontroversiellt, se bland annat Dagens Nyheter 2006-10-03, *Fp måste lova att hålla enprocentsmålet*. För en diskussion kring kopplingen mellan NPM och just Sida se Krohwinkel-Karlsson och Sjögren, *Regulating Need – Deciding on public financial intervention within the fields of healthcare and development aid*.

⁸³ www.riksdagen.se, se fullständig länk i referenslista, se även t.ex. riksdagens skrivelse 20040516-1

Den 8 november 2006 invigdes en forskningsmyndighet, SADEV (institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete), vars uppdrag är att ”genom fristående forskning göra svenskt bistånd effektivare”.⁸⁴ Vid invigningen höll nuvarande biståndsminister Gunilla Carlsson ett tal där hon bland annat underströk vikten av att ”sätta biståndets kvalitet i centrum”.⁸⁵

Betoningen på effektivitet och kvalitet upprepas i mängder av officiella dokument från Sida och regeringen⁸⁶. Förra året antog Sida den så kallade Parisdeklarationen som skall säkerställa att OECD-ländernas biståndspolitik är enhetlig, konsekvent, effektiv och tydlig med resultatfokus.⁸⁷ Deklarationen beskrivs av Sida som ett mycket viktigt steg mot ökad konsekvens, rationalitet och kvalitet i biståndsarbetet. Gällande just kvalitetssäkring sägs det att: ”Sida ansvarar inför riksdag och regering för att dess finansiella och professionella resurser används på ett effektivt och ansvarsfullt sätt. De svenska skattebetalarna, liksom de människor i samarbetsländerna som skall dra nytta av stödet, har också rätt till insyn i hur resurserna används. Sida använder ett antal instrument för att säkra kvaliteten i sitt arbete”.⁸⁸ Under hösten 2006 har även Sida börjat arbeta med att se över sina beslutsprocesser och den interna organisationen för att förbättra effektiviteten och kvaliteten i biståndet. Det talas om att man skall börja arbeta med *result based management*.

Ett av de instrument som det talas om i citatet ovan är det så kallade LFA – Logical Framework Approach, ett verktyg för planering och utvärdering av biståndsinsatser som skall bidra till nämnda kvalitetssäkring och därmed effektivisering av biståndet. Sida har som uttalat krav att alla samarbetsländer och samarbetsorganisationer skall planera, presentera och utföra sina projekt utifrån LFA. Tanken är också att projektets utvärdering skall bygga på den LFA som lades fram innan implementeringen. En mer detaljerad beskrivning av LFA följer i empiriavsnittet.

⁸⁴ <http://www.sadev.se>

⁸⁵ <http://www.regeringskansliet.se/sb/d/7735/a/72195>

⁸⁶ Några exempel är: *Så arbetar Sida*, s. 7, 57-58, 60, 70-72, se även *Sida at work – a guide to principles, procedures and working methods*, s. 40, *Policy för Sidas utvärderingsverksamhet*, s. 1-7, vidare *Riktlinjer för samarbetsstrategier*, UD2005/24624/GU, s. 40, samt regeringens *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*, s. 8-9, 14.

⁸⁷ *Sida Action Plan for increased Aid Effectiveness*.

⁸⁸ Att åberopa skattebetalarnas intresse i frågor om ”effektivisering” av förvaltningen är ett tema som ofta återkommer när reformer som kan kopplas till NPM diskuteras. Den intresserade läsaren kan se Powers diskussion om detta, s. 43 ff., särskilt s. 44

Spänningar i biståndet

Ett antal intressanta spänningar kan observeras i Sidas verksamhet. För det första finns en övergripande spänning där Sida å ena sidan är en givande organisation som finns till för att kanalisera pengar till områden där pengar saknas. Å andra sidan skall Sida agera som kravställare på mottagarna och begära resultatredovisning och utföra utvärderingar. Denna spänning kan sägas bli allt större då Sida går mot en riktning där biståndsinsatserna i högre grad *ägs* av samarbetslandet. Ett allt mindre ägande från Sida är svårt att kombinera med större krav på kontroll.

En annan väldigt intressant spänning har uppstått då Sida gått från renodlade projektstöd (t.ex. pengar till byggandet av 500 vattenpumpar i Tanzania) mot programstöd (mer processororienterat och kapacitetsbyggande stöd, t.ex. ett övergripande hälsostöd) eller i extremfallet budgetstöd (pengar till t.ex. ett jordbruksdepartement i ett samarbetsland). Parallellt med denna utveckling har kraven ökat på Sida att redovisa resultat, kvalitetssäkra och effektivisera. Tidigare kunde Sida tydligt peka på att 500 vattenpumpar byggts, dock utan att för den sakens skull säkert kunna säga vilken effekt detta haft på sikt för exempelvis fattigdomsnivån. Idag när biståndet går mer mot ”mjuka” och ”kapacitetsutvecklande” insatser, något som enligt all samlad erfarenhet verkar vara en rimlig utveckling, blir det mycket tuffare att kvantifiera sina resultat och peka på mätbara effekter.⁸⁹

Sidas formella arbetsprocess

Regeringen och riksdagen bestämmer varje år hur mycket pengar Sida får i anslag och sätter upp ett ramverk för hur dessa pengar skall fördelas (cirka 60 % av den totala summan som går till utvecklingssamarbete från Sverige hanteras av Sida, resten går via EU, FN etc.). År 2007 uppgår den totala summan till cirka *30 miljarder* kronor, vilket naturligtvis är ett ansevärt belopp. Regeringens önskemål om biståndets inriktning baseras på ett flertal olika grunder, bland annat vilka länder/regioner som skall prioriteras samt vilka ämnesområden (miljö, demokrati, jämlikhet etc.) som skall ges extra uppmärksamhet av Sida.⁹⁰ Det långsiktiga ramverk som regeringen arbetar fram i samråd med Sida kallas för landstrategier och anger huvudsakliga mål som skall uppnås. Inom dessa strategier har sedan Sida stor frihet att välja hur pengarna bäst fördelas och hur målen skall uppfyllas. Beslut fattade av Sidas

⁸⁹ Denna spänning är Sida medvetna om, se bland annat Sida, *Så arbetar Sida*, s. 57

⁹⁰ Regeringsbeslut III:10 2005-12-20

generaldirektör kan endast upphävas genom ett formellt regeringsbeslut. Inom de rättsliga ramar som anges i lagen ”har Sida formulerat regler, som är normgivande och styr Sidas sätt att arbeta”.⁹¹ Det påpekas också att ”varje Sida-anställd är ansvarig för att säkerställa att alla åtgärder och beslut följer regelverket”.⁹² Sida skall varje år redovisa hur budgeten använts och vilka resultat som uppnåtts. Årsredovisningen är dock tämligen generell och specifika program/projekt redovisas sällan, av skäl vi kommer att återkomma till nedan.

På det internationella planet ingår Sida tillsammans med biståndsmyndigheterna från övriga OECD-länder i DAC (Development Assistance Committee), ett samarbetsorgan som löpande utvärderar biståndspolitiken som förs. DAC fungerar som ett forum där problem dryftas och utbyte sker av lokala och globala erfarenheter. I mars 2005 hölls det möte som resulterade i den så kallade *Parisdeklarationen*, en överenskommelse som enligt Sida ”delvis revolutionerat utvecklingssamarbetet”.

Sida initierar sällan utvecklingsprogram/projekt själva. Det åligger *mottagaren* att inkomma med en ansökan som Sida sedan tar ställning till. Samarbetslandet och Sida skall först gemensamt ha utarbetat en så kallad fattigdomsstrategi, som i sin tur skall relatera till en existerande samarbetsstrategi mellan Sida och mottagarlandet. Dessa strategier anses utomordentligt viktiga för att rätt insatser skall kunna prioriteras. Man konsulterar då myndigheter i mottagarlandet, externa tankesmedjor, enskilda organisationer i civilsamhället, multilaterala biståndsorgan med flera, för att få en så bra bild som möjligt av problemen som finns i ett land. Sida skall sedan beakta ansökan om stöd utifrån ett brett perspektiv och ta hänsyn till exempelvis politiska och sociala processer, hiv/aids-frågan samt handels- och miljöfrågor. De analyser och strategier som skall ligga till grund för besluten som fattas förändras fortlöpande, vilket naturligtvis gör bilden än mer komplex. Varje ansökan om stöd för ett projekt/program måste följas av en kontextspecifik bedömning som visar på vilket sätt programmet/projektet relaterar till den strategi som finns och därmed betydelsen för fattigdomsminskning i det aktuella landet.

Om programmet/projektet understiger 50 MSEK får i vissa fall det lokala samarbetsorganet (oftast en ambassad) fatta beslut utan att konsultera Sidas huvudkontor. För projekt över 50

⁹¹ *Så arbetar Sida*, s. 29

⁹² *Ibid*

MSEK måste beslut fattas av en *projektkommitté* bestående av Sidas generaldirektör (GD) samt ett tiotal ledamöter valda av just generaldirektören. De granskar då den inkommande ansökan och gör en bedömning av huruvida ärendet är tillräckligt berett eller om det behöver revideras. Ofta ställs krav på mer information, förtydliganden etc., varefter en omarbetning sker i samarbetslandet. När så projektkommittén är nöjd fattas beslut och pengar betalas ut. Sedan är det samarbetslandet som ”äger” programmet/projektet, något som ses som ytterst viktigt av Sida för att kunna utkräva ansvar.

Överlag är det en ganska snårig process, som Sida själva uttrycker det: ”*Svenskt utvecklingssamarbete består av ett antal samarbetsformer som kännetecknas av varierande mål, procedurer och beslutsprocesser*”. Att komplexiteten är så pass stor är dock inte förvånande med tanke på vilket problem som Sida förväntas bidra till att lösa.

5. Empiri

Här redovisas först Sidas officiella definition av LFA och hur standarden är tänkt att kvalitetssäkra biståndet. Därefter följer en genomgång av den första delstudien, som rör intern dokumentation och skriftlig kritik som riktats mot LFA, både externt och internt.

Delstudie två redovisas sedan, med intervju svaren från respondenterna sorterade efter ett antal teman, istället för att intervjuerna redovisas var för sig. Detta är gjort för att underlätta för läsaren.

5.1 Vad är LFA?

LFA är en *standard*, enligt definitionen tidigare. Den är en generell mall som skall kunna användas i planering och utvärdering av *alla* typer av biståndsinsatser och som används av andra biståndsorganisationer.⁹³ Det framhålls också från Sida att standarden används av andra typer av organisationer, som privata företag och kommuner.⁹⁴

LFA utvecklades ursprungligen av den amerikanska militären i slutet av 60-talet, för att sedan via rymdforskningsenheten NASA hitta till USAID, den amerikanska motsvarigheten till Sida. Användandet har sedan spridit sig till många biståndsmyndigheter världen över, förutom Sida kan nämnas NORAD (Norge) och Cida (Kanada). Sida publicerar med jämna mellanrum skrifter som instruerar samarbetspartners i användandet av LFA och även för anställda på Sida.⁹⁵ Kurser hålls också lite då och då. Tanken är att LFA skall fungera som ett *planeringsverktyg* för både Sida och mottagaren (som ju är den som lägger fram förslaget på åtgärd) och som ett *uppföljningsverktyg* för givaren (Sida). Alla program/projekt som Sida tar ställning till skall alltså presenteras tillsammans med en LFA-matris för att kunna godkännas och erhålla finansiering. Ibland tar samarbetsparten själv fram en LFA-matris, i andra fall får Sida eller externa konsulter hjälpa till.

Enligt Sida fyller LFA alltså ett flertal funktioner. Det sägs vara ett verktyg för målstyrd projektplanering, ett logiskt ramverk som skall strukturera planering, analys, bedömning, uppföljning och utvärdering av utvecklingsprojekt. LFA skall också bidra med ett språk och därmed underlätta en strukturerad dialog mellan parterna i ett utvecklingssamarbete.

Dessutom kan man se LFA som ett uppsättning viktiga frågor som måste ställas och slutligen

⁹³ *The Logical Framework Approach*, Kari Örtengren för Sida, 2004, s. 5, 7, se även *Logical Framework Approach – med ett värdesättande förhållningssätt*, Sida, 2006, s. 5, 7-8

⁹⁴ *The Logical Framework Approach*, s. 7

⁹⁵ Se ovan, jag har även fått tillgång till interna PowerPoint-presentationer från 2001 om hur LFA skall användas.

som *sunt förnuft*.⁹⁶ Sida betonar vidare att LFA är ett verktyg som ständigt måste uppdateras och förändras under ett projekts gång. Här följer de nio steg som är nödvändiga för att genomföra en LFA⁹⁷:

1. Analys av programmets/projektets kontext
2. Analys av deltagare/intressenter (stakeholders)
3. Analys av problemet/situationen
4. Målformulering
5. Aktivitetsplan
6. Resursplanering
7. Formulering av indikatorer/mått på måluppfyllelse
8. Riskanalys och riskhantering
9. Analys av antaganden som ligger till grund för programmet/projektet

I grova drag skall steg 1-4 säkerställa *relevansen* i ett program/projekt, det vill säga att rätt saker görs för rätt personer och att rätt problem skall lösas. Allra först gör man en omvärldsanalys och försöker hitta de speciella ekonomiska, sociala och politiska processer som kan tänkas påverka insatsen. Steg två är ett försök att definiera vem/vilka som har intressen i programmet/projektet, allt från direkta målgrupper till utförare och finansiärer. Här gäller det att fundera över vilka grupper som kan påverkas indirekt av insatsen. Alla som identifieras skall sedan få lämna information och synpunkter på den tänkta insatsen. Det tredje steget, själva problemanalysen, är tänkt att vara ett logiskt strukturerande av ett huvudproblem och dess orsaker samt effekter.⁹⁸ Man använder sig då av ett så kallat problemträd. Problemträdet skall sedan generera en matchande målformulering, det vill säga steg fyra. Det betonas att målen skall vara mätbara, man använder bland annat akronymen SMART (Specific, Measurable, Approved by the project owner and the project group, Realistic, Time-bound).⁹⁹

Steg 5-7 syftar sedan till att säkerställa *genomförbarheten* när nu själva analysarbetet är gjort. Aktiviteter skall initieras och resurser tillföras, därefter identifieras lämpliga *indikatorer* som skall säkerställa att programmet/projektet går som det är tänkt. Framförallt steg 7 ses som

⁹⁶ *The Logical Framework Approach*, s. 6-7, 28, 33

⁹⁷ Ibid, s. 9-18, se dock s. 9 där det påpekas att andra LFA-instruktioner kan ha färre steg

⁹⁸ Ibid, s. 12, där en jämförelse görs med ogräs och dess rötter, där ogräset (problemet) endast försvinner om man tar bort rötterna (orsakerna).

⁹⁹ Ibid, s. 15

viktigt, att fastställa vilka indikatorer som skall mäta framsteg och framgång. Varje resultat skall vara kopplat till indikatorer och varje delmål likaså. Indikatorerna skall vara *objektivt verifierbara*.¹⁰⁰

Steg 8-9 slutligen är återigen analyser, denna gång av risker och grundläggande antaganden vilket avgör huruvida programmet/projektet är *uthålligt*, om det kan fortsätta långsiktigt utan nya resurser.¹⁰¹ Det sista steget, analysen av antaganden är centralt då de antaganden som sedermera skrivs in i matrisen (se nedan) måste hålla för att man skall kunna röra sig ”uppåt” i den logiska kedjan. Sida betonar vidare vikten av att rätt steg utförs av rätt intressent. Vissa av stegen utförs lämpligast av mottagaren, andra av givaren, ibland av flera parter tillsammans. Att göra detta på fel sätt medför ”...*the consequence that cause-and-effect relationships are incorrectly analysed, which leads to a situation in which incorrect activities are implemented to solve the ‘wrong’ problems*”. En dyster metafor följer i en särskild ruta där det påpekas att “*Giving the wrong treatment to a patient may have fatal effects*”.¹⁰²

När stegen gått igenom skall allting samlas i en matris – a logical framework. Sådär är det tänkt att se ut:

Fig. 1.1

Övergripande mål	Indikatorer	Verifiering	Antaganden
Delmål	Indikatorer	Verifiering	Antaganden
Resultat - output	Indikatorer	Verifiering	Antaganden
Aktiviteter	Indikatorer	Verifiering	Antaganden
Inputs, resurser och tid			

Med hjälp av en matris som den ovan är tanken att ett program/projekt skall göras överskådligt. Indikatorerna skall även ligga till grund för Sidas framtida utvärdering av projektet. Sida avslutar de flesta av sina interna dokument kring användandet av LFA med att

¹⁰⁰ Ibid, s. 18

¹⁰¹ Ibid, s. 21, se även *LFA – Goal Oriented Project Planning*, Kari Örtengren för Sida, 2001, s. 23

¹⁰² Ibid

konstatera att hur väl LFA fungerar är avhängigt användaren. ”LFA is no better and no worse than its users”.¹⁰³

Ett enkelt exempel på en konkretiserad LFA skulle kunna se ut som följer: Sida beslutar sig för att finansiera ett projekt i Asien. Projektet går ut på att borra brunnar på landsbygden. Förr skulle man då kanske nöjt sig med att borra brunnar och tillgodose vattenbehoven på ett bättre sätt. Med en LFA skall man istället på ett bättre sätt reflektera över hur detta är kopplat till det mer övergripande målet, vilket kan vara att minska fattigdomen. Om aktiviteten (borra brunnar) utförs givet att vissa antaganden om risker med projektet stämmer, skall vi kunna sätta upp indikatorer som på olika sätt mäter att vi får fler och bättre vattenkällor. Detta skall sedan verifieras enligt överenskomna parametrar. Vi får då förhoppningsvis ett resultat (output) – mer och renare vatten. Detta i sin tur måste mätas på olika sätt (t.ex. procentuell förorening i vattnet) och verifieras och fortsätta fungera över tid (ett viktigt antagande). Vårt resultat leder således till ett eller flera delmål – färre sjukdomar, större möjlighet till entreprenöriell verksamhet, som exempelvis småskaligt jordbruksföretagande etc. Dessa delmål skall sedan i sin tur bekräftas och observeras med hjälp av indikatorer och verifiering. Givet ett visst antagande (”lägre grad av vissa sjukdomar medför lägre fattigdom” eller ”fler företag kommer att minska fattigdomen” skall våra delmål således leda till det övergripande målet – minskad fattigdom.

Min slutsats efter att ha gått igenom materialet kring LFA är att den har två viktiga aspekter värda att särskiljas. Den ena rör *planeringen* av program/projekt som vi såg ovan. Den andra är den *utvärderande* aspekten, den som är tänkt att *styra* hur programmen/projekten utförs och bedöms, baserat bland annat på indikatorerna som skall sättas upp.

5.2 Delstudie ett - sekundärdata

Det har under de senaste åren skrivits en hel del litteratur specifikt inriktad på LFA från både forskare samt Sida och dess samarbetspartners. Där finns en del av problematiken kring LFA diskuterad och tolkningar har gjorts kring varför denna uppstår. En sammanfattning av denna forskning finns i stycke 5.2.1 nedan. Det går även att hitta data kring LFA i de många

¹⁰³ *The Logical Framework Approach*, s. 28. Det kan vara intressant att studera likheterna mellan LFA som verktyg och den rationella beslutsmodellen, se exempelvis March, *Decisions and organizations*, s. 228-229 eller Brunsson, *The Irrationality of Action and Action Rationality: Decisions, Ideologies and Organizational Actions*, s. 29 ff., se även Brunsson och Jacobsson, *A World of Standards*, s. 11 om rationell logik och beslutsfattande eller Brunsson och Olsen, s. 61, 65.

mötesprotokoll, rekommendationer etc. som Sida producerar internt samt i de officiella trycksaker som beskriver myndighetens verksamhet och som finns att ladda ned på hemsidan. I dessa fall, motsvarande stycken 5.2.2, 5.2.3 och 5.2.4 har jag själv tolkat texten i högre utsträckning.

5.2.1 Problematik kring användbarheten

I den litteratur jag studerat ifrågasätts den grundläggande logiken i matrisen i figur 1.1 ovan.¹⁰⁴ Om man läser instruktionerna för användandet av LFA förstår man att idealet är en vertikal rörelse uppåt. Vi utgår från inputs och resurser som möjliggör vissa aktiviteter. Om vi utför dessa aktiviteter kommer vi att uppnå vissa bestämda resultat och outputs. Dessa resultat kommer i sin tur att resultera i delmål som slutligen leder till vårt huvudmål. Det finns en logisk kedja här som förutsätter kausala samband. OM vi utför vissa aktiviteter SÅ följer alltid vissa resultat. När dessa resultat uppnåtts kommer vi även att uppfylla delmålen och slutligen det övergripande målet. Denna logik kan härledas utifrån en positivistisk vetenskapssyn, hämtad från naturvetenskaperna, med hopp om att kunna överföra lagbundenheten till samhällsliga problem.¹⁰⁵ Sett på det här viset är LFA en deterministisk standard baserat på en mekanistisk syn på världen.

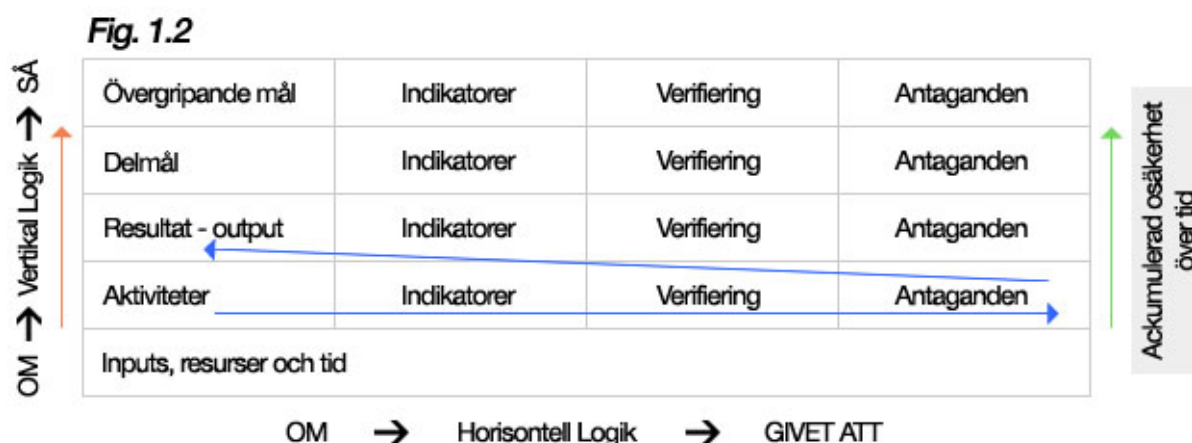
Förutom den vertikala logiken finns även en horisontell dito. För att kunna gå från exempelvis *resultat* till *delmål* måste en rad antaganden hålla över tid. I det perfekta programmet/projektet vet vi då att OM vi utför vissa aktiviteter GIVET ATT våra antaganden håller över tid och inget oförutsett rubbar förutsättningarna SÅ följer givna resultat.¹⁰⁶ Vi får en rörelse enligt figur 1.2. nedan. LFA bygger således på en linjär logik, en logik som förutsätter ett slutet system och där sambanden mellan orsak och verkan går att planera och förutse.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Fig 1.1 och 1.2 är anpassade efter bilder från Lampis, Andrea, *Exploring the temporal model*.

¹⁰⁵ Lampis, Andrea, *Exploring the temporal model*, s. 2-3

¹⁰⁶ Ibid, s. 3

¹⁰⁷ Bakewell, Oliver & Garbutt, Anne, *The use and abuse of the logical framework approach*, för Sida, s. 17-18



Det finns även invändningar mot LFAs stora fokus på indikatorer. Mycket kraft läggs på att identifiera rimliga indikatorer, något som är lättare sagt än gjort.¹⁰⁸ Detta medför att det essentiella i ett program/projekt ibland förbises på grund av en jakt på kvantifiering och identifiering av mätbara resultat. Det beskrivs hur indikatorer inte sällan "hittas på" för att det måste finnas med. En annan kritik (publicerad i en rapport av Sida) tar fasta på att LFA är väldigt *problemfokuserat*, vilket riskerar att dölja positiva resurser som finns.¹⁰⁹ De flesta forskningsrapporter betonar att samarbetsorganisationerna gärna planerar sina projekt/program med hjälp av en LFA-matris, men att detta måste hållas isär från själva utförandet av verksamheten. Den styrande/utvärderande aspekten av LFA uppskattas således inte och frångås eller anpassas. Införandet av standarden sker alltså delvis, eller i vissa fall inte alls.

5.2.2 Ett nyligen fattat beslut baserades på en variant av LFA

Hälsoministeriet i Zambia inkom i november 2005 med en förfrågan om stöd från Sverige. Detta förslag, kallat National Health Strategic Plan (NHSP), är tänkt att sträcka sig från 2006 till 2011. Förslaget, som är tämligen omfattande och riktar in sig på kapacitetsutveckling, personalkrisen i hälsosektorn, HIV/Aids-problematik etc. granskades i ett par omgångar av Sida och den svenska ambassaden i Lusaka, som blir delaktig i stödets implementering på plats i Zambia. Slutligen bestämde sig Sida för att bevilja stöd, i juli 2006 skrevs ett avtal som innebär att Sida betalar ut 660 MSEK.

¹⁰⁸ Ibid, s. 11

¹⁰⁹ Logical Framework Approach – med ett värdesättande förhållningssätt, s. 5

Varken i den ursprungliga NHSP (cirka 100 sidor lång) från Zambia eller i något av de efterföljande dokumenten och protokollen från Sida, ambassaden i Lusaka eller hälsoministeriet i Zambia omnämns LFA. Ett förbryllande faktum eftersom Sida säger sig vara väldigt noggranna med att samarbetspartnern tillämpar LFA. Detta program är dessutom av den aningen större storleken och har därför gått genom den så kallade projektkommittén.

För att kontrollera gjordes intervjuer med några inblandade på Sida, där det konstaterades att avsaknaden var ”märkelig”. En respondent påpekade dock att det ursprungliga förslaget från Zambia (NHSP) var väldigt välskrivet och hade ”ett LFA-tänk”. Dokumentet var upplagt med en inledande analys, problemformulering, antaganden och uppställning av delmål tillsammans med förslag på indikatorer för måluppfyllelse.¹¹⁰ Detta hade då (antagligen) betraktats som tillräckligt för att inte behöva uttryckas i ”LFA-termer” som en annan respondent menade. Vissa *delar* av LFA-metodiken gick således att urskönja, dock utan direkt referens. Jag har även studerat de kommentarer som skrivits under processens gång, bland annat undrar en ledamot i ett internt memo till projektkommittén om indikatorerna formulerade i NHSP är motiverade och om de *utvärderats* av Sida ordentligt.¹¹¹

5.2.3 Projektkommittén riktar kritik mot brister

I projektkommitténs interna rapport från 2005 finns mycket kritik av hur framställda förslag från samarbetsorganisationer på olika sätt saknar referenser till LFA eller har felaktiga LFA-matriser utan tydliga indikatorer för utvärdering – ”*Clear indicators for project/program monitoring and evaluation are not given in the Memo (and sometimes not even in an attached LFA matrix)*.”¹¹²

Medvetenheten om detta finns alltså hos organisationens ledning. Bland annat berättas om typiska svagheter i de presentationer som inkommit till kommittén; brister finns i beskrivning av resultat (outcome och impact blandas ofta ihop), tidigare LFA-matriser används inte som referenser och framförallt saknas ofta tydliga indikatorer för utvärdering av projekten/programmen. Det har hänt att det inkommit LFA-matriser som helt saknar indikatorer.¹¹³ Rapporten understryker att projektkommittén tidigare är riktat samma kritik och att problemen verkar kvarstå, ”*The experience from 2005 does not give reasons to withdraw any of these recommendations as they still too often apply*”. Denna bild bekräftas i rapporter med

¹¹⁰ The Ministry of Health, Republic of Zambia, *National Health Strategic Plan*, s. 13-15, mer i projektkommitténs mötesprotokoll, 2006-05-08, s. 10, memo från Sveriges ambassad i Lusaka, 2005-06-11

¹¹¹ Internt memo till projektkommittén rörande hälsostödet till Zambia, 2006-05-16, s. 3

¹¹² Sida's project committe annual report 2005, s. 1-7

¹¹³ Ibid, s. 5

sammanställningar av samarbetsorganisationers inställning till standarden. Flera samarbetsorganisationer medger att de ogillar användandet av LFA och att de ibland endast bifogar en matris eller liknande för att det är enda sättet för dem att få insatsen godkänd och därmed erhålla finansiering.¹¹⁴

I en manual för resultatbedömning finns en rubrik som heter ”Generella råd och tips”. Där finns en förståelse för att man som författare till en resultatbedömning lätt hamnar i en ”försvarsposition” och därmed ger en osakligt positiv bild av insatsen och dess resultat/effekter. Det finns också en förståelse för att man å andra sidan kan bli överdrivet kritisk och fastna i problemorientering.¹¹⁵ Att resultatbedömningar inte alltid speglar ”verkligheten” är alltså för-givet-taget och manualen ger handfasta råd i hur man skall hamna närmare en korrekt bedömning och beskrivning av vad som faktiskt hänt.

5.2.4 Tydliga roller och välgrundade beslut

Vid sidan av internt, inofficiellt, material finns ett antal publikationer som Sida har tillgängligt för nedladdning på sin hemsida och som oftast refereras till när man har frågor om metoder, principer och annat rörande det svenska biståndsarbetet. Jag har gjort en läsning av vilka aspekter Sida väljer att lyfta fram i dessa dokument när de talar om standardisering och kvalitetssäkring. Det senare sägs bygga på dels användningen av LFA och SiRS (Sida Rating System), dels på användandet av internrevisorer och controllers.¹¹⁶ Styrkan med LFA sägs bland annat vara att klargöra rollerna i utvecklingsarbetet och att standarden ”säkerställer...att relevant information görs tillgänglig så att intressenter och andra beslutsfattare kan fatta välgrundade beslut”.¹¹⁷ Dessutom sägs den lägga grunden för SiRS. Även uppdelningen av ansvar ses som central, att LFA hänger ihop med idén att mottagaren ”äger” projektet och därmed ansvarar för dess planering, utformning och uppföljning.¹¹⁸ Sida skall dock hjälpa samarbetspartnern i detta arbete, men gränsdragningen som görs är viktig och det är Sida som bestämmer att LFA är verktyget som skall användas.

Sammantaget verkar LFA som standard endast delvis användas och olika *logiska problem* tycks vara behäftade med användningen. För att kunna studera detta närmare, fördjupa, och besvara min fråga, har jag valt att skaffa mer empiri genom intervjuer.

¹¹⁴ Bakewell & Garbutt, *The use and abuse of the logical framework*, s. 10-11

¹¹⁵ Sida, *Manual för att utarbeta, genomföra och följa upp samarbetsstrategier*, s. 39

¹¹⁶ Sida, *Så arbetar Sida*, s. 72-73

¹¹⁷ Så arbetar Sida, s. 73, se även *Mainstreaming Gender Equality into the Use of the Logical Framework Approach (LFA)*, Johanna Schalkwyk för Sida, 1998, s. 5-6

¹¹⁸ *The Logical Framework Approach*, s. 3

5.3 Delstudie två - primärdata

En standard för planering...

En respondent drar sig till minnes när LFA introducerades med buller och bång och de anställda fick gå kurser och ta del av skriftligt material, *"det slog an hos folk och det var bra människor som ledde utbildningarna"*. Några konsulter, *"LFA-stjärnor"*, höll i dessa. Man hade hört att andra givarorganisationer använde sig av detta verktyg och det kändes som något nytt och spännande. Tanken var att härnäst skulle alla insatser presenteras som en LFA för att kunna erhålla stöd. Att många andra biståndsgivare använder LFA ses som positivt och de flesta verkar anse att Sida inte bör avvika. Spridningen av LFA medför *"...att vi får ett gemensamt språk mellan givarna"*. Flertalet respondenter uttrycker uppskattning över att LFA är ett logiskt verktyg som på ett snyggt sätt ramar in ett tänkt program/projekt. Den planerande aspekten av LFA verkar vara något som samtliga respondenter tagit till sig och använder. Samtidigt konstaterades att entusiasmen idag har mattats av. *"Förut satt folk hela tiden och gjorde problemträd och strukturerade allting som en LFA, så är det inte längre"*.

...men också för styrning, något som är svårt i en komplex verksamhet

Flera respondenter antydde att LFA är en tämligen otymplig standard för styrning och utvärdering av bistandsprojekt/program. De ger röst åt den kritik som framförts i mycket av litteraturen refererad ovan. En deterministisk och linjär logik går stick i stäv med den komplexa och mångfacetterade verksamhet som utgör utvecklingssamarbete. LFA förutsätter ett slutet system, en rationell process som skall generera mätbara resultat. Men som flera respondenter påpekar; det går sällan att styra ett program/projekt, trots att man vidtagit alla möjliga åtgärder och planerat in absurdum. *"Man vet inte (hur det skall gå). Man vet inte alls, det finns ingen möjlighet. Det är ett ständigt experimenterande kan man säga."* Det får enligt en respondent till följd att många samarbetspartners väljer att inte göra en LFA som det är tänkt att den skall göras. De flesta insatser måste anpassas hela tiden då de implementeras i en osäker och dynamisk miljö, vilket gör att en eventuell LFA i såna fall måste uppdateras kontinuerligt. Därför *"skiter många helt enkelt i att göra en LFA"*. En annan respondent säger att eftersom man från början vet att man kommer att behöva uppdatera sin LFA hela tiden så finns ingen större motivation att lägga tid och kraft på att göra en LFA från första början.

En respondent uttrycker sig såhär om möjligheten att kvalitetssäkra en så pass komplex verksamhet. *”Även om vi på något sätt skulle lyckas med det och ett projekt är hur effektivt som helst så kommer vi till en punkt då mottagarlandet måste ta över, och då kan det gå hur som helst igen”*. Dessutom påpekades att ”kvalitetssäkring” är ett ganska vagt begrepp och att det verkar kunna betyda lite olika saker, precis som ”resultat” och ”mål” där direktiven ovanifrån sägs vara *”sliriga”*, det vill säga aningen odefinierade och därmed öppna för tolkning.

Även från ambassader påpekades att LFA är en *”krånglig metod som passar bra för projektstöd, men inte för sektorprogramstöd”*. Som bekant skall ju Sida dock gå från projektstöd till just sektorprogramstöd. En tjänsteman gav eko till det många på Stockholmskontoret uttryckt gällande den inbyggda logiken i standarden; *”Eftersom den generella kapaciteten är så svag i de länder där vi arbetar är det oerhört svårt att förvänta sig att logiska samband skall gälla”*. De enkla linjära sambanden sades endast gå att hitta i projektstöden, som alltså inte bygger långsiktig institutionell kapacitet och därmed inte får ordentligt genomslag.

Revisionstrenden gör sig påmind...

Överlag ville de flesta respondenter likställa kvalitet med uppnådda resultat. Att kvalitetssäkra verkar alltså handla om att försöka garantera uppnådda resultat och minimera risken för verkningslösa insatser. Utvärdering verkar också kunna vara en del av kvalitetssäkringen, genom att utvärdera kan man i efterhand bedöma om kvaliteten varit hög eller låg.

En respondent menade att en standard för kvalitetssäkring konkretiserar det komplexa och producerar siffror och bra redovisning. Därmed är den *”...viktig för att kunna visa upp resultat, någon form av resultat bara”*. Respondenten menade vidare att *”det finns en rädsla för att inte kunna visa upp tydliga resultat”*. På följdfrågan *varför* det är farligt att visa upp ett icke-resultat eller otydliga resultat blev svaret att det är viktigt med resultat, *”...självklart, man vill kunna visa upp vad man gjort och peka på det här eller det där”*. Samtidigt påpekade flera respondenter att många av de resultat man faktiskt uppnår knappast går att fånga i en LFA på grund av tidsramen. Mycket av det man gör kan ge faktiska resultat om 10, 15 eller 20 år! Det är inte tanken att målen som ställs upp i en LFA skall ha den långa planeringshorisonten. Därför är det svårt att redovisa resultat i traditionell mening, *”vi har svårt att mäta output och outcome på ett års sikt, glöm det liksom”*, vilket medför att *”...ibland är det svårt att uppfylla statsmaktens och allmänhetens krav på resultat”*. Vidare ifrågasätts rimligheten med redovisning av Sidas verksamhet så som nu sker

på årlig basis. ”Man tappar lätt helhetsperspektivet när man måste jaga mål på ett års sikt...det blir sådär företagsinriktat”. Enskilda program/projekt är sällan möjliga att redovisa och följa upp efter ett år eller två. En projektledare inom Sida påpekar att de bästa uppföljningarna är longitudinella och av mer kvalitativ karaktär, med en rik beskrivning av de samhälleliga och sociala effekterna snarare än skrivna utifrån ett strikt kameralt perspektiv baserat på indikatorer i en LFA. Med årlig redovisning, likt den företag (och numer även Sida) ägnar sig åt, kan man ”i bästa fall visa vilka aktiviteter och prestationer man utfört”, men inte vilka effekter dessa kommer att leda till. Årsredovisningen som den ser ut nu är ”fullkomligt idiotisk” enligt en annan respondent. Den får till följd att ”folk springer runt som yra höns för att hitta något att visa upp, störtlöjligt?”. En annan respondent fyller i ”...fine, vi kan säga att vi byggt 15 kilometer väg det här året i en viss insats. Men hur vet vi vilken impact det får, om folk kommer att använda den för att ta sig till marknaden? Det vet vi inte förrän långt senare.”. Trots detta menar de flesta att Sida naturligtvis måste redovisa sina resultat på något sätt, ”...jag tror att det inte kommer gå att upprätthålla ett stöd för svenskt bistånd om vi inte kan redovisa det tillbaks. Förr kunde man göra det i termer av ’x tusen pumpar installerade’. Men så jobbar vi inte idag”.

Det skall framhållas att alla respondenter på alla sätt framhåller vikten av att få ut maximal effekt av de svenska skattekonstruktionerna. Exakt hur detta skall mätas finns förstås inga enkla svar på, och detta anser samtliga vara ”en stor utmaning” för Sida i framtiden. Det finns en viss uppgivenhet kring detta och det pratas enligt flera respondenter mycket inom Sida om hur bra de är på att planera och förbereda men att det är mycket svårare att ta tag i uppföljningen, styrningen, kvalitetssäkring och resultatrapportering. ”Vi måste lägga mer krut på det här med resultat, det vet vi om”.

Utvärdering av insatser baserat på den ursprungliga LFA:n anses av många vara för fokuserad på de indikatorer som ställts upp. Den rikare beskrivningen saknas ofta, ”vi borde få vara mer kvalitativa i vår beskrivning av impact” menade en handläggare. Detta hänger alltså ihop med tidsramen, utvärderingen borde ske efter ett antal år och då ha ett mer holistiskt perspektiv, inte så snävt fokuserat på de indikatorer som klämts in i en LFA-matris.¹¹⁹ Denna synpunkt

¹¹⁹ Tidigare har refererats till dokumentet *Logical Framework Approach – med ett värderande förhållningssätt*, publicerat av Sida 2006. Där ges ett förslag på en reviderad LFA med ökad möjlighet att inkludera narrativ och deltagarnas upplevelser, s. 12., se även s. 24 där det betonas att denna nya version bygger på ”den konstruktionistiska principen” och ”den narrativa principen”, vilket innebär bland annat att ”Genom att förändra vårt språk...ändrar vi vår mentala referensram och därmed vår verklighet”. Ett rätt stort steg från den traditionella LFA:n kan tyckas.

återkommer nedan i en av intervjuerna med en extern aktör som arbetat i fält med framtagandet av en LFA.

...men vad skall redovisas?

Ytterligare en svårighet med redovisning och kvalitetssäkring via LFA är att många insatser har effekter som inte var avsedda när programmet/projektet planerades. En handläggare tar ett exempel: några smeder i ett afrikanskt land får delta i ett utbytesprogram med smeder från Sverige där man delar erfarenheter och kunskap. Insatsen beskrivs i en LFA och utvärderas efter två år. Det visar sig då att det övergripande målet, att (alla!) smederna skulle ökat sin produktivitet inte är uppfyllt utan ett par av smedjorna är till och med borta. Projektet bedöms som ett misslyckande. Men i själva verket kanske några av de före detta smederna under projektets gång lärt sig massor om företagande och entreprenörskap och idag driver andra, mer produktiva verksamheter som exempelvis ett bussbolag! Detta går inte att fånga i en LFA-matris som det ser ut nu.¹²⁰ Exempel av denna typ är vanligt förekommande inom utvecklingssamarbete. Eftersom uppföljningen och utvärderingen av programmet/projektet skall ske på basis av en LFA vet man inte riktigt hur man skall förhålla sig till oförutsedda och oavsiktliga effekter, vare sig de är positiva eller negativa. ”*Vi har svårt att fånga upp vilka spin-offs en insats kan ha*”. I vissa fall kan det övergripande målet uppnås utan att processen följt den planerade logiken i matrisen, i andra uppfylls inte det övergripande målet trots att processen gått som det är tänkt i övrigt. Eller så får man helt andra resultat än de man tänkt sig, och de oavsedda resultaten kan ofta vara de mest intressanta. En respondent refererade till en kollega som uttryckt detta dilemma drastiskt: ”*Om man ger sig ut för att skjuta älg och kommer tillbaka med rådjur, skall man få noll poäng då eller är det bra att man kommer hem med kött?*”.

Tolkningar av kvalitetssäkring och utvärdering

Jag talade med ett par personer som nyligen arbetat med LFA i fält och hur de ser på standarden och dess tillämpning. En respondent jobbade tidigare i Zambia inom ett jordbruksprogram och kom in ganska sent i planeringsprocessen när en LFA skulle framställas. Programmet hade planerats under en längre tid med ett övergripande mål. Under det övergripande målet fanns ett tiotal delmål. Dessutom bestod programmet av sex komponenter som gick på ”tvären” över hela projektet. Vart och ett av delmålen hade

¹²⁰ Ovan refererade dokument tar även upp denna problematik och föreslår ökade möjligheter att använda ett processinriktat arbetssätt med ”förutsättningar att skapa något oförutsett”, s. 12.

planerats efter en "logframe" (en matris), och nu skulle alltså alla dessa delar slås ihop till en sammanhängande LFA för att kunna presenteras för Sida. Programmet var noga genomtänkt och ambitiöst upplagt. De drivande bakom programmet hade metodiskt kartlagt de risker som fanns och försökt definiera rimliga indikatorer som skulle säkerställa den horisontella logiken, det vill säga "GIVET ATT"-faktorerna i den logiska kedjan. Respondenten minns när han såg matriserna som skulle bakas ihop: *"Alltså (lång paus), det var det mest otympliga jag sett...jag tror det fanns en 130-140 indikatorer"*. Respondenten funderar över om denna problematik egentligen bottnade i att de som initierade projektet från början var osäkra över vad man skulle ha en "logframe" till och därmed *"...lät alla som ville peta in allt de ville ha...så hela logframen var full av omätbara indikatorer"*.

Jag bad om ett exempel på en indikator för programmet, som var inriktat på att genom utbildning öka produktiviteten hos småskaliga bönder på landsbygden. *"Ja, en indikator var att bönderna skulle ha 'tillförlitlig, på rätt tid och tillräcklig information från ett informationscenter inom en timmes gångväg'...bara den indikatorn i sig kräver ju en nedbrytning i flera olika nivåer! Inget vettigt gick att mäta, utan man bara fyllde på med saker i logframen, jag tror att ungefär 200 personer var inblandade"*. Slutligen fick man tillsammans med Sida arbeta fram en kompromiss: *"Vi hade en lång diskussion, att vi var tvungna att skära ned den eftersom våra data inte gav någonting överhuvudtaget. Vi kom ned i 50 indikatorer. Tillsammans med Sida och några konsulter kom vi fram till en kompromisslösning, en halvmesyr. Sida kände att det inte fanns så mycket mer de kunde göra, de kom fram till att de fick mäta på något annat sätt. Men projektet kändes absolut framgångsrikt, trots att LFA:n sågs som ett misslyckande."*

Respondenten uppskattar den strukturerande tanken med en LFA och att varje projekt planeras noga. *"Men jag är mycket tveksam till den som ett uppföljningssystem. Det är den erfarenheten jag har i alla fall"*. Det arbete som läggs på att skapa indikatorer, kvantifiera och mäta verkar ofta vara lönlöst. Respondenten förordar istället en mer rättvisande bild, *"Jag tror att det bästa sättet att utvärdera bistånd är att göra enskilda uppföljningar där man kan göra en rudimentär baslinjeundersökning med ett fåtal parametrar och följa upp över tid"*. Att någon typ av resultatredovisning och därmed kvalitetssäkring måste ske är respondenten säker på, *"...alla utanför biståndsvärlden har ju uppfattningen att vi kastar bort pengarna och att biståndet måste bli effektivare"*. Trots att Sida verkade ha overseende med den bristfälliga LFA:n i den aktuella insatsen menar respondenten att *"LFA är ju lite av busmetoden på Sida, alla pratar om den"*. Men samtidigt insåg även Sida att det var extremt svårt att isolera denna insats på landsbygden och

se konkret om den ledde till tillväxt på tämligen kort sikt: ”*Det är ju alldeles för många antaganden*”. Och eftersom programmet med största sannolikhet var lyckat så fanns ingen större anledning att haka upp sig på en LFA.

Om (o)rimliga ambitioner...

Alla respondenter på Sida menade att organisationen ofta uttrycker orimliga ambitioner när det gäller planering och mätning. Naturligtvis vill alla på Sida att pengarna skall gå till så bra användning som det bara är möjligt. Men, som en respondent uttryckte det, ”*man måste ha förståelse för vad vi faktiskt gör*”. Detta uttryck för verksamhetens komplexitet återkom i intervjuerna på olika sätt; ”*vi jobbar i de mest riskfyllda miljöer som finns, hur skall vi kunna veta säkert att det går som vi vill?*”, ”*vi kan hoppas, men aldrig försäkra oss om någonting*” etc.

Flera av respondenterna uttryckte vidare att Sida kanske borde kunna vara ärligare när det gäller utvärdering och kvalitetssäkring och många funderade över varför så inte var fallet. ”*Att utvärdera såhär med årsredovisning och greppa efter någonting som skall tillfredsställa ledningens krav på resultatrapporter...det kan bli så oerhört falskt....kanske borde organisationen formulera sig kring vad som är rimligt att mäta?*”. Detta är känsligt att prata om och en handläggare drar sig till minnes när en medarbetare efter ett ganska riskfyllt projekt som bedömts som ett misslyckande uttryckt att ”*det här var bra lärpengar, vi måste ju våga ta risker*”. Det blev stor uppståndelse kring detta i organisationen och medarbetaren ifråga blev nästintill utfrysad efter att ha uttryckt sig på det viset. En annan respondent säger ”*vi ägnar oss åt ett ständigt experimenterande, men man säger ju sällan rakt ut att något gått åt helsike*”. En annan respondent ger eko för detta och säger att ”*folk är lite rädda ibland för att tala om de stora risker som finns i vår verksamhet*”. En mer sansad formulering menar några respondenter skulle kunna uttryckas som (min tolkning): ”Sida har tillsammans med andra givare *bidragit* till ett program som vi *har stora förhoppningar* om att det skall ge effekter *på sikt*”. Så uttrycks dock ingen resultatrapportering officiellt. Flera av respondenterna påpekade också att det skulle se aningen märkligt ut om organisationen helt ärligt redovisade exakt vilken svårnavigerad och ibland kaosartad process som en biståndsinsats faktiskt ibland måste utgöra.

...som leder till att prat skiljs från handling

Trots den skepsis som finns hos många inom Sida mot användbarheten av LFA omnämns den flitigt i Sidas publikationer. ”*Ja, den nämns mycket mer än den används, vilket ju är ganska*

intressant” påpekade en respondent. I stort sett alla respondenter är överens om att den inte är optimalt utformad för kvalitetssäkring (uttryckt som utvärdering) av projekt. Däremot verkar de flesta anse att samarbetsorganisationerna i fält och även handläggarna i Sverige kan ha stor nytta av en LFA när de planerar och tänker igenom en insats. Många gånger framhålls att den är *logisk* och därmed användbar i planering. ”*Den strukturerar tänkandet på ett bra sätt va...först frågar man sig 'vad vill vi uppnå?', sen funderar man på olika alternativa vägar dit och sen vilka risker som finns*”.

I många fall saknas en LFA från samarbetsorganisationen. Då kan det bli så att Sida ”*placerar in en insats i en logic framework, och det är ju inte som det är tänkt*”. Många gånger märker de anställda på Sida direkt att en LFA är en ”...*skrivbordsprodukt, för att de* (samarbetsorganisationerna, min anm.) *vet ju att de måste ha en LFA*”. Detta verkar dock inte ses som särskilt allvarligt. Vissa menar att LFA i många fall är mer av en snygg *presentation* av en insats, fokus ligger då inte längre på själva *innehållet* i insatsen. ”*Jag vill inte säga att LFA missbrukas, men ibland kan det bli helt tomt, som en etikett*”. En annan respondent menar att ”...*vissa skiter i LFA, det kan ha hänt* (skratt)”. Detta kan sägas uttrycka en sorts tyst godkännande från organisationen. Det råder också en del förvirring gällande hur en LFA skall göras, samarbetsorganisationer kan blanda ihop *antaganden, indikatorer* och *verifiering*. Det har också påpekats i litteraturen och i intervju svaren ovan att många konsulter jobbar med att göra en LFA åt samarbetsorganisationer, för att se till att programmet/projektet lever upp till Sidas krav.¹²¹

Man kan dra slutsatsen att Sida inte är överdrivet noga med att samarbetsorganisationerna använder sig av en LFA. Åtminstone är en bristfällig eller helt frånvarande LFA inget hinder för Sida att godkänna en insats om den verkar någorlunda sund. I vissa fall har man från Sidas håll menat att det vore orimligt att pressa in en väldigt kontextspecifik process i en matris. Och i de fall då en bifogad LFA mest är en skrivbordsprodukt eller rutinmässigt ifylld av en inhyrd konsult verkar detta inte heller vara något stort problem, även om man formellt säger att det inte skall förekomma.¹²² Vissa samarbetsorganisationer tar dessutom hjälp av Sida för att ta fram en LFA, enkom för att kunna visa upp den för – Sida!

¹²¹ Bakewell & Garbutt, s. 11, se även Pasteur, Kath, *Thinking about Logical Frameworks and Sustainable Livelihoods, a short critique and a possible way forward*, s. 3

¹²² The Logical Framework, s. 13

Risker med kvalitetssäkringen

Något som kom fram i ett par intervjuer var farhågan att kraven på resultat och kvalitetssäkring kan ha en mycket negativ effekt. Det finns en stor medvetenhet om att utvecklingssamarbete är *experimentellt* och framförallt behäftat med stor *risk*. En stor del av arbetet med en LFA handlar om att identifiera risker och klassificera dem. Ett par respondenter påpekar att riskerna egentligen är oändliga om man bara har lite fantasi. Tanken är då att en bedömning skall göras angående vilka risker som är mer relevanta än andra. Detta måste naturligtvis också vara gissningar, om än kvalificerade sådana.

Problemet ligger i medvetenheten hos de inblandade i ett program/projekt att de kommer att bli utvärderade och granskade i efterhand. Detta kan enligt några respondenter ha den perverterande effekten att väldigt riskfyllda projekt inte initieras eftersom rädslan finns att resultat uteblir och att då bli granskad och utvärderad känns obehagligt. Det finns en känsla av att kunna bli ”läxförhörd” som en respondent uttrycker det. ”*Signalen från organisationen kan bli 'ta inga risker' och då är det helt, helt fel....vi måste våga ta stora risker och chansa lite, annars ställer vi måltavlan en meter fram*”. Kraven på kvalitetssäkring och resultatredovisning kan alltså få stora negativa effekter om färre högriskinsatser initieras som följd.

Vi har här ovan sett hur Sida beskriver användandet av LFA och hur denna standard för kvalitetssäkring kan liknas vid en rationell och intentionell beslutsmodell. Därefter redogjordes för den kritik som riktats mot LFA som standard och process, varav en hel del framkommit i interna rapporter finansierade av Sida. I intervjuerna fick vi ännu mer insikt i vilka svårigheter som är behäftade med kvalitetssäkring i en verksamhet utan preciserade mål och med extremt komplexa omständigheter. Dessutom påtalades att kvalitetssäkring kan medföra risker och i förlängningen ett utvecklingssamarbete som åstadkommer mindre. Hur skall detta tolkas?

6. Analys

Här analyseras efter en inledning de empiriska fynden. Ett visst mått av repetition av både empiri och teori blir oundvikligt med detta upplägg. Hur kan vi förstå Sidas tillämpning av LFA? Hur skall vi förklara de möjliga konsekvenserna? I avsnitt 6.1 har jag sammanfattat de logiska dilemman som framkommit i empirin. Därefter analyseras de olika effekterna av standardiseringen; i 6.2 vilka delar av standarden som införts, i avsnitt 6.3 försöker jag sedan analysera de tolkningar och kompromisser av standarden som framkommit i empirin för att i 6.4 förklara varför prat skiljs från handling. Avslutningsvis visar jag i 6.5 hur LFA får som effekt att Sida får en ökad grad av identitet, hierarki och rationalitet.

I flera av sina verksamhetsbeskrivningar betonar Sida hur komplext och unikt utvecklingssamarbete är.¹²³ Allra tydligast kanske det uttrycks i ”Så arbetar Sida”, ett av ”huvuddokumentet” som Sida säger själva. Där berättas bland annat att:

”Utvecklingssamarbetet samverkar med en rad andra faktorer som styr utvecklingsprocesserna, exempelvis politiska och sociala processer, handel och miljöförändringar... Dessutom måste man vara medveten om utvecklingens dynamiska aspekt, dvs. att förhållandena förändras sig över tiden... Dynamiken och oförutsägbarenheten bör återspeglas i programmen/projekten, liksom i Sidas insatser. Det räcker inte att ange en bestämd väg från en given startpunkt till ett väldefinierat mål. I stället bör utvecklingsprocessen ses i ett sammanhang av många – ofta motstridiga – processer.” (s. 42).

Intuitivt är detta självklart. Hur skall det kunna gå att förutspå resultat och effekter av *alla* insatser givet de komplexa förutsättningar som verksamheten måste relatera till? Detta resonemang har återkommit i intervjuerna. Utvecklingssamarbete är till stor del experimentellt och insatserna löper ständigt risk att ta oväntade och ibland oönskade riktningar.

Denna mångfacetterade och svårdefinierade verksamhet skall således kunna planeras, utvärderas och *kvalitetssäkras* baserat på en standard, en generell metod som togs fram i 60-talets USA. Av intervjuerna samt den studerade litteraturen på området framgår tydligt att detta tycks vara behäftat med ett antal logiska problem. LFA anses vara ett trubbigt verktyg och i många fall efterföljs inte standarden *som det är tänkt*. Hur kan vi försöka förstå att Sida

¹²³ Sida, *Manual for Capacity Development*, s. 5, Sida, *Mål, perspektiv och huvuddrag*, s. 3.

inte alltid använder LFA som det är tänkt? Hur kan vi förstå att de ändå säger sig använda LFA?

6.1 Logiska dilemman med LFA

Jag har här utifrån mitt empiriska material sammanställt fyra logiska dilemman, problem som uppstår när Sidas verksamhet skall standardiseras.

- En linjär logik i en komplex värld

Det första dilemmat rör konflikten som uppstår när en så pass okontrollerbar verksamhet som utvecklingssamarbete skall följa en rationell beslutsmodell. Intrycket jag fått både från studien av tidigare forskning och av intervju svaren är att LFA-metoden upplevs som krånglig och alltför stilsrad. Verkligheten är inte ordnad efter en matris. Insatserna behövs som mest där den institutionella kapaciteten är som svagast och där följaktligen logiska och planerbara händelseförlopp är undantag snarare än regel. Enligt det längre citatet i kapitlets inledning kan insatser inte anges som en bestämd väg från en given startpunkt till ett definierat mål, och i intervjuerna betonades att ”*det är ett ständigt experimenterande*”. Samtidigt kan man tolka LFA som *precis detta*, en helt linjär (och logisk) väg från en given startpunkt till ett definierat mål. Detta är det första logiska dilemmat med standardiseringen och kvalitetssäkringen av Sidas verksamhet. Det förstärks ytterligare av att de insatser som sägs vara möjliga att planera och utvärdera med hjälp av en LFA är de så kallade *projektstöden*, en form av bistånd som allt mer överges till förmån för de mer abstrakta och övergripande *programstöden*.

- Tidshorisonten

Ett andra dilemma som utkristalliserats är tidshorisonten i utvärderingarna. Flera gånger påpekades att de bästa utvärderingarna var longitudinella och kvalitativa och att en LFA inte har utrymme för sådana aspekter.¹²⁴ Istället hamnar all fokus på output och outcome och årsredovisning. Traditionell utvärdering av verksamheter sker ju oftast på årsbasis och möjligen kan det vara svårt att motivera program/projekt när eventuella resultat kan dröja 10, 15 eller 20 år. Utvecklingssamarbete är alltså till naturen svårt att utvärdera med ”vanlig” redovisning på grund av tidshorisonten, vilket är ett logiskt dilemma.

¹²⁴ För en mycket ambitiös utvärdering, se http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=utv99-3_bai.pdf&a=2250 om projektet i Bai Bang.

- Oförutsedda effekter

Detta dilemma rör rådjuren och älgarna. Många av de insatser som Sida initierar eller stödjer har oväntade effekter och resultat. Ibland är de oväntade effekterna dåliga, ibland är de väldigt positiva. Stirrar man sig då blind på den ursprungliga matrisen när man gör en utvärdering riskerar man att bortse från de godartade ”spin-offs” som förekommer. Om det nu är så att de oväntade resultaten ofta är de mest intressanta är detta olyckligt. En verksamhet som ofta får oväntade resultat blir svår att utvärdera med ett verktyg som inte har utrymme för detta.

- Att mäta med indikatorer

För att kunna utvärdera så mäter man. Och för att mäta behöver man mått av något slag. För att använda LFA i utvärderingar krävs därför att man använder så kallade indikatorer som skall fungera som mått på hur väl insatsen leder till delmålen och det övergripande målet. Men indikatorerna ger inte sig själva utan måste skapas. Dessutom tenderar de att bli svårare att skapa ju ”högre upp” i matrisen man kommer. Att skapa indikatorer för aktiviteterna är oftast görbart, men för delmålen och det övergripande målet blir det genast mycket svårare. Ett annat problem är att de lätt blandas ihop med själva målen – en indikator på en ökad jordbruksproduktion kan vara att risskörden skall öka med 50% över ett år. Indikatorn blandas då ihop med målet för insatsen.¹²⁵ Det vanligaste dilemmat som uppstår, och som vi fick exempel på i delstudie två, är att man skapar en lång lista på indikatorer och att det blir näst intill omöjligt att skära ned listan då man inte vet vilka indikatorer som är rimliga eller hur dessa bör formuleras.

Trots dessa logiska dilemman som finns inbyggda i spänningen mellan standarden och verksamheten så används LFA likafullt. Jag har nedan tittat närmare på de effekter som följer när verksamheten standardiseras.

6.2 Införandet av en standard

Praktiserande av standarden

Vi ser i empirin ett visst mått av faktisk tillämpning av LFA. De flesta respondenter uppskattar den strukturerande processen och menar att detta kan bidra till mer genomtänkta biståndsinsatser och därmed högre kvalitet i någon bemärkelse. Verksamheten förändras då i

¹²⁵ Bakewell & Garbutt, s. 9

enlighet med standarden. Framförallt verkar *planeringsaspekten* av LFA ha införts, både hos samarbetspartners och på Sida, om än inte fullt ut eller friktionsfritt. Samma sak betonas i de rapporter om LFA som producerats där samarbetspartners fått ge sin syn på saken. Med hjälp av LFA blir kopplingen tydligare mellan insatsen och det långsiktiga målet. Denna del av standarden verkar således praktiseras.

6.3 Översättning av en standard

Att det överhuvudtaget är möjligt att beskriva en verksamhet som konsistent med en standard underlättas av att både verksamheten och standarden i många fall är *mångtydiga*.¹²⁶ En verksamhet som den Sida och deras samarbetspartners ägnar sig åt är utan tvekan kontextspecifik medan LFA som standard är generell och abstrakt.¹²⁷ Detta gör att det är oklart huruvida verksamheten är konsistent med standarden eller ej och organisationerna får tämligen stort tolkningsutrymme. Att göra *exakt* vad standarden föreskriver är ofta väldigt svårt, vilket visades inte minst av jordbruksprogrammet i Zambia. Därför kunde Sida tillsammans med samarbetsparten ”kompromissa” genom att tolka både verksamheten som hyfsat i linje med LFA och genom att betrakta LFA mer som ett ”tänk” och inte som en exakt regel. Vi ser samma fenomen återkomma i delstudie ett, i hälsoprojektet om 660 MSEK som Sida godkände trots att direkt hänvisning till LFA inte fanns någonstans. Förklaringen var då att programmet hade ett ”LFA-tänk”. Även i de explicita LFA-dokument för utbildningssyfte som finns tillgängliga återkommer detta, att LFA ”*is no better or worse than its users*”¹²⁸ eller ”*The LFA method must be used with flexibility and with a great sense of feeling of what is required in each situation*”.¹²⁹ Märkligt nog tycks alltså LFA vara en generell regel som många biståndsorganisationer och deras samarbetspartners skall följa, samtidigt som de uppmanas att göra så på sitt eget vis.¹³⁰

Det som Sida och deras samarbetspartners ägnar sig åt kan vi tolka som *översättning*, en teoribildning som förklarar hur generella regler och idéer måste tolkas lokalt, i en specifik kontext.¹³¹ De intervjuade talade om LFA som ett ”tänk” i vissa sammanhang och som ett ”krav” i andra. ”Kvalitetssäkring” verkade enligt respondenterna kunna betyda flera olika

¹²⁶ Brunsson och Jacobsson (red.), s. 128-129

¹²⁷ Fernler, Karin, i Brunsson och Olsen, s. 98

¹²⁸ Sida, internt ppt-dokument framtaget av Kari Örtengren 2001.

¹²⁹ The Logical Framework Approach, s. 8

¹³⁰ jfr. Furusten i Brunsson och Jacobsson (red.), s. 74

¹³¹ Czarniawska och Joerges

saker. I det skriftliga materialet som Sida publicerar får det betydelsen av att sätta tryck på samarbetsparter för att säkerställa effektivt användande av skattebetalarnas pengar. I flera av intervjuerna handlar det mer om att ständigt vara medveten om att försöka göra det bästa av en svår situation, ”att strukturera sina tankar”. Den *planerande* funktionen i LFA som skall ge samarbetsparten bästa möjliga förutsättningar (den aspekt som verkar ha delvis införts) betonades alltså i min andra delstudie, intervjuerna. Den *styrande/utvärderande* funktionen fanns tydligare beskriven i min första delstudie där jag gick igenom allt skriftligt material kring LFA jag kunde hitta. Den spänning som uppstår mellan Sidas komplexa och svårförutsägbara verksamhet och kravet på kvalitetssäkring och utvärdering (via bland annat LFA) kan således hanteras genom att begreppen i sig (LFA, kvalitetssäkring, utvärdering, resultat/mål etc.) kan användas på olika sätt i olika sammanhang och av olika grupper.¹³² Dessa översättningsmekanismer liknar de ”medlande föreställningar” (”mediating concepts”) Fernler beskrivit. Med hjälp av olika medlande föreställningar kan en abstrakt idé hållas isär från en konkret verksamhet utan att idén behöver kritiseras eller förkastas.¹³³ En medlande föreställning har varit särskilt framträdande i empirin, att LFA *inte är menad att följas till punkt och pricka*. Såväl sekundärdata som primärdata betonar flexibiliteten i användandet av LFA. Visst, det är en tydlig standard med bestämda steg, men det handlar om att använda den med förnuft och ta hänsyn till specifika omständigheter. Jag drar slutsatsen att framförallt den styrande/utvärderande aspekten av LFA översätts på olika sätt, ofta via den medlande föreställningen beskriven ovan. Den planerande aspekten är så pass tydlig i de instruktioner som finns tillgängliga att den oftast, men inte alltid, görs ”rätt”.

6.4 Särkoppling

Det talas som bekant mer om LFA än vad det faktiskt används i realiteten, något som framkommit klart och tydligt i det empiriska materialet. Så varför denna diskrepans mellan vad som sägs och vad som görs?

En term som ofta används inom institutionell teori för att förklara fenomenet att organisationer kan ha formella processer som skiljer sig från de interna är *särkoppling*.¹³⁴ Kraven på diffusa saker som ”tydligare resultat” och ”högre kvalitet” från externa aktörer

¹³² Sahlin-Andersson, i Ahrne (red.), s. 174-175

¹³³ Fernler, i Brunsson och Olsen (red.), s. 92 f.

¹³⁴ Se bland annat Power, s. 95-97, se även Brunsson, *The Organization of Hypocrisy*, s. 6 f., 27 f., även beskrivet av Meyer och Rowan i anförut arbete

som UD, EU, FN och de svenska skattebetalarna upplevs som påtagligt inom organisationen.¹³⁵ Ett sätt att leva upp till dessa krav blir då att skapa en formell struktur med formella processer. Sida publicerar verksamhetsberättelser av olika slag, och även en årsredovisning. Mycket material publiceras där det betonas hur nya grupper tillsatts för att se över de interna processerna och att organisationen går i en riktning mot mer resultatfokus, kvalitetssäkring och effektivt användande av biståndsmedlen. LFA är en del av denna formella process. Enligt litteraturen blir de formella processerna *ritualer*, något som tycks ha stöd i empirin. En hel del ”skrivbordsprodukter” dyker upp utan att få något egentligt genomslag på verksamheten och ibland tas konsulter in för att hjälpa till att skapa indikatorer och delmål. LFA som standard och process kan helt enkelt ses som inkonsistent med verksamheten, något jag beskrev i sammanställningen av logiska dilemman. Där LFA är enkel, logisk och förutsägbar är verksamheten och verkligheten komplex, motsägelsefull och svårkontrollerad. Grupper både inom och utanför organisationen verkar ha andra uppfattningar om hur man bäst planerar, redovisar och kvalitetssäkrar verksamheten. Redovisning på årsbasis rimmar illa med långsiktig utveckling, fokus på indikatorer och kvantifiering står i motsats till kvalitativa utvärderingar, etc.¹³⁶

Min första delstudie, av texter, visade tydliga tecken på särkoppling. Dels fanns det återgivet i rapporterna med sammanställningar av samarbetsorganisationernas synpunkter (om än inte uttryckt i teoretiska termer), dels fanns det en tydlig skillnad i det som skrevs internt och det som publiceras för allmänhetens läsning i verksamhetsbeskrivningar och verksamhetsberättelser. Projektkommittén riktar i sin rapport kritik mot samarbetsorganisationerna för deras brister i framställningen av LFA-matriser men godkänner samtidigt själva en stor insats som saknar direkt referens till LFA. Jag drar utifrån sekundärdata slutsatsen att den styrande/utvärderande aspekten av LFA oftast är mer av en formell process.

Även i min andra delstudie framkom bristen på konsistens mellan just vad som sägs och vad som görs, vilket kan tolkas som att respondenterna är väl medvetna om särkopplingen, eller hyckleriet om man så vill. De efterfrågade mer ärlighet från organisationen och en mer rimlig

¹³⁵ Dessa kan sägas utgöra de ”others” som Meyer beskriver, de som riktar krav på organisationen

¹³⁶ Om utvärdering av bistånd som ritual, se Rabo, i Rombach och Sahlin-Andersson (red.), s. 171-191, se särskilt s. 186 om antropologens och den kvalitativa datans roll i utvärderingen som underordnad teknikernas och ekonomernas.

inställning till kvalitetssäkring och utvärdering, utan att för den sakens skull låta tydliga och bra resultat komma i andra hand. Men samtidigt fanns en insikt om svårigheten i detta. Det verkar inte vara lätt att kunna säga rakt ut att ett visst program/projekt ”gick åt helsike”, ”det här var bra lärpengar” eller att ”det är ett ständigt experimenterande”? Man kanske inte heller kan säga att ”Sida använder sig av verktyget LFA för kvalitetssäkring av de svenska biståndspengarna, fast användandet av LFA och dess egentliga genomslag på insatserna varierar kraftigt. Detta eftersom varje program/projekt har så speciella förutsättningar att verktyget förlorar mycket av sin relevans”. Min tolkning utifrån teorin blir att dylika uttalanden aldrig kan bli del av den formella organisationen då de står i uppenbar strid med de institutionaliserade normerna om rationalitet, kontroll och effektivitet.¹³⁷ Sida må antyda hur svårförutsägbar den egna verksamheten är i sina publikationer, men därifrån till en öppen redovisning av verkligheten är ett stort steg. Vi kan konstatera att varje (med självklarhet nödvändigt) avsteg från tanken om ett perfekt rationellt och planerat utvecklingssamarbete betraktas som problematiskt, snarare än idén om rationalitet i sig.

Att denna särkoppling kan fortgå utan att konflikten upplevs som alltför stor kan förklaras på flera sätt. Många respondenter intygar att entusiasmen klingat av och att ”LFA-stjärnorna”, de externa konsulterna, är färre idag. Att LFA som koncept tycks ha stagnerat inom organisationen kan bidra till att särkopplingen inte blir så svår att göra, och det är mycket möjligt att den inte alla gånger är medveten.¹³⁸ Även utifrån denna delstudie är mönstret att styrningen/utvärderingen är det som oftast lyfts fram utåt men som inte används, medan den planerande aspekten verkar uppskattas och användas mer som det är tänkt. Det är även nära sammankopplat med den medlande föreställningen som beskrevs tidigare. Med hjälp av den så ifrågasätts egentligen inte själva idén med LFA – det rationella – och därmed kan verksamheten och standarden existera parallellt.

Användandet av LFA som ett led i kvalitetssäkringen av det svenska biståndet tycks alltså utifrån båda delstudierna vara mer av en formell process, delvis särkopplad från den reella verksamheten. Det finns också en insikt om att själva *insatsen* kan vara högst framgångsrik även om verktyget för kvalitetssäkring inte fungerade som det var tänkt. Det vill säga, så länge

¹³⁷ Brunsson och Olsen, s. 67

¹³⁸ Røvik har beskrivit detta i sin artikel om *multistandardorganisationer*. Huruvida Sida kan betecknas som en sådan är inte inom denna uppsats omfång, men klart är att beskrivningen av hur koncept changerar inom organisationer reflekterar mycket av empirin oerhört bra, särskilt sista stycket på sid. 307

den *informella* organisationen producerar faktiska resultat och hjälper människor på något sätt så kan den *formella* organisationen fortsatt beskriva vikten av kvalitetssäkring och utvärdering via LFA, ratingsystem och årsredovisning. Prat skiljs från handling. Istället för att *standarden praktiseras* kan man säga att *praktiken standardiseras*, det vill säga beskrivs i enlighet med standarden. Det är även viktigt att påpeka att ökad administration och pappersexercis faktiskt är *dyrt*, åtminstone tar det energi och tid från personalen och kan därmed vara kontraproduktivt om tanken är att en standard för utvärdering skall vara kostnadseffektiv.¹³⁹

6.5 Organisering

Identitet

När jag frågade *varför* Sida valt att använda LFA fick jag ofta höra att andra givare också gör det. Detta anfördes som en anledning att följa standarden, ”andra gör det” och ”det ger ett gemensamt språk”. LFA används de facto av givare runt om i världen. Och inte nog med det, standarden används också av helt andra typer av organisationer (vilket Sida betonar i publikationerna som beskriver LFA) som privata företag och kommuner. Jag har valt att tolka användandet av LFA som ett exempel på strävan efter en ökad organisatorisk *identitet*.¹⁴⁰ Att ”alla andra gör det” kan vara ett viktigt skäl för en organisation att följa en trend.¹⁴¹ Även i studien av sekundärdata hittade jag tydliga skrivelser om hur LFA förutsätter en gränsdragning mellan Sida och samarbetspartnern, något som tycks vara viktigt för skapandet av identitet och ansvar.

Med hjälp av införandet och användandet av LFA kan Sida i högre grad definiera sig själva som en *organisation* då de skapat sig en tydligare identitet som en sådan. Lika väl som ett privat företag använder sig av LFA kan en biståndsmyndighet göra det. Sida visar också med användandet av LFA att de agerar precis som andra givarorganisationer och att de jobbar med kvalitetssäkring, precis som FN, EU och DAC föreskriver. Brunsson och Sahlin-Andersson beskriver dock även hur identitet innefattar idén om att vara *speciell*.¹⁴² I såna fall skulle LFA kunna sägas *minska* graden av identitet, då man använder samma processer som många andra givarorganisationer.¹⁴³

¹³⁹ Rombach, i Rombach och Sahlin-Andersson (red.), s. 194, se även Rabo, Annika i samma antologi, s. 184, även Brunsson, i Svedberg Nilsson, Henning och Fernler (red.), s. 222

¹⁴⁰ Ahrne och Brunsson, i Ahrne och Brunsson (red.), s. 203

¹⁴¹ Rombach, Björn, *Kvalitet i offentlig sektor*, s. 180

¹⁴² Brunsson och Sahlin-Andersson, i Ahrne (red.), s. 67-69

¹⁴³ Henning, Roger, i Brunsson och Jacobsson (red.), s. 124

Att följa en viss standard kan också vara ett sätt för organisationen att visa vilken särskild *situation* den befinner sig i. Detta kan sägas vara en del av stärkandet av identiteten. En standard för kvalitetssäkring och utvärdering är uppenbarligen lämplig för verksamheter som präglas av problem med nivån på kvaliteten och där det är svårt att utröna vad effekten blivit.¹⁴⁴ Att tillämpa LFA kan tolkas som ett sätt för Sida att visa allmänheten att de är medvetna om sin speciella situation och att de vidtagit särskilda åtgärder som gäller för just denna situation.

Hierarki

Genom att tillämpa LFA kan ledningen för Sida sägas öka graden av hierarki inom organisationen. Ledningen har bestämt att alla insatser härnäst måste planeras och utvärderas enligt en viss standard. Detta medför också att ledningen har makten att inte bevilja medel till de program/projekt som saknar en LFA, även om vi sett att den makten inte alltid verkar utövas. Kvalitetssäkring överlag kan dessutom tolkas som ett ökat krav på redovisning och resultat, vilket gör Sida som organisation till något mer än bara en passiv förlängning av utrikesdepartementet. Detta framkom i båda delstudierna, att organisationen ställer krav på sig själv gällande internredovisning och resultatbedömning. Därmed visar organisationen att den styr sin verksamhet och är ansvarig för densamma.

Rationalitet

Med hjälp av LFA är det tänkt att Sidas mål skall omvandlas till handling. LFA kan sägas vara en avspeglning av den rationella beslutsprocess som beskrivits i mycken litteratur.¹⁴⁵ I delstudie ett såg vi att Sidas skriftliga instruktioner betonar hur processen systematiskt bör fastställa preferenser/mål, de olika handlingsalternativen ("relevant information") med alla tänkbara konsekvenser samt de risker som kan tänkas föreligga. Därefter skall beslutsfattaren jämföra vilka handlingsalternativ ("aktiviteter") som bäst uppfyller preferenserna ("delmålen") och fatta "välgrundade" beslut. Denna process kopplar även Sidas identitet, hur organisationen presenterar sig, till dess handling. LFA kan vid första anblick verka fungera tvärtom, eftersom det är en regel kan man tycka att ledningens intentioner inte längre styr organisationen. Sida blir då till en passiv omvandlare av regler. Å andra sidan säger regeln att man skall vara

¹⁴⁴ Brunsson och Jacobsson (red.), s. 133

¹⁴⁵ March, s. 1-2, jfr. Brunsson och Olsen, s. 65

rationell! Alla respondenter i delstudie två uttrycker uppskattning för den planerande aspekten av LFA, att den är ”logisk”. Detta kan också förklaras utifrån institutionen rationalitet, idéer i linje med denna institution ter sig självklara, naturliga och estetiskt riktiga.¹⁴⁶

LFA, som uttryck för den rationella beslutsmodellen, är ett *pro-aktivt* instrument. Först bestämmer man vad man vill uppnå, sedan hur man bäst gör så. Därefter fattar man beslut och uppfyller målet. Ett pro-aktivt beslutsinstrument är framtidsorienterat; man planerar och sätter upp mål om hur man vill att framtiden skall se ut.¹⁴⁷ Detta kan förklara varför det blir så svårt att inkorporera och dra nytta av oförutsedda effekter, de är per definition inte en del av planeringsprocessen. Tanken var ju att vi skulle komma hem med älg, inte rådjur! En annan risk med framtidsorienterade modeller är att de ofta siktar alltför *högt* eller alltför *lågt*. En för låg ambitionsnivå riskerar förstås att utesluta positiva resultat utöver det planerade. En för hög ambitionsnivå leder ofta till att de som skall implementera såväl som utvärdera besluten upplever ständigt missnöje och besvikelse över att man inte lyckats fullt ut. Detta får också stöd i båda delstudierna, på Sida såväl som på samarbetsorganisationerna upplever många att beskrivningarna av programmen/projekten, bland annat i hur LFA:n läggs upp, ofta är orealistiska och extremt ambitiösa. Detta är nära länkat till särkopplingen som görs mellan den formella och informella organisationen. När ledningen utåt beskriver organisationens höga krav på resultatredovisning och kvalitetssäkring kan det lätt uppstå en känsla av misslyckande när själva verksamheten aldrig lyckas matcha beskrivningen. Man kan tänka sig en annan sorts beslutsmodell som i kontrast är *reaktiv*, där handling får gå före planering och en mer experimentell process tar vid.¹⁴⁸ Möjligheten finns då att uppnå resultat som aldrig hade kunnat planeras fram i förväg och kanske skulle ett sådant förhållningssätt bättre ta vara på de ”spin-offs” som ofta är en del av utvecklingssamarbete.

Sammantaget tolkar jag användandet av LFA som ett sätt att införa mer *rationalitet* i Sida, ja LFA kan faktiskt sägas manifesteras själva essensen av rationalitet. Detta, tillsammans med stärkandet av identiteten och hierarkin, innebär en ökad *organisering*. Effekten blir att vi uppfattar Sida som mer av en ”riktig” organisation som går från mål till handling, på många sätt likt ett företag.

¹⁴⁶ Brunsson och Olsen, s. 82

¹⁴⁷ Ibid, s. 64

¹⁴⁸ Ibid

7. Slutsatser

Här dras slutsatserna av arbetet och analysen sammanfattas och fördjupas i viss mån. Kapitlet avslutas med en problematisering av arbetet.

Jag återknyter till det allra första kapitlet, där jag formulerade min övergripande frågeställning: *hur kan en myndighet standardisera sin verksamhet i en mindre standardiserad värld?*

Vi börjar med Sidas officiella syn på saken. Enligt Sida används som bekant LFA *för att* kvalitetssäkra det svenska biståndet. Denna kvalitetssäkring bygger på att verksamheten både kan planeras och styras/utvärderas enligt standarden LFA så som den beskrevs i empirins första stycke. Att det rör sig om en standard har jag försökt visa utifrån litteratur på regleringsområdet. Instruktioner för *hur* man använder en LFA finns det lite varstans, letar man en stund på Sidas hemsida hittar man snart en där också. Både det generella och det specifika betonas i Sidas instruktioner i användningen av LFA. Modellen ger ett antal övergripande steg som all planering av biståndsprojekt/program skall följa. Samtidigt får man veta att styrkan i LFA ligger i dess flexibilitet och att *”LFA is no better and no worse than its users”*.

Införande, översättning, särkoppling och organisering

Den del av LFA som fått reellt genomslag på verksamheten är den planerande aspekten. Det verkar som att många uppskattar struktureringen och den tydliga koppling mellan aktiviteter och mål som LFA kan bidra med. Jag har i analysen vidare dragit slutsatsen att den utvärderande/styrande aspekten av LFA till största del fått genomslag på hur verksamheten presenteras. Verksamheten har *standardiserats*, vilket måste ses som nära kopplat till särkopplingen avhandlad i avsnitt 6.4. De som jobbar nära verksamheten (i fält) har många invändningar mot användningen av LFA och ibland gör man endast en skrivbordsprodukt som skall tillfredsställa de beslutande organen inom Sida.

Denna standardisering av verksamheten är möjlig då både själva biståndsarbetet som skall standardiseras, samt standarden i sig, är *mångtydiga*. Det verkar finnas ett avsevärt utrymme att tolka termer och aktiviteter och därmed kan man på ett trovärdigt sätt säga att man använt LFA trots att så kanske inte är fallet, eller så har man ett *”LFA-tänk”*. Vad som menas med

”mål”, ”resultat”, ”kvalitetssäkring” verkar inte alls klart. Inte heller de till synes väldefinierade parametrarna i LFA-matrisen tolkas på samma sätt av olika samarbetsorganisationer. Dessa omtolkningar av begrepp och termer har jag tolkat som former av *översättning*, nödvändiga för att kunna sammanfoga principer och standarder med insikter om verksamhetens förutsättningar. Särskilt den medlande föreställningen om att LFA inte är menat att följas nitiskt är vanligt förekommande. På detta sätt kan man ”använda” en standard för kvalitetssäkring utan att konflikten med utvecklingssamarbetet blir för uppenbar.

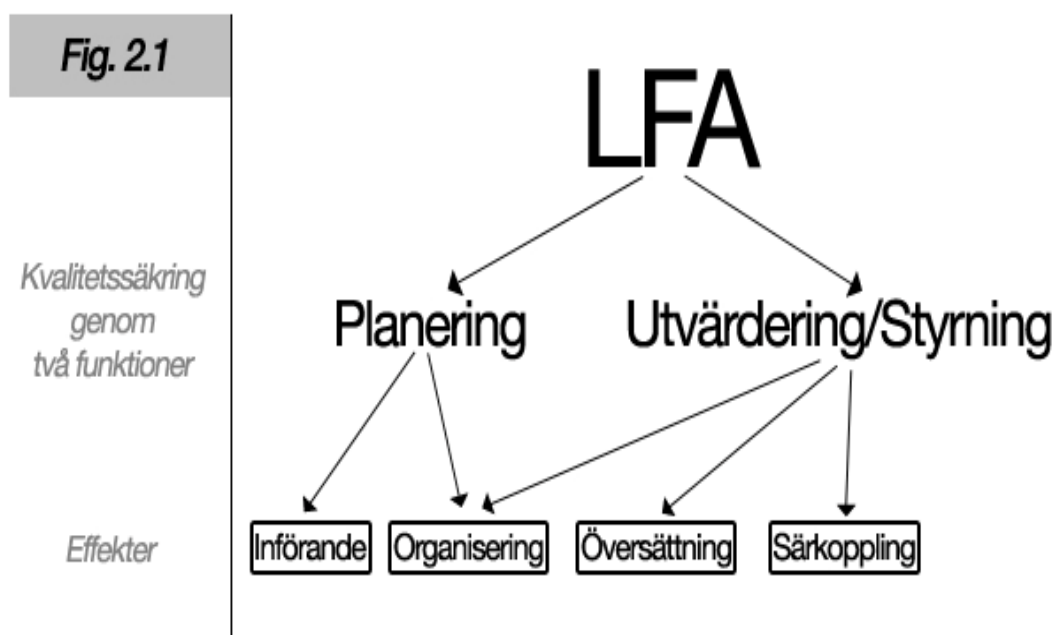
Ett annat resultat kan bli *särkoppling*, där effekten uteblir och standardiseringen därmed kan betraktas som en onödig och kostsam ceremoni. Att införa kvalitetssäkring låter sig lätt göras i teorin, i den formella organisationen. Att i verkligheten säkra kvaliteten ter sig svårt, för att inte säga omöjligt när man vet att ett otal svårkontrollerade faktorer påverkar processen. Detta leder till en upplevd känsla inom organisationen att man kanske borde vara mer ”rak”, ”ärlig” eller ”rimlig” i sin ambitionsnivå. Men om omvärlden, ”others” som Meyer kallar dem (EU, DAC, regering, riksdag, skattebetalare, Niklas Wykman etc.), kräver effektivitet och kvalitetssäkring, hur skall man då kunna säga ”som det är”? Jag väljer att tolka användningen av LFA som en viktigare del av den formella strukturen än den informella. Särkoppling kan därför sägas vara både en effekt av standardiseringen som samtidigt kan sägas förklara *hur*, på vilket sätt, Sida använder LFA. Det finns en diskrepans mellan den informella och den formella inställningen till kvalitetssäkring som kanske kan förklaras med att de som är nära verksamheten (personerna inom Sida och dess samarbetsorganisationer) har större förståelse för komplexiteten och svårigheten med kvalitetsbegreppet än de som är utanför. Att utåt visa upp en standard för kvalitetssäkring har till och med jämförts med en form av marknadsföring, där det egentligen handlar mest om att ”sälja in” själva organisationen snarare än verksamheten.¹⁴⁹

Den fjärde effekten som följer av standardens införande är organisering. Med hjälp av LFA blir Sida mer än en trög och diffus myndighet. Genom att standardisera och därmed kvalitetssäkra sin verksamhet visar man att organisationen har en tydlig identitet, att den känner till problematiken med verksamheten och allmänhetens åsikter om densamma. Man visar också att man kan styra sin verksamhet genom att kontrollera sina samarbetspartners

¹⁴⁹ Rombach, *Kvalitet i offentlig sektor*, s. 173-179

och att man tillämpar ett rationellt verktyg för att kvaliteten på biståndet skall höjas. Man skapar en riktig organisation.

I figur 2.1 nedan har jag försökt åskådliggöra hur de två aspekterna av standarden relaterar till införande, översättning, särkoppling och organisering. Den planerande aspekten har införts och verkar allmänt uppskattad. Den utvärderande/styrande aspekten verkar dock stå i konflikt med verksamheten och därmed översätts den och en besläktad effekt blir särkoppling. Att den står i konflikt med verksamheten skulle kunna förklaras som att de fyra *logiska dilemman* som jag beskrev i avsnitt 6.1 *i högre grad är kopplade* till den utvärderande/styrande aspekten av LFA. Tidshorisonten, de oförutsedda effekterna och användandet av indikatorer var tre av de fyra dilemman jag identifierat och alla är de kopplade till mätningen av resultat och utvärderingen av projekten/programmen. De effekter som följer blir då översättning och särkoppling. Dilemmat som rör krocken mellan den logiska strukturen och den inte fullt så logiska verkligheten är förvisso även kopplat till den planerande aspekten, men den tycks ändå ha införts. Kanske kan detta förklaras med att det planerande stadiet fortfarande rör sig i idévärlden, att LFA som idé och planeringsverktyg är så enkelt och glasklart, att det skapar ordning och därmed är lättare att föra in i organisationen.¹⁵⁰ LFA som helhet och koncept, med både den planerande och den utvärderande/styrande aspekten får ökad organisering som följd.



¹⁵⁰ Brunsson och Olsen, s. 33

Förutom de fyra teoretiska effekter som avhandlats, kan det uppkomma andra effekter när man kvalitetssäkrar verksamheten? Hur kan vi vidare förstå och tolka standardiseringen?

Kolonisering

En del av empirin som inte behandlats i analysen var den oro som uttrycktes av flera respondenter gällande risken att högriskprojekt kan komma att undvikas om folk inom organisationen känner att de inte är tillräckligt säkra på att visa upp ”kvalitet” eller ”resultat”. Enligt Power handlar kvalitetssäkring och andra standarder i linje med NPM delvis om att i grunden förändra organisationer på så sätt att grupper som tidigare åtnjtit stort oberoende nu skall kunna offentligt ”stå till svars” inför skattebetalare och andra. De interna kontroll- och utvärderingssystem som alltid funnits skall ersättas med ”riktiga” standarder som är legitima i omvärldens ögon. En av effekterna med detta skifte kallar Power för *kolonisering* vilket innebär att redovisningen, utvärderingen, mätbarheten etc. börjar genomsyra organisationen och får allt större gehör bland medlemmarna. Trenden av allt mer ”accountability” och ”auditing”, alltså revisionstrenden, blir *institutionaliserad*. De negativa effekterna som identifieras är bland annat en allt större produktion av överflödig information, vilket kan medföra en lägre kostnadseffektivitet, i motsats till den önskade effekten av standarden, i likhet med resonemanget ovan om vanliga effekter av standardisering. En annan mer allvarlig effekt kan enligt Power bli att *förtroendet* inom organisationen minskar och den operativa delen av verksamheten riskerar att delvis lamslås när känslan blir för stark av att man ständigt granskas.¹⁵¹ Risken finns alltså att målen ställs alltför lågt.¹⁵² Detta får ett visst stöd av mitt empiriska material.

Sidas standardisering som ett försök att skapa *the view from nowhere*

Att skapa indikatorer för bistandsprojekt, att försöka säkerställa kvaliteten i projekten genom en standard och att bli allt mer ”företagslik” i terminologi och processer hänger ihop. Det gemensamma är att allt detta syftar till att ta fram ”objektiv” kunskap, information som ger ett opersonligt skimmer och därmed en bas för *tillit*, i en tid när andra garanter för detta

¹⁵¹ Rabo, i Rombach och Sahlin-Andersson (red.), s. 189

¹⁵² Rombach, Björn, *Det går inte att styra med mål!*, s. 50

försvinner.¹⁵³ Som Porter så stilfullt har uttryckt det handlar denna tunga trend i grunden om att skapa tillit genom att presentera kunskap som om den vore ”the view from nowhere”. Den engelska termen för kvalitetssäkring är ”quality assurance” och om vi studerar det svenska ordet lite närmare kan vi betona slutet, som i kvalitetssäkring. Det handlar om att försäkra någon/några om kvaliteten i den verksamhet som behöver kvalitetssäkras. Man skulle då kunna tänka sig en rik och kvalitativ beskrivning av den faktiska och komplexa verkligheten, men denna form av kunskap skänker knappast den legitimitet och tillit som behövs och är dessutom alltför kostsam att ta fram, bearbeta och sprida.¹⁵⁴ Istället blir enkla siffror och parametrar allt vi kan lita på, allt vi kan presentera för utomstående som vill försäkra sig om att verksamheten bedrivs på ett rationellt sätt. Siffror och fakta ger en upplevd känsla av att verksamheten är *kontrollerbar* och möjlig att styra. Erlingsdottir skriver att ”en del av praktikens eller verklighetens komplexitet *trollas helt enkelt bort*” genom att man kvantifierar och standardiserar. Och om jag tolkat Power rätt så har själva systemen för att ta fram dessa siffror blivit det primära att visa upp. Sida behöver inte ens nödvändigtvis presentera staplar och diagram som visar i procentenheter hur mycket högre kvaliteten på biståndet kan/skall bli. Det räcker med att presentera själva standarden som ligger till grund för detta.¹⁵⁵ I många fall heter standarden ISO 9000, här heter den LFA, och i bägge fallen blir det endast en stämpel som gör att vi inte tittar närmare på den komplexa verklighet som finns bakom.

Revisionstrenden är så stark och har en sån oerhörd institutionaliserad kraft att vi litar blint på dess producerande av sanning. Revisionen skapar alltså *tillit*.¹⁵⁶ Detta förklarar det paradoxala i att förvaltningens komplexa verksamhet måste kvalitetssäkras – enligt Power lyckas förespråkarna för reformer i linje med NPM vända på poängen och visa att *just för att* verksamheten är så svårdefinierad och svårutvärderad måste den kvalitetssäkras!¹⁵⁷ Man kan hävda att man rimligtvis behöver ”hårdare” data för att kunna använda som indikatorer till en standard såsom LFA. Men det omvända resonemanget blir då att genom att använda LFA så framstår de data vi tar fram som ”hårda” och objektiva. System för revision (auditing) och kvalitetssäkring skapar en till synes opersonlig och objektiv bild av verkligheten. Problemet är att det inte finns någon ”view from nowhere”. Detta har även uppmärksammats inom

¹⁵³ Om detta begrepp, engelskans ”trust”, och dess funktion i vårt samhälle finns mycket skrivet. Den intresserade läsaren kan exempelvis se Nooteboom, Bart, *Trust – forms, foundations, functions, failures and figures*, se även Power, s. 146-147

¹⁵⁴ Ibid, mycket finns skrivet om transaktionskostnader och kravet på förenklad information.

¹⁵⁵ Henning, Roger, i Brunsson och Jacobsson (red.), s. 114

¹⁵⁶ Porter, s. 227, se även Power, s. 134 f.

¹⁵⁷ Power, s. 60, 114

finansiella grenar av redovisning, att nyckeltal och kassaflödesanalyser inte säger någonting *i sig* - de tagits fram av någon och måste tolkas av någon.

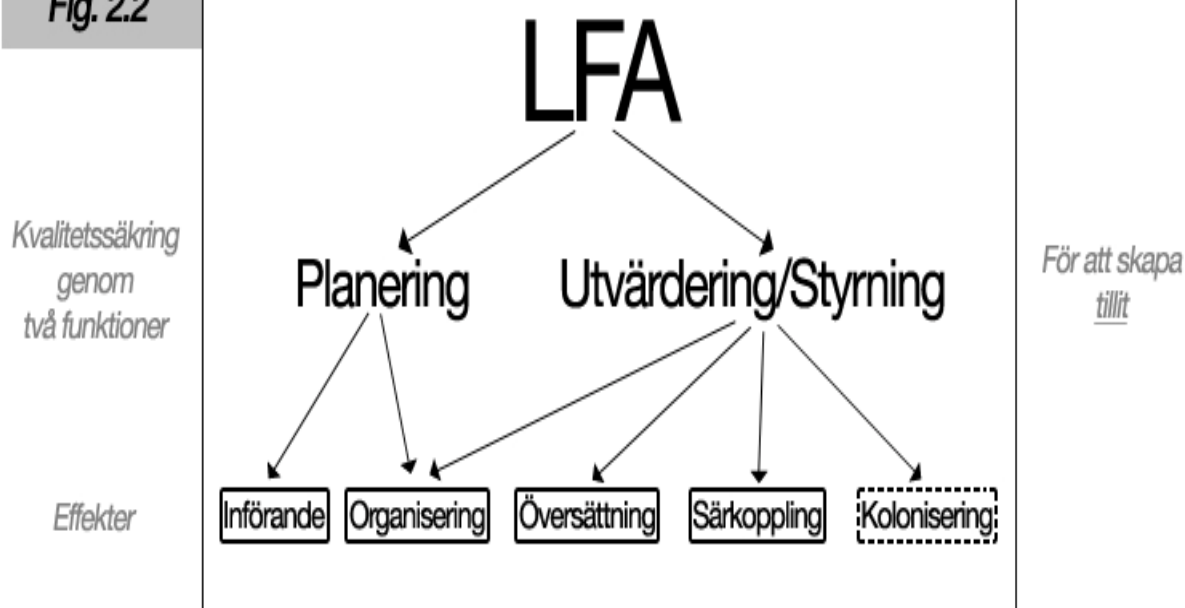
Om denna trend nu kan leda till så pass oönskade effekter som de jag gett en försiktig indikation på finns det all anledning att *utvärdera själva utvärderingen*, för att använda Powers ord.¹⁵⁸ Ett resultat av trenden kan som nämnts bli *kolonisering*, där revisionen och utvärderingen av verksamheten verkligen får effekt, men en på olika sätt oönskad sådan. Att undvika högriskprojekt är ett exempel på detta. Att standardisera innebär även att *dokumentera*, något vi sett exempel på i empirin. Denna idé är kopplad till revisionstrenden och New Public Management i det att själva dokumentationen och synliggörandet av processen (som bifogandet av en LFA-matris) antas möjliggöra styrning av densamma.¹⁵⁹ Den ökade dokumentationen medför då inte bara att de anställda måste ägna mer tid åt pappersarbete, resultatet blir att de på så sätt görs mer ”ansvariga” (”accountable”) genom att *synliggöra processen* för sitt arbete, om än inte själva arbetet.¹⁶⁰ På så vis skapas den essentiella *tilliten* (mellan förvaltningen och de förväntade kravställarna, skattebetalarna) även genom den extensiva rapportering och dokumentation som följer i standardiseringens spår. I figur 2.2 nedan har jag kompletterat den tidigare bilden med kolonisering som en tänkbar och oönskad effekt. Dessutom har jag inkluderat kvalitetssäkringens ”riktiga” mål (effekt?) – skapandet av tillit.

¹⁵⁸ Power, s. 13

¹⁵⁹ Erlingsdottir, s. 208-209

¹⁶⁰ Ibid, se även Power, s. 126, Porter, s. 221, Rabo, s. 183-185

Fig. 2.2



Jag hoppas att jag därmed kunnat bidra med insikter i hur det går till när en förvaltning försöker standardisera en komplex verksamhet i en mindre standardiserad värld. De logiska dilemman jag identifierade visar på att världen uppenbarligen inte är helt standardiserad. Vidare hoppas jag att jag tydliggjort vilka möjliga effekter en standardisering kan få samt hur vi kan förstå och tolka kraften som driver utvecklingen i en riktning mot allt fler standarder, styrsystem och siffror. Kanske är just *tilliten* det centrala. I mycket av empirin framkom en oro för att stödet för det svenska biståndet inte kommer att kunna upprätthållas ifall myndigheten inte kan visa tydliga resultat. Kvalitetssäkring via LFA med alla siffror, matriser och dokumentation (till synes opersonlig, ej kontextbunden och neutral kunskap, alltså manifestationer av revisionstrenden) skänker således legitimitet och skapar tillit till Sidas verksamhet för utomstående som har krav på myndigheten; skattebetalare, regering, riksdag, med flera. Den så essentiella tilliten skapas med hjälp av en standard som är en del av revisionstrenden. Jag vill här jämföra mina resultat med Lisa Sjöbloms uppsats ”Att vara partner eller kontrollant”, en studie av Sidas uppföljningskrav och den paradoxala rollen de intar som samtidig kravställare och samarbetspartner. Hon definierar Sidas styrimpulser som tudelade (en kontrollerande- och en partnerskapsdimension) och hur dessa kan leda till minskad kontroll om det saknas en *förtroendefull* relation. Styrningsimpulserna (uppföljningskrav etc.) kan vidare minska det organisatoriska lärandet. Hon drar liksom jag slutsatsen att Sidas försök till uppföljning kan leda till särkoppling och kolonisation (med detta avser Sjöblom samma begrepp som jag kallar kolonisering). Huruvida

uppföljningskraven får önskade eller oönskade effekter beror då på omständigheterna och framförallt på graden av förtroende. Fokus ligger framförallt på relationen mellan Sida och dess samarbetspartners.¹⁶¹ För att relatera studierna skulle man kunna säga att jag studerat en manifestation (LFA) av de styrimpulser Sjöblom nämner, utifrån ett organisatoriskt perspektiv snarare än utifrån informationsasymmetri (agent-principal-teori). Mina resultat gäller dock främst intra-organisatoriska effekter av standardisering medan Sjöblom fokuserar på inter-organisatoriska effekter av styrning på distans.

Jag vill vidare klargöra några saker. Mina slutsatser skall inte på något sätt läsas som att det är dumt eller omoraliskt av Sida att skriva om kvalitetssäkring, utvärdering och LFA när pratet inte stämmer helt överens med verkligheten. Tvärtom. En särkoppling kan fungera som ett ”skydd” för organisationen när omvärldens krav blir för svårhanterliga. Genom att berätta för omvärlden hur det svenska biståndet kvalitetssäkras kan Sida bedriva verksamheten på ett så effektivt sätt som möjligt. Man skiljer då på den *inre* och *yttre* effektiviteten. Vi kanske bör ställa oss frågan för vem vi egentligen ägnar oss åt bistånd?

¹⁶¹ Sjöblom, Lisa, *Att vara partner eller kontrollant*

8. Epilog

Framtida forskning

Utifrån de tankar som framförts ovan vore det givande att försöka utarbeta en ny typ av verktyg för uppföljning av biståndsinsatser. Ett verktyg som utarbetas av samarbetsorganisationer *och mottagarländer* i samspel med Sida. En flexibel, icke-standardiserad, kunskapsmodell som bättre svarar mot den röriga verklighet biståndsarbetet befinner sig i och som kan undvika att fastna i de logiska dilemman jag identifierat. Man måste också föra en diskussion kring vad man egentligen vill ha ut av mätningar och utvärderingar. Kan de komma mottagarna till nytta eller är de endast till för att tillfredsställa opinionen på hemmaplan? Om det är så att positiva aspekter identifierats från ett visst antal projekt/program, kan man då överföra dem till andra projekt/program och därmed öka sannolikheten för en lyckad insats? Går det dessutom att konstruera verktyget så att det inte ger intrycket av *utvärdering* utan snarare *undersökning* eller *lärande*? En relaterad tanke som slagit mig under intervjuerna är i vilken grad det organisatoriska lärandet systematiserats. Det verkar finnas mycket att göra på den fronten. Vissa medarbetare sitter på oerhörda specifika kunskaper om länder och/eller regioner och när de lämnar organisationen förlorar Sida kritisk kompetens. Inom ramen för knowledge management skulle man kunna tänka sig ett utarbetande av ett system för att bättre ta tillvara på den enorma kunskap som finns inom organisationen och hur denna kan inkorporeras i det framtida arbetet.¹⁶²

En annan intressant aspekt är hur asymmetrisk kunskapen ibland är mellan de som presenterar program/projekt för Sida och projektkommittén som sedermera granskar den. Det verkar finnas samarbetsorganisationer (eller konsulter som jobbar åt dem) som är klart bättre än andra på att formulera sina förslag på ett sätt som Sida uppskattar. Sida agerar då mer som så kallade defensiva granskare. Exakt hur denna process ser ut vore intressant att studera då presentationen, snarare än innehållet, av ett program/projekt kan spela en större roll än man tror. Det rituella biståndsspråket och dess betydelse i framställningarna av program/projekt vore mycket intressant och genomförbart att studera.¹⁶³

¹⁶² Det kan noteras att Anna Krohwinkel Karlsson gör en utvärdering åt SADEV inom detta ämne för närvarande, se www.sadev.se under rubriken "Pågående utvärderingar".

¹⁶³ Rabo, i Rombach och Sahlin-Andersson (red.), s. 182-183

Ett tredje spår som känns mycket intressant är hur Sida *avbryter* program/projekt som visar väldigt tydliga signaler på att gå ”åt helsike”. Det finns teorier som beskriver eskalerande beslutssituationer och svårigheten att dra sig ur dem.¹⁶⁴

Avslutande funderingar

Förvaltningen befinner sig onekligen i ett dilemma. Själva verksamhetens mål är ofta oklara, och finns ett huvudmål delas det gärna upp i en mängd delmål. Det är inte sällan svårt att veta vad som är god myndighetsutövning. Om Sida hypotetiskt initierar tio program till en kostnad av tre miljarder kronor och fyra av programmen bedöms(!) som framgångsrika, skall detta då betraktas som lyckat?¹⁶⁵ Hur är det med polisen, är det framgångsrikt att bura in mängder med tjuvar eller är det måhända mer lyckat att inte behöva gripa så många? Migrationsverket, vad är god myndighetsutövning för dem? Att förvaltningen och den offentliga sektorn i stort ständigt genomgår reformer är då inte särskilt märkligt, eftersom det finns en ständig upplevd problematik. Under alla mina intervjuer påpekades att Sida verkligen kämpade med uppföljning av resultat. Ingen visste vad som var lämpligt eller ens möjligt att mäta och kvalitetssäkra, men man försöker hela tiden komma tillrätta med ”problemet”. Eftersom det saknas ett slutgiltigt svar kan man anta att kampen kommer att fortsätta. Å andra sidan, att tillämpa ett annat, mer kontextuellt och lokalt system för kvalitetssäkring skulle kanske bli alltför dyrt och dessutom inte skapa tilliten som behövs. Nyligen tillsatte Sidas generaldirektör en översyn av verksamheten som skall mynna ut i en omorganisering. Det finns goda skäl att anta att den stundande organisationsreformen kommer att ligga i linje med NPM, eller ur ett annat perspektiv, att den syftar till att stärka en eller flera av aspekterna identitet, hierarki och rationalitet. Jag vill dock inte hävda att all organisering/företagisering/reform enligt NPM är negativ. Att skapa mer av en ”riktig” organisation med stark identitet och rationalitet kan säkert ha en positiv effekt för organisationens medlemmar i många fall, även om just det företagsekonomiska fikonspråket inte verkade särskilt uppskattat.

Den uppenbara faran med att alltför starkt trycka på standarder för kvalitetssäkring, resultatredovisning och effektivitet kom fram under intervjuerna. Om det på sikt leder till att

¹⁶⁴ Ross och Staw, *Behavior in Escalation Situations*

¹⁶⁵ Bilden kompliceras ytterligare om vi inkluderar till exempel bistånd till kulturaktiviteter. En journalist i Dagens Nyheter ställde den retoriska frågan ”Clowner, är det vad Västbanken behöver?” i en artikel om Sidas kulturbistånd där man fick veta att Sida stödjer ”Clowner utan gränser” som turnerat i palestinska flyktingläger (2006-12-12). Varför detta måste stå i motsatsförhållande till fredsfrämjande insatser kan man fråga sig.

Sida och samarbetsorganisationerna undviker vissa högriskprojekt så vore det förstås mycket olyckligt. Det finns även en del forskning som visar att kvalitetssäkring och utvärdering i allmänhet kan hämma kreativitet¹⁶⁶, en faktor som kan vara nog så viktig när det gäller att utarbeta bra utvecklingsprojekt/program. Och det verkar som att en ”korrekt” tillämpning av LFA riskerar att förlama planeringsarbetet. Om *alla* risker och alternativ verkligen skall identifieras och klassificeras tillsammans med utarbetandet av indikatorer kan processen ta oerhört lång tid och vara kostsam ekonomiskt.¹⁶⁷ Det tenderar också att bli en alltför negativ process som förtar mycket av den positiva handlingskraft som behövs, vilket Sida påpekat då de bland annat arbetat fram en mer ”positiv” version av LFA som skall fokusera mer på möjligheterna och inte fastna i problemträd. För att verkligen åstadkomma handling behövs engagemang och vilja, något som ibland kan stå i motsats till den rationella beslutsmodell som LFA speglar.¹⁶⁸ Dessa risker med kvalitetssäkring är värda att diskuteras.

Det är också viktigt att fundera över begrepp som rationalitet, förnuft och tillit. LFA är ju som bekant logiskt, det hörs på själva namnet. Men logiken verkade inte alltid så tillämpbar, och därmed blir den ologisk! Kanske är det mer förnuftigt och effektivt att ibland vara reaktiv eller experimentell?¹⁶⁹ Revisionstrenden skapar gränser och begränsar därför verksamheten. Går det att skapa tillit på något annat sätt än genom otympliga standarder för utvärdering av vaga begrepp som kvalitet? Kanske är det rimligt att enstaka program/projekt går ”åt helsike” om man faktiskt gjort alla tänkbara förberedelser? Kan vi inte acceptera ett visst ”spill” när verksamheten bedrivs på premisserna att vi i den rika delen av världen avstår en skärva av vårt överflöd för att de som inte har något skall kunna påverka sin situation?

¹⁶⁶ Brunsson och Olsen, s. 64

¹⁶⁷ Rombach, Björn, i Rombach & Sahlin-Andersson (red.), *Från sanningssökande till styrmedel*, s. 194

¹⁶⁸ Brunsson, *The Irrationality of Action and Action Rationality: Decisions, Ideologies and Organizational Actions*

¹⁶⁹ Brunsson och Olsen, s. 67

9. Referenser

Ahrne, Göran (red.), *Stater som organisationer*, Nerenius & Santerus förlag, Stockholm, 1998

Ahrne, Göran och Brunsson, Nils, *Metaorganisationer*, Score Rapportserie 2001:6

Ahrne, Göran och Brunsson, Nils (red.), *Regelexplosionen*, EFI, Stockholm, 2004

Alvesson, Mats och Sköldberg, Kaj, *Tolkning och reflektion – vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, Studentlitteratur, Lund, 1994

Andersen, Ib, *Den uppenbara verkligheten – val av samhällsvetenskaplig metod*, Studentlitteratur, Lund, 1998

Boli, John och Thomas, George M., *Constructing World Culture – international nongovernmental organizations since 1875*, Stanford University Press, Stanford, 1999

Bolman, Lee G., och Deal, Terrence E., *Nya perspektiv på organisation och ledarskap*, Studentlitteratur, 2005

Brunsson, Nils och Jacobsson, Bengt (red.), *A World of Standards*, Oxford University Press, New York, 2000

Brunsson, Nils och Olsen, Johan P. (red.), *The Reforming Organization*, Routledge, London, 1993

Brunsson, Nils, *Politicization and 'company-ization' – on institutional affiliation and confusion in the organizational world*, ur *Management Accounting Research*, vol. 5:3-4, s. 323-35, 1994, Academic Press Limited

Brunsson, Nils, *The Irrationality of Action and Action Rationality: Decisions, Ideologies and Organizational Actions*, ur *Journal of Management Studies*, 1982, vol. 19, s. 29-44

Czarniawska, Barbara och Joerges, Bernward, *Travels of Ideas*, ur Czarniawska och Sevón, G., *Translating Organizational Change*, de Greyter, Berlin, 1996

Dawkins Scully, Nan, *Micro-Credit no Panacea for Poor Women*,
<http://www.gdrc.org/icm/wind/micro.html>, 2006-12-11

Erlingsdóttir, Guðbjörg, *Förförande idéer – kvalitetssäkring i hälso- och sjukvården*,
Företagsekonomiska institutionen vid Lunds universitet, 1999

Fernler, Karin, *Generella modeller och lokala lösningar*, ur Jacobsson, B. (red.),
Organisationsexperiment i kommuner och landsting, s. 93-117, Nerenius & Santérus, Stockholm,
1994

Forssell, Anders, *Organisationsmodeller som moden*, uppsats till Nordiska Företagsekonomiska
Ämneskonferensen i Helsingfors, s. 1-18, 1999

Holme, Idar Magne och Krohn Solvang, Bernt, *Forskningsmetodik – om kvalitativa och
kvantitativa metoder*, Studentlitteratur, Lund, 1997

Krohinkel-Karlsson, Anna och Sjögren, Ebba, *Regulating Need, Deciding on public financial
intervention within the fields of healthcare and development aid*, Score working paper 2006:1

March, James G., *Decisions and organizations*, Basil Blackwell, Oxford, 1988

Marsh, David och Stoker, Gerry (red.), *Theory and Methods in Political Science*, Palgrave
Macmillan, New York, 2002

Meyer, John W., *Otherhood: The Promulgation and Transmission of Ideas in the Modern Organizational
Environment*, ur Czarniawska, Barbara och Sevón, Guje, *Translating Organizational Change*, s.
241-272, de Greuyter, Berlin, 1996

Meyer, John W och Rowan, Brian, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and
Ceremony*, ur American Journal of Sociology, vol. 83, s. 340-363, 1977

Mintzberg, Henry, *Mintzberg on Management*, The Free Press (Macmillan), New York, 1989

Morgan, Gareth, *Images of Organization*, Sage, Thousand Oaks, 1997

Mörth, Ulrika och Sahlin-Andersson, Kerstin (red.), *Privatoffentliga partnerskap, styrning utan hierarkier och tvång?*, SNS Förlag, Stockholm, 2006

Nooteboom, Bart, *Trust – forms, foundations, functions, failures and figures*, Edward Elgar, Northampton, 2002

Karlström, Bo, *Det omöjliga biståndet – om utvecklingens mekanismer och det offentliga biståndets roll*, SNS Förlag, Stockholm, 1996

Kvale, Steinar, *Interviews – An Introduction to Qualitative Research Interviewing*, Sage, London, 1996

Rankin, Katharine N., *Social Capital, Microfinance, and the Politics of Development*, i *Feminist Economics*, vol. 8, s. 1-14, 2002

Riddell, Roger C., *Foreign Aid Reconsidered*, James Currey Ltd, London, 1987

Rombach, Björn, *Det går inte att styra med mål!*, Studentlitteratur, Lund, 1991

Rombach, Björn, *Kvalitet i offentlig sektor*, Norstedts, Stockholm, 1990

Rombach, Björn & Sahlin-Andersson, Kerstin (red.), *Från sanningssökande till styrmedel*, Nerenius & Santérus, Stockholm, 1995

Ross, Jerry och Staw, Barry M., *Behavior in Escalation Situations: Antecedents, Prototypes and Solutions*, ur *Research in Organizational Behavior*, vol. 9, s. 39-78, 1987

Røvik, K-A, *Multistandardorganisationer*, ur Moderna organisationer, trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet, s. 279-317, Liber, Malmö, 2000

Sen, Amartya, *Development as Freedom*, Anchor Books, New York, 1999

Sjöstrand, Sven-Erik, Sandberg, Jörgen och Tyrstrup, Mats (red.), *Osynlig företagsledning*, Studentlitteratur, Lund, 1999

Starrin, Bengt och Svensson, Per-Gunnar (red.), *Kvalitativ metod och vetenskapsteori*, Studentlitteratur, Lund, 1994

Svedberg Nilsson, Karin, Henning, Roger och Fernler, Karin (red.), *En illusion av frihet? Företag och organisationer i regelsamhället*, Studentlitteratur, Lund, 2005

Törnquist, Olle, *Politik och utveckling i tredje världen*, Studentlitteratur, Lund, 1996

Wallerstein, Immanuel, *Världssystemanalysen – en introduktion*, TankeKraft Förlag, Stockholm, 2005

Andra skriftliga källor

Bakewell, Oliver och Garbutt, Anne för Sida, *The use and abuse of the logical framework approach*, 2005

Dagens Industri, 2006-12-09

Dagens Nyheter 2006-12-28, 2006-12-12, 2006-12-11, 2006-12-04, 2006-10-03

EYE – Ernst&Young Executive Magazine, No 5 2006

Regeringen, *Regeringsbeslut III:10 2005-12-20*, avseende budgetåret 2006.

Norrbom, Carl, *Kvalitet och kvalitetssäkring inom sjukvården*, IKE 1995/52

Kari Örtengren för Sida, *The Logical Framework Approach*, 2004

Kari Örtengren för Sida, *Logical Framework Approach - Goal Oriented Project Planning*, 2001

Sida, *Så arbetar Sida*, Edita Communication, 2005

Sida, *Sida at Work – A Guide to Principles, Procedures and Working Methods*, Edita Communication, 2005

Sida, *Sida at Work – A Manual on Contribution Management*, Edita Communication, 2005

Sida, *Manual for Capacity Development*, Edita Communication, 2005

Sida, *Country Level Analysis for Poverty Reduction*, Edita Communication, 2005

Sida (Johanna Schalkwyk), *Mainstreaming Gender Equality into the Use of the Logical Framework Approach*. Finns tillgänglig för nedladdning på www.sida.se/evaluation

Sida, *Logical Framework Approach – med ett värdesättande förhållningssätt*, Edita Communication, 2006, Artikelnummer: SIDA28355sv, finns för nedladdning på www.sida.se/publikationer

Sjöblom, Lisa, *Att vara partner eller kontrollant – en studie av Sidas uppföljningskrav*, magisteruppsats vid Institutionen för Redovisning och Rättsvetenskap, Handelshögskolan i Stockholm, dec 2006

Beslutsunderlag för hälsostödet till Zambia

Republic of Zambia, Ministry of Health, *National Health Strategic Plan*, november 2005

Republic of Zambia, Ministry of Health, *Terms of Reference for Cooperating Partner Coordination in the Health Sector*, 2006-05-12

Sida, *Assessment Memorandum: Zambia National Health Strategic Plan 2006-2011*, 2006-05-08

Sida, *Mötesprotokoll*, 2006-03-17, 2006-06-08

Sida, *Memo*, 2006-05-16

Sveriges ambassad i Lusaka, *Memo*, 2005-06-11

Länkar

<http://www.regeringskansliet.se/sb/d/7735/a/72195> (2006-12-14)

http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3325&dok_id=GS01UU4 (2006-12-04)

<http://www.sadev.se> (2006-12-14)

www.sida.se

http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=utv99-3_bai.pdf&a=2250