

Resultatstyrning på Sida

- ett Sisyfosarbete



David Johansson 20856, Agnes Svensson 21233

Handledare: Karin Fernler

Framläggning: 2010-05-28

2010-05-17

Abstract

This study aims to examine how performance management is compatible with the operations at Sida, Sweden's International Development Cooperation Agency, by performing interviews with representatives from Sida. The public sector is facing increased demands on accounting, which has emerged as an institutionalized social norm in society. The nature of Sida's operations, however, proves to be highly complex, rendering results based management difficult to implement. Several results based management systems have been introduced, only to be replaced by modified versions. Sida seems to be facing an eternal problem, brought on by its ambition to meet society's norm of accounting. Sida's effort to implement an effective accounting system resembles the struggle of Sisyphus, a Greek mythological king, who rolled a stone up a hill, only to start over when the stone fell down again. This does not unveil whether Sida's struggle is a setback; rather, in Sida's attempt to improve and reach increased effectiveness, Sida may find the best possible results.

Förord

Vi vill tacka alla som hjälpt oss under arbetets gång. Ett stort tack går ut till Er Sidarepresentanter som ställt upp på intervjuer och delgivit oss behjälplig information. Ett mycket stort tack skall dessutom gå ut till vår uppsatshandledare Karin Fernler, för visad förståelse, tålamod, och kontinuerlig hjälp med såväl korrektur som idéer och teoribildning.

Innehållsförteckning

Förord.....	ii
1. Inledning.....	1
1.1 Introduktion.....	1
1.2 Problembakgrund.....	2
1.3 Problemformulering och syfte	2
1.4 Avgränsningar.....	3
2. Teoretisk Referensram	4
2.1 Vad är resultatstyrning?	4
2.2 Institutionell teori om varför resultatstyrning har blivit så viktigt	4
2.3 Utvärdering i offentliga institutioner	5
2.4 Problematik kring resultatstyrning.....	6
2.5 Problematik i resultatstyrningssystem leder till instabilitet	7
2.5.1 Resultatstyrning i statsförvaltning i utlandet.....	7
2.5.2 Resultatstyrning i statsförvaltning i Sverige	8
3. Metod	9
3.1 Ämnesval	9
3.2 Tillvägagångssätt	9
3.3 Empiriinsamling.....	10
3.3.1 Intervjuer.....	10
3.3.2 Övriga källor	11
3.4 Problematisering kring slutsatser	12
3.4.1 Reliabilitet.....	12
3.4.2 Validitet.....	13
4. Empirisk bakgrund.....	14
4.1 Så styrs Sida.....	14
4.2 Så arbetar Sida	14
4.2.1 Parisagendan	15
4.2.2 Olika biståndsformer.....	15
4.3 Så mäts Sida.....	16
5. Hur Sida arbetar med resultatstyrning	17
5.1 Ett ökat fokus på resultat.....	17

5.1.1 ”Resultat är inget nytt”	17
5.2 Olika system för resultatstyrning	18
5.2.1 Sidas Internal Rating System (SIRS)	18
5.2.2 Logical Framework Approach (LFA)	19
5.2.3 Nytt insatsbedömningssystem	20
6. Problematik kring resultatstyrning.....	21
6.1 Bristande verklighetsavspegling	21
6.1.1 Svårbedömd kausalitet	21
6.1.2 Kvantitativa eller kvalitativa metoder för utvärdering	22
6.2 Strategiproblematik.....	22
6.2.1 Långa arbetsled	23
6.2.2 Samordning av syn på risktagande.....	23
6.2.3 Oklarhet i tidshorisont beträffande målformulering	23
6.2.4 Inneboende motsättning: Parisdeklarationen kontra resultatfokus.....	25
6.3 Svar på problematik	26
6.3.1 Vad är sida?.....	26
6.3.2 Biståndsprofessionalism – ett tillräckligt svar på problematiken?	27
7. Analys.....	28
7.1 Biståndsarbetets komplexitet leder till svårigheter i resultatstyrning	28
7.2 Resultatstyrning som det naturliga alternativet.....	29
7.3 Instabilitet i användning av resultatstyrningssystem.....	31
8. Slutsats	33
8.1 Sammanfattande slutsatser	33
8.2 Förslag till vidare forskning.....	34
9. Källförteckning	36

1. Inledning

Inledningen ämnar introducera läsaren till regeringens ökade resultatkrav på Sida mot bakgrund av resultatstyrningens framväxt i offentliga institutioner. Problemformulering och syfte beskrivs, varefter ramen för gjorda avgränsningar specificeras.

1.1 Introduktion

Den aktive tidningsläsaren har under de senaste åren haft möjlighet att följa en debatt mellan nuvarande biståndsminister Gunilla Carlsson, samt representanter från såväl opposition som människor anknutna till Sida. Den 18 april ifrågasatte Gunilla Carlsson hur Sida i hög grad själv tillåtit formulera den svenska biståndspolitiken under socialdemokratiska regeringar. Samtidigt menade Carlsson att hon, till skillnad från sina föregångare, ställt krav på att biståndet faktiskt uppnår resultat (Carlsson, 2010). De tidigare generaldirektörerna på Sida, Bo Göransson och Carl Tham, ifrågasatte Gunilla Carlssons intentioner med debatten, då de upplevde hennes ord som såväl missvisande som underminerande för den allmänna biståndsförståelsen. De ansåg att resultatfrågan inte är ny, och att svårigheterna snarare legat i att belysa den svenska biståndskronans inflytande över utveckling, då bistånd ofta skett i samverkan med andra givare. Vidare menade de att biståndets omfattning och mångsidighet har försvårat möjligheten att mäta resultat, vilket varit desto tydligare i globalt biståndsarbete där motstridiga resultatkrav ofta getts mellan olika biståndsgivare. (Tham & Göransson, 2010).

Även inom Sida har kritiken väckts mot Gunilla Carlssons biståndspolitik. Sidamedarbetare har skickat två offentliga brev till regeringen (Andrén *et al.*, 2009; Sida, 2009b). Det ena brevet författades av fyra avdelningschefer och en biträdande avdelningschef på Operations, i syfte att belysa oro för den mediala bild som Gunilla Carlsson förmedlade av Sidas verksamhet. De ansåg att Carlssons skildring av Sveriges bistånd inte erkände komplexiteten i Sidas verksamhet och inte tillät utrymme för innovation, flexibilitet eller risktagande. De ansåg vidare att Carlssons krav på resultat var orimliga och underminerade den erfarenhet som Sidas anställda besatte (Andrén *et al.* 2009). Det andra brevet behandlade en liknande problematik och signerades av cirka 170 medarbetare på Sida (Karlsmark 2009; Sida 2009b).

Regeringen önskar nå ökad resultatframgång genom en tydligare resultatfokusering. Såväl avdelningschefer som anställda på Sida har uttryckt ett missnöje kring regeringens agenda, då de anser att Gunilla Carlsson visar på en bristande förståelse för Sidas verksamhet genom att ställa orimliga krav. En intressant fråga som väcks är därmed om Sidas resultatstyrningsarbete är förenligt med dess verksamhet.

1.2 Problembakgrund

Regeringens ökade resultatkrav på Sida kan tolkas som ett uttryck för de senaste årtiondens framväxt av resultatstyrning. Resultatstyrningsagendan har kontinuerligt växt fram inom offentlig stadsförvaltning och Sverige var en pionjär inom arbetet med offentliga utvärderingar (Lindgren 2008, Rombach & Sahlin-Andersson 1995, Sundström 2003). Utgångspunkten med offentliga utvärderingar var att bedöma effekter av politiska reformer inom skolväsendet samt u-landsbiståndet, och genomfördes under 1950- och 1960-talet (Lindgren, 2008). Ekonomistyrningsverket ser startskottet för resultatstyrningsmetodiken vid sent 1980-tal då en administrativ reform initierades i takt med dåtidens ekonomiska turbulens och ökade internationell konkurrens. Denna tidpunkt gav upphov till *New Public Management*, en ny styrningsmodell inom offentlig sektor (Ekonomistyrningsverket 2003, Van Thiel & Leeuw 2002).

Det bör noteras att rörelsen kring ökad resultatstyrning inte är unik för Sverige. Samma former av rörelser kan uppmärksammas inom EU-länder såsom Holland och Storbritannien, och dessutom i USA, Kanada samt Australien (Lindgren, 2008). Samtidigt har det skett ett skifte i resultatstyrningens och utvärderandets funktion. Funktionen utgörs inte längre enbart av att identifiera resultat och prestationer. Den har dessutom blivit ett medel att dra lärdom från, genom att erfarenheter och olika perspektiv sprids mellan intressenter samt till policyskaparna. Detta i sig innebär att utvärderingen har övergått från att vara en individuell och specifik angelägenhet till komplex med flera olika utvärderingsintressenter (Rombach & Sahlin-Andersson, 1995). Explosionen i utvärdering har också inneburit en framväxt av regulatoriska institutioner inom revision och uppföljningssystem (Van Thiel & Leeuw, 2002).

Förändringarna i offentlig sektor har medfört att offentliga institutioner anammat marknads- och resultatorienterade mekanismer från det privata näringslivet. Statliga institutioner har privatiserats och ställts utanför statlig kontroll och resultatindikatorer har uppställts för att förbättra utvärdering och resultat. Förändringen har grundat sig i antagandet att resultat i offentlig sektor, liksom i det privata näringslivet, kan mätas (Van Thiel & Leeuw, 2002). Under de senaste två decennierna har resultatstyrning inom offentlig förvaltning införts på allvar, då det setts som ett tidsenligt och effektivt nyckelinstrument för styrning och utveckling i offentlig verksamhet (Lindgren, 2008).

1.3 Problemformulering och syfte

Regeringens ökade resultatkrav på Sida är förenliga med framväxten av resultatstyrning i offentlig sektor. Ändå har kraven föranlett en intensiv medial debatt mellan representanter från Sida, regeringen och allmänheten. Det förefaller sig finnas en diskrepans mellan resultatstyrningens syfte och vad det innebär i praktiken. Vilken roll resultatstyrning kan förväntas ha på Sida kräver därmed ytterligare reflektion för att kunna utformas och implementeras på bästa sätt.

Studiens syfte är att, med en ökad förståelse för hur Sidas verksamhet ser ut, få insikt i hur Sida har arbetat med resultatstyrning historiskt och idag. Därigenom ska studien belysa vilka resultatkrav som är rimliga, samt vilken problematik det medför givet karaktären av Sidas verksamhet. Mot bakgrund av debatten mellan regeringen och Sida, ämnar studien klargöra i vilken mån Sidas verksamhet är förenlig med ökad resultatstyrning. Två frågeställningar att besvara blir således:

- ❖ *Vilken roll har resultatstyrning på Sida idag?*
- ❖ *Vilken roll kan resultatstyrning förväntas ha på Sida, givet karaktären av dess verksamhet?*

1.4 Avgränsningar

För att möjliggöra en fördjupad studie i resultatstyrningen på Sida har nedanstående avgränsningar gjorts i empiriinsamling, med syfte att uppnå konkreta och mer djupgående resultat.

En första avgränsning avser att enbart fokusera på material som erhållits från Sida eller representanter från Sida. Detta möjliggör en mer djupgående studie av hur de ökade resultatkraven uppfattas av de anställda på Sida. Ett alternativ hade varit att även behandla Regeringen och Utrikesdepartementets syn på resultatstyrning på Sida. Fokus har dock lagts på Sidas uppfattning med avsikt att undvika en politisk vinkling och värdering av uppsatsen.

Därutöver har primärdata uteslutande insamlats genom platsintervjuer på Sidas huvudkontor. Avgränsningen innebär att intervjuer inte kunnat genomföras med representanter på ambassader i världen. Bland de intervjuade på Sida har det dock funnits en omfattande erfarenhet av fältarbete. Motiveringen till denna avgränsning ligger även i tids- och omfångskaraktär. Vidare motivering och diskussion kring denna avgränsning står i uppsatsens metodbeskrivning.

2. Teoretisk Referensram

Den teoretiska referensramen ger en förklaringsmodell till resultatstyrningens framväxt med hjälp av institutionell teori, samt redogör för den forskning som bedrivits inom resultatstyrning i offentliga institutioner där resultatstyrning definieras och problematiseras.

2.1 Vad är resultatstyrning?

Enligt ekonomistyrningsverket är resultatstyrning ”ett styrsystem som innebär att mål anges, att resultatet följs upp och att bedömningar görs beträffande vilka åtgärder som behöver vidtas.” (Jacobsson & Sundström, 2001, s.4). Detta innebär att styrning skall ske utifrån tillgänglig information om uppnådda resultat. Därutöver innebär resultatstyrning att val av medel för att uppnå mål överläts till myndigheterna (Ekonomistyrningsverket, 2003). Syftet med resultatstyrningsstrategin är att stärka politikernas ledning över förvaltning, samt höja effektivitet och kreativitet hos myndigheterna (Jacobsson & Sundström, 2001). Enligt DAC, biståndsorganet för OECD-länder, är resultatstyrning en bred managementstrategi som syftar till att förändra hur statliga institutioner agerar, med fokus på att förbättra resultat. En central komponent i detta arbete är objektiv resultatmätning, med avsikt att bedöma hur institutioner når uppsatta mål. Resultatmätning innefattar målformulering, uppställande av indikatorer, insamling av resultatinformation samt analys och redovisning av resultat (DAC, 2000).

2.2 Institutionell teori om varför resultatstyrning har blivit så viktigt

En förklaring till resultatstyrningens roll, som ett självklart medel för att nå verksamhetseffektivitet, står att finna i institutionell teori. Enligt John W. Meyer & Brian Rowan (1977) uppkommer organisationer som reflektioner av rationaliserade institutionella regler. Dessa institutionella regler agerar som ramar, vilka ceremoniellt inkorporeras i organisationer för att öka organisationens legitimitet och stabilitet. En av huvudpöängerna i Meyer & Rowans artikel är att den institutionella omgivningen, vilken en organisation verkar i, är den viktigaste påverkansfaktorn för organisationens formella struktur. Den institutionella omgivningen utgörs av regler vilka finner stöd i allmänhetens uppfattning och tydlig reglering, varmed de tas för givet. Såväl policy som handling i moderna organisationer kan bli påtvingade eller påverkade av uppfattningen från såväl allmänheten, viktiga politiker, lagar samt av kunskap som legitimeras via utbildningsväsendet (Meyer & Rowan, 1977).

Michael Power (1994) applicerar institutionell teori för att beskriva resultatstyrningens framväxt. Han definierar dagens samhälle som ett ”audit society” med innebörden att utvärdering har institutionaliserats och blivit en rationell norm i samhället. Motståndare till en sådan funktion anses vara motståndare till

redovisnings- och ansvarsskyldighet. Han menar att samhällets olika institutioner utformas för att lättast kunna granskas, istället för att effektivast kunna bedriva sin verksamhet. Implementering av rollen som kontrollant inger följaktligen legitimitet, oavsett substansen i den operationella verksamhet som redovisningen ämnar granska (Power, 1994).

Även Lena Lindgren (2008) argumenterar för att utvärdering numera kan betraktas som en social norm i samhället. Normgivningen innebär således att utvärdering inte ifrågasätts och Lindgren identifierar en risk för att den offentligt anställdas professionella bedömning blir underordnad resultat- och mätningssystem (Lindgren, 2008). Furusten (2007) beskriver vidare hur människan, varken enskilt eller som kollektiv exempelvis i form av en organisation, kan isolera sig från det som pågår i omvärlden. Han menar att organisationer inte kan bortse från omvärldskrav, eftersom bemötande av dessa inger legitimitet vilket i sin tur är direkt nödvändigt för att kunna fortsätta bedriva sin verksamhet (Furusten, 2007).

Brunsson & Olsen (1993) argumenterar för att reformer inom organisationer kan ses som organisationsstabiliserande åtgärder snarare än organisationsförändrande. Administrativa problem härstammar ofta från skillnaden mellan hur en organisation presenteras och hur en organisation faktiskt fungerar. Organisatorisk reform är ett sätt att hantera detta genom att försöka omvända kritiska röster eller genom att skjuta upp problemen. Reformarbete är enklast när det finns generella och standardiserade metoder att utgå ifrån, såsom institutionaliserade normer. Sådana färdiga reformer medför att beslutsfattare inte behöver hitta den mest passande reformlösningen, utan snarare kan imitera den normativa lösningen (Brunsson & Olsen, 1993).

Sammanfattningsvis är institutionell teori en förklaringsmodell till resultatstyrningens framväxt. Följande avsnitt ämnar redogöra för forskning som bedrivits kring förutsättningarna för resultatstyrning i offentliga institutioner, samt vilken problematik det kan medföra.

2.3 Utvärdering i offentliga institutioner

Offentliga institutioners karaktäristiska drag särskiljer dem från privata institutioner och förutsättningarna för att kunna bedriva och utvärdera sin verksamhet är således annorlunda (Johansson, 1995). Johansson (1995) argumenterar för att offentliga organisationer typiskt kan definieras som mjuka organisationer, vilka kännetecknas av inneboende svårigheter att finna utvärderingsbara mål. Måluppfyllelse är svårigen redovisat med hjälp av prestationsmått och Johansson drar slutsatsen att offentlig verksamhet är svår att utvärdera. Trots att den offentliga sektorn har anammat mekanismer och tekniker från den privata sektorn, innehar den ändå egenskaper som försvårar implementeringen av resultatstyrning (Johansson, 1995).

Johansson (1995) beskriver vidare hur politiskt styrda organisationer, vilka offentliga institutioner ofta är, måste tillgodose tre olika domäner: politik, administration och serviceprofessionen. Ledare inom sådana organisationer måste således samspela över domängränserna. Eftersom samtliga tre domäner ger legitimitet måste kompromisser göras i styrning och samordning mellan domänernas aktörer. Detta innebär att den administrativa styrningen, vilken utgörs av resultatstyrningen, inte är överordnad de andra domänerna och därmed inte kan utövas fullt ut. Vidare kan de olika domänerna innebära en svårighet att enas om gemensamma verksamhetsindikatorer, eftersom olika grupper kan värdera mål och normer olika. Därmed anser Johansson att det kan bli svårt att införa ett styrsystem som enbart baseras på en administrativ logik, och administrationen kan bemötas med motstånd som minskar dess kontroll. Detta behöver inte vara ett kvarstående problem utan en trend inom styrmodeller har börjat växa fram vilken uppmanar politiker att ägna sig mindre åt politik och mer åt ”management”. Kompromissande mellan de tre domänerna kan därmed komma att förändras i framtiden (Johansson, 1995).

2.4 Problematik kring resultatstyrning

Problematiken med resultatstyrning har behandlats i teoretisk forskning gällande såväl privata organisationer som offentliga organisationer. Lena Lindgren (2008) argumenterar för att problem kring resultatstyrning i offentlig sektor uppstår på grund av svårigheten att kvantifiera måluppfyllelse. Detta leder i sin tur ofta till att bara de aspekter som är möjliga att kvantifiera mäts (Lindgren, 2008). Ytterligare problematik belyses av Sundström (2003) som menar att en samlad redovisning av statlig verksamhet försvåras av att aggregerade effekter ofta ligger inom flera myndigheters ansvarsområden. En enskild myndighets redovisning förmedlar därför svårligen en heltäckande bild av verksamheten. Därutöver ifrågasätter Sundström en för hög detaljeringsgrad på resultatredovisning med anledning av svårigheten med att hitta rättvisande mått. Ett citat som anges i Sundströms avhandling är: ”Det mätbara riskerade att förkväva det redovisningsvärda” (Sundström, 2003, s. 237).

Följdeffekten av att endast det kvantifierbara mäts blir, enligt Lindgren (2008), att kvalitets- och resultatmått ofta är irrelevanta för vad de ämnar åskådliggöra. Dessutom är de effektmått som ofta förekommer i offentliga kvalitets- samt resultatmätningssystem väldigt osäkra, i och med att ”de i många fall bara bygger på lösa antaganden och orsakssamband. En verksamhets effekter påverkas av en mängd oberoende faktorer i omvärlden och det är därför (...) riskabelt att utgå ifrån att uppmätta effekter kan tillskrivas just den verksamheten.” (Lindgren 2008, s. 90). Även artikelförfattarna Van Thiel & Leeuw (2002) argumenterar för att en resultatparadox uppkommer inom offentlig sektor, då det blir en låg korrelation mellan resultatindikatorer och verkliga resultat till följd av att indikatorerna saknar relevans för den verklighet vilken de ska avspegla. Detta medför en problematik kring användandet av resultatindikatorer som särskiljare av bra och dåligt utförd verksamhet (Van Thiel & Leeuw, 2002).

Roy Batterham (1995) baserar sin studie och analys på en fallstudie inom en bransch som kännetecknas av hög närvaro i den offentliga sektorn. Fallstudien behandlade utvecklingen av ett mätindikatorsystem för ett privat rehabiliteringscenter. Batterham argumenterar i artikeln för att mätindikatorer är dysfunktionella i sin natur. Den huvudsakliga anledningen till detta är att förhållandet mellan en mätindikator och vad mätindikatorn avser att mäta antas vara konstant över tid. Detta antagande är ofta en direkt nödvändighet för att beslutsfattare skall ges möjlighet att direkt agera på indikatorns genererade beslutsunderlag, och frånvaron av ett sådant antagande skulle försvaga indikatorernas användbarhet. Sammanfattningsvis argumenterar Batterham för att ett bättre tillvägagångssätt än att använda mätindikatorer vore att tänka i mer komplexa termer (Batterham, 1995).

2.5 Problematik i resultatstyrningssystem leder till instabilitet

Den problematik som uppstår vid utvärdering av offentliga institutioner motiverar en vidare skildring av forskning kring hur resultatstyrningssystem har använts och fungerat historiskt sett. Forskning kring resultatstyrningens svårigheter inom offentlig sektor har behandlat hur resultatstyrningssystem historiskt sett har vuxit fram och övergetts. Resultatet av resultatstyrningsforskning inom utländska och svenska statsförvaltningar, samt den problematik som varit direkt kopplad till de specifika resultatstyrningssystemen, ska beskrivas nedan.

2.5.1 Resultatstyrning i statsförvaltning i utlandet

De tre forskarna Perrin (1998), Winston (1999) och Bernstein (1999) har debatterat resultatmätning och mätindikatorers användning inom offentlig sektor i *American Journal of Evaluation* under 1998-1999. Burt Perrin (1998) skrev om svårigheterna med resultatmätning i offentlig sektor. Huvudpoängen med mätindikatorer är att reducera en komplex verklighet till ett mindre antal överblickbara indikatorer, vilket Perrin anser motsäga bland annat systemteori som innebär att helheten är mer än summan av de enskilda delarna. Artikelns huvudsakliga argument är att tidigare resultatmätningförsök inom den offentliga sektorn har misslyckats. Ett exempel på misslyckade resultatmätningförsök var Robert McNamaras försök att introducera managementtekniker från den privata sektorn till USA:s försvarsdepartement, där antalet döda ”fiender” fick verka som mätindikator på framgången som nåtts i Vietnamkriget. Begreppet ”fiender” och kopplingen mellan döda fiender och verkliga framsteg var problematiskt. Perrin (1998) formulerar sig starkt angående mätindikatorers svaghet: ”Used in isolation, they invariably reward and encourage the wrong activities and result in less, rather than more, attention on outcome and quality.” (s. 377). Bland de huvudsakliga orsakerna till mätindikatorers svaghet nämns även att de kan tolkas på olika sätt, samt att de innebär en avvikelse mellan det uppmätta och de verkliga målen. Därutöver menar Perrin (1998) att det blir mindre fokus på verkliga resultat och mätindikatorer. Formuleringen som används

beträffande mätindikatorer är: "useless for decision making and resource allocation" (Perrin, 1998, s. 374).

Såväl Winston (1999) som Bernstein (1999) gav repliker på Perrins artikel. Winston menar att det uppstår en förvirring när resultatstyrningssystem uppdateras och modifieras på grund av bristande information om vilka mätindikatorer som ska användas. Winston, liksom Perrin, noterar att tidigare misslyckanden med resultatmätningssystem antyder att resultatstyrningssystem svårligen kommer implementeras även i framtiden (Winston, 1999). Bernstein menade däremot att problem i resultatmätningssystem inte var tecken på bristande indikatorer, utan att systemen hade blivit dåligt implementerade. Bristande historiska resultatuppföljningssystem innebar inte att nuvarande system skulle stå för samma svårigheter utan tidigare resultatstyrningssystem hade haft orealistiska förväntningar på praktisk möjlig resultatuppföljning. Resultatmätningssystem som tog detta i beaktande hade, enligt Bernstein, möjligheter att fungera mycket väl (Bernstein, 1999).

2.5.2 Resultatstyrning i statsförvaltning i Sverige

Jacobsson & Sundström (2001) har gett ett historiskt perspektiv på hur resultatstyrningsförsök inom svensk statsförvaltning har introducerats, fallerat och återintroducerats, med start från 1960-talet fram till idag. Sundström & Jacobssons (2001) forskning beträffande svensk statsförvaltning stödjer en bild av kontinuerligt fallerande och återuppbyggda utvärderingssystem, där systemen i sig visar på inneboende problematiker: "Resultatstyrningen utgår från ett antal föreställningar om hur politiker och tjänstemän och relationen dem emellan fungerar, föreställningar som har visat sig vara svåra att förena med hur politiker och tjänstemän fungerar i verkligheten" (s. 3). Problemen har visat sig vara svårhanterliga, varför de slutligen kollapsar, för att sedan byggas upp igen under ändrade former (Jacobsson & Sundström, 2001; Sundström, 2003).

3. Metod

Metodavsnittet redovisar studiens tillvägagångssätt med tillhörande motivering utifrån teoretisk metodforskning. Läsaren ämnas därigenom få en djupare förståelse för hur studiens resultat har fastställts för att underlätta studiens trovärdighetsbedömning.

3.1 Ämnesval

Utgångspunkten till val av ämne har varit uppsatsförfattarnas gemensamma intresse för biståndsarbete. Initialt ämnade studien fokusera på förutsättningarna för resultatstyrning på Sida, med avseende på möjligheten till mätbarhet och kvantifierbarhet. I takt med en ökad förståelse för Sidas verksamhet har studien riktats mot att utreda hur Sida arbetar med resultatstyrning, ifall det finns motsättningar mellan olika biståndsintressenters mål, hur motsättningarna hanteras samt vilka inneboende problem som finns i resultatstyrningsarbete på Sida.

3.2 Tillvägagångssätt

Tillvägagångssättet för studien utgår från Bryman & Bells (2007) sätt att generera vetenskapliga resultat med hjälp av en kvalitativ metod. Kvalitativ forskning beskrivs av dem som starkt influerat av en induktivt grundad syn på teorigenerering och resultat (Bryman & Bell, 2007). Tillvägagångssättet, med valet av kvalitativ metod beror på uppsatsförfattarnas vilja att skriva en uppsats utifrån en empirinära metod, med inspiration från grundad teori eller ”Grounded Theory”, vilket beskrivs nedan.

Alvesson & Sköldberg (1994), Brytting (1991) och Glaser & Strauss (2009) (där det sistnämnda paret anses som upphovsmännen till grundad teori) beskriver grundad teori som en av de huvudsakliga empirinära metoderna. Tanken med grundad teori är att, utan förutfattade meningar om resultat, samla in empiri som kan ligga till grund för ny teorigenerering. Arbetsmetodiken skiljer sig från metoden där datainsamling har sin utgångspunkt i att testa eller verifiera befintlig teori (Alvesson & Sköldberg 1994; Brytting 1991; Glaser & Strauss 2009). Glaser och Strauss menar att det funnits en överfokusering på verifiering av befintlig teori, vilket i sig har reducerat fokus från utvecklandet av nya hypoteser inom forskningsområdet (Glaser & Strauss, 2009).

Även om arbetsprocessen har haft grundad teori som inspiration och vägledning, kan inte arbetet beskrivas som enbart teorigenererande. Teori har framtagits med utgångspunkt i de empiriska resultaten med ambitionen att primärt utgå ifrån insamlad empiri för att öka förståelsen för Sidas verksamhet. Tidigare teoretisk forskning har sedan tillämpats för att undersöka huruvida genererade resultat stöds av

tidigare forskning eller inte. Teorin har alltså enbart använts för att återanknyta till de analytiska slutsatserna och studien ska därmed inte heller ses som teoriverifierande. Utgångspunkten för studien är utformning av en förklarande hypotes utifrån urval av såväl befintliga hypotesteorier som formulering av nya plausibla hypoteser, vilket gör att studien bäst beskrivs som abduktiv (Frankfurt, 1958).

Insamlad empiri har kategoriserats och därefter analyserats. Insamling samt kategoriseringen av data är inspirerad av grundad teori. Detta angreppssätt beskrevs och sammanfattades senare av såväl Brytting (1991) som Alvesson & Sköldberg (1994). Genom jämförande av insamlad empirisk data kan resultatet sorteras eller ”kodas” in i olika kategorier, vilka senare kan borge för teoretiska resultat (Alvesson & Sköldberg 1994; Brytting 1991). Kategorisering av empirisk data har varit särskilt viktig i denna studie för att bryta ned transkriberingen av det inspelade intervjumaterialet.

3.3 Empiriinsamling

3.3.1 Intervjuer

Åtta djupintervjuer har genomförts med personer från olika delar av Sida, med syfte att få ett fullgott urval av den allmänna synen på resultatstyrning på Sida. Bland de åtta intervjuerna finns handläggare, teamchefer, verksamhetsansvariga och Generaldirektören representerad.

Patel & Davidson (2003) beskriver intervjumetodik i former av standardisering och strukturering. Grad av strukturering implicerar utrymmet för egna tolkningar och svar som ges till intervjupersonen, medan graden av standardisering indikerar i vilken mån intervjupersoner ställts samma frågor och med samma ordningsföljd på frågorna (Patel & Davidson, 2003). Intervjustrukturen kännetecknas av låg struktureringsgrad och medelgrad av standardisering. Motivet till standardiseringsgrad samt struktureringsgrad var att ge möjlighet för intervjurespondenter att svara med öppna intervjusvar och att underlätta införskaffandet av en övergripande förståelsebild av såväl Sida, dess verksamhet, samt det sätt vilket de arbetar med resultatstyrning. Respondenter har varit fria att tolka frågorna som formulerats på olika sätt i intervjuerna och frågorna har ställts i varierande ordning. Samma grundfrågemall användes till de sju första intervjuerna. Frågemallen modifierades till intervjun med Generaldirektör Anders Nordström, mot bakgrund av att Generaldirektörens arbetsuppgifter identifierades som väsentligt skilda från tidigare intervjurespondenter. Frågorna behandlade framförallt beskrivning av tjänst och uppdrag, de ökade resultatkraven från regeringshåll, samt resultatstyrningens roll i Sidas verksamhet idag och historiskt. Vidare frågor behandlade inneboende problematik beträffande resultatstyrning, hur biståndsarbete samordnas och styrs mellan intressenter samt Parisagendan. Intervjuerna var ungefär en till en och en halv timme långa.

Kvale och Brinkmann (2009) anser att nya intervjuer kan genomföras ”tills man når en mättnadspunkt där ytterligare intervjuer ger föga nya kunskap” (s. 129). Alvesson & Skoldberg (1994) citerar Strauss på denna punkt, och menar att insamling av data bör ske till dess att studien når teoretisk mättnad. Med teoretisk mättnad avses den punkt där ytterligare insamling av data och analys inte tillför ytterligare kunskapsbidrag (Alvesson & Skoldberg, 1994). Begränsningen av antalet intervjuer förklaras med att intervjuerna resulterade i en teoretisk mättnad, där de intervjuade personerna upprepade likartad information och nya intervjuer inte skulle tillföra ett väsentligt ökat kunskapsbidrag. Efter åtta intervjuer på Sida hade tillskottet av ny empirisk data blivit låg, varför behovet av ytterligare intervjuer bedömdes som ringa.

Intervjupersoner valdes med utgångspunkt att få en så representativ bild av Sidas organisation som möjligt med olika perspektiv på resultatstyrning. Därmed har såväl högt uppsatta chefer som teamchefer intervjuats. Patel & Gabrielson (2003) pratar om vikten att på förhand informera om syftet till en efterfrågad intervju, och att intervjupersoner ska erbjudas möjligheten till anonymitet. Både syfte och möjlighet till anonymitet kommunicerades till samtliga personer som förfrågades om intervju. En person efterfrågade anonymitet och omnämns därför som ”Sidamedarbetare” i uppsatsen. Att inte alla intervjupersoner har blivit anonymiserade motiveras av att en anonymisering av de mycket högt uppsatta cheferna inom Sida hade varit svår att kombinera med ett tydligt förmedlande om vad deras ansvarsposition inom Sida innebär. Genom att inte anonymisera materialet har det även blivit lättare för de intervjuade personerna att kommentera det empiriska materialet, beträffande citering och tolkning av vad de sagt.

En förutsättning för att citera alla åtta personer, var att intervjupersoner gavs möjlighet att granska det empiriska materialet innan slutlig publicering. Den 4e maj skickades därför empirisammanställningen ut till de åtta Sidamedarbetarna. Vid uppsatsens publiceringsdatum hade fyra Sidamedarbetare kommenterat empirimaterialet och gjort förslag till ändringar. Omfattningen av dessa ändringar var begränsad och framförallt av semantisk karaktär.

Med hjälp av transkriberingen, har citat kunnat redovisas ordagranna i sin ursprungliga form. Därutöver har användningen av engelska ord inte översatts med bedömningen att förståelsegraden för det förmedlade budskapet i så fall hade försämrats.

3.3.2 Övriga källor

Sekundärkällor har framförallt hämtats från Sidas hemsida eller från de intervjuade personerna. Från hemsidan har främst information om verksamhetens utformning hämtats och dokument beträffande

insatsbedömningssystem samt resultatstyrning har erhållits från intervjupersonerna. Därutöver har den mediala debatten gestaltats med debattartiklar som publicerats på Dagens Nyheters hemsida.

Sökord som ”resultatstyrning”, ”offentlig sektor” och ”mätindikator” har använts i J-stors samt Google Scholars databas. Större delen av litteratursökning har gjorts med hjälp av referenslistor från artiklar och böcker som funnits relevanta för studien.

3.4 Problematisering kring slutsatser

Uppsatsens avgränsning gör gällande att biståndsarbetet endast skall belysas ur Sidas synvinkel, vilket försvårar möjligheten till en fullständig översiktssbild. Andra intressenters syn på Sidas arbete har utelämnats ur studien och därmed förståelse för hur samordning sker med andra biståndsgivare och mottagarländer. Sida har därav en möjlighet att aktivt rikta eller utelämna relevant information eftersom det är svårt att parera det kunskapsöverläge Sidamedarbetarna har gentemot uppsatsförfattarna.

Därutöver innebär avgränsningen till djupintervjuer på Sida en risk att den empiriska studien inte tagit arbetet längst ut på fältet i tillräckligt beaktande. Risken är därmed att studien utgår ifrån ett vinklat perspektiv. Tack vare de intervjuades breda erfarenhet av Sidas fältarbete, anses dock risken vara begränsad för en vinkling av den empiriska studien.

Bryman & Bell (2007) poängterar att såväl reliabilitet och validitet är viktiga trovärdighetsmått i kvantitativ forskning. För kvalitativ forskning, ges olika förslag på hur trovärdighetsproblem ska hanteras, där olika forskare namnger och/eller angriper problemen på alternerande sätt (Bryman & Bell, 2007).

3.4.1 Reliabilitet

Beträffande extern reliabilitet, i vilken utsträckning en studie kan replikeras, fastslår LeCompte och Goetz att ”det är omöjligt att frysa en social scen (eng: social setting) och de omständigheter en initial studie har i syfte att göra den replikerbar på det sätt vilket begreppet normalt föreskriver” (Bryman & Bell, 2007). Uppsatsen har genomförts i ett område där instabiliteten i forskningsobjektet, resultatstyrning på Sida, fastslagits som hög. Detta medför, precis som LeCompte och Goetz säger, svårigheter att göra uppsatsens resultat replikerbara. Framtida studier har dock möjligheten att validera eller ifrågasätta denna studies resultat, i takt med att resultatstyrningssystem på Sida fortsättningsvis följs och utvärderas.

Intern reliabilitet, menar LeCompte & Goetz, är huruvida olika iakttagare inom en forskningsgrupp (i det här fallet de två olika uppsatsförfattarna) delar eller inte delar uppfattningar om vad som observerats (Bryman & Bell, 2007). Huvudsakliga meningsskiljaktigheter i detta arbete har varit beträffande formalitet i språkbruk, framförallt av semantisk karaktär, och inte behandlat de empiriska data som

framlagts och tolkats. Hanteringen av meningsskiljaktigheter har förts via saklig diskussion till dess att samsyn inträffat.

3.4.2 Validitet

Intern validitet, beskrivet av LeCompte & Goetz, anger huruvida det finns en tydlig länk mellan observation och teoretiska idéer (Bryman & Bell, 2007). Uppsatsförfattarna har velat, genom användandet av en empirinära metod, skapa förutsättningar för en tydlig sådan länk. Eftersom det fullständiga empiriska materialet, i form av inspelade intervjuer, inte kommer göras publikt, försämras dock förutsättningarna för att göra en sådan koppling.

Extern validitet, beskrivet av LeCompte & Goetz, beskriver i vilken grad en studies resultat kan generaliseras över olika sociala scener. Att erhålla resultat med hög extern validitet beskrivs, till skillnad från intern validitet, som problematiskt för kvalitativa studier. Anledningen är att kvalitativa studier tenderar att betrakta små sampel eller utgöras av specifika fallstudier (Bryman & Bell, 2007). Resultatens generaliserbarhet beskrivs i den teoretiska referensramen eftersom denna tagits fram som komplement till uppsatsens empiriska resultat. Viss ytterligare problematik har även behandlats under avsnitt 3.4 ovan.

4. Empirisk bakgrund

”Empirisk bakgrund” utgör studiens första empiriavsnitt vilket ämnar ge läsaren bakgrundsinformation om hur Sidas verksamhet ser ut idag. Därmed avses regeringens styrning av Sida, hur Sida arbetar med olika former av bistånd och andra givare, samt en redogörelse för begreppsanvändning vid resultatmätning.

4.1 Så styrs Sida

Sida är Sveriges statliga biståndsmyndighet som stödjer samhällsutveckling i världen för att minska fattigdom. År 2010 är den totala svenska biståndsbudgeten 31,4 miljarder kronor, av vilken Sida disponerar cirka 16 miljarder kronor (Sida, 2009d). Sidas verksamhet är organiserat utifrån tre pelare; Policy, Operations och Management. Därutöver tillkommer den operativa ledningsgruppen, vilken består av generaldirektören Anders Nordström och pelarcheferna (Sida, 2009c).

Sida lyder direkt under Utrikesdepartementet och styrs av de mål som uppställs av regeringen inom svensk utrikespolitik. Myndigheten regleras av förordningar, regleringsbrev, regeringsbeslut samt direktiv som uppställs av regeringen. Där anges målsättningar med biståndspengar samt hur pengarna ska fördelas mellan verksamhetsområden; landssamarbeten, regionsamarbeten och ämnesfrågor (Sida, 2009f). Regeringen tillsätter Sidas Generaldirektör, en post som sedan 2008 innehas av Anders Nordström. Generaldirektörens yttersta ansvar är att leda myndigheten och säkerställa att Sida levererar på de beslut som regeringen fattar. Generaldirektören utgör därmed en länk mellan Sida som myndighet och regeringen, där biståndsminister Gunilla Carlsson innehar ansvar för biståndsfrågor (Nordström, 2010-04-08).

4.2 Så arbetar Sida

Sida, i samverkan med internationella och nationella aktörer, stödjer samhällsutveckling genom olika biståndsformer¹ där biståndsmedel förväntas generera störst nytta i förhållande till andra givare, landets förutsättningar samt den svenska regeringens prioriteringar. Regeringen budgeterar en viss andel av stadsbudgeten till bistånd, där hälften tilldelas Sida och hälften andra multilaterala organisationer, exempelvis FN (Sida, 2009a). Hur mycket biståndsmedel Sida får disponera kommuniceras i regleringsbrev som regeringen ger till Sida (Nordström, 2010-04-08). I regleringsbrev finns direktiv om att Sida ska ta fram samarbetsstrategier för varje mottagarland i samråd med UD. Sida och andra myndigheter arbetar då fram en samarbetsstrategi som ska godkännas av regeringen. Strategidokumentet

¹ Se 4.2.3: Exempelvis projekt-, program-, budget-, sektorbudgetstöd

utgör ramverket för stöd av samtliga insatser som planeras och implementeras med Sidas finansiering, inom vilket bland annat, mål, premisser och en resultatmatris uppställs (Bjerninger, 2010-03-02).

De strategier som underbygger Sveriges biståndsbete påverkas starkt av föreliggande samordning mellan aktörer i biståndsländer samt andra givare. Samarbetet är uppställt i enighet med en internationell överenskommelse som kallas "Parisagendan" vilken skrivits under av både givar- och mottagarländer (Sida, 2009e). Parisagendans mål är att förbättra samordning och utarbeta ett ömsesidigt ansvar för utveckling mellan partnerländerna och syftar till att öka biståndseffektiviteten (Bjerninger, 2010-03-02).

4.2.1 Parisagendan

I mars 2005 antogs Parisagendan av 120 biståndsgivare och mottagarländer med syfte att svara på frågan: "Hur når man biståndseffektivitet?" (Regeringskansliet, 2008). Parisagendan ämnar samordna biståndet, slå samman finansiering från olika biståndsgivare och överföra projektägarskapet till mottagarlandet. Tidigare erfarenheter inom biståndsverksamhet visar att effektiv samhällsutveckling uppnås om biståndsmottagare själva ges möjlighet att driva och äga biståndsprojekt. Mottagarlandet ges yttersta ansvaret för att utveckling sker i landet, med biståndsgivares krav på delfinansiering, resultatuppföljning och resultatredovisning. Partnerlandets egna utvärderingssystem används och givarländer åtar sig "att inte, bilateralt själva, ha egna system för att följa upp resultaten" (Lundell, 2010-03-02). Följaktligen upprättar landet egna strategier för utveckling, vilka får ligga till grund för Sidas bedömning av landets möjlighet att uppnå eftersträvad utveckling (Lundell, 2010-03-02; Molander, 2010-03-04).

4.2.2 Olika biståndsformer

Vid insatsplanering är det viktigt att bedöma vilken biståndsform som är mest lämpad, exempelvis budget-, sektorbudget-, program- eller projektstöd. Budgetstöd utgörs av stöd till ett lands stadsbudget medan sektorbudgetstöd är stöd till en sektor i budgeten, exempelvis hälsosektorn eller undervisningssektorn. Programstöd utgörs av stöd till ett definierat program som innehåller ett antal olika projekt eller projektkomponenter, men inte nödvändigtvis hela sektorn, exempelvis primärhälsovården. Projektstöd avser ett mer begränsat stöd till ett eller flera projekt (Bjerninger, 2010-03-02). Därutöver kan bistånd vara multilateralt eller bilateralt. Multilateralt bistånd är ett samordnat bistånd mellan flertalet givare, ofta förmedlat av internationella organisationer. Bilateralt bistånd ges från ett land till ett annat. Av Sveriges bistånd utgörs multilateralt och bilateralt bistånd vardera av ungefär hälften av Sveriges totala bistånd (Sida, 2009a). Implementeringen av Parisagendan innebär att allt större fokus hamnar på gemensamt och koordinerat bistånd mellan givare, det vill säga multilateralt bistånd, och ett ökat internationellt samarbete som ger upphov till ett ökat budget- och sektorbudgetstöd med minskande på projektstöd (Lundell, 2010-03-02).

4.3 Så mäts Sida

Att arbeta med resultat innefattar två aspekter, resultatrapportering och resultatstyrning. Resultatrapportering utgörs av datagenerering för att mäta måluppfyllelse och bidragande till positiv utveckling. Resultatstyrning handlar om att behandla genererad informationen (Lundell, 2010-03-02). Vid planering och utvärdering av insatser definierar Sida de olika stegen i utveckling enligt följande nivåer.

- *Output*: Output utgörs av insatsens omedelbara prestationer; i vilken mån insatsen har lyckas med implementering av projektens konkreta syfte, exempelvis bygga en skola för utbildning av barnmorskor.
- *Outcome*: Outcome utgörs av effekter, insatsens övergripande mål, exempelvis att uppnå en effektivare mödravård.
- *Impact*: Impact utgörs av de långsiktiga effekter som insatsen har haft på mottagarländers övergripande förmåga att förbättra sina förutsättningar, exempelvis om man kan bevisa att insatsen har bidragit till en minskad mödra- och barnadödlighet (Fallenius, 2010-03-04).

5. Hur Sida arbetar med resultatstyrning

Följande avsnitt ämnar redogöra för att Sidamedarbetare upplever ett ökat resultatfokus idag, samtidigt som resultatstyrning har varit ett närvarande inslag i Sidas verksamhet under en längre tid. Avsnittet kommer dessutom att behandla två historiskt viktiga resultatstyrningssystem på Sida, och det nya insatsbedömningssystemet som är under utformande.

5.1 Ett ökat fokus på resultat

Som beskrivet i den teoretiska referensramen, har en allt större fokusering på transparens, resultatuppföljning och resultatstyrning växt fram under de senaste åren. Sida har inte varit exkluderad ifrån denna rörelse och det är tydligt att Sida har upplevt ökad fokuseringen på resultatstyrning (Bjerner, 2010-03-02).

Generaldirektör Anders Nordström (2010-04-08) ser inte något konstigt i Gunilla Carlssons åsikter beträffande Sidas tidigare resultatuppföljning. Nordström ser snarare budskapen som en vilja till förbättring, och anser att det finns ett klart behov av att organisationer som Sida utvecklas och förändras: ”Visst har vi brister. Sen väljer Gunilla Carlsson att lyfta fram dem ganska tydligt ibland”. Han menar samtidigt att Sverige är rankat som ett av världens främsta länder gällande att bedriva bistånd, och Sida är rankade som en av de främsta myndigheterna i världen på att bedriva bilateralt bistånd” (Nordström, 2010-04-08).

5.1.1 ”Resultat är inget nytt”

Likväl som resultatfokusering de senaste åren har blivit tydligare, anser många inom Sida att resultatfrågan inte är ny. Ann-Marie Fallenius (2010-03-04) arbetar med framtagandet av Sidas nya insatsbedömningssystem och menar att resultatutvärdering är något som varit aktuellt tidigare och återkommer i cykler. Även Magnus Lindell (2010-03-05), verksamhetsansvarig för Operations och därmed ytterst ansvarig för de biståndsbeslut som fattas, instämmer med Fallenius. ”Resultat är inget nytt. ”Alignment” kom inte till i Parisdeklarationen. ”Harmonisering”² kom inte till då heller, och resultatagendan kom inte till då heller, men det sammanfattas i den och det där tycker jag är viktigt, för att ibland förefaller det som allt det här är nytt, och det är det ju inte.” (Lindell, 2010-03-05).

Joakim Molander (2010-03-04), chef för utvärderingssektariatet, menar att biståndet är det som har varit mest resultatstyrt inom svensk förvaltning. En förklaringsfaktor är att biståndspengarna skall användas

² Med ”Alignment and Harmonization activities” avses att samordna och harmonisera biståndsmål och arbete.

utomlands, vilket har ökat de interna kraven på transparens för hur arbetet med bistånd sker i Sverige. Vidare har den ökade resultatstyrningen och resultatuppföljningen skett eftersom agendan drivits starkt av Världsbanken, USA, Storbritannien samt Kanada. Sverige ligger således inte i framkant på resultatutvärderingsfronten utan förlitar sig till stor del på erfarenheter från de anglosaxiska länderna. Enligt Molander innebär detta att ”mycket av det som kommit in i svensk förvaltning nu är jättebekant inom biståndet sedan säkert trettio år”. Han vidhåller samtidigt att det finns en intressant motsägelse bland allmänhetens uppfattning om Sida. Samtidigt som Sida förmodligen är en av de inom den svenska statsförvaltningen som gör flest utvärderingar, är den allmänna uppfattningen att det är precis tvärtom. En brist Molander poängterar är att Sida inte har haft ett konsekvent arbetssätt gällande vad och hur biståndsarbetet skall utvärderas och rapporteras. Ett sådant förändringsarbete är omfattande, och utvecklingsarbete pågår kontinuerligt för att utveckla de verktyg som krävs (Molander, 2010-03-04).

Flertalet anställda på Sida medger att det har blivit en ökad resultatfokusering på agendan under nuvarande regering. I praktiken utgör dock inte den ökade fokuseringen en markant förändring gentemot tidigare regering (Molander, 2010-03-04). Samtidigt anser Molander (2010-03-04) att det ”ligger lite närmare en borgerlig ståndpunkt att trycka den här frågan”, men att det främst handlar om en trend inom statsförvaltningen. Generaldirektör Anders Nordström (2010-04-08) instämmer med uttalandet: ”Nej, men jag kan kanske tycka att det inte är så jättestor förändring. Men det finns ju vissa specifika saker som den här regeringen då har valt att göra, allt från att en ökad fokusering, ökad prioritering, färre länder, (...)”. Han anser att grunden är densamma för alla regeringar, exempelvis i stöd och respekt inför mänskliga rättigheter, demokrati och fattigdom, även om det föreligger vissa nyansskillnader. ”Om vi kommer tillbaks till *”Parisdeklarationstänknet”* så finns ju ingen skillnad i tänket hos den här regeringen eller förra regeringen. En ambition är självklart att göra ännu bättre ifrån oss, men innehållsmässigt så är det ju liknande.” (Nordström, 2010-04-08).

I takt med ökad resultatstyrning utarbetar Sida för närvarande ett nytt insatsbedömningssystem. Eftersom resultatfrågor inte är något nytt på Sida har det dock funnits en mängd olika system för resultatstyrning på Sida. Ett urval ska beskrivas mer ingående i nästa avsnitt.

5.2 Olika system för resultatstyrning

5.2.1 Sidas Internal Rating System (SIRS)

Sida har tidigare försökt implementera ett insatsbedömningssystem under namnet Sidas Internal Rating System (SIRS). SIRS innebar att indikatorer uppställdes för varje insats och sedan följdes upp för att bedöma hur väl insatserna implementerades mot uppsatta mål. SIRS bemöttes dock med mycket kritik då

anställda på Sida ansåg att systemet enbart speglade siffror och inte essensen av biståndet. Siffror redovisades utanför sitt sammanhang och oro uppstod för att siffrorna kunde användas emot Sida då många projekt hade svårigheter att uppnå de förutbestämda målen. Trots att Generaldirektören hade fattat beslut på att SIRS skulle användas, nyttjades det allt mindre ute i organisationen. Slutligen tog Generaldirektören ett nytt beslut, och SIRS lades ner (Sidamedarbetare, 2010-02-024). En medarbetare som tidigare arbetat med framtagande av SIRS, och i dagsläget arbetar med resultatfrågor på Sida, anser att nedläggningen av SIRS var väldigt sorglig. Detta då han bedömde det som ett värdefullt bedömningsinstrument: ”Det var en väldig hjälp i arbetet att ha det här. De [ansvariga i biståndsländer] fick ”rata”, jag ”ratade” [sv: bedömde] (...) och väldigt ofta hade vi en lik uppfattning om hur det gick”. Denna person tror att huvudorsaken till att SIRS lades ner var en hög arbetsbörda för de anställda. ”Många skyllde på att det var dåligt när man satt ute i fält. Att det var för svårt att komma åt det och sådär. Men jag upplevde det många gånger som ursäkter för att det helt enkelt var för mycket arbete”. Användande av SIRS ledde därutöver ofta till upptäckten att en insats saknade indikatorer och målsättningar (Sidamedarbetare, 2010-02-24).

5.2.2 Logical Framework Approach (LFA)

Ett annat system som använts under lång tid på Sida är Logical Framework Approach (LFA). LFA är en metodik där insatser utformas med mål-medel-hierarkier³. Styrning och planering av insatser baseras på de risker och målgrupper som uppställs (Bjerninger, 2010-03-02). Modellen tillämpas fortfarande men bör, enligt Joakim Molander (2010-03-04), inte användas som styrmedel. Han anser att modellen inte ger vägledning i hur mål ska följas upp och poängterar en problematik i att kvantitativa indikatorer förespråkas. Detta ser han som otillräckligt då alla mål inte är kvantifierbara: ”Det har helt klart funnits en tendens, i och med att LFA har betonat det här med kvantitativa indikatorer, att man mäter det man kan mäta istället för det man bör mäta”. Resultat av detta blir att modellen inte samlar relevant information för fortsatt styrning av verksamheten och därmed inte kan användas som styrmedel (Molander, 2010-03-04). Magnus Carlquist (2010-03-19) anser trots detta att LFA är till stor hjälp för att identifiera problem, samt bryta ner det exempelvis nationellt, regionalt eller lokalt med avseende på vad Sida och andra aktörer gör. Även Jan Bjerninger (2010-03-02), avdelningschef för långsiktigt programsamarbete inom Operations, anser att LFA har medverkat till att stärka kraven på att formulera målsättningar och förväntade resultat. Molander (2010-03-04) menar att det finns en stark vilja att behålla LFA och förstärka det vid uppbyggandet av ett nytt insatsbedömningssystem. ”Jag tror vi kommer hålla kvar på det där med målhierarkier men vi måste få ett mycket bättre system för en utvärdering”.

³ En hierarki med olika graderingar av mål och medel.

5.2.3 Nytt insatsbedömningssystem

En medarbetare på Sida beskriver hur tidigare system endast lyckats beskriva ett litet urval av Sidas verksamhet. Aktiviteter sattes i fokus, snarare än de prestationer aktiviteterna lyckades åstadkomma. ”Nu pratar vi mer om vad det faktiskt är vi gör; beredning, uppföljning, revision, alltså det som Sida som anläggning håller på med.” (Sidamedarbetare, 2010-02-24). Det nya systemet innebär att handläggare av en insats fyller i ett insatsuppföljningsverktyg där de ombeds bedöma sin insats på en fyrgradig skala utifrån tre utvärderingskriterier; måluppfyllelse, relevans och kostnadseffektivitet. Aggregering av all ”rating” genererar en bra översikt över hur Sidas insatser implementeras enligt de tre kriterierna. Därutöver ombeds handläggare göra en bedömning av föreliggande risker med fortsatt genomförande av insatsen. Tredje delen av resultatutvärderingssystemet är att hantera kvarvarande risker (Fallenius, 2010-03-04). Enligt Magnus Lindell (2010-03-05), chef för Operations, kommer det nya insatsuppföljningssystemet resultera i ett sätt att systematiskt följa upp merparten av insatsvolymen. Insatserna som ska föras in i systemet hanterar över tio miljoner kronor och har en avtalstid på över två år. Lindell medger att ”många insatser inte kommer komma med i systemet, men volymen kommer att finnas där”.

Det nya insatsbedömningssystemet ämnar utgöra en lösning på hur en effektivare resultatstyrning ska kunna implementeras. Ur komplexiteten i Sidas biståndsverksamhet kan eventuella svårigheter och problem urskiljas, vilka diskuteras mer ingående i nästa avsnitt.

6. Problematik kring resultatstyrning

Studiens tredje och sista empiriavsnitt redogör för upplevd problematik kring vad resultatstyrning kan innebära för Sidas verksamhet. Problematiken med resultatstyrning har klassificerats i tre huvudsakliga kategorier: "Bristande verklighetsavspegling", "Strategiproblematik" samt "Inneboende motsättning". Därefter följer en empirisk beskrivning av biståndsprofessionalismens roll i hantering av uppkommen problematik.

6.1 Bristande verklighetsavspegling

Sidas målsättning med det nya utvärderings- och uppföljningssystem är att tydliggöra kopplingen mellan Sidas verksamhet och dess resultat. Jan Bjerninger (2010-03-02), avdelningschef för långsiktigt programsamarbete, säger: "Det är väldigt legitimt att försöka se en koppling mellan det vi gör och vad det slutgiltiga resultatet är. Men det fordras ju då en betydande ödmjukhet kring de här kopplingarna och också en viss respekt för att en verksamhet faktiskt kan vara bra, fastän man inte kan se omedelbara effekter". Svårigheter att avspegla verkligheten i resultatstyrningssystem beror på en svårbedömd kausalitet och kvantifierbarhet.

6.1.1 Svårbedömd kausalitet

Användandet av resultatstyrningssystem försvåras av bristande möjligheter att inordna verkligheten i olika mål-medel-hierarkier. Hinder föreligger särskilt i ett otillförlitligt statistiskt underlag, och att rimliga orsakskedjor är svårbedömda: "Över tiden händer en massa grejer. (...) Det är en väldigt komplex orsakskedja och dessutom en väldigt svårbedömd miljö, med taskig statistik och stora felkällor, både i utgångsläget och över tiden, och det fordrar stora approximationer" (Bjerninger, 2010-03-02).

Även när effekter kan påvisas, aggregeras och påtalas, är det osäkert ifall effekterna går att attribuera till biståndet. Förhållanden för utförd och pågående verksamhet förändras nämligen ständigt. I utvärderandet av den verksamhet Sida stödjer kan det uppkomma dubbla attribueringsproblem. Dels kan det vara oklart vad pengarna bidragit till för outcome, och dessutom är det osäkert vilka andra effekter som bidragit till outcome. Givet nämnda förutsättningar kan det bli svårt att, med bibehållen trovärdighet och på årlig basis, redovisa på vilket sätt exempelvis budgetsstöd har haft effekt för fattiga människor (Lindell, 2010-03-05). Joakim Molander (2010-03-04), chef för utvärderingssekretariatet, ställer sig tveksam till att det nya insatsbedömningssystemet kommer leda till någon påtaglig förbättring: "Det finns en stor risk att vi bygger upp ett system som redan från början är föråldrat, feltänkt".

En resultatredovisningsproblematik uppkommer exempelvis vid uppbyggnaden av en barnmorskeskola med ett givet antal utbildningsplatser. Det är enkelt att redovisa antal barnmorskor som slutfört utbildningen, och utreda ifall de har fått anställning. Kausaliteten blir mer oklar ifall utredningen tas till nästa steg, att undersöka huruvida utbildningen indirekt har lett till lägre mödra- eller barnadödlighet, eftersom orsakssambanden är svårutredda. I biståndsstöd med flera givarländer föreligger dessutom ett attribueringsproblem i att utreda vilken del Sverige har spelat i det specifika biståndet (Bjerninger, 2010-03-02). I länder som kännetecknas av stor instabilitet, exempelvis i postkonfliktländer som Somalia, blir det än svårare att skilja på vad som är resultatet av säkerhetssträvanden, politiska åtgärder eller utvecklingsinsatser då dessa områden ständigt överlappar varandra (Carlquist, 2010-03-19).

6.1.2 Kvantitativa eller kvalitativa metoder för utvärdering

I samband med valet av resultatredovisningsgrund finns det en tydlig skiljelinje mellan kvantitativt inriktade utvärderingsmetoder, samt kvalitativa sådana. Chef för utvärderingssekretariatet, Joakim Molander (2010-03-04), påtalar att det kan vara appellerande att, som politiker och utan direkt saksakexpertis, önska tydliga och kvantifierade siffror som utvärderingsgrund, speciellt eftersom det underlättar ur politisk styrsynpunkt.

I biståndsutvärdering, upplever Joakim Molander (2010-03-04) en pågående kamp mellan kvantitativt och kvalitativt inriktade uppföljningssystem. Kombinationen mellan kvalitativa och kvantitativa metoder kan ge ett mer sofistikerat uppföljningssystem, vilket Molander personligen förespråkar. Samtidigt finns det ingen garanti för att de slutliga uppföljningssystemen blir av den karaktären. Risker är påtagliga att det med en stark politisk drivkraft istället blir kvantitativt inriktade uppföljningssystem (Molander, 2010-03-04). Magnus Lindell (2010-03-05), avdelningschef för Operations, säger: ”Det är möjligt att det finns en sådan risk, och det vore ju dumt att säga att det inte fanns en sådan risk, för det är klart att det alltid finns incitament i en [viss] struktur”. Molander (2010-03-04) menar samtidigt att i det verkliga biståndsarbetet ”har man funnit den här kvantifierbarheten som ganska värdelös” och fältpersonalens erfarenhet har istället fått agera som viktigast vid bedömning. Att redovisa detta, speciellt i de fall där det sker i samspel och i samråd med andra givare, är en problematik (Molander, 2010-03-04).

6.2 Strategiproblematik

Resultatstyrningens nytta och problematik måste ses i relation till de strategier och mål som Sida har och vill ha för sin verksamhet. Den empiriska studien visar att eventuell problematik avseende biståndsarbetets strategiska mål och dess implementering kan bero på verksamhetens utformning, samt vilken utgångspunkt Sidas biståndarbete skall ha i form av risknivå och tidshorisont.

6.2.1 Långa arbetsled

En medarbetare på Sida menar att det finns ett glapp mellan de som utför det slutliga biståndsarbetet och den strömning av resultatredovisning och resultatorientering som finns, vilket försvårar för genomförandet av en alltmer effektivt resultatstyrd verksamhet (Sidamedarbetare, 2010-02-24). Chefen för Sidas utvärderingssektariat, Joakim Molander (2010-03-04), menar, med reservationen för att det inte är något som Sida ännu utvärderat, att det förmodligen är svårare att nå ut med den intensifierade resultatfrågeagendan till det verkliga fältarbetet längst ut i verksamhetskedjan: ”Jag har själv suttit i fält och det är klart, sitter du i Tanzania eller Afghanistan så är du helt upptagen med andra frågor än regeringens resultatstyrningsagenda”. Fältproblemen är de mest aktuella, och även om resultatstyrning finns tydligt kommunicerat ända från Generaldirektören, upplever Sidamedarbetare en problematik kring hur de faktiskt ska arbeta med den här frågan (Molander, 2010-03-04).

6.2.2 Samordning av syn på risktagande

Då Sida inte har egna biståndsprojekt och ofta samfinansierar projekt tillsammans med andra givare, finns det en problematik kring biståndsgivares olika benägenheter att ta risker. Ökad samordning av biståndsarbete har uppmuntrats till följd av Parisagendan, men samordningen i sig riskerar att minska benägenheten för riskabla biståndsprojekt (Carlquist, 2010-03-19). Magnus Carlquist (2010-03-19), teamchef med ansvar för biståndsarbete i postkonfliktländer, säger: ”Tillsammans med andra, då blir det på något sätt den som har lägst smärtröskel som bestämmer takten”. Biståndsgivare med låg risktolerans tillämpar oftare en rigid och inrutad biståndsverksamhet med kortsiktiga avtal. Carlquist påtalar: ”När Sida agerar själva så kan vi vara flexibla, vi kan ta risker, vi kan träffa längre avtal, vi kan på många sätt arbeta i Parisagendans anda. Men när vi är tillsammans med andra, får vi ofta ta ett steg tillbaka och göra mer projektbistånd, likt 15-20 år tillbaka”. Sverige väljer därför att samarbeta mycket med organisationer vilka gör likartade riskbedömningar, exempelvis DFID, den brittiska motsvarigheten till Sida (Carlquist, 2010-03-19).

Sveriges höga riskbenägenhet är en anledning till varför Sverige har rankats högt i OECD/DACs rapporter som utvärderar biståndsgivare i världen. Sveriges bistånd är anpassat efter mottagarländernas villkor, och utvecklar långa partnerskap: ”Det är ofta så att man vill samarbeta med Sverige. Och det gäller både regeringar men också NGOs och internationella organisationer, för att vi har ett flexibelt förhållningssätt, ett förtroendefullt partnerskap” (Carlquist, 2010-03-19).

6.2.3 Oklarhet i tidshorisont beträffande målformulering

I samband med ökade krav på uppföljning och redovisning råder det en oklarhet kring hur tidshorisonten för Sidafinansierade projekt kommer att förändras. Magnus Carlquist (2010-03-19) förespråkar att det

finns ett starkt behov av att våga arbete långsiktigt. Långsiktiga planer inom infrastruktur, distribution och kapacitetsutveckling är ett viktigt moment i Parisdeklarationen, och något Sverige har varit väldigt bra på att stödja (Carlquist, 2010-03-19). Resultatfokusering ökar benägenheten att genomföra kortsiktiga biståndsinsatser för att förenkla redovisning av resultat. Detta medför risken att en oproportionerligt stor del av biståndsmottagares egna resurser riktas mot att genomföra små projekt med tydliga mätindikatorer medan ingen tar ansvar för den långsiktiga helheten (Bjerninger, 2010-03-02).

Även Per Lundell (2010-03-02) påtalar risken för att långsiktiga biståndsinsatser som jobbar med institutionsutveckling kan komma att minska i volym och omfattning på grund av svårigheterna att mäta institutionsutveckling eller kapacitetsutveckling, till förmån för kortsiktiga projekt där mätbarheten är mer tydlig. På frågan om hur detta skulle påverka Sidas övergripande mål svarar han ”Det blir mycket svårare att uppnå dem, eftersom man vet att fattigdom har en massa olika dimensioner, och där brister av fysisk tillgång bara är en bit av det här. Sen kommer demokratin, mänskliga rättigheter, civila samhället och allt sådant här in. Och börjar de bitarna försvinna ut, då blir det svårare att nå det övergripande fattigdomsmålet” (Lundell, 2010-03-02).

Jan Bjerninger (2010-03-02), avdelningschef för långsiktigt programsamarbete, problematiserar bilden av tidshorisont ytterligare, och hävdar att jämfört med långsiktiga mål, så är ”de mindre målen (...) oerhört mycket viktigare”. Han anser att det är lätt att tala om de övergripande och långsiktiga resultaten eftersom ingen behöver stå till svars eller ta ansvar för hur väl de möts, och hans förhoppning är att verksamhetens inriktning ska ligga mellan de långsiktiga ”impact”-målen och de kortsiktiga ”output”-målen. Med hjälp av kortsiktiga målsättningar förenklas bedömningen av landets utveckling och tidigare erfarenheter. Lärdomar kan tillämpas för att se i vilken mån sådana insatser har inneburit en övergripande positiv utveckling för landet (Bjerninger, 2010-03-02). Även generaldirektör Anders Nordström (2010-04-08) betonar vikten av att utnyttja Sidas lärdom för att se på vilket sätt tidigare insatser har varit lyckosamma. Han exemplifierar enligt följande med utgångspunkt från sjukdomen malaria: ”Gör man tre saker idag så minskar man på förekomsten av malaria och [vi] har varit väldigt framgångsrika de senaste åren. Då ska vi bara lägga pengar på program som följer den globala strategin för hur man utrotar malaria”. Fokus ska därmed riktas från det övergripande målet att minska malaria mot genomförande av de tre aktionerna. Redovisningen av vilken impact detta får för landet ska sedan baseras på lärdomen om att det har inneburit en positiv utveckling i tidigare insatser. Anders Nordström vill därmed betona vikten av forskningsbaserad verksamhet, samt understryka att det ökade resultatkravet inte innefattar redovisning av övergripande mål på impactnivå, utan främst kopplingen mellan output och outcome (Nordström, 2010-04-08).

6.2.4 Inneboende motsättning: Parisdeklarationen kontra resultatfokus

Följande avsnitt är det under vilket störst meningsskiljaktigheter har noterats. En del Sidamedarbetare upplever en motsättning mellan ökade krav på resultatredovisning, samt det syfte som Parisagendan verkar för. Samtidigt finns det andra Sidamedarbetare som inte tycker att motsättningar existerar utan anser att upplevd motsättning grundar sig i missförstånd eller okunskap.

Chefen för Sidas utvärdering, Joakim Molander (2010-03-04), menar att två agendor skapar två separata tryck på Sida gällande den övergripande strategifrågan. Riksrevisionsverket, med svenska regler och svensk lagstiftning, kan skapa incitament för kortsiktig projektfinansiering med tydligt mätbara resultat, istället för att biståndsarbetet koncentrerar sig på det som är mest relevant. Parisdeklarationen, den starkare av de två rörelser enligt Joakim Molander, går samtidigt i motsatt riktning för att koordinera biståndsgivares verksamhet i program- eller budgetstöd. Därutöver skapas ytterligare en motsättning eftersom Parisdeklarationen ämnar överföra ägandeskapet till mottagarländer och därmed ansvaret för utvärderingssystem. Samtidigt vill Sida stärka trovärdigheten i sin egen utvärdering men förlitar sig på kvaliteten på mottagarländernas utvärderingssystem. Sida hamnar därmed i en svår situation, där man måste svara till båda intressenter, den internationella Parisdeklarationen och de nationella redovisningskraven som Riksrevisionsverket utformar. Molander beskriver det som ”helt klart bekymmersamt” för Sida att hantera denna upplevda kamp mellan två olika strävan, samtidigt som regeringen inte upplever konflikten mellan de två agendorna: ”De har kanske inte riktigt förstått hur problematisk den rollen är och att det finns en viss motsättning mellan Parisagendan och den här tydliga resultatstyrningsagendan, på grund av att man inte riktigt har förstått vad Sidas roll ska vara i det här samarbetet” (Molander, 2010-03-04). Teamchef Magnus Carlquist (2010-03-19) gör gällande att ”ibland är det samma röster som tycker att Parisagendan är bra, eller ställer sig bakom den, och också bakom ökade krav på svensk synlighet”. Carlquist poängterar att detta inte förmedlar ett konsekvent budskap. Det kan till och med finnas fall där olika enheter inom exempelvis UD kan verka i motsatt riktning gentemot varandra, med avseende på olika agendors mål och fokusering (Carlquist, 2010-03-19).

Att det skulle finnas en motsättning mellan Parisagendan och ett ökat resultatfokus avvisas dock av Anders Nordström (2010-04-08), Generaldirektör på Sida. Anders Nordström menar att ”det inte finns något motsatsförhållande i en tydlig fokus på förväntade resultat, effektivitet och Parisdeklarationen” (Nordström, 2010-04-08). Istället anser han att implementeringen av Parisdeklarationen är fullt förenlig och i linje med en ökad resultatstyrning. Han hävdar därutöver att ”det inte finns något egenvärde i själva Parisdeklarationen egentligen. (...) Bottom line är det bara effektivitet och ingenting annat” (Nordström, 2010-04-08).

6.3 Svar på problematik

Sida är medveten om att det föreligger problem inom resultatstyrningsarbetet och problematiken lämnas inte obehandlad. Dels hanteras den genom att ha en aktiv, reflekterande och självkritisk bild beträffande vad Sida är och ska vara. Dels åläggs den enskilde biståndsarbetaren ett ansvar under vilket arbetaren medverkar i biståndsbeslut genom att aktivt utgå från sin egen erfarenhet för att verka för så positiva resultat som möjligt i det kontinuerliga biståndsarbetet.

6.3.1 Vad är Sida?

Det sker en aktiv reflektion kring vad Sidas roll i det långsiktiga biståndsarbetet är och ska vara. Utvärderingsansvarige Joakim Molander (2010-03-04) frågar sig om det är önskvärt att Sida mäts, utvärderas och verkar på samma sätt som andra svenska myndigheter. Anders Nordström (2010-04-08) tror att man bör ställa samma krav på Sida som på andra myndigheter med hänsyn till att samtliga myndigheter har olika svårigheter med att redovisa långsiktiga effekter. Ann-Marie Fallenius (2010-03-04), ansvarig för framtagandet av det nya insatsbedömningssystemet, menar att en mer aktiv dialog gentemot andra svenska myndigheter och mottagarländer hade kunnat innebära en bättre hantering av den problematik som uppkommit i samband med Sidas oklara roll i långsiktigt biståndsarbete. Nordström (2010-04-08) poängterar: ”Sen gäller det att – tro inte att det är vi som räddar världen. Håll oss heller inte ansvariga för det, utan det måste finnas en realism här”.

I svaret på vad Sida är och bör vara, ger Fallenius (2010-03-04) argumentet att synen på Sida kan problematiseras genom att liknas vid en bankverksamhet som bedriver sin verksamhet med hög risk:

”Man tror ju att vi är ett biståndsorgan som genomför bistånd, och det är helt fel, Sida är en bank och ska göra en riskanalys. Vi finansierar, och precis som andra banker ska vi göra en riskanalys. Problemet med Sida är ju att risknivån är gigantisk, för att det är ju så på det sättet, att ju mer angeläget biståndet är till ett land, desto mer riskfyllt är det. Det finns ju en klar korrelation mellan ökad risk och ökat behov” (Fallenius, 2010-03-04).

Även Generaldirektör Anders Nordström (2010-04-08) använder sig av en motsvarande liknelse för att gestalta hans bild av Sida:

”Ibland jämför jag oss med ett riskkapitalbolag, vi är ett investeringsbolag som söker bra investeringar. Och vi vill inte göra en ekonomisk vinst, utan vi vill göra en vinst i form av utvecklingsresultat. Och vi letar efter investeringar och vi är beredda att ta en viss risk och gör en bedömning om hur stor risk vi är villiga att ta. Men vi vill också ha en bra partner, för att säkerställa att det finns bra partner för genomförande eller som är med

som delfinansiär med detta. Så vi jobbar oerhört systematiskt med att se, både med svenska resurser men också med partner ute [i världen], svenska myndigheter, näringslivet, mer och mer” (Nordström, 2010-04-08).

Joakim Molander (2010-03-04) poängterar att synen på partnersamarbetet är oerhört viktig för att skapa långsiktiga förutsättningar för biståndresultat. Molanders bild av Sidas roll, är att hjälpa partnerlandet med att utforma ett rimligt utvärderingssystem och noga poängtera vikten för partnerlandet att fatta informationsgrundade beslut. Sida blir en mentor och ett bollplank, i den dialog som förs kring hur resultat ska tolkas och utveckling skall skapas.

6.3.2 Biståndsprofessionalism – ett tillräckligt svar på problematiken?

Att ge möjlighet och att lita på de biståndsarbetare som möter verkligheten ute i fält, är ett återkommande spår under intervjun med Magnus Lindell (2010-03-05). Biståndsprofessionen, med det ansvar och inflytande den innebär, anser han bygger på att Sida och dess medarbetare ska hålla en hög nivå gällande professionalism vid insatsplanering, för att säkerställa att nödvändiga insatser genomförs enligt givna strategier:

”Professionalism bör tvinga oss att även i det där institutionella projektet vara tydliga med att ställa upp vilka de förändringarna är och hur vi tänker oss att vi tänker följa dem. (...) Det är klart att vi även i ett institutionsutvecklingsprogram, om det nu handlar om att bygga upp en kompetent statistikmyndighet eller vad det nu är för någonting, måste kunna (...) hitta någon form av proxy på ’bidrar vi?’, ’kommer vi någonstans?’ i det här” (Lindell, 2010-03-05).

Även om Regeringen har en tydlig ambition om att försöka styra genom att ge riktlinjer för Sidas verksamhet, exempelvis vid utarbetandet av mål-medel-hierarkierna, har Sida en väldigt stor frihet inom ramarna för de fastslagna strategierna. Detta eftersom Sida avgör vilka insatser som ska stödjas, samt hur pengar ska fördelas inom ett bestämt verksamhetsområde. Som svar på det säger Molander (2010-03-04): ”Men det [stor frihet] tycker jag är helt rimligt eftersom det är ute på fält som man ser hur det ser ut och det handlar ju inte om vad Sverige vill utan om vad som finns i landet. Man måste lita på de människor som är längst ute i linjen och lita på att de har en analytisk förmåga att själva göra bedömningar utifrån de mer övergripande strategimålen”.

7. Analys

Analysavsnittet redovisar de tre delslutsatserna som kan härledas ur den empiriska studien, samt undersöker hur dessa förhåller sig till teoretisk forskning vilken bedrivits inom liknande områden.

7.1 Biståndsarbetets komplexitet leder till svårigheter i resultatstyrning

Den empiriska studien identifierar en djupgående komplexitet i Sidas verksamhet, bland annat då Sida, i egenskap av offentlig institution, måste tillgodose allmänhetens, regeringens, andra biståndsgivares samt mottagarländers önskemål samtidigt. Därutöver arbetar Sida både bilateralt och multilateralt, med flertalet olika insatsmodeller för det stöd de ger (exempelvis budget-, sektorbudget-, program-, och projektstöd). Detta innebär en problematik kring hur arbetet ska utföras, speciellt om inte samtliga givare har en samsyn beträffande biståndsverksamhetens utformning och risknivå.

Till följd av de långa arbetsleden på Sida finns även en problematik kring genomförandet av uppställda mål och strategier, samt att hantera ändringar av dessa ända ut i kapillärerna av Sidas organisation. Parisagendan och intensifierandet av resultatstyrningsagendan prioriteras högst upp i Sidas hierarkiska organisationsstruktur. Överföring av dessa värderingar till ett förändrat arbetssätt ute i fält är dock ingen självklarhet, eftersom förändringen inte nödvändigtvis upplevs som relevant för dessa fältarbetares dagliga arbete. Bland Sidamedarbetare finns de som upplever en motsättning mellan Parisagendan och de regeringskrav som ställs på Sida, även om de högst uppsatta verksamhetscheferna på Sida inte upplever en sådan motsättning.

Komplexiteten i Sidas biståndsverksamhet ligger sedermera till grund för resultatstyrningsarbetet som även det blir av komplex karaktär. Biståndsverksamhetens komplexa utformning föranleder en oklarhet beträffande kausaliteten mellan de mätindikatorer som kan användas och det eftersträvarsvärda biståndsresultatet. Det uppkommer ett dubbelt attribueringsproblem, där det dels är oklart vad en summa biståndspengar har medverkat till för resultat, samtidigt som det även är oklart hur andra faktorer har medverkat till resultatet. Det finns därmed en inneboende problematik i generering av resultatinformation som kommande beslut skall grundas på, samt problemet att den genererade resultatinformationen inte nödvändigtvis är rättvisande. Problematiken medför att flertalet Sidamedarbetare förmedlar känslan av bristande relevans i informationen som kan genereras av resultatstyrningssystem.

Sidas verksamhet karaktäriseras av en extern komplexitet i bemötande av de stora antal intressenters önskemål och i samordning med andra givare, samt en intern komplexitet vid uppställande av resultatindikatorer och genomförande av uppställda mål och strategier. Detta leder fram till delslutsats ett:

Sidas biståndsverksamhet är förenat med en flerdimensionell komplexitet som försvårar möjligheten att implementera resultatstyrning.

För delslutsats ett kan anknytning göras till tidigare teoretiskt forskning inom offentliga organisationer. I Johanssons avhandling (1995) behandlas problematiken för mjuka organisationer att hantera ett kompromissande mellan de många intressenters behov som offentliga institutioner måste tillgodose. Innebörden av detta stöds av vår empiriska studie. Intressenter kan identifieras som politiker, skattebetalare, mottagarländer samt anställda på Sida, vilka i slutändan ska genomföra det faktiska resultatstyrningsarbetet. Då samtliga intressenters behov ska beaktas, fordras ett kompromissande mellan dessa olika intressenter, vilket försvårar arbetet mot maximerad effektivitet. I praktiken innebär detta att ett aktivt och meningsfullt resultatstyrningsarbete är förenat med svårigheter i implementering.

Den flerdimensionella komplexiteten i Sidas biståndsverksamhet kan även anknytas till tidigare resultatstyrningsforskning. I enighet med forskning gjord av Van Thiel & Leeuw (2002) och Batterham (1995), finns det på Sida en problematik kring själva användandet av resultatstyrning. I och med att Sidas verksamhetsmål till stor del är långsiktiga, finns det en problematik i att de mätindikatorer som fastställts inte kan svara mot dessa långsiktiga mål på mer än ett indirekt sätt. Detta gör, allt annat lika, att en lägre korrelation mellan resultatindikatorer och resultat blir utfallet. Målindikatorer kan för Sida maximalt fastställas på outcome- eller outputnivå, vilket sedan är den information som kan ligga till grund för resultatstyrningsarbete för Sidas verksamhet på impactnivå, det vill säga de övergripande och långsiktiga målen.

Sammanfattningsvis är det oklart vilka praktiska konsekvenserna resultatstyrning medför på Sida. Sida står under problemet att de mätindikatorer som används inte är direkta avspeglningar av de effekter som önskas mätas, och såväl teoretisk forskning som den empiriska studien tyder på att indikatorer brister i relevans för verkligheten och därmed underminerar bidraget ett resultatstyrningssystem kan ge i praktiken. I vilken mån resultatstyrningssystemen utgör ett reellt komplement i Sidas resultatstyrningsarbete är däremot oklart, vilket väcker frågan kring varför resultatstyrning kontinuerligt har fått en så betydande roll i Sidas verksamhet.

7.2 Resultatstyrning som det naturliga alternativet

Svårigheten med resultatstyrning på Sida förhindrar inte en utbredd resultatfokusering, vilken istället ökat ytterligare under Gunilla Carlssons styrning. Det finns en vilja från regeringshåll att kontinuerligt sträva efter att effektivisera och förbättra Sidas verksamhet, och samtliga representanter från Sida poängterar att verkliga resultat är viktigast i biståndsarbetet. I syfte att svara mot strävan om kontinuerligt förbättrad effektivitet och resultat, är resultatstyrning den styrmetodik vilken använts på Sida sedan tidigare.

Metodiken används även av andra aktörer i Sidas omgivning och influenser i resultatstyrningsarbetet tas från såväl andra biståndsgivare som svenska myndighetskrav och internationella biståndstrender. Därmed fastslås delslutsats 2:

Resultatstyrning och resultatredovisning ses som det naturliga medlet för att effektivisera Sidas verksamhet, trots att biståndsverksamhetens komplexitet föranleder en djupgående problematik i dess implementering.

Förklaringsmodeller till delslutsats 2 står att finna i institutionell teori. Forskning bedriven av såväl Power (1994), Furusten (2007), Meyer & Rowan (1977), Johansson (1995) och Lindgren (2008) stödjer de empiriska resultat som här presenteras. Meyer & Rowan (1977) argumenterar för att organisationer uppkommer som reflektioner av rationaliserade institutionella regler och Sida kan därmed ses som en spegling av de rationaliserade regler som finns i Sidas institutionella omvärld. Att Sida har myndighetskrav på sig beträffande arbetet med uppföljning innebär att regeringen påverkas av institutionella trender inom den svenska offentliga statsförvaltningen. Power (1994) definierar vidare dagens samhälle som ett "audit society" där utvärdering anses nödvändigt i legitimeringssyfte. Att legitimitet skulle skapas med hjälp av en resultatstyrningsmodell grundar sig i att utvärdering har institutionaliserats som en social norm i samhället (Lindgren, 2008). Detta har medfört, att det för Sida blivit såväl naturligt som reglerat, att använda resultatstyrning som sättet att effektivisera verksamheten. Institutionell teori utgör således en förklaringsmodell till att arbetet med resultatstyrning på Sida fortgår på ett alltmer aktivt sätt trots de svårigheter resultatstyrning uppvisar i såväl genomförande som relevans.

Huruvida rationaliserade och förekommande regler i slutändan medverkar till att förbättra Sidas verksamhet är inte entydigt utifrån det empiriska materialet. Liksom resultatstyrningssystem institutionellt förväntas ge legitimitet åt en verksamhet, väcker detta frågan i vilken mån även det genererade resultatet bidrar med legitimitet. Sida arbetar med att mäta och utvärdera resultat med hjälp av resultatindikatorer, men första delslutsatsen visar att möjligheten till utvärdering kantas av flertalet komplikationer. Tidigare utvärderingssystem som SIRS och LFA har, med anledning av en rigid och icke tillräckligt anpassningsbar struktur, inte ansetts generera tillräckligt relevant information utan i huvudsak information utifrån icke verklighetsförankrade indikatorer. Det ter sig finnas en vilja att skapa och använda ett resultatstyrningssystem, även om de genererade resultaten inte alltid reflekterar den verkliga situationen. Detta leder till frågan huruvida den ökade fokuseringen på redovisning och styrning av resultat i slutändan genererar en bättre resultatutvärdering.

Detta gör även gällande, att det finns en problematik för Sida ifall de ämnar skapa ett resultatuppföljningssystem som, genom att metodiskt och systematiskt avspegla verkligheten, ska kunna

verka för beslutsfattande. Det finns en risk, att resultatredovisning blir ett självändamål, och att data samlas in för insamlandets skull snarare än att systemen kan verka som komplement för verksamheten. I vilken omfattning användandet av resultatstyrning i praktiken blir ”uppvisande av resultat för uppvisandets skull” eller verkligen effektiviserar verksamheten, har inte kunnat utredas utifrån detta empiriska material.

7.3 Instabilitet i användning av resultatstyrningssystem

Ovan beskriven analys skildrar hur Sidas verksamhet drivs av en inneboende strävan efter förbättring där resultatstyrning antas vara det lämpligaste sättet, trots att verksamhetens komplexitet försvårar möjligheten till att systemen får önskad effekt. Karaktären av Sidas verksamhet försvårar implementering av resultatstyrning och minskar även förutsättningarna för att systemen hålls stabila. Resultatstyrningssystem har uppvisat en kontinuerlig instabilitet, där tidigare införda resultatstyrningssystem har övergetts och modifierats för att sedan ersättas av nya system. Exempel står att finna i övergivna eller modifierade system såsom LFA och SIRS.

Den förekommande instabiliteten i Sidas arbetsmetodik påverkas bland annat av att Sida behöver tillgodose flertalet olika intressenters önskemål, från såväl biståndsgivare och Sveriges regering, och samtidigt beakta institutionella direkta och indirekta förutsättningar (såsom Parisagendan). När Sida byggt upp och implementerat resultatstyrningssystem historiskt, har systemen byggts på preferenser vilka historiskt varit instabila. Exempel på ändrade preferenser över tid är att biståndet de senaste årtiondena har ökat kraven på samordning, och att kontroll för biståndsprojekten i ökad grad skall ligga hos mottagarlandet eller motsvarande. Då framtida preferenser inte kan antas vara väsentligt mer stabila än de varit historiskt, leder detta fram till delslutsats 3:

Samtidigt som resultatstyrning ses som det institutionellt naturliga valet för att öka effektiviteten på Sida, ligger Sidas flerdimensionella komplexitet beträffande resultatstyrning rimligen till grund för den instabilitet som uppvisats i tidigare resultatstyrningssystem.

För delslutsats 3 kan teoretisk koppling göras till resultatstyrningsforskning inom såväl svensk som utländsk statsförvaltning. Sida uppvisar en instabilitet i resultatstyrningssystem, vilket antyder att Perrins (1998) och Sundströms (2003) forskning kring kontinuerligt uppbyggda och söderfallna system för resultatstyrning är av stor relevans för Sida. Tidigare erfarenheter på Sida har visat att även om resultatstyrningsarbetet och viljan att arbeta mot resultat har varit såväl kontinuerlig som ambitiös, har tidigare resultatstyrningssystem visat en klar indikation på instabilitet i form av såväl svårigheter i implementeringen som ett slutligt sönderfall. Detta gäller i viss mån ett system som LFA, men gestaltas tydligast med det interna, och i dagsläget avslutade, ratingsystemet SIRS.

På Sida är det tydligt att resultatstyrningsarbetet, trots uppmärksamhet och behandling i nya resultatstyrningsreformer, inte har fått fäste i form av ett stabilt och systematiskt sätt för uppföljning. Sidas resultatstyrningsreformer kan möjligtvis, på det sätt Brunsson & Olsen (1993) argumenterar, ses som aktiviteter ämnade för att öka den organisatoriska stabiliteten snarare än att verka för faktiskt organisatorisk förändring. Vidare har reformer ett inneboende värde i sig själva, och effekterna av reformerna är inte alltid det centrala i reformarbetet. Att reformer med enkelhet sätts igång, kan vara en orsak till att så få färdigställs (Brunsson & Olsen, 1993). Denna bild bekräftas på Sida av att tidigare resultatstyrningsformer på Sida stöpts om i mångtaliga olika skepnader, samtidigt som efterlevnadsgraden beskrivits som varierande och ofta låg.

Sidas resultatstyrningssystem fungerar som svaret på den sociala normen om att de förväntas basera sina beslut och följa upp sina beslut med ett systematiskt utvärderingssystem. Det faktum att systemet i sig möjligen inte har en definitiv relevans för verksamheten indikerar dock att det snarare är just strävan mot kontinuerligt bättre utvärdering som är sättet att utveckla Sidas arbete, och att resultatstyrningssystemen då snarare blir en biprodukt av denna strävan.

8. Slutsats

I följande avsnitt kommer anknytning att göras till de inledande frågeställningarna med redogörelse för uppsatsens huvudsakliga slutsatser, samt hur dessa utgör ett teoretiskt bidrag till forskning. Studien avslutas sedermera med förslag på vidare forskning.

8.1 Sammanfattande slutsatser

Studiens slutsatser ämnar besvara de frågeställningar vilka formulerats i uppsatsens inledning:

- ❖ *Vilken roll har resultatstyrning på Sida idag?*
- ❖ *Vilken roll kan resultatstyrning förväntas ha på Sida, givet karaktären av dess verksamhet?*

Genom empirisk granskning har komplexa förutsättningar för implementering och upprätthållande av resultatstyrningssystem uppmärksamats och gestaltats. Resultatstyrningssystem kan svårligen avspegla och omfatta hela Sidas mångfacetterade verksamhet, speciellt med tanke på att Sida behöver tillmötesgå flera olika målintressenter samtidigt. Utifrån denna granskning har det fastslagits att ***”Sidas biståndsverksamhet är förenat med en flerdimensionell komplexitet som försvårar möjligheten att implementera resultatstyrning”***.

Den flerdimensionella komplexiteten hindrar dock inte Sida från att tillämpa resultatstyrning. Inspiration från Sidas institutionella omgivning innebär att resultatstyrning ses som den institutionaliserade norm vilken Sida utövar i önskan om ökad effektivitet. Detta innebär att ***”Resultatstyrning och resultatredovisning ses som det naturliga medlet för att effektivisera Sidas verksamhet, trots att biståndsverksamhetens komplexitet föranleder en djupgående problematik i dess implementering”***.

Att resultatstyrning utgör en institutionell norm, innebär att det, oavsett eventuell verkansgrad, är ett givet effektivitetsmedel. Därmed finns det kontinuerliga förutsättningar för att förändra och överge resultatstyrningssystemen över tid, för att sedan anamma liknande system i modifierad form. Sett ur ett historiskt perspektiv, där tidigare resultatstyrningssystem modifierats eller övergetts, medför detta att ***”Samtidigt som resultatstyrning ses som det institutionellt naturliga valet för att öka effektiviteten på Sida, ligger Sidas flerdimensionella komplexitet beträffande resultatstyrning rimligen till grund för den instabilitet som uppvisats i tidigare resultatstyrningssystem”***.

Genom de tre delslutsatserna kan frågeställningarna anses besvarade. Resultatstyrning fastslås ha en betydelsefull och viktig roll på Sida, med anledning av att det anses vara det naturliga medlet för att uppnå effektivitet. Den roll resultatstyrning kan förväntas ha på Sida är dock beroende av huruvida Sida

lyckas utarbeta ett system som bidrar till ökad effektivitet. Studien har dock fastställt att resultatstyrningsarbetet på Sida uppvisar tendenser att vara ett evighetsdilemma. Likt Sisys rullar sin sten uppför en av dödsrikets branta kullar, för att gång på gång misslyckas och tvingas börja om igen, är Sidas resultatstyrningsarbete färgat av problematiken att deras resultatstyrningssystem kontinuerligt kommer överges, för att startas upp på nytt igen i modifierad form. Studien anger inte huruvida detta Sisysarbete innebär ett verkligt problem eller inte; kanske är det blott strävan mot förbättring och ökad effektivitet, snarare än en systematiserad uppföljning, som är det viktiga i skapandet av bästa möjliga biståndsresultat.

8.2 Förslag till vidare forskning

Nedan beskrivs de parallella analysspår vilka identifierats under uppsatsarbetets gång, men där otillräcklig empirisk data har förhindrat möjlighet till analys. I samband med besvarandet av frågeställningarna i studien, har nya frågor väckts beträffande resultatstyrningens metodik. Syftet med resultatstyrning kan antas vara positivt. Vilka förväntningar Sidamedarbetare har på det nya insatsbedömningssystem, och vilka förväntningar Sidamedarbetare har på resultatstyrning som arbetsmetodik, kvarstår dock att studeras. I vilken mån förväntas det nuvarande resultatstyrningssystemet leva kvar och bli en systematisk metodik för att bedöma och utvärdera Sidas insatser i framtiden? Därutöver kan en studie utforska hur det nya insatsbedömningssystemet specifikt ska kunna hållas stabilt och efterleva sina avsikter i framtiden. Detta innefattar en studie av hur det nya insatsbedömningssystemet övervakas, samt vilka åtgärder som tas för att försäkra sig om en kontinuerlig och framgångsrik användning.

Vidare anser uppsatsförfattarna att Sidamedarbetarnas kompetens måste tillvaratas för att främja en kontinuerligt lärande organisation. Forskning skulle kunna utreda hur utvärderings- och resultatstyrningssystem bidrar till ett sådant lärande. Inspiration kan här hämtas från Lindgren (2008) som beskriver utvärderingsförfarandet inom den offentliga sektorn som ett byråkratiskt ”monster” vilket, i egenskap av att vara en social norm, hindrar de anställda från att till fullo tillämpa sin professionella kompetens. Resultatstyrningssystem bör rimligtvis utformas med utgångspunkt i att maximera kompetensöverföring mellan olika individer. Vidare forskning skulle kunna utreda hur Sida arbetar med aktiv och passiv kompetensöverföring, såväl inom organisationen som utanför organisation med alla dess intressenter.

Ett annat spår för vidare forskning är att undersöka i vilken grad insatsbedömningssystem på Sida har en reell påverkansgrad på Sidas verksamhet. För att den enskilda biståndsmedarbetaren ska ha möjlighet att hantera resultatstyrningsproblematik, måste biståndsarbetsares tillåtas utrymme för egen bedömning. Detta

indikerar att resultatstyrningssystem maximalt kan fungera som ett komplement till biståndsarbetarens erfarenhet och kompetens. Hur resultatstyrningssystem förhåller sig till den enskilda biståndsmedarbetarens bedömning utgör ytterligare ett förslag på vidare forskning.

9. Källförteckning

Tryckta källor

Alvesson, M. & Sköldberg, K. (1994): *Tolkning och reflektion: Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur AB.

Batterham, R. (1995): *How can we argue with performance indicators?*. University of Melbourne: Center for Health Program Evaluation.

Bernstein, D.J. (1999): "Comments on Perrin's effective use and misuse of performance measurement", *American Journal of Evaluation*, vol. 20/nr 1 (s.85-93).

Brunsson, N. & Olsen, J.P. (1993): *The Reforming Organization*. London and New York: Routledge.

Bryman, A. & Bell, E. (2007): *"Business Research Methods"*. Oxford: Oxford University Press.

Brytting, T. (1991): *Organizing in the Small Growing Firm*. Stockholm: Ekonomiska Forskningsinstitutet på Handelshögskolan.

Ekonomistyrningsverket (2003): *Resultatanalys för nybörjare*.

Feller, I. (2002): "Performance Measurement Redux", *American Journal of Evaluation*, vol. 23/nr 4 (s.435-452).

Frankfurt, H.G. (1958). "Peirce's Notion of Abduction", *The Journal of Philosophy*, vol. 55/nr 14 (s.593-597).

Furusten, S. (2007): *Den institutionella omvärlden*. Malmö: Liber AB.

Jacobsson, B. & Sundström, G. (2001): *Resultat utan lärande? Erfarenheter från tre decennier av resultatstyrning*. Stockholm: Score rapport 2001:15.

Johansson, S. (1995): *Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer*. Göteborgs universitet: Centrum för forskning om offentlig sektor.

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009): *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur AB.

Lindgren, L. (2008): *Utvärderingsmonstret*. Lund: Studentlitteratur AB.

Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977): "Institutionalized organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*, vol. 83/nr 2 (s.340-363).

Patel, R. & Davidson, B. (2003): *Forskningsmetodikens grunder*. Lund: Studentlitteratur AB.

Perrin, B (1998a): "Effective use and misuse of performance measurement", *American Journal of Evaluation*, 1998, vol. 19/nr 3 (s.367-379).

Power, Michael (1994): "The Audit Society", i Hopwood, A.G. & Miller, P., red. (1994): *Accounting as a social and institutional practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rabo, A. (1995): "Utvärdering som moderna ritualer", i Rombach, B. & Sahlin-Andersson, K., red. (1995): *Från sanningssökande till styrmedel*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.

Rombach, B. (1991): *Det går inte att styra med mål!*. Lund: Studentlitteratur.

Rombach, B. & Sahlin-Andersson, K, red. (1995): *Från sanningssökande till styrmedel*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.

Rombach, B. (1995): "Utvärderandets baksida", i Rombach, B. & Sahlin-Andersson, K., red. (1995): *Från sanningssökande till styrmedel*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.

Sundin, E. (1995): "Utvärdering och legitimitet", i Rombach, B. & Sahlin-Andersson, K., red. (1995): *Från sanningssökande till styrmedel*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.

Sundström, G. (2003): *Stat på villovägar*. Edsbruk: Akademitryck AB

Van Thiel, S. & Leeuw, F.L. (2002): "The performance paradox in the public sector", *Public Performance & Management Review*, vol. 25/nr 3 (s. 267-281).

Winston, J.A. (1999): "Performance indicators – Promises unmet: A response to Perrin", *American Journal of Evaluation*, vol. 20/nr 1 (s.95-99).

Webbaserade källor

Andrén, U., Andrén, G., Bjerninger, J., Kühnel, K., Magnusson, H. (2009-12-15). *Brev från Operations*. Tillgänglig från: <<http://www.sida.se/Global/Nyheter/Brev%20fr%c3%a5n%20Ac%20Operations.pdf>> [hämtad 2010-02-25]

Carlsson, C. (2010-04-18). *Jag kommer att fortsätta reformera Sveriges bistånd.* Tillgänglig från: <<http://www.dn.se/debatt/jag-kommer-att-fortsatta-reformera-sveriges-bistand-1.1079078>> [hämtad 2010-04-25]

DAC (2000). *Result Based Management in the Development Cooperation Agencies: a review of experience.* Tillgänglig från: http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en_21571361_34047972_31950682_1_1_1_1,00.pdf [hämtad 2010-05-16]

Forsberg, B. (2010-04-20). *Biståndsministern försöker tysta kritikerna.* Tillgänglig från: <<http://www.dn.se/debatt/bistandsministern-forsoker-tysta-kritikerna-1.1080929>>. [hämtad 2010-04-25]

Glaser, B.G., Strauss, A.L. (2009). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research.* New Jersey: Transaction Publisher. Tillgänglig från: <<http://books.google.co.uk/books?hl=sv&lr=&id=rtiNK68Xt08C&oi=fnd&pg=PA1&dq=glaser&ots=UTATRp-H-O&sig=uLjq7IHTgwuat7GgPTew6P6O-D4#v=onepage&q&f=false>> [hämtad 2010-04-05]

Karlsmark, L. (2009-12-23). *"Carlssons krav är groteska".* Tillgänglig från: <<http://www.nyhetspressen.se/486961.html>> [hämtad 2010-02-25]

Regeringskansliet (2008). *Internationellt bistånd i förvandling.* Tillgänglig från: <<http://www.sweden.gov.se/sb/d/10036/a/106677>> [hämtad 2010-04-03]

Sida (2009a-06-09). *Humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete.* Tillgängligt från: <<http://www.sida.se/Svenska/Bistand--utveckling/Detta-ar-svenskt-bistand/Tva-sorters-bistand/>> [hämtad 2010-04-03]

Sida (2009b). *God Jul, Gunilla Carlsson (Julhälsning från de anställda till Gunilla Carlsson).* Tillgänglig från: <www.missioncouncil.se/download/18.../GOD_JUL_GC.pdf> [hämtad 2010-02-25]

Sida (2009c-06-16). *Om oss: Vår organisation.* Tillgänglig från: <<http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Organisation/>> [hämtad 2010-04-03]

Sida (2009d-06-24). *Sida disponerar hälften av Sveriges biståndsbudget.* Tillgängligt från: <<http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Budget/>> [hämtad 2010-04-03]

Sida (2009e-06-16). *Så arbetar vi.* Tillgänglig från: <<http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Sa-arbetar-vi/>> [hämtad 2010-04-03]

Sida (2009f-06-16). *Så styrs vi.* Tillgänglig från: <<http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Sa-styrs-vi/>>. [hämtad 2010-04-03]

Tham, C., Göransson, B. (2010-04-03) *Sverige måste återta sin roll som biståndsnation.* Tillgänglig från: <<http://www.dn.se/debatt/sverige-maste-aterta-sin-roll-som-bistandsnation-1.1072048>> [hämtad 2010-04-25]

Intervjuer

Bjerninger, J. (2010). Avdelningschef för Långsiktigt programsamarbete inom Operations. Stockholm, 2 mars.

Carlquist, M. (2010). Teamchef för Sudan och Somalia. Stockholm, 19 mars.

Fallenius, A. (2010). Sida direktör. Stockholm, 4 mars.

Lindell, M. (2010). Avdelningschef för Operations. Stockholm, 5 mars.

Lundell, P. (2010). Projektledare för ”Så arbetar Sida”. Stockholm, 2 mars.

Molander, J. (2010). Avdelningschef för Sekretariatet för Utvärdering. Stockholm, 4 mars.

Nordström, A. (2010). Intervju med Sidas Generaldirektör. Stockholm, 8 april.

Sidamedarbetare (2010). Resultatansvarig Sidamedarbetare. Stockholm, 24 februari.