



03
2022

**HUR FÖRÄNDRA VÄRLDEN?
EN ANTOLOGI OM FÖRÄNDRINGSTEORIER I BISTÅNDET**

Kim Forss och Nümi Östlund (redaktörer)

Hur förändra världen? En antologi om förändringsteorier i biståndet

Númi Östlund och Kim Forss (redaktörer)

Rapport 2022:03

till

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)

Vänligen referera till denna rapport som: Númi Östlund och Kim Forss (red.) (2022), *Hur förändra världen? En antologi om förändringsteorier i biståndet*, EBA Rapport 2022:03, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Sverige

Denna rapport kan nedladdas gratis på: www.eba.se

Rättigheterna för detta arbete följer Creative Commons Attribution 4.0 International License. Licensen kan läsas här: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

ISBN 978-91-88143-85-3

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2022

Omslagets design av Julia Demchenko

Innehållsförteckning

EBA:s förord 1

Skribenter 2

Introduktion 7

Númi Östlund och Kim Forss

FÖRÄNDRINGSTEORIER I BISTÅNDET IGÅR OCH IDAG 23

**Förändringsteorier på Sida: en utgångspunkt för
planering, uppföljning och rapportering 24**

Henrik Nordström och Rebecca Heine

**Dags igen? Lärdomar från tidigare försök att mäta
biståndets resultat 57**

Janet Vähämäki och Númi Östlund

**Synen på utveckling, förändring och ägarskap i svensk
biståndspolitik – en tillbakablick..... 86**

Jonas Ewald och Lennart Wohlgemuth

**Är en semantisk magnet ett bra styrningsverktyg? En
historisk utforskning av förändringsteorins inneboende
spänningar 113**

Hilde Reinertsen

FÖRÄNDRINGSTEORIER I PRAKTIKEN 150

**Erfarenheter från Finland: Tematiska förändringsteorier
för att bidra till Agenda 2030 151**

Suvi Virkkunen och Alva Bruun

International IDEAs förändringsteori – en modell för svenskt bistånd?..... 181

Joakim Molander och Wolfgang Biersack

Förändringsteori som strategiskt verktyg för hållbarhet inom IKEA..... 225

Jens Andersson

En not om EBAs förändringsteori 245

Jan Pettersson

Mellan radikalt och realistiskt: biologisk mångfald, transformation och utvecklingsamarbete..... 258

Tilman Hertz

Att stödja institutioner: tydliggöra mål och utveckla förändringsteorier 287

Adam Pain

ATT ARBETA MED FÖRÄNDRINGSTEORIER 326

Användning av adaptiv förändringsteori i sviktande och konfliktdrabbade miljöer 327

Léonie Borel, Julian Brett och Erik Bryld

Effektutvärdering med förändringsteori: en fyrstegsguide 357

Markus Burman

Sidas interna förändringsarbete – tre organisationspedagogiska perspektiv 392

Aron Schoug Öhman, Viktoria Rubin och Jon Ohlsson

Tidigare EBA-rapporter 429

EBA:s förord

Biståndet måste uppnå resultat, det ska bidra till en positiv förändring för människor som lever i fattigdom och förtryck. Frågan om hur en sådan förändring ska åstadkommas har följt det svenska biståndet sedan starten på 1960-talet. Svaren har varit många, precis som de olika metoder eller modeller som använts för att styra och planera verksamheten.

Sedan ett antal år är ”förändringsteori” den vanligaste modellen för Sida och andra myndigheter att övergripande beskriva hur de ska uppnå de mål regeringen formulerar. Normalt sett utvecklas också enskilda förändringsteorier för alla de projekt och insatser som ska bidra till strategin.

Vikten av att förstå förändringsteorier, som en central del av biståndet, är utgångspunkten för denna antologi. Med dess olika perspektiv hoppas vi att det finns något av intresse för många läsare, hos statliga aktörer som Utrikesdepartementet och Sida, hos partnerorganisationer och inom akademien. Samlat ger antologin bilden av förändringsteori som ett potentiellt värdefullt verktyg för planering, lärande och utvärdering. Samtidigt visar flera texter att det är viktigt att närma sig metoden med en tydlig bild av vad man vill uppnå och hur man bidrar till konstruktivt lärande kring resultat och förändring. Risken är annars att metoden leder till betungande administrativa uppgifter som inte bidrar till verksamheten.

Arbetet med rapporten har genomförts av en redaktion under ledning av Kim Forss och Númi Östlund. Analys och slutsatser är författarnas egna.

Göteborg i augusti 2022



Helena Lindholm

Skribenter

Jens Andersson har över 20 års erfarenhet av att leda strategiutveckling, uppföljning och utvärdering i skärningspunkten mellan näringsliv, filantropi och utvecklingsamarbete. Sedan 2019 är han ansvarig för uppföljning, utvärdering och lärande på IKEA Social Entrepreneurship i Nederländerna. Jens har en doktorsexamen i ekonomisk historia från Lunds universitet.

Wolfgang Biersack är Monitoring & Reporting Officer på International IDEA. Han har erfarenheter inom områden som Mapping, Outcome Harvesting, and Monitoring och utvärdering. Innan han började på International IDEA arbetade Wolfgang för UNODC och UNOPS i Myanmar. Wolfgang har en magisterexamen i samhällsvetenskap i utveckling och internationella relationer från Aalborg Universitet.

Léonie Borel är konsult vid Tana Copenhagen och har erfarenhet av demokrati och styrning, den humanitära sektorn, flyktingar och asylsökandes rättigheter och försörjningsmöjligheter. Hon har arbetat med flera stora och komplexa utvärderingar för Sida, Danmarks Utrikesministerium och World Food Programme.

Julian Brett är en senior utvecklingskonsult vid Tana Copenhagen med över tjugofem års erfarenhet av utvecklings- och stabiliseringsuppdrag i sviktande och konfliktrabbade länder.

Alva Bruun är Policy Officer vid den Europeiska utrikestjänsten. Innan EU arbetade hon som seniorrådgivare på Utrikesministeriet i Finland med utveckling- och människorättsfrågor, inklusive resultatstyrning. Hon har tidigare erfarenhet av FN:s utvecklingsprogram i Malaysia samt privata sektorn och medborgarorganisationer, inklusive i Afrika.

Erik Bryld är vd för Tana Copenhagen. Han har genomfört utvärderingar, forskning och designuppdrag i sviktande och konflikttrabbade länder i över tjugo år.

Markus Burman är utredningssekreterare på EBA. Markus har i sin tidigare karriär som konsult varit specialiserad på utvärderingsfrågor, näringspolitik, jämställdhetsfrågor och miljöfrågor och har varit projektledare för ett stort antal utvärderingar och utredningar på uppdrag åt såväl regering som myndigheter.

Jonas Ewald PhD, lektor Freds- och Utvecklingsforskning, Linnéuniversitetet, Programansvarig för masterprogrammet Peace and Development Work. Tidigare föreståndare för Centrum för Afrikastudier, GU. Forskar om utmaningar för demokrati, konflikter/fredsprocesser och utveckling med fokus på Storasjöområdet/Östafrika, samt biståndspolitik.

Kim Forss är ledamot i Expertgruppen för biståndsanalys. Han har en doktorsexamen från Handelshögskolan i Stockholm och har sitt företag (Andante – tools for thinking AB) som bas för forskning, utbildning och praktiskt genomförande av utvärderingar. Kim har arbetat med utvärdering inom den svenska förvaltningen och näringslivet, internationellt och inte minst flera FN-organ och har skrivit ett flertal böcker om utvärdering och vetenskaplig metod. Han har varit ordförande i den svenska utvärderingsföreningen ledamot i Europeiska utvärderingsföreningens styrelse.

Rebecca Heine arbetar med resultatrapportering och styrningsfrågor på Sida och har en masterexamen i statsvetenskap från Uppsala universitet. Hon är praktikant vid Sidans enhet för verksamhetsstyrning våren 2022.

Tilman Hertz är forskare vid Stockholm Resilience Center (SRC) vid Stockholms universitet. Hans arbete fokuserar på analys av orsakssamband i komplexa adaptiva system, som socio-ekologiska system, och utvecklingen av komplexitetsmedvetna förändringsteorier.

Joakim Molander har 20 års erfarenhet av internationellt utvecklingssamarbete från olika befattningar på Sida, de svenska ambassaderna i Rwanda och Bosnien och Hercegovina och är idag Head of Budget and Programme Performance på International IDEA. Han har genomfört över 20 utvärderingar inom den svenska utbildningssektorn, två gånger varit chef för utvärderingsfunktionen på Sida och representerat Sverige i Biståndsnämndens (DAC) utvärderingsnätverk. Han är en av tio ledamöter i EBAs styrelse. Joakim har en doktorsexamen i filosofi från Åbo Akademi.

Henrik Nordström är handläggare på Sidas enhet för verksamhetsstyrning. I sin yrkesroll arbetar han med Sidas styrning- och ledningsprocesser med inriktning på att effektivisera och utveckla myndighetens resultatrapportering och uppföljning. Henrik har en examen i statsvetenskap från Uppsala universitet.

Jon Ohlson är professor i pedagogik vid Institutionen för pedagogik och didaktik, Stockholms universitet. Han forskar och undervisar om organisationspedagogik och lärande i arbetslivet, med särskild inriktning mot kollektivt lärande i team och organisationer. Hans forskning inom detta område inleddes under tidigt 1990-tal och han har sedan dess publicerat sig vetenskapligt och gett ut flera böcker som också är avsedda att stimulera till praktisk utveckling i organisationer.

Adam Pain har arbetat med Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU) i Kabul sedan grundandet 2001. Han är för närvarande en del av ett forskarteam som leds från School of Oriental and African Studies, London. Sedan 2006 har han varit deltidsforskare vid Institutionen för stads- och landsbygdsutveckling vid Sveriges Lantbruksuniversitet.

Jan Pettersson är kanslichef på EBA. Innan dess har han bland annat varit forskare vid Uppsala universitet, och Stockholms universitet, med utvecklingsekonomi som främsta forskningsområde. Jan har en doktorsgrad i nationalekonomi från Stockholms universitet.

Hilde Reinertsen är en tvärvetenskaplig samtidshistoriker verksam vid Oslo Universitet. Hon leder för närvarande ett projekt om verktyg och praxis för revision och utvärdering. Hilde har tidigare undersökt framväxten av den "blå ekonomin" och institutionaliseringen av biståndsutvärdering och uppföljning i Norge.

Viktoria Rubin är doktorand vid institutionen för pedagogik och didaktik på Stockholms universitet, med en yrkesbakgrund inom HR och ledarskapsutveckling. Hennes forskning handlar om hur organisationer påverkas av den ökade flexibiliteten på arbetsmarknaden, när organisationsmedlemmar byts ut i en allt snabbare takt. Viktorias avhandlingsprojekt fokuserar specifikt på hur interimsschefer bidrar till organisationers lärande och utveckling.

Aron Schoug Öhman är doktor i pedagogik och verksam som forskare och lärare vid institutionen för pedagogik och didaktik på Stockholms universitet. Han forskar om organisering och kollektiva lärprocesser inom olika typer av organisationer. Bland annat har han intresserat sig för ideella föreningar samt storskaliga kreativa samarbeten, till exempel inom konstnärliga

närings- och innovation. Vid sidan av sin forskning arbetar han med utveckling av organisation och ledarskap i offentlig, privat och ideell sektor.

Suvi Virkkunen är chef för kunskapsutveckling och opinionsbildning på Röda Korset i Finland. Dessförinnan arbetade hon som enhetschef för kvalitet och resultat vid finska Utrikesministeriets avdelning för utvecklingspolitik, ansvarig för resultatstyrning och som senior rådgivare för utvecklingspolitik. Hon har tidigare arbetat för olika nätverk inom det civila samhället, bland annat på EU-nivå och global nivå, samt i Finlands utvecklingspolitiska kommitté.

Janet Vähämäki är teamledare och senior forskare på Stockholm Environment Institute (SEI) och Stockholms Centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE), samt ledamot i EBA. Janet har 30 års erfarenhet av utvecklingssamarbete, bland annat från Sida, UD, Rädda Barnen och konsultverksamhet. Hon har skrivit sin doktorsavhandling om resultatmätningar i svenskt utvecklingssamarbete och bedriver forskning på området.

Lennart Wohlgemuth PhD h.c., senior rådgivare i Global Utmaning. Tidigare gästprofessor vid Göteborgs universitet i svensk och europeisk utvecklingspolitik, chef för Nordiska Afrikainstitutet och avdelningschef på Sida. Publicerat omfattande kring biståndspolitik och utveckling.

Númi Östlund är utredningssekreterare på EBA. Han har tidigare arbetat med utvärdering och granskning av svenskt bistånd, framförallt med fokus på risk och finansiell effektivitet. Han har också arbetat på Riksrevisionen, med granskningar av biståndsbudgetering, multilateralt bistånd och valutafrågor.

Introduktion

Númi Östlund och Kim Forss

De senaste tio–femton åren har begreppet förändringsteori (Theory of Change) kommit att användas i olika sammanhang för planering, genomförande och utvärdering av insatser av olika slag. Användningen av begreppet sker på många sätt och med olika syften, och det har blivit väldigt vanligt inom såväl svenskt som internationellt bistånd och utvecklingssamarbete. Förändringsteori kan sägas ha blivit en så kallad *semantisk magnet* – ett abstrakt begrepp som drar till sig närliggande begrepp och tar över, ersätter och kopplas samman med ett eller flera av dem. När användningen av ett nytt begrepp växer så explosionsartat är skeptisk och kritisk reflektion påkallad.

Samtidigt är det utan tvekan så att begreppet förändringsteori fyller en funktion; det finns en stor efterfrågan på det som denna semantiska magnet uppfattas stå för. Det behovet ska tas på allvar. I den här antologin har vi samlat ett antal skribenter som både diskuterar och prövar begreppet och analyserar dess användning. De visar på svenska och internationella erfarenheter, inom utvecklingssamarbete och från några andra områden och organisationer. Vi hoppas det ska bidra till en klok och praktisk användning av förändringsteorier.

I det här inledningskapitlet skisseras bakgrunden till användningen av förändringsteorier inom utvecklingssamarbete och vi presenterar antologins struktur, de olika kapitlens innehåll och några övergripande slutsatser. Alla läsare har inte användning för allt, men vi hoppas att de flesta ska hitta åtminstone något eller några bidrag som passar just dem. Det är dock ingen bok att läsa från pärm till pärm.

Några reflektioner över begreppet

Först några inledande ord om begreppet förändringsteori – det består av två delar: förändring och teori. Vad menas med ”teori” i det här sammanhanget? Det är inte helt klart men vi tycker oss se framför allt fyra olika betydelser.

1. Först och främst avses en vetenskaplig grund för det som insatsen syftar till, oftast i form av en kausal utsaga. Vidtas åtgärderna a, b och c så finns det vetenskapliga belägg för att x, y och z kommer att hända. Ibland syns begreppet evidensbaserad förändringsteori. Det tolkar vi som att kunskapen antas bygga på vetenskaplig metod.
2. Det är ju inte allt som blir föremål för vetenskaplig undersökning och det kan finnas många områden där man bygger upp beprövad erfarenhet kring ’vad som fungerar’. Även sådan kunskap kan komma till uttryck i en förändringsteori.
3. Inom biståndspolitiken likaväl som på andra områden startas insatser som är innovativa och där man prövar sig fram med nya sätt att lösa problem och angriper problem som inte uppmärksammats förr.¹ Då finns det vare sig forskning eller beprövad erfarenhet att bygga förändringsteorier på. Istället kan man uttrycka hypoteser kring förväntade effekter; om varför åtgärderna a, b och c kan förväntas leda till effekterna x, y och z. Sådana hypoteser är förstås kunskapsmässigt en helt annan sak än vetenskapligt belagda teorier och beprövad erfarenhet (Rondinelli 1993).

¹ Att vara innovativ är också en del av det förvaltningspolitiska målet, som omfattar all statlig verksamhet: ”En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.” Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10FiU:38, rskr. 2009/10:315).

4. Slutligen finns det exempel på förändringsteorier som varken har sin grund i vetenskap, beprövad erfarenhet eller hypoteser som kan vägleda genomförande. Det är snarare fromma förhoppningar om kausala samband mellan en politik, en intervention och dess effekter.

Den semantiska magneten förändringsteori drar till sig alla dessa men det är stor skillnad på dem. Det är även viktigt att inse att vetenskapen inte alltid har ett givet svar på hur ett problem ska lösas, det finns ofta konkurrerande teorier som motsäger varandra.

Den andra delen av begreppet förändringsteori är just ”förändring”. Här behandlas huvudsakligen två aspekter, vad som orsakar förändring och hur förändring går till.

Oftast är det kausala sambandet, frågan om vad det är som orsakar en viss förändring, som står i centrum. I alla faser av en verksamhet, från planering via genomförande till kontroll och utvärdering, reses frågan om vad det är som åstadkommer förändring. Begreppet kausalitet har en lång historia och utvecklas fortfarande teoretiskt och praktiskt (Losee, 2011). I många sammanhang är kriteriet att någonting – en orsak – är en nödvändig och tillräcklig förutsättning för en effekt – för att man lyckas åstadkomma förändring.

I praktiken har samhällsförändringar flera olika orsaker – multipel kausalitet. För att göra det ännu mera komplext – och samtidigt mer realistiskt och verklighetsnära – kan man tala om så kallade kausala paket, som var för sig innehåller potentiella orsaker till förändring (Petersson och Sandahl, 2016).

Analys av kausala samband kan förklara varför förändring sker, men det är lika viktigt att förstå hur förändring sker. Som alla erfarit sker förändring ibland plötsligt och snabbt, ibland går förändring långsamt och stabilt (Levinthal, 1998). Det finns även så kallade ’tipping points’, det innebär att systemet som avses förändras är trögt och det syns inte några effekter av olika förändringsförsök, men så plötsligt nås en punkt där all förändring sker på en gång. Under de senaste decennierna har det blivit uppenbart att många ekologiska

system har sådana egenskaper. En annan viktig egenskap är om förändringen är reversibel eller ej. Både planering och genomförande bör påverkas av kunskap om det – så att säga – finns en väg tillbaka. Det är också skillnad på omfattningen och djupet av förändring. När organisationer förändras kan det vara relativt enkelt att tillägna sig ny teknik, skapa regler och rutiner, men att ändra grundläggande värderingar och attityder, att utveckla organisationskulturen, är en förändring av annan dignitet. Kunskap om 'förändringens anatomi' (Woolcock, 2009; Forss, 2021) är en viktig del i att arbeta med förändringsteori.

Förändringsteori inom biståndet

Den svenska regeringen beslutade 2017 att genomförandet av det svenska biståndet ska utgå från förändringsteorier (Regeringen 2017). När Sida och andra myndigheter ska genomföra de regeringsbeslutade strategier som styr det svenska biståndet ska de ta fram en eller flera förändringsteorier. De ska beskriva hur myndigheterna tänker sig att det svenska biståndet ska bidra till den förändring som regeringen efterfrågar. Det kan, till exempel, handla om hur det svenska biståndet ska bidra till minskad fattigdom i ett partnerland. När sedan genomförande organisationer ska planera sina insatser, inom varje strategi, ska även de utveckla en förändringsteori för sin specifika verksamhet.

Även om förändringsteori som begrepp och arbetssätt är tillräckligt betydande för biståndet för att vara ämne för en (eller flera) antologier finns det ytterligare motiv bakom just denna publikation.

I slutet av 2020 publicerade Statskontoret och Ekonomistyrningsverket (ESV) en rapport om regeringens styrning av biståndet och Sidas interna styrning och kontroll. Ett viktigt tema i rapporten var just de förändringsteorier som Sida ska ta fram för sin verksamhet. Även om myndigheterna slår fast att regeringens styrning är så ofokuserad att det är svårt att avgöra vad som faktiskt är prioriterat i svenskt bistånd, så är en av slutsatserna också att Sida bör utveckla arbetet med förändringsteorier (Statskontoret och ESV 2020).

Statskontoret och ESV menar att Sida bör utveckla arbetet med förändringsteorier för genomförandet av regeringens strategier på ett sätt som stödjer lärande, evidens, uppföljning och rapportering.

Den rekommendation som Sida fick av Statskontoret och ESV var en direkt bidragande faktor till att EBA startade arbetet med den här antologin. I diskussioner om Sidas utmaning att utveckla sitt arbete konstaterade Expertgruppen att det fanns en mängd olika utmaningar och perspektiv som borde belysas. Dels att det finns olika ingångar till användandet av förändringsteorier, och dels att det finns en viktig diskussion om såväl praktiska som teoretiska perspektiv. För att fånga dessa olika frågor på ett samlat sätt föll valet på en antologi.

Under arbetet med antologin publicerade också Riksrevisionen en granskning av Sidas arbete med att välja såväl samarbetspartners som biståndsform (Riksrevisionen 2022). Granskningen frågade sig helt enkelt hur Sida kom fram till vilken samarbetspartner man skulle välja i en viss kontext, och på vilket sätt myndigheten skulle utforma sitt stöd (till exempel gåvobistånd, garantier, etc.). Riksrevisionen konstaterade att på det övergripande planet ska Sidas val av partners motiveras av en tydligt formulerad förändringsteori för den specifika verksamheten.

Riksrevisionen tyckte dock inte att Sida varit tydliga med hur de gjort sina prioriteringar och strategiska vägval. Det var inte heller klart om tidigare resultat och lärdomar påverkat hur myndigheten väljer partners för insatser. Även Riksrevisionen rekommenderar Sida att utveckla arbetet med just förändringsteorier. De trycker bland annat på att arbetssättet måste tas upp av hela myndigheten. Men Riksrevisionen varnar samtidigt för att arbetet inte får blir för administrativt krävande.

Det svenska biståndet styrs alltså av regeringen med särskilda strategier. Inför 2022 bestod denna styrning av 31 geografiska strategier (länder eller regioner) och 12 tematiska strategier.² Varje strategi ska operationaliseras av den eller de myndigheter som ansvarar för genomförandet. Som en del av detta ska alltså förändringsteorier formuleras. Det handlar om att beskriva hur det svenska biståndet kan bidra till de mål som regeringen beslutat för det specifika landet eller tematiska området. Som beskrivs ovan har Statskontoret, ESV och Riksrevisionen alla uttalat att Sidas arbete med just detta behöver utvecklas. Mot den bakgrunden har den här antologin ett särskild fokus på förändringsteorier på en mer övergripande nivå. Det betyder dock inte att texterna inte också är relevanta i relation till det arbete med förändringsteorier som pågår i alla de tusentals insatser som finansieras av svenskt bistånd varje år.

En antologi i tre delar

Antologin är uppdelad i tre delar, som beskriver tre olika teman. Dessa tre teman fångar vad förändringsteorier är och hur de kommit att utvecklas till dagens modell, hur olika aktörer använder förändringsteorier för att beskriva sin verksamhet och hur de kan användas för lärande och utvärdering i biståndet.

I den första delen ”**Förändringsteorier i biståndet igår och idag**” ges en introduktion till hur förändringsteorier används av Sida idag samt tidigare arbetssätt hos såväl Sida, dess föregångare och den norska systerorganisationen Norad. Avsnittet belyser också frågor om i vilken mån förändringsteorier verkligen är något nytt inom biståndet, och vad dagens biståndsaktörer kan lära av historien.

² Budgetproposition 2022, UO7, sid 57–58. Utöver dessa strategier finns också multilaterala organisationsstrategier. Dessa omfattas dock inte av kraven på förändringsteorier.

I ett inledande kapitel (kapitel 2) beskriver *Henrik Nordström och Rebecca Heine* hur Sida arbetar med förändringsteorier idag. Författarna, som arbetar på Sida, ger oss en förståelse för hur myndigheten utvecklat sina processer sedan regeringen 2017 beslutade om förändringsteorier för alla bilaterala strategier. Texten belyser den nuvarande styrningen, och det arbetssätt som Sida satt på plats för att utveckla förändringsteorier för de strategier som myndigheten ansvarar för. Nordström och Heine beskriver hela processen från start till mål, med exempel från Bolivia och Guatemala.

Antologins första del innehåller ytterligare tre kapitel, som alla på olika sätt belyser hur förändringsteorier som modell vuxit fram i det svenska och internationella biståndet. *Janet Vähämäki och Númi Östlund* beskriver i sin text (kapitel 3) hur Sida och myndighetens föregångare arbetat tidigare med så kallade ”resultatinitiativ”. De syftade till att skapa arbetssätt för uppföljning och rapportering av resultat – för såväl återrapportering som intern styrning och lärande. De argumenterar i sin text för att flera lärdomar kan dras från tidigare initiativ, som alla lades ner efter ett par år utan ha förändrat myndighetens arbete i någon större omfattning.

Att det är viktigt att lära av historien är också temat i kapitel 4, skrivet av *Lennart Wohlgemuth* och *Jonas Ewald*. De beskriver kopplingen mellan förändringsteori och den underliggande synen på utveckling, och hur detta utvecklats sedan det svenska biståndets start. De argumenterar också för att förändringsteorier utan ett tydligt lokalt ägarskap inte kan leda till varaktig förändring.

Den första delen av antologin avslutas av *Hilde Reinertsen*, som i sin text (kapitel 5) beskriver förändringsteoriernas historia och släkträd. Genom att beskriva hur förändringsteorier som arbetssätt växt fram ger hon oss en förståelse för hur modellen kopplar till, och liknar, tidigare arbetssätt inom biståndet (som LFA, RBM, etc.). Texten belyser flera av de frågor som ligger till grund för antologin, och som också på olika sätt tas upp i efterföljande kapitel. Det handlar till

exempel om spänningar mellan flexibilitet och rigiditet samt mellan att formulera strategiska mål och kunna ha konkreta mätbara resultat.

Antologins andra del, **Förändringsteorier i praktiken**, samlar fyra kapitel som beskriver hur förändringsteorier används av andra aktörer inom bistånd och utveckling (Finland, International IDEA, IKEA och EBA), och två kapitel som diskuterar förändringsteorier för olika typer av tematisk verksamhet (institutioner och biologisk mångfald). Den röda tråden för dessa sex texter är att de belyser hur man kan använda förändringsteorier, på en strategi- eller organisationsnivå. Texterna belyser inte bara synen på förändring, det vill säga själva förändringsteorierna, utan lärdomar från processen att utveckla dem.

De fyra verksamheter som presenterar sitt arbete med förändringsteorier är alla olika, med olika mandat, storlek och användning av förändringsteorier. Det första av dessa kapitel är skrivet av *Suvi Virkkunen och Alva Brun*, och beskriver hur finska utrikesdepartementet utvecklat tematiska förändringsteorier för det finska biståndet (kapitel 6). Texten behandlar inte bara själva förändringsteorierna utan kanske främst de två processer som man genomgått för att ta fram och revidera dem. Texten diskuterar också viktiga utmaningar från ett givarperspektiv, som hur förändringsteorier kan användas för såväl internt lärande som återrapportering till det finska parlamentet. Texten avslutas med en diskussion om hur olika perspektiv (mänskliga rättigheter, klimat, etc.) kan införlivas i tematiska förändringsteorier.

Joakim Molander och *Wolfgang Biersack* beskriver i kapitel 7 hur International IDEA har utvecklat övergripande förändringsteorier för sin verksamhet, och för varje del av sitt arbete med att främja demokratiska institutioner. I texten beskriver de den underliggande evidensbaserade logik IDEA utgår från i sina antaganden om hur de ska kunna främja förändring. Molander och Biersack beskriver sedan hur Outcome Mapping används för att kunna följa upp och beskriva

IDEAs bidrag till den förändring som skett. Avslutningsvis diskuterar de hur en liknande modell skulle kunna användas av Sida på demokratiområdet.

I kapitel 8 får vi ett perspektiv på förändringsteorier från en aktör utanför biståndet, IKEA. *Jens Andersson* beskriver hur förändringsteorier används inom IKEA som ett av koncernens verktyg för strategisk styrning mot hållbarhet. Andersson lyfter i sin text de praktiska lärdomar han dragit från arbetet, och trycker särskilt på betydelsen av att se förändringsteorier som en deltagande process. Han lyfter värdet av inte krångla till det, utan att det ska vara ett enkelt verktyg för att omsätta lärdomar på ett sätt som är meningsfullt för organisationen.

Temat lärande återfinns också i det efterföljande kapitlet, skrivet av *Jan Pettersson*, kanslichef på EBA. I sin text (kapitel 9) beskriver han EBAs förändringsteori, och bakgrunden till varför den finns. Frågan om lärande är här något omvänd, eftersom EBAs hela uppdrag är att producera kunskapsunderlag om det svenska biståndet och sprida lärdomar som bidrar till regeringens styrning och utveckling av biståndet. Givet att EBA står bakom hela antologin om förändringsteorier är kapitlet också tänkt som ett försök ”att på några sidor rikta ljuset mot oss själva”.

Avsnittet om förändringsteorier i praktiken avslutas av två kapitel med mer tematisk inriktning. Först beskriver *Adam Pain* lärdomar från svenskt bistånd till Afghanistan och Sidas bilaterala forskningsbistånd (kapitel 10). Den gemensamma nämnaren är ambitionen att bygga eller stödja institutioner, vilket är ett vanligt tema inom det internationella biståndet. Pain diskuterar de mer eller mindre implicita förändringsteorier som fanns i de två fallen, och lyfter i en kritisk analys ett antal brister. Mot den bakgrunden lyfter han sedan ett alternativt sätt att se på hur institutioner kan stödjas, och hur man skulle kunna utveckla förändringsteorier för det.

I kapitel 11 ger *Tilman Hertz* först en bakgrund till en av dagens viktigaste globala utmaningar – den snabba förlusten av biologisk mångfald. Han fortsätter med att diskutera utvecklingsaktörernas roll i allmänhet och givare, som Sida, i synnerhet. Han formulerar tre frågor som fokuserar på utvecklingsaktörernas potentiella roll för att stödja eller främja den omvandling som behövs för att inte bara nå målen för biologisk mångfald, utan de globala målen i allmänhet. Dessa frågor diskuterades sedan på ett rundabordsamtal med ledande internationella experter som sammankallats av EBA. De viktigaste slutsatserna från rundabordsdiskussionen presenteras i den andra delen av kapitlet. Det blir en diskussion om det är möjligt, och i så fall hur, för biståndet att främja den radikala förändring som krävs för att förhindra förlusten av biologisk mångfald.

I antologins tredje och sista del, **förändringsteorier för utvärdering och lärande**, samlas tre texter som belyser dessa två sammanlänkade teman.

Léonie Borel, *Julian Brett* och *Erik Bryld* utforskar i kapitel 11 en fråga som lyfts i flera av de tidigare kapitlen – att förändringsteorier bör vara del av en pågående process. Givet att biståndet verkar i ständigt föränderlig värld måste också de teorier om hur förändring kan främjas kunna vara föränderliga, eller adaptiva som det ofta kallas. Med fokus på några av de mest föränderliga kontexterna, sviktande och konfliktdrabbade miljöer, diskuterar författarna hur förändringsteorier kan vara grunden i en adaptiv biståndsprocess. De går sedan vidare och diskuterar hur föränderliga förändringsprocesser kan ligga till grund för utvärdering mot avsedda resultat – vilka ju kan ha förändrats över tid.

Utvärdering är också i fokus i *Markus Burmans* text i kapitel 12. Vi presenteras en praktisk fyrstegsguide till att utvärdera resultat med förändringsteori, så kallar teoribaserad utvärdering. Med hjälp av utvärderingen som lins ges vi som läsare en genomgång av hur man kan formulera eller återskapa en förändringsteori. Och hur den sedan kan användas för att utvärdera resultat. Burman bjuder på så sätt på en handfast vägledning som kan användas både av de som ska

beställa eller genomföra en utvärdering, men också för de läsare som vill få en mer ingående förståelse för hur förändringsteorier faktiskt kan formuleras.

I antologins avslutande kapitel diskuterar tre forskare från Stockholms universitet, *Viktoria Rubin*, *Aron Schoug Öhman* och *Jon Ohlson*, en av de huvudsakliga utmaningar som arbetet med förändringsteorier är tänkt att svara upp mot – ett ökat lärande. Som noterats här i inledningen är ett av Riksrevisionens, Statskontorets och ESVs medskick till Sida att ett utvecklat arbete med förändringsteorier kan bidra till ett ökat lärande. Men hur främjas egentligen lärande i organisationer? Med organisationspedagogiken som utgångspunkt diskuterar författarna vad forskningen kan bidra med i termer av organisering, kollektivt lärande och kunskapsöverföring.

Återkommande teman sätter fingret på spänningar

Genom antologins tre delar och tretton kapitel lyfts också ett antal olika teman eller frågor. Det handlar om återkommande utmaningar eller frågor som beskrivs i kapitel om såväl historia, teori och praktik. Det är mönster som när man ser dem återkomma i flertalet texter kanske kan sägas belysa några av de viktigaste frågorna för användandet av förändringsteorier.

Att främja förändring i biståndet handlar om att verka i komplexa miljöer. Det är många externa faktorer som kan förändras under väg. Det kan i princip tas för givet att det som gällde när man planerade en insats eller operationaliserade en strategi kommer ändras under gång. En slutsats som lyfts upp i texterna om tidigare arbetssätt inom biståndet är att även om ambitionen varit att vara flexibel så har man i slutändan ”fastnat i rigida matriser” (se Vähämäki & Östlund och Reinertsens kapitel). Så **hur ser man till att främja ett flexibelt arbetssätt?** Flera av antologins författare understryker vikten av att arbetet med förändringsteorier ses som en process, snarare än att leverera en produkt (se Andersson, och Bryld m.fl.). I sin text om

hur finska UD tagit sig an uppgifter beskriver Virkkunen och Bruun hur de finska förändringsteorierna är processer, både vad gäller hur de ska formuleras i sig och hur de följs upp. Det är ett verktyg för återkommande kollegial dialog, där stora delar av verksamheten deltar.

Beroende på hur arbetet med förändringsteorier organiseras kan de antingen låsa in verksamheten eller verka frigörande, för såväl enskilda insatser, program eller strategier. Inläsningen kan ske genom en stelbent uttolkning som inte tillåter lärande och anpassning. Verktuget kan vara mer frigörande om det används för dialog med andra, för att lära, precisera och bygga kunskap om hur en insats kan bidra till förändring.

En annan fråga, som relaterar till den första, är **hur krångliga förändringsteorier egentligen ska vara**. Det är lätt att tänka att en verksamhet som strävar efter förändring i svåra miljöer också måste ha en mycket detaljerad förklaring av hur förändring ska gå till. Här tycks dock flera författarna snarare eftersträva något relativt ”enkelt”, utan krav på komplicerade strukturer, mallar och modeller. Det ligger också i linje med det som såväl Riksrevisionen som Statskontoret och ESV ger uttryck för i sina rapporter, där de trycker på att en utveckling av arbetet inte ska betyda en ökad administrativ börda. Och här kan läsare också finna stöd i flera av texterna, som ju kontinuerligt lyfter dialog och process (se t.ex. Andersson, Reinertsen, Vähämäki & Östlund, Bryld et al., Virkkunen och Bruun).

Samtidigt är det också tydligt att förändringsteorier kan och ska bygga på evidens och antaganden som man kan testa mot verkligheten. Molander och Biersack liksom Pain beskriver i sina kapitel hur förändringsteorier för komplexa system kan formuleras utifrån tydliga och explicita antaganden om förändring. De, liksom Hertz, utgår dessutom från att det finns mycket befintlig evidens att bygga på. Virkkunen och Bruun samt Ohlson m.fl. beskriver också vikten av lyckas få ut den ”tysta kunskap” som finns i organisationer i detta arbete.

Samtidigt beskriver flera kapitel hur det kanske viktigaste är att löpande testa och kritiskt ifrågasätta sina antaganden, för att säkerställa att man är på rätt väg. I Burmans kapitel får man ett mycket handfast exempel på hur man kan ta sig an utmaningen, och hur det sedan kan utvärderas.

Frågan om utvärdering leder över till ytterligare ett tema som flera av texterna diskuterar, som också är en av biståndets ständiga frågor: **hur kan biståndets resultat redovisas?** Även om vi har texter som beskriver utvärdering (Bryld m.fl. och Burman) eller som presenterar specifika sätt att följa upp resultat (Molander och Biersack, Nordström och Heine) så är det också flera författare som betonar svårigheten att aggregera resultatinformation (Vähämäki & Östlund) och att det finns en spänning mellan uppföljning och ansvarsutkrävande å ena sidan och lärande å andra sidan (Reinertsen). Samtidigt är det en fråga som biståndet löpande måste försöka besvara. Virkkunen och Bruun beskriver i sitt kapitel hur Finland nyligen tagit sig an frågan, i samband med att man utvecklat arbetet med förändringsteorier för hela det finska biståndet. De noterar samtidigt, inte oväntat, att det inte varit en okomplicerad process, och att den inte heller är avslutad.

Även lärande är en återkommande fråga, kanske det tema som återkommer mest genomgående i antologin. Det är ju också en av huvudpoängerna i de rekommendationer som Sida fått i de granskningar som gjorts av myndighetens arbete. Så **hur kan man främja lärande**, och är utveckling av arbetet med förändringsteorier en väg framåt? Den här frågan är inte bara intressant i sig, utan den kopplar också till de övriga frågor eller teman som lyfts här. Hur kan man främja ett lärande om arbetsättet blir för tillkrånglat, inte flexibelt och inte möjliggör en uppföljning av resultat? I det inledande avsnittet med historisk tillbakablick belyser såväl Reinertsen som Vähämäki och Östlund hur mycket det finns att lära av tidigare försök att just etablera nya metoder eller modeller som i sig skulle bidra till lärande. Svårigheten att lära av tidigare erfarenheter understryks dock av Wohlgemuths och Ewalds text.

De beskriver hur biståndet sedan starten på 60-talet återkommande slagit fast samma saker, betonat vikten av ägarskap för hållbar förändring, för att inom kort ändå i praktiken genomföra ett annat bistånd.

Flera kapitel betonar vikten av att arbete med förändringsteorier är en deltagande process, där lärande är något som uppstår i den kollegiala dialogen och samarbetet med partners. Virkkunen och Bruun beskriver hur man på finska UD årligen samtalar om resultaten, baserat på ett brett underlag som explicit också inkluderar kollegornas erfarenhet och kunskap, så kallad tyst kunskap ("tacit knowledge"). Just betydelsen av tyst kunskap återkommer också i det avslutande kapitlet om lärande organisationer skrivet av Ohlson, Rubin och Schoug Öhman. De lyfter hur forskningen visat att försök att lagra och sprida kunskap i system eller databaser sällan lyckas. Det är istället gemensam reflektion och dialog som blir avgörande för att skapa en lärande organisation.

Det är också viktigt att vara klar över vad som ryms i begreppet teori. De olika kapitlen visar att vad som kallas förändringsteori kan bygga både på vetenskaplig kunskap, beprövad erfarenhet, hypoteser och fromma förhoppningar. Finns det en risk att hypoteser och förhoppningar får ökad legitimitet genom att kläs i vetenskaplig språkdräkt? Det är knappast fel att ta risker och det är självklart att det inte kan finnas vetenskapliga belägg för allt man vill åstadkomma. Däremot är det viktigt att veta när kunskapsunderlaget är svagt eller obefintligt, och att t.ex. anpassa uppföljning och utvärdering efter det.

Avslutande reflektioner

Biståndets bredd och olikheter skapar särskilda krav på att förklara både inom sin organisation och för omvärlden hur det man gör förväntas bidra till att göra skillnad. Det är en stor verksamhet och att försöka "greppa biståndet" är utmanande, även på strateginivå.

Men det är därför det är så viktigt. Utan sådana, logiskt sammanhållna berättelser, riskerar bredden att bli till spretighet, och det gynnar varken biståndet eller den utveckling biståndet ska bidra till.

Att formulera en teori om hur man ska nå förändring kan vara ett sätt att skapa den typen av berättelser, som kan ligga till grund för såväl intern som extern dialog. Det handlar om att besvara grundläggande frågor som vad det är vi gör, och varför. Och vad det är tänkt att det leda till, och varför. Det kan ge möjlighet att få användning för inte bara extern evidens utan all den kunskap som finns biståndet, i Sverige och internationellt. Och att bidra till ett kontinuerligt lärande.

Vår bild är att detta lärande inte på något sätt står i motsatsförhållande till ansvarsutkrävande. Snarare är seriösa försök att skapa tydliga berättelser för verksamheten ett sätt att återupprätta ansvaret gentemot det biståndet avser förändra, ansvar inte bara för finansiell ordning utan för att man både gör saker rätt och gör rätt saker.

Samtidigt sätter hela denna antologi fingret på att förändringsteorier inte på något sätt är en mirakelmedicin. Tvärtom visar tidigare erfarenheter att ambitionerna att utveckla förändringsteorier bör utgå från ett analytiskt, kritiskt och skeptiskt perspektiv. Varför gör vi detta, och för vem? Hur säkerställer vi att detta inte blir en administrativ pålaga? Hur kan vi hitta vår egen väg, där vi undviker risken att förändringsteorier får tjäna ett mer legitimerande och kontrollerande än analytiskt eller kunskapsuppbyggande syfte?

Referenser

- Forss, K. (2021) From Measuring Impact to Understanding Change, in Forss, K., Lindkvist, I, and MacGillivray, M. (2021) Long-term Perspectives in Evaluation – Increasing Relevance and Utility. London, Routledge.
- Levinthal, D.A. (1998) The Slow Pace of Rapid Technological Change: Gradualism and Punctuation in Technological Change. *Industrial and Corporate Change* 7(2): 217–247).
- Losee, J. (2011) Theories of Causality: From Antiquity to the Present. London: Routledge.
- Petersson, G.J. och Sandahl, R. (2016) Kausalitet i filosofi, politik och utvärdering. Lund: Studentlitteratur.
- Regeringen (2017) Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, Bilaga till regeringsbeslut 2017-12-21 (UD2017/21053/IU).
- Riksrevisionen (2022), Vem, hur och varför – Sidas val av samarbetspartner och biståndsform, RIR 2022:9.
- Rondinelli, Dennis A. (1993), Development projects as policy experiments. An adaptive approach to development administration, Routledge, London and New York.
- Statskontoret och ESV (2020), Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning.
- Woolcock, M. (2009) Toward a Plurality of Methods in Project Evaluation: A Contextualized Approach to Understanding Impact Trajectories and Efficacy. *Journal of Development Effectiveness*, 1(1):1–14.

Förändringsteorier i biståndet igår och idag

Förändringsteorier på Sida: en utgångspunkt för planering, uppföljning och rapportering

Henrik Nordström och Rebecca Heine

Resultatet av Sveriges utvecklingssamarbete är en ständigt central och återkommande fråga för Sida. I slutet av 2020 fick myndigheten en rekommendation från Statskontoret och Ekonomistyrningsverket (ESV) att utveckla arbetet med förändringsteorier på strateginivå i syfte att stärka lärande, utvärdering och uppföljning.¹ Syftet med detta kapitel är att beskriva regeringens styrning av Sida och belysa Sidas förhållningssätt till förändringsteorier på strateginivå. Kapitellet syftar även till att visa på det utvecklingsarbete som myndigheten har gjort vad gäller förändringsteorier. Genom detta vill vi ge en grund för fortsatt diskussion och arbete med lärande, utvärdering och uppföljning utifrån ett helhetsperspektiv.

Kapitlet inleds med en översikt av den styrning som berör Sidas arbete med förändringsteorier, resultatuppföljning och rapportering. Därefter beskriver vi myndighetens utvecklingsarbete med förändringsteorier på strateginivå med avstamp i 2017, då Sida mottog de nya riktlinjerna för genomförandet av strategier från regeringen. Sedan redogör vi för hur Sida idag arbetar med förändringsteorier på insats- och strateginivå, myndighetens system för resultatuppföljning och rapportering samt hur dessa relaterar till varandra och till uppfyllandet av Sidas uppdrag. Löpande i analysen

¹ Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sida interna effektivitet, ledning och uppföljning, ESV (2020:47), 30 november 2020 s. 103.

ger vi exempel från strategierna för Bolivia och Guatemala, som båda operationaliserades nyligen och därför är bra exempel på de styrkor och utmaningar som finns i Sidas förhållningssätt. Kapitlet speglar perspektiv från ett antal personer som arbetar med styrningsrelaterade frågor på Sida och ska inte ses som ett ställningstagande från myndigheten.

Regeringens styrning av Sida

Inriktningen för svenskt utvecklingssamarbete och Sidas övergripande styrning

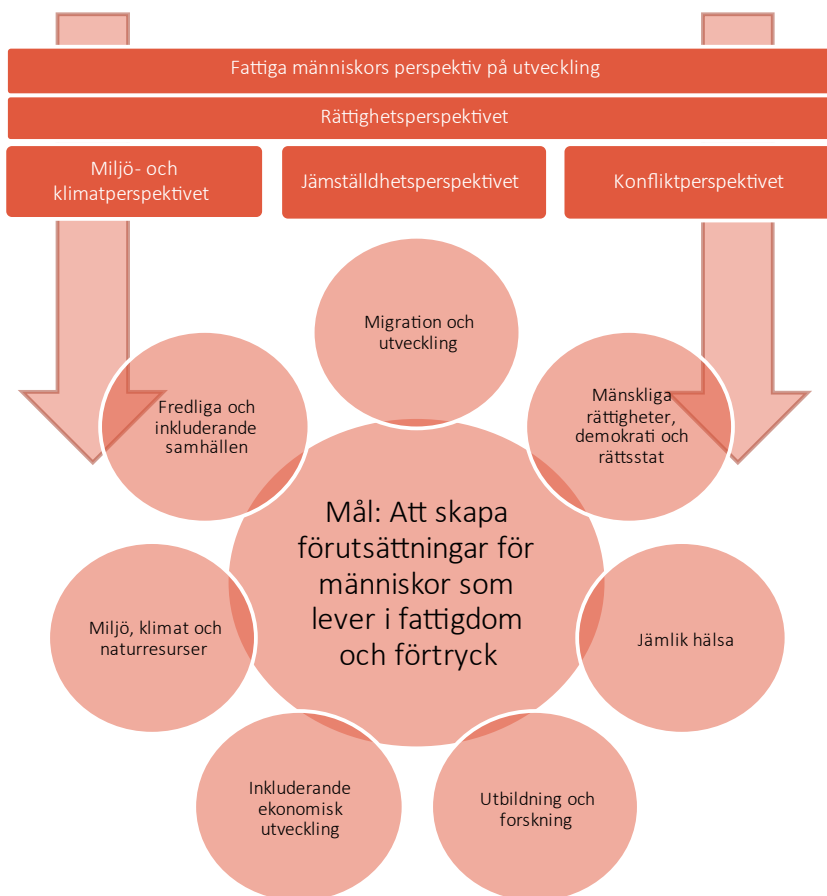
En majoritet av svenska myndigheter styrs genom regeringens instruktion och årliga regleringsbrev, samt med vissa regeringsuppdrag. Styrningen av Sida och Sveriges internationella utvecklingssamarbete skiljer sig från detta, då verksamheten även styrs genom fleråriga regeringsuppdrag i form av strategier. Styrningen av Sida är på så sätt unik i ett bredare förvaltningsperspektiv.

I likhet med andra myndigheters styrning syftar Sidas instruktion till att definiera myndighetens mål, medan regleringsbrevet ger årliga instruktioner till hur uppgifterna ska verkställas. Det är dock strategierna som styr var, för vad och delvis även hur Sida ska arbeta.

Sidas instruktion, regleringsbrev och strategier genomsyras alla av den långsiktiga inriktningen för det svenska utvecklingssamarbetet och humanitära biståndet som presenteras i regeringens *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*.²

² Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd (Skr. 2016/17:60), 14 december 2016.

Figur 1: Sidas tematiska styrning och perspektiven



Ramverket bekräftar det övergripande målet för svenskt utvecklingssamarbete såsom riksdagen fastslagit: att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.³ Utgångspunkten för samarbetet är partnerländerens egna visioner och prioriteringar, baserat på principen om samarbetsländerens ägarskap och ansvar för sin egen utveckling.⁴

³ Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd (Skr. 2016/17:60), 14 december 2016. s. 54.

⁴ Ibid s. 54.

Ramverket fastslår också att regeringens internationella åtaganden⁵ rörande principerna för effektivt bistånd- och utvecklingssamarbete ska vara fortsatt vägledande i samarbetet.⁶ Fyra principer är centrala för åtagandet: nationellt ägarskap, fokus på resultat, inkluderande partnerskap samt transparens och ansvarsutkrävande.⁷ Principerna, som är gemensamt överenskomna inom ramen för det globala partnerskapet för utvecklingseffektivitet (GPEDC), återkommer på flera ställen i Sidas styrning. I instruktionen fastställer regeringen exempelvis att Sida ska bidra till regeringens åtaganden rörande just principerna.⁸

Policyramverket presenterar fem centrala perspektiv som ska genomsyra allt svenskt utvecklingssamarbete – två övergripande och tre tematiska.⁹ De övergripande perspektiven är rättighetsperspektivet och fattiga människors perspektiv på utveckling, medan de tematiska är miljö- och klimatperspektivet, jämställdhetsperspektivet och konfliktperspektivet.¹⁰ Samtliga perspektiv ska integreras i beslutsfattande, planering, genomförande och uppföljning av utvecklingssamarbetet,¹¹ och återkommer även i Sidas instruktion.¹² I policyramverket fastställer regeringen också utvecklingssamarbetet huvudsakliga tematiska inriktning, som

⁵ Dessa åtaganden omfattar idag Parisdeklarationen (2005), Handlingsplanen från Accra (2008), Partnerskapet om effektivt utvecklingssamarbete från Busan (2011) och slutdokumentet från GPEDC:s andra högnivåmöte i Nairobi (2016).

⁶ Ibid s. 54.

⁷ Global Partnership for Effective Development Co-operation, Nairobi Outcome Documents, 1 december 2016.

⁸ Förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

⁹ Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd (Skr. 2016/17:60), 14 december 2016 s. 14.

¹⁰ Förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), § 2.

¹¹ Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd (Skr. 2016/17:60), 14 december 2016 s. 15.

¹² Förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), § 2.

relaterar direkt till FN:s globala mål för hållbar utveckling.¹³ Dessa nio tematiska områden är: Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer (1), global jämställdhet (2), miljö- och klimatomfattigt hållbar utveckling och hållbart nyttjande av naturresurser (3), fredliga och inkluderande samhällen (4), inkluderande ekonomisk utveckling (5), migration och utveckling (6), jämlik hälsa (7) och utbildning och forskning (8) samt humanitärt bistånd (9). Enligt ramverket prioriterar inte regeringen mellan eller inom dessa områden. Ett områdes prioritet ska istället avgöras utifrån förutsättningarna och behoven i varje enskild kontext samt var det finns ett mervärde för svenskt utvecklingssamarbete.¹⁴

Regeringen styr Sida genom 45 strategier

Processen för att ta fram och operationalisera strategier styrs genom *Riktlinjerna för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*.¹⁵ Strategierna kan ha en bilateral, regional eller tematisk (global) inriktning och avser normalt en tidsperiod på fem år. Vid författandet av detta kapitel styrs Sida av 45 strategier med totalt 466 mål.¹⁶ I strategierna framgår det vilka mål, eller vad, som utvecklingssamarbetet ska bidra till – hur det ska genomföras inom ramen för strategin är huvudsakligen upp till Sida. I strategiriktlinjerna återkommer också att Sverige ska värna att principerna för bistånds- och utvecklingseffektivitet följs och vidareutvecklas i det svenska utvecklingssamarbetet som en viktig förutsättning för planering, genomförande och uppföljning.¹⁷

¹³ Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd (Skr. 2016/17:60), 14 december 2016 s. 17.

¹⁴ Ibid s. 17.

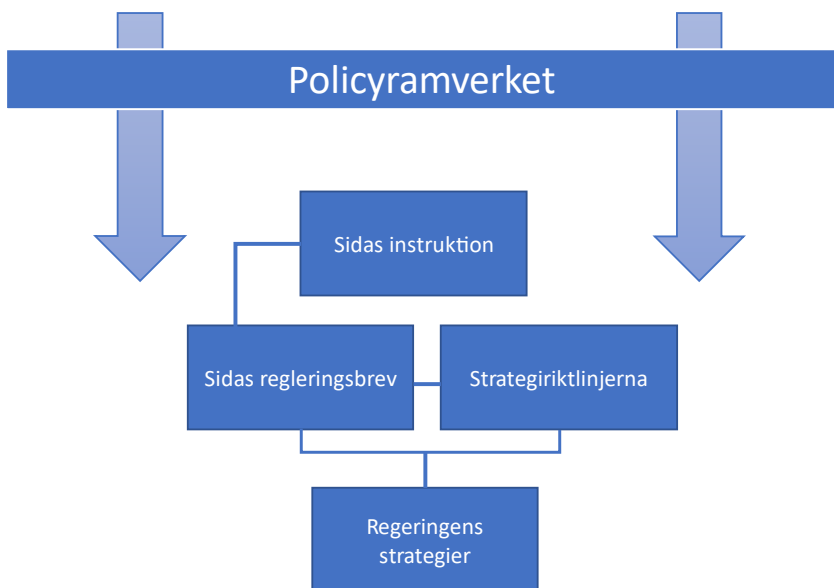
¹⁵ Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd 21 december 2017 (UD2017/21053/IU).

¹⁶ Data hämtad 2022-05-03.

¹⁷ Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd 21 december 2017 (UD2017/21053/IU) s. 3.

Målen i strategierna är tematiskt inriktade utifrån de områden som fastställs i policyramverket, och avser det önskvärda framtida tillstånd som strategin ska bidra till. Då strategierna är avgränsade till en geografisk kontext eller ett tematiskt område är strategierna också regeringens sätt att styra var Sida ska bedriva verksamhet och vilka tematiska områden som myndigheten ska prioritera i det globala normativa arbetet. Utöver målen specificerar också regeringen, genom ett antal ska-krav, till viss del även hur Sida ska genomföra strategin. Det kan till exempel vara att Sida ska avgränsa sig till en viss målgrupp eller använda en specifik finansieringsform.

Figur 2: Relationen mellan policyramverket, styrdokument och regeringens strategier



Cyklisk process för att ta fram strategier

Strategierna tas fram av Regeringskansliet och präglas därför av aktuella politiska prioriteringar och skeenden. Dessa prioriteringar uttrycks även i det årliga regleringsbrevet, som är överordnat strategistyrningen. Det faktum att regleringsbrevet förnyas årligen

och styr över inriktningen av verksamheten på årsbasis medan strategierna gäller över flera år innebär att styrningen i de olika dokumenten ibland blir splittrad och kan innehålla målkonflikter.

Processen för att ta fram strategier är både standardiserad och cyklisk i den meningen att den följer samma upprepade steg under en given tidsperiod.¹⁸ Utformningen av en strategi börjar med ett uppdrag från regeringen till Sida att ta fram ett så kallat strategiunderlag. Sida tar fram detta underlag med utgångspunkt i den övergripande inriktningen som angivits i uppdraget. Underlaget innehåller bland annat förslag till mål för strategin, en redogörelse för sammanhanget inklusive en summering eller referens till en så kallad multidimensionell fattigdomsanalys (MDPA) om en sådan har genomförts, och en beskrivning av hur perspektiven ska omhändertas i verksamheten.¹⁹ Utifrån strategiunderlaget utformar Utrikesdepartementet sedan en strategi som regeringen fattar beslut om.

¹⁸ Vid författandet av detta kapitel ser regeringen över processen som under 2022 också befinner sig i ett interimsförfarande.

¹⁹ Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd 21 december 2017 (UD2017/21053/IU) s. 6.

Figur 3: Strategykeln



Operationalisering utifrån förändringsteorier

Efter att en strategi har beslutats får ansvarig myndighet i uppdrag att omsätta strategin i en konkret färdplan, vilket kallas operationalisering. Som ett led i att strategin operationaliseras ska myndigheten utarbeta förändringsteorier för strategins mål eller tematiska områden, samt en plan för genomförande och uppföljning.²⁰ Detta dokumenteras i en så kallad strategiplan, som upprättas i början av varje strategiperiod. Ansvarigt strategiteam uppdaterar sedan planen årligen, och vid behov kan teamet också uppdatera och justera förändringsteorin löpande. I den meningen är förändringsteorin levande och möjlig att anpassa utifrån nya förutsättningar i kontexten. Sådana förändringar dokumenteras internt i strategiplanen, och rapporteras även externt till regeringen som del av den årliga strategirapporteringen.

²⁰ Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd 21 december 2017 (UD2017/21053/IU) s. 7–8.

Sidas resultatrapportering

Sida rapporterar resultat till regeringen vid två tillfällen varje år, dels genom strategirapporterna och dels genom Sidas årsredovisning. Årsredovisningen fokuserar på Sidas resultat utifrån myndighetens prestation, medan strategirapporterna fokuserar på hur Sida bidrar till strategimålen utifrån myndighetens resultat från insatser och aktiviteter.

Strategirapporterna ska ge information om resultat på kortare och längre sikt genom både kvalitativ och kvantitativ information, och svara på frågan om verksamheten gjort skillnad, hur och för vem.²¹ De ska också beskriva Sveriges bidrag till förändringar, exempelvis i förhållande till andra givares bidrag eller externa faktorer som inflytande, förändringar i förutsättningarna för genomförande och vid behov en uppdaterad förändringsteori.²²

Liknande krav finns också för Sidas årsredovisning, men med en viktig distinktion – redovisning av resultat ska bestå av det som kommit direkt från verksamheten (prestationer) och inte vad verksamheten kan ha bidragit till (effekter).²³ Redovisningen ska innehålla analyser och bedömningar av verksamhetens prestation och dess utveckling i förhållande till de mål som regeringen har beslutat om. Sida ska även ta fram resultatindikatorer för myndighetens prestation och redovisa enligt dessa i årsredovisningen, samt möjliggöra jämförbarhet över tid.²⁴

I Sidas regleringsbrev återkommer också årligen ett återrapporteringskrav på tematisk redovisning av biståndsverksamheten i årsredovisningen. Redovisningen ska enligt kravet utgå från målen i strategierna och redovisa resultat av verksamheten fördelat på

²¹ Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd 21 december 2017 (UD2017/21053/IU) s. 3.

²² Ibid s. 8.

²³ ESV.se, "Vad är resultat?" Hämtad från: [Resultatredovisningen ska vara ett underlag för regeringens bedömning - Ekonomistyrningsverket \(esv.se\)](https://www.esv.se/Resultatredovisningen-ska-vara-ett-underlag-for-regeringens-bedomning)

²⁴ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

utvecklingssamarbetets nio tematiska områden. Redovisningen ska utifrån dessa områden fokusera på de vanligast förekommande målen och resultat och effekter som verksamheten bidragit till. Den ska också innehålla en bedömning och analys av måluppfyllelse samt vara jämförbar över tid.

Bakgrund till Sidas arbete med förändringsteorier

Sida har arbetat med både förändringsteorier och olika resultatinitiativ under många år, både utifrån myndighetens egna initiativ och till följd av det externa tryck som lagts på Sida att redovisa resultat.²⁵ Här tar vi utgångspunkt i år 2017, vilket var då regeringen beslutade om nya strategiriktlinjer med krav på att Sida ska utarbeta förändringsteorier som del av operationaliseringen av en strategi. Innan regeringen införde detta krav skiljde sig metod och omfattning av förändringsteorier åt mellan olika avdelningar på Sida. Flera avdelningar gav tydliga uppdrag till de berörda utlandsmyndigheterna att operationalisera den strategi som regeringen beslutat om, med krav på bland annat en operationaliseringsplan. Andra avdelningar avstod från att kräva detta, då de ansåg att detta inte lät sig göras för en del av strategierna (i synnerhet de globala, tematiska strategierna).

När regeringen i 2017 började ställa krav på förändringsteorier på strateginivå hade myndigheten inledningsvis inte några standardiserade anvisningar och mallar för hur förändringsteorierna skulle utformas. Detta var fortfarande upp till varje avdelning och strategigenomförande team, eftersom Sida ville skapa utrymme och flexibilitet för ansvarig chef och team att anpassa strategiplanen efter de unika förutsättningar, prioriteringar och behov som finns i de olika kontexter som myndigheten arbetar i.

²⁵ För exempel på resultatinitiativ genom åren se: Janet Vähämäki och Númi Östlund (2022), *Dags igen? Lärdomar från tidigare försök att mäta biståndets resultat i denna antologi.*

Flexibiliteten innebar dock att såväl process för arbetet som slutresultatet, i form av strategiplaner, kom att se väldigt olika ut. Verksamheten började efterfråga mer stöd för att hitta en rimlig ambitionsnivå och en mer standardiserad modell för arbetet, varpå en mer utvecklad mall för strategiplan togs fram under hösten 2018. De strategiplaner som Sida tog fram för perioden 2019–2021 var de första med krav på att förändringsteorier skulle sammanfattas i planen. Under våren 2019 fortsatte utvecklingsarbetet och ytterligare stöd i form av förtydligade anvisningar togs fram. Arbetet har sedan fortsatt i flera steg där operationaliseringen har utvecklats och kompletterats med olika typer av metodstöd under perioden 2019–2021.

Aktuella översyner av Sidas styrning och arbete

Under hösten 2020 publicerade Statskontoret och ESV en gemensam översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning. I översynen pekade ESV och Statskontoret ut förändringsteorier som ett viktigt utvecklingsområde.²⁶ ESV och Statskontoret föreslog att Sida utvecklar sitt arbete med förändringsteorier i syfte att stärka lärandet och tillämpningen av erfarenhet, utvärdering och evidens igenomförandet av regeringens strategier.²⁷ Därutöver ansåg ESV och Statskontoret att förändringsteorier skulle kunna utgöra ett stöd i Sidas kontinuerliga dialog med samarbetspartner och för ett adaptivt arbetssätt.²⁸ Förändringsteorier ger också en struktur för uppföljning och utvärdering och kan bidra till att uppföljningen sker utifrån ett helhetsperspektiv.²⁹ Samtidigt framhöll Statskontoret och ESV att Sidas interna styrning är effektiv i den mening att den ger dem som arbetar med genomförandet av strategier den flexibilitet och det

²⁶ Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sida interna effektivitet, ledning och uppföljning, ESV (2020:47), 30 november 2020 s. 104.

²⁷ Ibid s. 103.

²⁸ Ibid s. 103.

²⁹ Ibid s. 105.

handlingsutrymme som krävs för att bedriva verksamheten effektivt.³⁰ De belyste också vissa risker med ett alltför omfattande operationaliseringsarbete, i synnerhet att arbetet med förändringsteorier gör att man överarbetar planeringen av genomförandet eller att genomförandet av strategierna blir för statiskt.³¹

Statskontoret och ESV att lyfte också att regeringens strategier innehåller så omfattande styrsignaler att Sidas handlingsutrymme minskar. Det faktum att strategierna dessutom ofta innehåller mål som kombinerar olika tematiska områden från policyramverket medför att styrningen blir otydlig och att Sida får problem med både genomförande och återrapportering.³² Riksrevisionens rapport ”Vem, hur och varför – Sidas val av samarbetspartner och biståndsform” framhåller även att strategiernas breda omfattning försvårar Sidas möjligheter till att ha en helhetssyn i genomförandet av strategier och att göra effektiva val.³³ Samtidigt konstaterar ESV och Statskontorets rapport att de senast beslutade strategierna i högre utsträckning än tidigare har tematiskt renodlade mål, vilket också kan förenkla genomförandet.³⁴

Hur Sida tar fram förändringsteorier och följer upp resultat

Nedan redogör vi för hur arbetet med att ta fram förändringsteorier och följa upp resultat går till i praktiken. För att illustrera hur detta får genomslag i Sidas operativa verksamhet ger vi även exempel från operationaliseringen av strategin för Sveriges utvecklingssamarbete

³⁰ Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sida interna effektivitet, ledning och uppföljning, ESV (2020:47), 30 november 2020 s. 7.

³¹ Ibid s. 104.

³² Ibid s. 22.

³³ Vem, hur och varför – Sidas val av samarbetspartner och biståndsform, Riksrevisionen (2022:9), 27 april 2022, s. 6.

³⁴ Ibid s. 101.

med Bolivia samt strategin för utvecklingsarbetet med Guatemala. Dessa exempel bygger på intervjuer som hållits med biståndsråden i Bolivia respektive Guatemala. Båda ländernas strategier operationaliserades under 2021 och är därför bra exempel på de utmaningar och styrkor som finns i Sidas arbete med förändringsteorier.

Multidimensionell fattigdomsanalys en utgångspunkt för förändringsteorier

En förändringsteori ska enligt Sida utgå från en problemanalys av kontexten inklusive de globala mål som är relevanta. Utgångspunkten för problemanalysen är den multidimensionella fattigdomsanalysen som tas fram i samband med strategiunderlaget. Sidas multidimensionella syn på fattigdom utgår ifrån fyra olika dimensioner – möjligheter, säkerhet, inflytande och resurser. En multidimensionell fattigdomsanalys (MDPA) bör tas fram eller ses över vid framtagande av underlag till en ny strategi. Sidas MDPA tar också sin utgångspunkt i regeringens fem perspektiv som tillsammans formar myndighetens syn på multidimensionell fattigdom.

Ramverket för analysen betonar att frågan om vem som är fattig ska vara central. Enligt Sida är en människa som lever i fattigdom en människa som upplever brister i en eller flera av de grundläggande dimensionerna: möjligheter, säkerhet, inflytande och resurser. Analysen av fattigdomens olika dimensioner synliggör hur fattigdomen tar sig olika uttryck för olika grupper, men deras möjlighet att ta sig ur fattigdom påverkas också av den kontext de lever i. MDPA:n omfattar därför också även en analys av kontexten utifrån fyra perspektiv: ekonomisk och social, politisk och institutionell, konflikt samt miljö. I analysen av utvecklingskontexten identifieras hinder, men också möjligheter, för människor att ta sig ur fattigdom. Samtliga dimensioner och kontextens olika delar är tydligt sammanlänkade och analyseras som en helhet. Analysen utgör en viktig grund för både framtagande och operationaliseringen av

strategin. På så sätt utgår och genomsyras strategiprocessen av de fem perspektiven och myndighetens huvuduppdrag – att bidra till bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.

Figur 4: Sidans ramverk för att analysera multidimensionell fattigdom



I operationaliseringen av strategin för Sveriges utvecklingssamarbete med Bolivia och strategin för utvecklingssamarbetet med Guatemala var MDPA:n från strategiunderlaget central. Strategiunderlaget byggde i båda fallen på rapporter, tematiska studier och utvärderingar som var kopplade till flera mål med samma tematiska inriktning. I Bolivia berörde en övervägande del av dokumenten verksamhet som bedrivits under förra strategiperioden, och på så sätt kunde teamet säkerställa att lärdomar och erfarenhet från den tidigare strategin löpte in i den nya. Ambassaden beställde även en

utvärdering av den tidigare strategin för Bolivia (2016–2020).³⁵ Utvärderingen kunde sedan användas som en utgångspunkt till den nya strategin. Utvärderingar av bilaterala strategier används dock i begränsad utsträckning – utöver Boliviastrategin finns endast två sådana utvärderingar från de senaste åren i Sidas publikationsdatabas.

Strategiunderlaget som stöd för lärande

En återkommande utmaning för Sida i det operativa arbetet är att säkerställa att tidigare erfarenheter och lärdomar omsätts i verksamheten, samtidigt som personal tenderar att rotera med några års mellanrum. I den meningen utgör strategiunderlaget ett huvudsakligt verktyg för att säkerställa att erfarenheter och lärdomar från genomförandet av den gamla strategin föds in i den nya, oavsett hur många som är nya i teamet som ska genomföra strategin. I Bolivia inkluderade processen för att ta fram strategiunderlaget även flera större möten med berörda aktörer och intressenter inom varje tematiskt område, där syftet var att ta del av olika perspektiv och förslag av relevans för underlaget. Vad som överlag karakteriserade arbetet med att ta fram strategiunderlaget och i ett senare skede även strategiplanen i både Bolivia och Guatemala var att det var en kollektiv process för alla kollegor i utvecklingssektionen på ambassaden. Strategiunderlaget var också ett verktyg för att säkerställa en lokal förankring i de båda strategiernas kontext samt för att skapa en gemensam bild av förutsättningarna och behoven i kontexten för det strategigenomförande teamet. Detta underlag utgjorde på så sätt grundstommen när strategigruppen på respektive ambassad inledde arbetet med att utarbeta de förändringsteorier som ska redogöras för i strategiplanerna.

³⁵ External Evaluation of the Swedish Cooperation Strategy with Bolivia 2016–2020 (2021:12), 8 december 2020.

En förändringsteori tas fram

Det första steget i att ta fram en förändringsteori för en strategi är att göra en problemanalys, som alltså kan bygga på de slutsatser som gjorts i strategiunderlagets MDPA. I problemanalysen ska strategiteamet ta ställning till vilka som lever i fattigdom och varför, vilka de viktigaste bristerna är utifrån de olika dimensionerna av fattigdom i förhållande till strategimålet, vilka prioriteringar landet eller beslutsfattare i gällande kontext har, Sidas mervärde i förhållande till vad andra aktörer gör samt lärdomar och resultat som uppkommit sedan senast en förändringsteori upprättades.

Ett exempel på hur detta kan gå till i praktiken är med fallet Bolivia. Strategiteamet i Bolivia inledde operationaliseringsarbetet med en gemensam läsning och diskussion av olika texter om utvecklings-samarbete – både stödmaterial från Sida och mer akademiska texter – för att kunna bygga upp ett gemensamt konceptuellt ramverk för det arbete som ska bedrivas. Det var också ett sätt att stärka teamets kompetens vad gäller just förändringsteorier. Teamet såg det som centralt att alla som arbetade med strategin inte bara hade en gemensam bild av förutsättningarna och behoven i kontexten, utan också att teamet utgick från gemensamma begrepp och hade en förståelse för samtliga av strategins tematiska områden. Även i Guatemala hade teamet en kollektiv ansats men de la också särskild vikt vid att blanda arbetsgrupperna så att handläggarna fick ansvara för ett tematiskt område som låg utanför ramen för deras omedelbara expertkunskap. På så sätt kunde man få in nya perspektiv och skapa en integrerad process där alla i gruppen fick ge sin input på olika områden.

Förändringsteorins beståndsdelar

Själva förändringsteorierna består idag av tre områden: förväntade förändringar och resultat, typer av förändringsaktörer och finansieringsformer samt antaganden och risker. Baserat på problemanalysen redogör det strategigenomförande teamet först för vilka förväntade förändringar och resultat som Sida kommer att

fokusera på för att bidra till strategimålen. I detta ingår resonemang om vilka grupper som Sida kommer prioritera, hur verksamheten ska fördelas mellan insatser som riktas direkt respektive indirekt till målgruppen och mellan insatser som ger resultat för målgruppen på kort respektive lång sikt. Teamet ska sedan med utgångspunkt i problemanalysen och förväntade förändringar och resultat beskriva viktiga vägval och prioriteringar – det vill säga *vad* och *vem* Sida kommer att fokusera på för att bidra till strategimålet och *varför*, de redogör även för vilka aktörer Sida ska samarbeta med och *hur* samarbetet med dessa ska bedrivas för att nå strategimålet. Avslutningsvis lyfter teamet de antaganden som teorin bygger på och risker som finns i kontexten. Baserat på dessa vägval och prioriteringar utvecklar sedan strategiteamet en portfölj av insatser och aktiviteter.

Den övergripande logiken är att genom att besvara frågorna *vad*, *vem*, *hur* och *varför* så synliggörs också de antaganden som Sida som aktör gör i arbetet för att bidra till avsedd förändring utifrån de mål som regeringen har beslutat om i strategin. Det blir också tydligt vad som krävs av strategiteamet för att bygga upp en relevant portfölj av aktiviteter och insatser som bidrar till varje mål i strategin. Regeringens mål är formulerade på en övergripande nivå vilket också möjliggör att varje strategiteam kan anpassa sina förändringsteorier utifrån den kontext man verkar i. På så sätt kan Sida bedriva ett adaptivt bistånd där förändringsteorin utgör grunden för, och är ett aktivt verktyg för, de löpande justeringar som görs i genomförandet av strategierna kopplat till urval av insatser, aktiviteter och samarbetspartner.

Operationalisering i praktiken

Operationaliseringen handlar i första hand om att göra de idéer som strategiteamet presenterade i strategiunderlaget till något genomförbart och instrumentellt. I Bolivia-fallet innebar detta att formulera en sammanhållen teori om hur de aktiviteter som ska beskrivas och stödjas förväntas bidra till de övergripande målen med

verksamheten. Även i Guatemala hade strategiteamet en tydlig uppfattning om var de största utmaningarna låg. För de flesta stödområden i strategierna hade strategiteamet redan en idé om på vilket sätt som Sidas aktiviteter och insatser skulle bidra till strategimålen. En viktig del av processen handlade därför om att pröva de antaganden som låg till grund för den dåvarande sammansättningen av portföljen från förra strategiperioden. De antaganden som teamen ställde upp måste också kunna omprövas och anpassas utifrån nya omständigheter och ifall man inte uppnår önskvärda resultat. Det var därför viktigt för strategiteamen att ha en bred konceptuell förståelse för förändringsteorier och att se dessa som dynamiska och föränderliga.

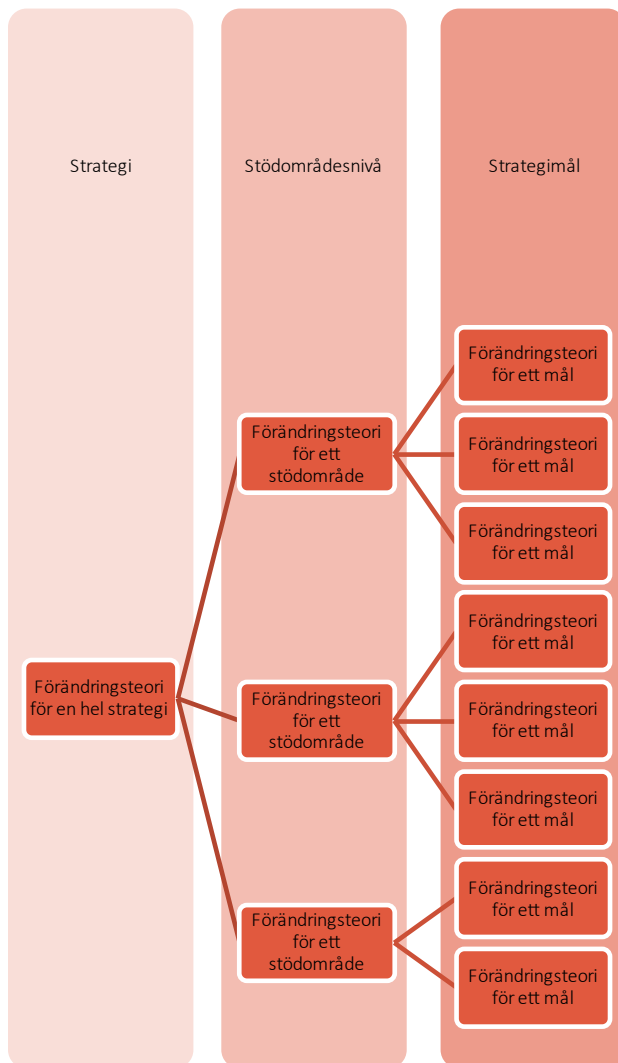
I Bolivia planerade strategiteamet uppföljning och omprövning av förändringsteorierna i samband med den årliga uppdateringen av strategiplanen, men teamet planerade också in andra tillfällen där strategiplanen och de tillhörande förändringsteorierna skulle ses över för att på så sätt säkerställa att förändringsteorierna hölls levande under genomförandet av strategin. I Guatemala la man särskilt stor vikt vid att återbesöka MDPA:n ett par gånger per år, eftersom det är denna analys som operationaliseringen vilar på. Med utgångspunkt i MDPA:n diskuteras även förändringsteorierna som helhet.

Förändringsteorier på olika nivåer

En ytterligare aspekt att överväga i operationaliseringen av en strategi är om strategiteamet ska ta fram en förändringsteori per strategimål eller för en samling mål inom samma stödområde. Det vanligaste på Sida är att det tas fram en förändringsteori per mål, men det finns en öppenhet för att olika typer av strategier kräver olika lösningar. En del strategiteam har valt att ta fram en förändringsteori på en mer övergripande nivå, så som en samlad teori för en grupp av 2–4 mål inom klimat- och miljöområden, eller en förändringsteori för strategin som helhet. Bredden och omfattningen av strategin, antalet mål och ska-krav, och hur målen är formulerade har betydelse för

vilket angreppssätt teamen väljer och hur teorierna kan utformas. Regeringens styrning i strategin ger därmed Sida olika förutsättningar och olika grad av manöverutrymme i det vidare arbetet.

Figur 5: De olika nivåerna en förändringsteori kan tas fram på



I figur 5 illustreras hur strategiteam kan ta fram förändringsteorier på olika nivåer i strategin. Som ett minimum tar ett team fram en förändringsteori på strateginivå och som mest tar de fram en förändringsteori för varje mål i strategin. Eftersom det i de flesta fall tas fram en förändringsteori för varje mål innebär det att Sida kontinuerligt har närmare 400 aktiva förändringsteorier som löpande följs upp minst en gång per år. Utifrån ett dokumentationsperspektiv kan antalet förändringsteorier utgöra en utmaning för teamen. Samtidigt utgör förändringsteorier per mål ett viktigt underlag och stöd för diskussioner inom och mellan strategiteam, vilket främjar både lärande och erfarenhetsutbyte. Sidas interna analyser av strategiplanerna visar bland annat att förändringsteorier per strategimål tenderar att vara mer konkreta och tydliga avseende just vägval och prioriteringar.

Vad gäller den praktiska implementeringen av detta valde man i fallet Bolivia att formulera en förändringsteori per mål snarare än per stödområde, med motiveringen att målen skiljde sig åt så pass mycket att de krävde olika angreppssätt och perspektiv. Varje strategimål bygger på egna resonemang och förutsättningar och att slå ihop olika strategimål skulle därför riskera att innebära ytterligare en förenkling av en komplex verklighet. Teamet övervägde emellertid att integrera två mål inom miljöområdet i en gemensam förändringsteori, då dessa mål byggde på snarlika antaganden och problemanalyser. Man valde dock slutligen att hålla sig till separata förändringsteorier för att säkerställa att portföljen bidrog till båda målen i lika hög grad. Att utforma en explicit förändringsteori för varje strategimål i enlighet med den mall för strategiplaner som Sida utarbetat var dock en tidskrävande process. I den upprättade strategiplanen blev en del förändringsteorier längre än andra för att inte missa centrala delar av det tänkande i form av antaganden och idéer som låg bakom varje teori. Detta visar i sin tur hur svårt det kan vara att anpassa komplexa förändringsteorier till förutbestämda mallar och format. I både Bolivia och Guatemala lyfter man fram att det är processen med att ta fram en förändringsteori som är det centrala, snarare än det dokument i vilket teorin redogörs för. Strategiplanen där

förändringsteorierna dokumenteras kan visserligen utgöra ett värdefullt stöd när personalen på ambassaden roterar, men förändringsteorin i sig bör förstås som större än det som dokumenteras.

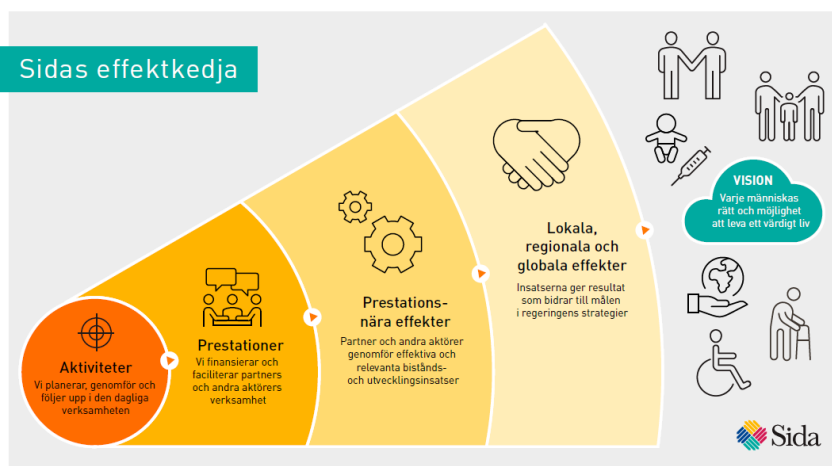
Att följa myndighetens resultat

Utgångspunkten när Sida utvecklat sitt system för att följa upp verksamheten har varit principerna för effektivt bistånds- och utvecklingssamarbete, i synnerhet principen om lokalt ägarskap och att det är samarbetsländerns egna system för planering, uppföljning och rapportering som ska användas för uppföljning av biståndsinsatser.³⁶ Därför låter Sida samarbetspartner i stor utsträckning själv styra hur de samlar in och följer upp resultat och arbetar exempelvis inte med standardiserade indikatorer för att följa insatserns resultat. Samtidigt är det en nödvändighet att Sida arbetar med löpande uppföljning av verksamheten för att kontinuerligt kunna pröva om den förändringsteori som ligger till grund för myndighetens verksamhet faktiskt är relevant. Sida följer därför de förändringar som sker i de kontexter där myndigheten verkar och de resultat som våra partner uppnår i de insatser som myndigheten stödjer.

Illustrationen nedan förklarar hur Sida ser på relationen mellan myndighetens aktiviteter och de förväntade resultat och effekter som vi kan uppnå i samarbete med andra partner och aktörer i syfte att bidra till de mål som regeringen beslutat om. Genom att följa hur arbetet går i effektkedjans olika steg kan myndigheten på så sätt skapa sig en bild av vad som behöver anpassas och justeras för att fortsätta vara i linje med, och därför bidra till, strategimålen.

³⁶ Global Partnership for Effective Development Co-operation, *Nairobi Outcome Documents*, 1 December 2016 s. 14.

Figur 6: Sidans effektkedja



Det är också viktigt att framhålla att de lokala, regionala och globala effekterna av de insatser vi stödjer, i termer av resultat som har förbättrat levnadsvillkoren för människor som lever i fattigdom och förtryck, i de allra flesta fall kan ses först efter ett antal år. Sida verkar i komplexa sammanhang tillsammans med många andra aktörer. Effekten av de insatser som Sida stödjer måste därför ses ihop med en rad andra faktorer som ligger utanför myndighetens kontroll och som påverkar utvecklingen globalt och på landnivå. I den meningen är det en stor utmaning att kunna uttala sig om de samlade effekter som verksamheten uppnår i relation till målen. ESV och Statskontoret belyser även detta i sin översyn.³⁷

Sidas huvudsakliga verktyg för att följa strategigenomförandet på övergripande nivå är ett signalsystem kallat för trafikljusen. Trafikljusen används som en gemensam utgångspunkt för att analysera, rapportera och lära från strategigenomförandet utifrån stegen i effektkedjan. Trafikljusbedömningar görs två gånger per år

³⁷ Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sida interna effektivitet, ledning och uppföljning, ESV (2020:47), 30 november 2020 s. 80.

och används såväl för intern uppföljning som extern rapportering. Strategiteamet gör bedömningarna på strateginivå, både för strategin som helhet och per strategimål. En trafikljusbedömning består av en färgsättning (antingen röd, gul eller grön) samt en textbedömning som motiverar färgen på ljuset. Det finns tre olika trafikljus som används för att bedöma olika steg i effektkedjan.

Figur 7: Sidas resultatindikator ”trafikljusen”



Trafikljuset för **verksamhetens genomförande** möjliggör en bedömning av myndighetens aktiviteter. Den som gör trafikljusbedömningen i det strategigenomförande teamet (vanligtvis en chef) tittar på hur genomförandet går i den dagliga verksamheten. Detta är alltså en bedömning av alla de aktiviteter som de strategigenomförande teamen genomför för att uppnå en prestation, exempelvis att myndigheten kan teckna ett avtal med en partner.

Trafikljuset för **portföljens relevans** möjliggör en analys av relevansen i de aktiviteter Sida genomför och de insatser myndigheten stödjer. Trafikljuset för relevans färgsätts och motiveras utifrån en bedömning av hur väl portföljen matchar utmaningarna i kontexten, de aktuella strategimålen och om portföljen bidrar, eller förväntas bidra, till de resultat vi strävar efter i linje med förändringsteorin.

Tabell 1: Trafikljusbedömning för ett mål i Burkina Fasos Strategirapport från 2022

Mål 1.2: Stärkta demokratiska institutioner samt ökad öppenhet och kapacitet i den offentliga förvaltningen

Portföljens relevans



Under 2021 bedömde ambassaden att portföljen fortsatt utvecklades väl i linje med operationaliseringsplanen genom stöd till det nationella parlamentet och valstödsinsatsen med UNDP. Planer på en ny insats till parlamentet har nu pausats givet den politiska utvecklingen i landet och detsamma rör insatsen för stöd till den nationella statistikmyndigheten. Valstödsinsatsen kommer med anledning av statskuppen att avslutas. Då Burkina Faso demokratiskt valda regering omkullkastats och en militärjunta numera styr landet är det viktigt att ambassaden letar efter icke-statliga aktörer för att stärka demokratiska institutioner inför, under och efter en eventuell övergångsperiod.

Trafikljuset möjliggör på så sätt en bedömning av myndighetens prestationer och till viss del, prestationsnära effekter. Ett gult eller rött ljus ger en indikation på att portföljen inte är tillräckligt relevant. Det kan exempelvis bero på att kontexten hastigt förändrats, att en del av insatserna som myndigheten finansierar inte ger förväntade resultat eller att Sida stött på betydande svårigheter i kontexten som gör att myndigheten måste anpassa sina förhållningssätt och göra nya vägval. I vissa fall kan det handla om en enstaka insats i en bredare portfölj av insatser under ett mål som brister i relevans. Ett gult eller rött ljus kan emellertid också betyda att det strategigenomförande teamet behöver återvända till förändringsteorin för att se över den problemanalys och de antaganden som ligger till grund för portföljen.

Trafikljuset för **utvecklingstrend** möjliggör en analys av den löpande utvecklingen i strategins kontext. Det är på så sätt ett sätt för Sida att följa utvecklingen i kontexten och hur verksamheten bidrar på effektnivå. Ljuset blir en viktig utgångspunkt för att hjälpa myndigheten att förstå och jämföra utvecklingstrender i de kontexter vi verkar i.

Figur 8: Relationen mellan trafikljusen och effektkedjan



För varje trafikljus finns en uppsättning av kriterier som ska vägleda bedömning och färgsättning. Det som är avgörande för vilken färg trafikljuset får är dock den kompetens och expertkunskap de som gör bedömningarna har. Denna kompetens och kunskap finns i strategiteamen. Sida tillhandahåller också olika sorters stöd och verktyg för att ytterligare stärka förmågan att göra välgrundade och rättvisa bedömningar.

Bedömning av resultatuppfyllelse i praktiken

I samband med den årliga strategirapporteringen som lämnades in till regeringen 2022 återbesökte strategiteamen förändringsteorierna i både Bolivia och Guatemala i samband med trafikljusbedömningarna, i synnerhet för trafikljuset som rör portföljens relevans. Ett konkret exempel på detta i Bolivia-fallet är i de förändringsteorier där man angett att en förändring på bredare nivå kräver ett mer omfattande samarbete med bolivianska myndigheten. I Bolivia bygger förändringsteorierna på att genomföra mindre pilotprojekt tillsammans med samarbetspartner som sedan kan

skalats upp med hjälp av de bolivianska myndigheterna. Samtidigt som vissa pilotprojekt hade uppvisat positiva resultat så hade pilotprojekten inte skalats upp ännu då arbetet med myndigheterna i landet ännu inte lett till önskade resultat. Detta medförde att teamet bedömde att portföljerna för flera av strategimålen endast var delvis relevanta. De antaganden och den helhetsbild som ligger till grund för förändringsteorin – exempelvis att möjligheten för ett reellt bidrag till strategimålen kräver samarbete med staten – genererade på så sätt viktiga inspel till rapporteringen. Detsamma gäller för strategigenomförandet i Guatemala, där arbetet med staten försvårats, vilket skapat nya förutsättningar att arbeta utifrån.

Hur resultatuppfyllelsen bedöms kan dock skilja sig åt mellan tematiska områden. I Guatemala hade man inom området demokrati och mänskliga rättigheter fler resultat att visa upp. Detta är ett område där Sverige länge varit aktivt och därför har väl etablerade samarbetsformer med organisationer vars metoder och angreppssätt är effektiva för att uppnå resultat. Det är i dessa frågor som man också upplever att Sverige har störst mervärde i förhållande till andra givarländer, tack vare ett starkt och långsiktigt samarbete med civilsamhället. Samtidigt har det inom detta område varit svårare att få bredare genomslag för biståndet och skala upp stödet, på grund av det svåra demokratiska klimatet och den bristande politiska samarbetsviljan hos guatemalanska myndigheter. Detta gör att det trots att insatserna levererar mot sina mål är svårt att bidra till den övergripande utvecklingstrenden och generera effekter på lokal och regional nivå. Inom miljö- och klimatområdet hade man däremot inte en lika etablerad portfölj, eftersom det är ett nyare område för strategin. Det fanns därför färre resultat att visa upp i strategirapporten. Däremot kan arbetet med miljö och klimat vara ett sätt för Sida att få legitimitet i kontexten, och på så sätt även stärka sitt arbete med demokrati och mänskliga rättigheter.

Sidas huvudsakliga angreppssätt för att rapportera resultat till regeringen består av två delar. Det är dels bedömningen av portföljens relevans, verksamhetens genomförande och utvecklingstrend och dels

kvalitativa narrativa beskrivningar och analyser av insatsers resultat och effekter som myndigheten samlat in genom partners inrapportering, fältbesök, utvärderingar, översyner och rapporter. Då en trafikljusbedömning för portföljens relevans och utvecklingstrend genomförs på strategimålnivå och samtliga ljus bedöms på strateginivå kan bedömningarna också skäras och aggregeras utifrån olika behov för att få en samlad bild av myndighetens prestation inom ett särskilt område så som en strategi, tematik, anslagspost eller för ett specifikt strategimål. På så sätt kan Sida aggregera bedömningar av genomförandet, relevansen och utvecklingstrenden på mål och strateginivå utan att behöva använda standardiserade indikatorer.

Att följa insatsers resultat

Sidas angreppssätt för att följa resultat på insatsnivå genomsyras också av regeringens internationella åtaganden för principerna för effektivt bistånds- och utvecklingssamarbete.³⁸ Sida kräver inte av partnern att insatsens förändringsteori innehåller några specifika begrepp eller presenteras i ett specifikt format, istället vill myndigheten att partnern använder de metoder för ett resultatbaserat arbetssätt som de själva tycker passar. Detta innebär att partnern exempelvis kan beskriva relationen mellan mål, olika nivåer av resultatuppfyllelse och antagandena bakom, med den terminologi som de redan använder. Detta i enlighet med principen att det inte är givarens utan de system för planering, uppföljning och rapportering som redan används i kontexten som ska användas för uppföljning av biståndsinsatser.³⁹ Detta medför också att förändringsteorierna på insatsnivå kan skilja sig stort mellan olika insatser och olika partners beroende på komplexiteten i insatsen och samarbetspartens val av metod för mål- och resultatstyrning.

³⁸ Global Partnership for Effective Development Co-operation, *Nairobi Outcome Documents*, 1 December 2016.

³⁹ *Ibid*, s. 14.

Den förändringsteori som en partner föreslår granskas av Sidas handläggare som en del av beredningsprocessen av en insats. Sida bedömer bland annat om insatsen är i linje med strategin och den förändringsteori som Sida tagit fram. I relationen mellan förändringsteorin på strategi- och insatsnivå är den vägledande principen att Sidas samarbetspartners själva ska ansvara för, genomföra och äga sina utvecklingsplaner och medel. Detta i enlighet med biståndseffektivitetsagendan och principen om ägarskap.⁴⁰ Sidas egna förändringsteorier på strateginivå fungerar därför som *vägledande* i dialogen med partner inför, och under, beredningsstadiet. Med detta angreppssätt säkerställs att strategiernas mål och Sidas förändringsteorier inte blir för styrande i hur potentiella partners utformar sina insatser och att deras egna utvecklingsstrategier står i centrum. Utgångspunkten är att förändringsteorierna är så pass institutionaliserade i de team som arbetar med en strategi att de genomsyrar de vägval myndigheten gör när en portfölj av olika aktiviteter, partner och insatser byggs upp och anpassas i förhållande till de aktuella strategimål som myndigheten ska arbeta med. Ansvaret ligger på så sätt till övervägande del på det strategigenomförande teamet och i synnerhet den handläggare som bereder insatsen.

Förändringsteorier ger en struktur för uppföljning utifrån ett helhetsperspektiv

För att illustrera hur strategiernas förändringsteorier används i praktiken på myndigheten idag kan vi återvända till Bolivia och Guatemala. I arbetet med att välja insatser i dessa två länder användes förändringsteorier till viss del. Däremot framhåller båda strategiteam att det som spelar roll är portföljens sammansättning som helhet – det är den sammantagna portföljen för ett givet strategimål, snarare än varje enskild insats, som ska bidra till

⁴⁰ Global Partnership for Effective Development Co-operation, Nairobi Outcome Documents, 1 December 2016, s. 9–10.

förändringsteorierna. Denna helhetsbild är något som båda teamen menar är ständigt närvarande eftersom förändringsteorierna på strategimålsnivå är mycket väl förankrade i teamen. I den bemärkelsen är de förändringsteorier som finns i strategiplanen snarare något som används som en gemensam plattform för att utvärdera om antagandena och förutsättningarna som ligger till grund för de val som handläggare gör snarare än ett konkret dokument som måste återbesökas vid varje val av insats. Det är alltså själva processen med att komma fram till förändringsteorin som spelar roll, eftersom det är här som den bakomliggande analysen och den gemensamma helhetsbilden av vad portföljen ska innehålla institutionaliseras i teamet. Förändringsteorierna ger i den meningen en struktur för uppföljning utifrån ett helhetsperspektiv, vilket också är det som ESV betonar i sin översyn.⁴¹

Sida använder alltså förändringsteorier för att följa upp resultat av varje insats genom att koppla till strateginivån i två olika faser. För det första genom att en insats mål och förändringsteori sätts i relation till förändringsteorin på strateginivå. På så sätt kan vi i beredningen förstå om insatsen är rätt för att bidra till strategimålet. För det andra genom att följa de resultat som insatsen förväntas uppnå inom och sätta dessa i relation till de förväntade resultat som myndigheten formulerat i sin förändringsteori för målet. Detta sker inom ramen för trafikljuset för portföljens relevans. På så sätt kan vi förstå om insatsen och de resultat som den förväntas uppnå är relevanta i förhållande till strategimålet.

Sidas förhållningssätt bygger på en stor tilltro till strategigenomförande teamens förmåga att hålla förändringsteorin aktuell för teamet och relevant för verksamheten. Det bygger också på att handläggare kan kommunicera och diskutera kopplingen mellan förändringsteorin på strateginivå och insatsnivå tillsammans med partner på ett konstruktivt och ömsesidigt stärkande sätt. Samtidigt

⁴¹ Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sida interna effektivitet, ledning och uppföljning, ESV (2020:47), 30 november 2020 s. 104.

är förändringsteoriernas kvalitet och enhetlighet något som varierar mellan strategier. ESVs rapport visade bland annat att förändringsteorierna i vissa strategier är vaga och oprecisa och därför inte kan utgöra ett riktigt stöd för vägval i strategigenomförandet.⁴² Riksrevisionen bedömer också i sin senaste granskning av Sida att myndigheten inte i tillräckligt stor utsträckning redovisat och motiverat vilka övergripande vägval och prioriteringar som gjorts för att bidra till strategiernas mål och lett fram till val av insatser.⁴³ Under 2021 och 2022 arbetar Sida med att ta fram tydligare instruktioner, mallar och stöd. Ambitionen är att hitta en bra avvägning mellan teamens behov av stöd och vägledning och externa och interna dokumentationskrav. På så sätt hoppas myndigheten fortsätta kunna utgå från biståndseffektivitetsagendan men också möjliggöra en starkare förankring av strategiernas förändringsteorier i myndighetens insatser.

Vid årlig uppföljning och i samband med att en insats avslutas gör också ansvarig handläggare på Sida en bedömning av insatsens resultatuppfyllande. Vid denna bedömning kan insatsens förändringsteori användas som ett verktyg för själva bedömningen. Den bedömning som görs på insatsnivå kan aggregeras och exempelvis användas för att analysera alla insatser under ett strategimål eller en strategi. En sådan aggregering och analys används exempelvis som stöd för att bedöma insatsernas sammantagna bidrag till strategins mål i samband med den årliga strategirapporteringen. Detta visar att det idag är möjligt att följa upp hur insatsers resultatuppfyllelse har bedömts i förhållande till insatsens egna mål och förändringsteori. Samtidigt så vet vi också att kvalitén på förändringsteorier och uppföljnings- och utvärderingsplaner på strateginivå varierar och att de i vissa fall inte är tillräckligt tydliga för att utgöra ett stöd i val och utformning av insatser. Det går därför

⁴² Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sida interna effektivitet, ledning och uppföljning, ESV (2020:47), 30 november 2020 s. 70–71.

⁴³ Vem, hur och varför – Sidans val av samarbetspartner och biståndsform, Riksrevisionen (2022:9), 27 april 2022, s. 5.

inte med säkerhet att säga att en bedömning av insatsers resultatuppfyllelse är detsamma som en bedömning av faktisk resultatuppfyllelse i relation till målen i strategierna. Ett stärkt arbete med förändringsteorierna och uppföljnings- och utvärderingsplanering skulle också kunna öppna upp för möjligheten att tydligare koppla insatsernas förändringsteori till strateginivån. På så sätt skulle bedömningen av resultatuppfyllelse på insatsnivå kunna användas som underlag till exempelvis trafikljuset för portföljens relevans.

Förändringar i omvärlden är den främsta anledningen till att Sida löpande behöver anpassa verksamheten för att säkerställa att verksamheten bidrar till strategimålen. Samtidigt är Sidas verktyg för att följa resultatuppfyllelse ett viktigt redskap till att veta när myndigheten behöver återbesöka och ompröva vad Sida behöver göra för att faktiskt bidra till målen. Därför blir också kopplingen mellan bedömningarna av Sidas bidrag och förändringsteorin på strateginivå så viktig. Varje bedömning, om det så är av myndighetens prestation eller resultatet av våra partners insatser, öppnar upp för att återbesöka förändringsteorin på strateginivå och ställa frågan – gör vi vad vi kan för att uppnå strategiernas mål?

Sammanfattande reflektioner

Detta kapitel har syftat till att beskriva regeringens styrning av Sida samt belysa Sidas förhållningsätt till, och utvecklingsarbete med, förändringsteorier på strateginivå. I kapitlet har vi också redogjort för hur Sida arbetar med resultatuppföljning och rapportering utifrån principerna för biståndseffektivitet och de förutsättningar som regeringens styrning ger.

Sidas förhållningsätt till mål- och resultatstyrning syftar i grunden till att främja ett adaptivt och behovsanpassat bistånd, som både stärker det lokala ägarskapet och sätter mottagarländer, samarbetspartners och målgruppers prioriteringar och behov i centrum. För att åstadkomma detta har Sida valt bort standardiserade indikatorer och arbetar med trafikljusbedömningar för att följa myndighetens

resultat. Sidas utmaning ligger i att arbeta med uppföljning och rapportering på ett sätt som både möjliggör ett behovsanpassat bistånd och en aggregerad rapportering av myndighetens resultat. Utgångspunkten för verksamheten blir då de antaganden som ligger till grund för sambandet mellan Sidas aktiviteter och de resultat som ska bidra till strategimålen.

I utformningen av de avisningar, mallar och stödverktyg som används för att ta fram förändringsteorier och bedöma Sidas bidrag har en av de huvudsakliga utgångspunkterna varit att leva upp till principerna för effektivt bistånds- och utvecklingssamarbete i så stor utsträckning som möjligt. Vidare har de analyser och bedömningar som görs i relation till de olika stegen i effektkedjan utformats för att ge en så bred bild som möjligt av helheten i biståndet och därmed säkra att myndigheten löpande kan justera sitt arbete för att upprätthålla relevans och effektivitet. Men det är här viktigt för myndigheten att hitta rätt avvägning i styrningen och erbjuda tillräckligt med stöd för att de strategigenomförande teamen ska kunna ta fram förändringsteorier som också kan utgöra ett reellt stöd i planering, uppföljning och utvärdering. Tydligare förändringsteorier på strateginivå skulle möjliggöra en bättre integrering i både beredning och uppföljning av Sidas insatser och på så sätt hjälpa myndigheten att arbeta utifrån ett helhetsperspektiv. Detta arbetssätt skulle också hjälpa myndigheten att ännu bättre förstå hur man kan bidra till huvuduppdraget – att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.

Referenser

ESV.se, ”Vad är resultat?” Hämtad från: Resultatredovisningen ska vara ett underlag för regeringens bedömning – Ekonomistyrningsverket (esv.se).

External Evaluation of the Swedish Cooperation Strategy with Bolivia 2016–2020 (2021:12), 8 december 2020.

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

Global Partnership for Effective Development Co-operation, Nairobi Outcome Documents, 1 december 2016.

OECD (2019), OECD Development Co-operation Peer Reviews: Sweden 2019, OECD Development Co-operation Peer Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9f83244b-en>

Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd (Skr. 2016/17:60), 14 december 2016.

Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd 21 december 2017 (UD2017/21053/IU).

Vem, hur och varför – Sidas val av samarbetspartner och biståndsform, Riksrevisionen (2022:9), 27 april 2022.

Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning, ESV (2020:47), 30 november 2020.

Dags igen? Lärdomar från tidigare försök att mäta biståndets resultat

Janet Vähämäki och Númi Östlund

Frågan om hur internationellt bistånd och utvecklingsamarbete bidrar till förändring – vad resultaten är – har varit en central fråga, och utmaning, sedan Sverige började ge mellanstatligt bistånd på 1960-talet. Sida fick i slutet av 2020 en rekommendation från Statskontoret och ESV att utveckla sitt arbete med förändringsteorier för att kunna möjliggöra lärande, uppföljning och utvärdering av biståndets resultat i genomförandet av regeringens strategier (Statskontoret och ESV 2020). Trots att myndigheterna konstaterar Sidas styrning, uppföljning och återrapportering i stort fungerar väl menar de i rapporten att ”Sida behöver fortsätta utveckla arbetet med att samlat följa upp och beskriva resultat på mål- och portföljnivå.” (Statskontoret och ESV 2020, sid 68). Även Riksrevisionen slår 2022 fast att Sida bör utveckla arbetet med förändringsteorier (Riksrevisionen 2022).

Det är inte något nytt att det finns ett externt tryck på Sida att utveckla arbetet med att följa upp och påvisa resultat från bistånd och utvecklingsamarbete. Tvärtom visar tidigare forskning snarare att det är ”dags igen”, eftersom det snart gått tio år sedan det senaste så kallade resultatinitiativet startades. Janet Vähämäki visar i sin avhandling ”Matrixing Aid” att det sedan 1960-talet funnits ett mönster i att det var 10–12 år utvecklats ett större tryck på att påvisa resultat (Vähämäki, 2017). Detta externa tryck, som både kommit från externa revisionsorgan, media och debatter i riksdagen och utrikesutskottet men även från en hårdnande internationell debatt har sedan lett till att myndigheten Sida varje gång lanserat så kallade

resultatinitiativ, det vill säga verksövergripande resultatredovisnings-satsningar. Senast det begav sig var i samband med den så kallade ”resultatagendan”, som främst drevs av den borgerliga regeringen med start 2006. Då, liksom nu, fanns ett externt tryck på Sida att utveckla arbetet med att följa upp biståndet och påvisa resultat. Det ledde den gången till en uppsplitande omdaning av myndigheten som omorganiserades, fick ny ledning och nya arbetssätt (Sundström 2022). Liksom då ser vi idag ett större politiskt tryck på biståndet, bland annat med motioner om ökat resultat- och kvalitetsarbete inom biståndet, samt alltså en rekommendation från Statskontoret och ESV.

Exemplet med resultatagendan är som sagt inte unikt. Tvärtom är det ett återkommande tema i Sidas historia att det finns externt tryck på myndigheten att utveckla arbetet med resultatuppföljning och resultatredovisning. Lika återkommande är att myndigheten nu utreder stärkta redovisningskrav för att tydligare försöka påvisa biståndets resultat. Totalt har Sida genomfört fyra tidigare större resultatinitiativ som samtliga haft i syfte att förbättra resultatuppföljningen och resultatrapporteringen på myndigheten. Utöver det senaste, i samband med resultatagendan, så gjorde Sida liknande satsningar 1971, 1981 och 1998 (Vähämäki, 2017).

Det finns alltså mycket erfarenheter och lärdomar från tidigare omgångar av resultatinitiativ som skulle kunna bidra till ett utvecklat arbete med en ny modell för operationalisering och uppföljning av strategier, de förändringsteorier som Statskontoret och ESV efterfrågar. I den här artikeln beskriver vi de tidigare resultatinitiativen för att sedan lyfta fram erfarenheter och lärdomar som kan vara värdefulla när nya modeller för att beskriva hur svenskt bistånd bidrar till utveckling övervägs.

Tidigare resultatinitiativ

En utveckling av Sidas arbete med förändringsteorier för biståndets resultatstrategier kan med fördel dra lärdomar från tidigare resultatinitiativ som Sida (och myndighetens föregångare SIDA) drivit genom åren. De tidigare initiativen skiljer sig mycket i utformning, men har en gemensam nämnare bland annat i att de delvis initierats efter externt tryck på ett utvecklat resultatarbete på myndigheten. Andra gemensamma nämnare, av särskild betydelse när man planerar nytt, är att samtliga tidigare resultatinitiativ dött ut efter ett par år och att de i praktiken inte haft någon större inverkan på myndighetsövergripande styrning. Intressant nog kan det dock noteras att de trots detta uppfyllt ett viktigt syfte – de har alla bidragit till myndighetens och därmed också biståndets legitimitet (Vähämäki 2007, sid 241).

Nedan beskrivs de tidigare initiativen kort, innan texten belyser möjliga lärdomar i nästa avsnitt.¹

SIDAS Program för Resultatvärdering 1971–1974

Under andra halvan av 1960-talet fanns ett växande externt tryck på att SIDA skulle utveckla ett arbetssätt för att kunna påvisa resultat av Sveriges bistånd. Kritiska rapporter kom från såväl riksdagen som Riksrevisionsverket (RRV), och myndigheten ifrågasattes också i den offentliga debatten. Året 1969 fick SIDA för första gången ett krav på sig att inkludera kvalitativ och kvantitativ resultatinformation i sin rapportering.

¹ Hela genomgången av tidigare resultatinitiativ bygger på Vähämäki 2017. För respektive avsnitt nedan, se sidorna 72–98 (SIDAs Program för Resultatvärdering 1971–1974), sidorna 99–128 (SIDAs uppföljningsinitiativ 1981–1987), sidorna 129–162 (Ratinginitiativet 1998–2007) och sidorna 163–197 (Resultatagendan och Results Summary initiativet 2012–2016).

Under 1971 lanserade SIDA ett program för resultatvärdering. Det huvudsakliga syftet med initiativet var att systematisera myndighetens arbete med planering, och ersätta subjektivitet med objektiv kunskap om biståndets effekter. En central utgångspunkt vid denna tidpunkt var att bistånd var ”hjälp till självhjälp”, varför detaljerade mål för specifika projekt eller program skulle formuleras av mottagarna – inte av SIDA. Huvudsyftet var att biståndsmottagarna skulle vara den huvudsakliga användaren av den insamlade biståndresultaten. Men, som ett sekundärt syfte ansågs det att även Sida på verksövergripande nivå kunde ha nytta av den samlade informationen.

Myndighetens huvuduppdrag inom ramen för programmet för resultatvärdering var att säkerställa att det i biståndsinsatser fanns en plan för genomförandet och för hur resultat skulle kunna värderas och följas upp. En hypotes om hur målet skulle nås skulle formuleras, tillsammans med en plan för delmål och planerade aktiviteter och kostnader. Data om resultat skulle främst komma från mottagarna som en del av löpande uppföljning och rapportering. Vid behov kunde SIDA också säkerställa att ytterligare information eller bedömning inhämtades från extern expertis. Med resultatinformationen som inkommit var det sedan upp till SIDA att bidra till en bedömning av resultaten i relation till uppställda mål. Tanken var att detta skulle vara relativt enkelt, att man utifrån statistik eller annan tydlig resultatinformation skulle kunna kalkylera de faktiska resultaten från biståndsinsatserna. Biståndets resultat skulle i princip kunna formuleras som summan av [formulerade mål] dividerat med [faktiskt utfall].

Intressant är att mottagarna i SIDA:s partnerländer sågs som den avsedda huvudanvändaren av resultatinformationen. Det var de som i huvudsak skulle använda informationen för planering, lärande, förbättring och beslut. Denna princip utgick utifrån ambitionen att biståndet skulle ägas av användarna, och inte vara givardrivet.

När initiativet lanserades uppstod direkt en diskussion på SIDA om hur uppföljningsbara resultat faktiskt skulle kunna formuleras, och på vilken nivå sådana mål skulle kunna anges. En åsikt bland anställda var att de resultatformuleringar som efterfrågades, och som de sedan skulle följa upp mot, inte direkt bidrog till det praktiska genomförandet eller till att uppfylla resultat i insatserna. Istället formulerades de för att uppfylla redovisningskrav från SIDA:s huvudkontor i Stockholm. Initiativet sågs därför främst som en administrativ påлага, som tog tid från det faktiska arbetet med att stödja biståndsinsatser i fält. Det underströks från dåvarande chefer i fält hur resurser förflyttades från operativ verksamhet till uppföljningar och utvärdering, men som enligt dem, inte gav något mervärde till verksamheten. Det fanns inte heller någon efterfrågan från mottagarna på att göra mer detaljerad resultatredovisning.

I uppföljningar av programmet för resultatvärdering konstaterades det att modellen/kalkylen för hur resultat skulle mätas i praktiken endast hade använts i ca 10 % av SIDA:s insatser. Den resultatinformation som kom in till myndigheten från biståndsinsatserna, inom ramen för initiativet, ansågs inte kunde användas som underlag för beslut både för att kvaliteten på informationen var för undermålig men också för att informationen inte kunde sammanställas/aggregeras. SIDA hade ju vid initiativets start menat att huvudsyftet inte var att resultatinformationen skulle kunna användas i myndighetens egen verksamhet och redovisning, utan att det viktiga var mottagarna själva skulle kunna använda informationen. Med tiden, och då mottagarna inte efterfrågade stöd med resultatredovisning, men då man fortsatt såg behov av att sammanställa resultatinformation till exempelvis SIDA:s årsredovisning hade denna position skiftat något.

Under 1974 ersattes resultatvärderingsinitiativet. Ett flertal lärdomar inkluderades i det efterföljande arbetssättet. Dels tydliggjordes att det svenska biståndet relaterade till flera olika mål, både i partnerländer och i Sverige. Detta tydliggjordes också i en hierarki, för att tydligare kunna utskilja SIDA:s specifika bidrag. Fokus på ”enkla” och

kvantitativa mått i uppföljning och rapportering släpptes, och istället producerades narrativa rapporter där fokus låg på att kvalitativt beskriva SIDA:s verksamhet.

SIDA:s uppföljningsinitiativ 1981–1987

Under 80-talet präglades samhället av neoliberala vindar, något som också tydligt påverkade det internationella biståndet. Det tidigare fokuset på ägarskap skiftade till ett givar drivet bistånd med en tyngdpunkt i regler, kontroller och uppföljningar. Givarländernas intresse för utvärdering närmaste exploderade, och alla stora givare etablerade utvärderingsavdelningar. I det allmänna samtalet fanns en stark kritik mot hur biståndet bedrivits under 60- och 70-talet. Den allmänna bilden var att Sveriges bistånd förmedlats naivt av biståndsentusiaster som spridit pengar runt sig utan tanke på resultaten. I början av 80-talet hårdnade den externa kritiken mot biståndet och det faktum att biståndet inte kunde påvisa resultat. Ett flertal motioner och diskussioner i riksdagens utrikesutskott tog till exempel upp frågan om att den svenska allmänheten borde på ett bättre sätt kunna känna till biståndets resultat och vad biståndet gjorde för nytta. Det slutliga syftet med resultatinhämtningen sågs nu som något som gjordes för den inhemska, svenska, publiken – dvs. riksdag, regering och de svenska skattebetalarna och inte mottagarna, som genomför biståndsinsatserna. I detta landskap föddes naturligt ett nytt intresse för resultatredovisning.

På SIDA fanns i början av 80-talet en bild av att myndigheten hade en brist på systematisk information om myndighetens resultat. Det noterades att myndighetens generaldirektör inte skulle kunna svara på frågor om biståndets resultat om sådana skulle uppkomma från politiker eller journalister. För att hantera problemet blickade SIDA mot USAID och Världsbanken, som båda utvecklat resultatramverk. Med inspiration från deras verksamhet lanserade SIDA 1981 det så kallade ”Sida project/programme follow-up” initiativet.

Syftet med det var att systematiskt följa upp och tydliggöra biståndets samlade resultat i en tryckt publikation/katalog. Men initiativet syftade också till att främja lärande från genomförda insatser för att på så sätt bidra till kommande verksamhet. Ambitionen var att ge ut årliga sammanställningar i kataloger som skulle sammanfatta biståndets resultat. Metoden utgick från en resultatmatris som skickades från SIDA i Stockholm till utlandsmyndigheterna. Samtliga insatser skulle beskriva sina resultat enligt samma modell.

Det är intressant att notera att den analys och de lärdomar som SIDA drog från det tidigare resultatinitiativet, från 1971, inte verkar ha informerat lanseringen av det nya arbetssätt som lanserades. Ingenstans reflekteras det kring svårigheterna att beskriva resultat.

Den initiala responsen från SIDA:s utlandsmyndigheter innehöll ett betydande mått av varning för risker att metoden skulle vara en administrativ pålaga som skulle vara svår att genomföra med kvalitet. På grund av den interna kritiken mot metoden ändrades beställningen från SIDA i Stockholm flera gånger under de kommande åren. Under hela initiativets livslängd kom invändningar från SIDA:s enheter och utlandsmyndigheter, som inte såg värdet i att samla in resultat på det sättet som initiativet efterfrågade.

Den första resultat-katalogen blev klar först 1984. Den innehöll dock främst information om målsättningarna för SIDA:s insatser, och inte resultaten. Dokumentets användbarhet betvivlades internt, och det delades därför endast internt på SIDA och med OECD DAC:s utvärderingsnätverk. Internt på SIDA kritiserades både katalogen och modellen, det hävdades att den inte tillförde något till den operativa verksamheten. Trots detta fortgick arbetet, och ytterligare förfrågningar om att fylla i resultatinformation skickades ut till utlandsmyndigheterna och SIDA:s enheter. 1987 publicerades den andra resultat-katalogen. Även den innehöll främst projektbeskrivningar, snarare än resultatinformation. Efter den andra publiceringen avslutades initiativet, utan att någon större uppmärksamhet gavs till vare sig den första eller den andra publicerade katalogen. Värt att notera är dock att den externa kritik som föranledde initiativet nu ändå hade tystnat.

Ratinginitiativet 1998–2007

Under 1990-talet präglades biståndsdiskursen av internationella ambitioner att utveckla biståndets effektivitet i linje med gemensamma arbetssätt och standarder. I Sverige pågick under nästan hela årtiondet en diskussion om biståndets resultat, och hur det skulle följas upp och rapporteras. Under 1995 fick Sida ett regeringsuppdrag att samlat rapportera resultat från myndighetens landstrategier. Under 1998 noterade Riksdagens revisorer dock att Sida saknade en tillräcklig intern planering för att det skulle kunna ligga till grund för uppföljning. Det saknades också en tillräcklig ”rapporteringsdisciplin” på myndigheten. Som en konsekvens fick Sida under samma år ett regeringsuppdrag att utveckla metoder för styrning och resultatuppföljning.

Under 1995 lanserades Logical Framework Analysis (LFA) som en ny metod inom Sida. Logical Framework var dock ett verktyg som använts sedan 1960-talet i biståndet och som ursprungligen utvecklats av en konsultfirma som stödde det amerikanska försvarsdepartementet under Vietnamkriget (jmf kap 4). LFA skulle användas inom myndighetens insatshantering och alla Sidas anställda uppmanades att gå LFA-kurser. I samma veva lanserades ett rating-initiativ, Sida Rating System (SiRS), återigen inspirerat av Världsbanken. Ambitionen var att systemet skulle ge myndigheten, och dess anställda, tydlig och jämförbar information om biståndets genomförande och resultat. Tanken var att bygga på LFA-modellen, och använda resultatinformation från insatser som sedan skulle bedömas/rejtas i en skala om hur bra insatsen fungerade. Rejtingmodellen liknade den trafikljusmodell som idag används på Sida och flera andra organisationer (se kap 1). Informationen som aggregerades var alltså subjektiv information från handläggare och chefer om hur väl insatserna fungerade, inte objektiv information om faktisk måluppfyllelse i projekten. Då själva rejtingskalan var standardiserad var tanken att denna information kunde aggregeras och användas som data till SiRS. Ett utkast till modellen skickades ut för kommentarer första gången år 2000, och den pilottestades inom Sida 2001.

Liksom vid tidigare initiativ var återkopplingen från organisationen att resultatuppföljningen som efterfrågades främst upplevdes som en administrativ börda, och inte som något som i slutändan gagnade genomförandet av biståndsinsatserna. Det ifrågasattes också vad syftet med resultatinhämtningen var, och för vem det skulle skapa värde. Ett annat problem för SiRS var att det framkom att man i biståndsinsatserna i praktiken inte använde LFA-modellen i tillräcklig omfattning, varför den data som skulle ligga till grund för SiRS inte fanns. Ett beslut togs trots detta att lansera SiRS för hela myndigheten, med start under 2003.

Introduktionen av initiativet gick dock trögt. Värdet av SiRS ifrågasattes fortsatt internt, och deltagandet var minimalt. I en uppföljning 2004 hade endast 4 av 5 000 insatser rapporterats fullt ut i SiRS. Samma år gjordes rapporteringen obligatorisk för de flesta insatser. Trots detta fortsatte problemen, och användningen tog aldrig fart.

När SiRS lades ner 2007 motiverades detta delvis med att det IT-system som skulle användas inte fungerade tillräckligt väl, vilket gjorde den administrativa bördan ohållbar. Men den stora anledningen var att SiRS aldrig blev en del av Sidas verksamhet, och att man inte såg nyttan med modellen för biståndsinsatserna. Den resultatdata som var tänkt utgöra grunden för bedömningen av insatserna fanns inte heller tillgänglig, eftersom LFA inte användes i tillräcklig omfattning.

Resultatagendan och Results Summary initiativet 2012–2016

År 2006 kom en ny regering till makten i Sverige, och med den kom en ny politik för resultat i biståndet. Regeringen slog fast att biståndet skulle vara transparent och resultatfokuserat. Enligt regeringens transparensgaranti menade man att det borde vara möjligt att följa biståndskedjan, från riksdagens mål ner till enskilda insatser, såväl medel som insatsernas resultat. Resultatfrågorna stod högt på den

politiska agendan hos alliansregeringen och dess biståndsminister Gunilla Carlsson. Kritik riktades mot Sidas hantering av biståndsinsatser riktades från Riksrevisionen i ett flertal rapporter samt i årliga revisionsberättelser (2008–2012). Kritik mot biståndet och dess hantering togs också upp i media. Resultatfrågorna stod även högt på Sveriges internationella agenda under biståndseffektivitetsparaplyet.

Nya krav i form av ett regeringsbeslut ”En modell för resultatstyrning” antogs av regeringen 2007. Resultatrapporteringskraven stärktes i det efterföljande regleringsbrevet. Året därefter fick myndigheten en ny GD och Sida omorganiserades.

Fokus på ökad resultatredovisning ifrågasattes dock från Sidas personal men även från organisationer som fick stöd från Sida. Detta märktes till exempel i att såväl chefer som personal skickade brev till ministern för att understryka den administrativa bördan och det oralistiska i att försöka visa på kausala samband mellan svenskt bistånd och resultat i partnerländer.

Trots Sidas försök till dialog om orimligheten i resultatkraven fick Sida ett regeringsuppdrag 2010 att införa ett hårdare resultatstyrningskrav på myndigheten. I uppdraget ingick att specificera att resultatrapporteringen skulle bygga på validerade resultatindikatorer och svara mot regeringens mål för biståndet.

Trots att Sida nu hade större fokus på resultatredovisning och införde ett antal nya rutiner för resultatuppföljning ansåg regeringen att dessa inte var tillräckliga. Myndigheten fick betydande kritik för redovisning och intern styrning och kontroll av Riksrevisionen vid flera tillfällen. Mot denna bakgrund lanserade myndigheten 2012 ett nytt arbetssätt för insatshantering, som skulle svara upp mot alla de externa krav som fanns på myndigheten. I samband med detta omorganiserades hela verksamheten för att matcha insatshanteringen. Ambitionen var att det nya arbetssättet skulle hjälpa Sida att göra rätt, och säkerställa såväl resultat i biståndet som ett organisatoriskt lärande.

Det nya arbetssättet ställde krav på handläggare på Sida att bedöma de resultatramverk som partners presenterade, och föra in de viktigaste delarna från dessa i myndighetens resultatsammanställningar för respektive insats. Dessa var i praktiken en resultatmatris, med tydliga resultatindikatorer för varje insats, som skulle utgå från en specifik baseline.

I samband med lanseringen av insatshanteringen startade myndigheten också två ytterligare resultatfokuserade projekt. Det första för att ta fram standardiserade resultatindikatorer, och det andra för att utveckla resultatkommunikationen. Båda hade ambitionen att bidra till möjligheten att kvantifiera och aggregera biståndets resultat.

I likhet med tidigare år mötte modellen dock betydande kritik bland Sidas personal. Personalen uttryckte att det var för mycket administrativt arbete, att det var för fyrkantigt för att passa in myndighetens arbete och det visade sig att endast en minoritet av insatserna hade registrerats fullt ut i systemet. I en genomgång 2013 konstaterade externa konsulter att resultatsammanfattningens i sin utformning var närmast kontraproduktiv. Till följd av konsultrapporten beslutade Sida att istället införa ett resultatregister, där utvalda resultat skulle listas för varje insats. Detta i kombination med en bedömning om huruvida insatsen implementerades enligt plan (en trafikljus-skala).

Men även resultatregistret skulle komma att kritiseras, och i en utvärdering 2016 konstaterades att resultatinformationen i registret inte användes som det var tänkt utan snarare att systemet begränsade Sida anställda från en bredare förståelse av möjliga resultat samt att systemet tog mycket tid och hindrade arbete med andra angelägna uppgifter. Rekommendationen var att avskaffa resultatregistret. Rekommendationen ledde till att några dokumentationskrav som Sida handläggare gjorde togs bort och att en så kallad ”förenklingsagenda” tog fart. Sidas nuvarande modell beskrivs i kapitel 1.

Lärdomar som kan informera ett framtida arbete med resultatramverk

I det förra avsnittet beskrivs, kortfattat, de olika huvudsakliga resultatinitiativ som genomdrivits på Sida och dess föregångare under de senaste 50 åren. Frågan är då vad av detta som är relevant idag, för den som är intresserad av att införa nya sätt att följa upp och beskriva biståndets resultat. En tydlig parallell är det externa tryck som varit en gemensam startpunkt för tidigare initiativ, och som kan ses i den allmänna debatten igen. Det är i stort samma aktörer, politiska partier och granskande myndigheter, som lyfter liknande krav på tydligare resultatfokus.

I riksdagen kommer frågan om ett ökat resultatfokus upp i såväl debatter som i motioner och betänkanden. Så sent som under hösten 2021 argumenterades det i kammaren att "...man inte längre kan bortse från alla brister som uppdagats. Det är dags för ett effektivt och mer ändamålsenligt bistånd" och att "...vi måste arbeta evidensbaserat och våga kvantifiera våra mål och ambitioner för att bättre kunna utvärdera hur effektivt biståndet är." (Riksdagen 2021).

Utrikesutskottet har under flera år påtalat vikten av en utvecklad styrning och god resultatredovisning, och vikten av att beslut utgår från en analys av resultat understryks (Utrikesutskottet 2021). I motioner går vissa partier längre och kräver också en så kallad "resultatgaranti" för biståndet, där medborgarna ska kunna följa alla biståndsmedel och se de resultat de bidrar till (Moderaterna 2021).

I linje med Utrikesutskottets betoning på utvecklad styrning gav regeringen Statskontoret och ESV i uppdrag att analysera och bedöma Sidas effektivitet, ledning, styrning, kontroll och uppföljning. De två myndigheterna lyfter i sin rapport en fråga som återkommit igenom åren – hur kan Sida samlat rapportera resultat från sina många insatser, både för att främja det interna lärandet och för att kunna beskriva biståndets resultat för regering, riksdag och

allmänhet. De landar i den rekommendation som formar bakgrunden till Sidas nuvarande arbete med förändringsteorier, och denna text:

”I sin uppföljning och utvärdering av insatser och resultat fokuserar Sida framför allt på insatsnivån. Även om insatsnivån är grunden för uppföljningen så är det också viktigt att Sida utvecklar sitt arbete med uppföljning och utvärdering på portföljnivå och strategimålnivå. Uppföljningen riskerar annars att motverka ett integrerat arbetssätt där Sida med utgångspunkt i sina förändringsteorier väljer insatser som kan komplettera och stärka varandra för att främja måluppfyllelse. Sida bör därför i högre grad utforma sin uppföljning och utvärdering så att den stödjer ett helhetsinriktat arbete. Sida behöver även fortsätta att främja dialog och utbyte av information och erfarenheter mellan strategiansvariga team. Detta är viktigt för att höja kvaliteten och öka lärandet i genomförandet av strategierna och även för årsredovisningens kvalitet.” (Statskontoret och ESV s. 92)

I andra delar av Statskontorets och ESVs rapport betonas att Sida också bör ”utveckla sin uppföljning av strategierna så att man kan redovisa resultat på en mer aggregerad nivå” (Statskontoret och ESV s. 7). Det föreslås vidare att Sida i högre grad ska basera sin uppföljning på insats- och portföljnivå på de förändringsteorier som ska ligga till grund för myndighetens genomförande av strategierna” (Statskontoret och ESV s. 9). Det är tydligt att myndigheterna förordar ett mer omfattande arbete för att integrera förändringsteorier mellan de olika styrvivåerna (insats, portfölj och strategi) samt att Sida bör kunna aggregera resultatinformation. I likhet med tidigare års resultatinitiativ finns alltså här en liknande målbild för vad en förbättrad resultatredovisning skulle kunna bidra med.

Under våren 2022 publicerar även Riksrevisionen en granskning av Sida, som även den rekommenderar myndigheten att utveckla sitt arbete med förändringsteorier.

Sida står alltså nu, ca 10–12 år efter det senaste resultatinitiativet återigen inför en liknande uppgift som tidigare år: en önskan och ett tryck utifrån för att utveckla en modell, utifrån förändringsteorier eller annan logik, som på ett bättre sätt kan visa vilka resultat det svenska biståndet bidrar till.

Vad kan myndigheten lära sig av tidigare initiativ? Vi kommer nedan beröra fem frågeställningar:

1. Vad kan arbete med förändringsteori som modell egentligen lära från tidigare initiativ?
2. Aggregering – vad finns det för svårigheter och möjligheter att aggregera resultat från biståndet?
3. Användningen av resultatinformation och för vem införs modeller för resultatuppföljning?
4. Hur kan Sida äga utvecklingen av en ny modell för styrning och lärande?
5. Kostnader för resultatstyrning – Vad är en rimlig kostnad?

1. Vad kan arbete med förändringsteori som modell egentligen lära från tidigare initiativ?

Sida har blivit rekommenderade att utveckla sitt arbete med förändringsteorier på portfölj- och strateginivå. Utgångspunkterna för rekommendationen liknar, som beskrivits ovan, mångt och mycket de tidigare krav och förväntningar som ställts på Sida. Det antyder att lärdomar kan återfinnas både vad gäller hur Sida kan arbeta med resultatmodeller i allmänhet, och för utformningen av ett arbetssätt för förändringsteorier i synnerhet.

En förändringsteori är helt enkelt ett sätt att beskriva hur olika typer av aktiviteter antas kunna bidra till en avsedd förändring. Förändringsteorier kan formuleras för många olika typer av insatser, från enskilda projekt eller program till samlade insatser inom ramen för strategier eller hela verksamheter.

Det finns också olika sätt att formulera förändringsteorier, men oftast knyts aktiviteter samman med resultat på olika nivåer med hjälp av antaganden om vad som krävs för att dessa resultat ska nås, antaganden om varför förändring ska ske. Ofta är förändringsteorier linjära, de går från aktiviteter vidare till outputs, outcomes för att sluta i impact. Men det finns inget som hindrar mer komplexa förändringsteorier med fler relationer, och ickelinjära samband och antaganden (se till exempel Vogel 2012 för en genomgång av förändringsteorier och hur de används inom utvecklingsarbetet).

För den som arbetat i biståndet ger ovanstående text sannolikt associationer till det som kallas Logical Frameworks. Det har varit ett centralt verktyg inom biståndet länge, och var kärnan i Sidas ratinginitiv från 1995. Tanken med LFA, dvs. en struktur, en logframe, som beskriver relationen mellan aktiviteter och resultat ska upparbetats för varje insats under planeringsfasen och att man sedan under uppföljningen ser huruvida resultaten uppfyllts. Vid en första anblick är det inte lätt att se skillnaden mellan LFA och senare versioner av förändringsteorier – och för de flesta användare ser man ingen skillnad i praktiken. Erfarenheter och studier visar också att biståndspraktiker i mångt och mycket stöter på samma svårigheter med senare versioner av förändringsteorier som med LFA (Ho m.fl., 2020 och Vähämäki & Verger, 2019, jämför också Reinertsen, kapitel 4). Det är därför helt centralt att säkerställa att de lärdomar som dragits med, bland annat, LFA informerar arbetet med förändringsteorier så att man inte går i samma fällor.

Som beskrevs ovan var LFA påbjudet som arbetsätt på Sida under ca en tioårsperiod. Trots detta var en slutsats när SiRS lades ned 2004 att LFA inte tagit upp och använts av organisationen i realiteten. I en uppföljning som Sida lät ta fram 2005, *The use and abuse of the logical*

framework approach, konstateras att LFA setts som ett viktigt verktyg för givare och mottagare att få en gemensam överblick över projektets genomförande. Rapporten menar dock också att LFA kritiserats hårt både av praktiker och forskare under närmare 20 år (Sida 2005). I skriften beskrivs hur kritiker inom det civila samhället lyfter konceptuella begränsningar för LFA som arbetssätt. Det handlar om att modellen bl.a. leder till förenklingar inte beskriver biståndets komplexa verklighet, vilket får effekter för möjligheter att såväl planeras som att följa upp verksamhet. Vidare lyfter författarna de praktiska utmaningarna som användandet haft. Erfarenheter från myndigheten och civilsamhället visade att modellen tog stora resurser i anspråk i formulering, men att det trots detta var svårt att få ett gemensamt arbetssätt på plats. Etablerade LFA:er upplevdes också som för styrande, verksamheten formades efter matrisen snarare än efter verklighetens behov.

Begreppet ”Theory of change”, förändringsteori, lanserades som ett arbetssätt som är mer adaptiv och flexibelt än LFA. Ambitionen är därmed att röra sig ifrån de problem som identifieras ovan. Forskning visar också att förändringsteorier kan vara något positivt för genomförande av bistånd, när det finns en kontinuerlig dialog mellan mottagaren och givaren kring teorin, och när det finns en flexibilitet att ändra teorin under genomförandet. Det är inte bara en produkt, utan en pågående process. För att röra sig ifrån tidigare utmaningar är det också viktigt att förändringsteorins antaganden testas, kontinuerligt och kritiskt (Vogel 2012 och Alexius & Vähämäki, 2019). Om förändringsteorin istället ses som ett krav som kommer från ovan och som står fast stöter förändringsteorin ofta på motstånd och kan verka kontraproduktivt för verksamheten, likt de utmaningar som LFA tidigare mött.

“We are deeply concerned that this way of working has reduced Theory of Change to serving the well-documented tendency of development assistance to standardize, to pretend to be able to capture messy realities and practices in neat, administratively convenient frameworks” (Ho m.fl., 2020).

I Sidas arbete med att integrera förändringsteorier på de olika styrnivåerna (insats, portfölj och strategi) blir det viktigt att hantera både formulering och användning av förändringsteorier på samtliga nivåer så att de verkligen är kontinuerligt anpassade till de olika förutsättningar som respektive nivå ställs inför. Det innebär bland annat att inte förenkla teorier på strateginivå för att svara upp mot, upplevda, behov på aggregering. Det blir också centralt att Sida lyckas bli mer explicita med hur mer övergripande förändringsteorier bidrar till verksamheten i respektive strategi, och inte endast ses som en administrativ pålaga från Sida HQ. För strateginivån handlar dialog därmed sannolikt främst om intern sådan, för att säkerställa att organisationen äger teorin och ser till att den kontinuerligt ses som värdefull för verksamheten.

2. Aggregering – vad finns det för svårigheter och möjligheter att aggregera resultat från biståndet?

Tidigare erfarenheter visar att det i samtliga resultatinitiativ funnits en vilja att aggregera, dvs. sammanföra hela det svenska biståndets gemensamma resultat. Att aggregera en givares samlade resultat är något som många biståndsgivare önskar och något som är ”på modet” idag hos flera biståndsgivare (Vähämäki & Verger, 2019, se också kap 5 med erfarenheter från Finland). En önskan med aggregering är ofta att på ett enkelt sätt kunna redovisa biståndets samlade resultat för riksdag och regering, och skattebetalare i givarlandet.

Historiskt, i det svenska biståndet, har aggregering av resultat aldrig varit något som det externa trycket – dvs. de externa aktörerna som på olika sätt kritiserat Sidas resultatarbete har krävt. Förutom under 2012-initiativet då regeringen gav Sida ett uppdrag att se över om man kunde införa standardindikatorer i biståndet har aggregering varit något som Sida själv initierat. Initiativet till att försöka aggregera har oftast kommit från medarbetare på Sida som drivit på att ett

större resultatinitiativ behövs och som sedan designat initiativen. Inom samtliga initiativ har man därför på olika sätt försökt skapa standarder för indikatorer inom ett visst tematiskt område, eller för rapportering från insatserna kring en särskild del av resultatkedjan (output, outcome etc). Under SiRs initiativet skapades en särskild skala där handläggarna skulle ”rejta”, dvs. subjektivt bedöma hur väl insatserna uppfyllde sin målsättning. Tanken var att rejting-informationen sedan skulle kunna aggregeras. Rejtingen liknar dagens trafikljusmodell som används i uppföljning av verksamhetsplan etc. Så förutom att samtliga initiativ försökt förbättra resultatredovisning inom ramen för den löpande insatshanteringen har samtliga initiativ gjort försök att aggregera resultatinformation från insatsnivån, till strategi eller portföljnivå och att Sida sedan i sin årsredovisning ska kunna redovisa den aggregerade resultatinformationen.

Varför har aggregering i samtliga initiativ visat sig vara svårt? Och, vad är de generella svårigheterna som även andra biståndsgivare stöter på (se Vähämäki & Verger, 2019)? Den huvudsakliga svårigheten och det som kan vara kontraproduktivt med att aggregera är att det kort och gott inte finns standardiserade indikatorer som samtliga mottagarpartners i biståndsprojekt rapporterar på. Därav kan aggregering förhindra biståndets genomförande. Inom 2030 Agendan har indikatorer överenskommit för att mäta de globala målen, men att rapportera på dem är valfritt för olika länder. Detta innebär att partners och länder har tillgång till och följer utvecklingen inom ett utvecklingsområde på olika sätt. Att utgå från partnerländernas sätt att följa upp ett område och att stödja de nationella/lokala systemen för uppföljning är något biståndsgivare lovat göra i till exempel Parisagendan och de efterföljande principerna för biståndseffektivitet. Detta har givare gjort eftersom forskning visat att när biståndet anpassas till lokala/nationella system kommer biståndet också vara mest effektivt (se bland annat Wood, 2011 och rapporter som föregick Parisdeklarationen för biståndseffektivitet). Därför kan det, när biståndsgivare ber om rapportering på särskilda indikatorer som intresserar just dem (i syfte att just den biståndsgivaren ska kunna

aggregera informationen) kräva stora administrativa kostnader för mottagarlandet/parten för att få information om just den indikatorn/aspekten som givaren är intresserad av. Detta kan bli kontraproduktivt för genomförandet. En faktor som försvårar ännu mer för mottagaren är om olika biståndsgivare kräver olika standardiserade indikatorer, dvs. det som är ”på modet” idag.

Att aggregering har visat sig försvåra genomförandet av biståndet på mottagarsidan är delvis anledningen till att även Sidas handläggare motarbetat inhämtning av resultat i en särskild mall eller särskilda standardiserade indikatorer som begärts från huvudkontoret. Handläggarna har sett att informationen som begärts varit svår att inhämta för mottagarna och därav påverkat biståndsinsatserna negativt. Vidare har handläggarna sett att den informationen som begärts in inte använts i beslutsfattande och därav varit ”onödig”, något som undergrävt arbetet.

Det är svårt att standardisera resultatindikatorer som skulle kunna aggregera resultat mellan program, länder eller teman. Sidas verksamhet spänner över väldigt många strategiområden och olika kontexter, biståndet genomförs också av olika typer av partners. Antalet insatser ligger på cirka 2 000 per år (Sida 2021). Statskontoret och ESV konstaterar också i sin rapport att regeringens styrning innehåller så många prioriteringar att det är svårt att avgöra vad som faktiskt är prioriterat (Statskontoret och ESV 2020). En ytterligare svårighet är att varje insats ska förhålla sig till de lokala målsättningar som partners formulerat. Utfallet har historiskt varit att standardiserade resultatindikatorer som begärts av mottagare i fält ofta upplevts som irrelevanta för den faktiska verksamheten.

Ett tydligt mönster i tidigare initiativ har också varit ambitionen att kunna påvisa specifika kausala samband i biståndet (Vähämäki 2017). Tre av de fyra initiativen har dessutom eftersträvat att kunna påvisa det specifika svenska bidraget till utvecklingsresultat, trots att detta faktiskt inte efterfrågats formellt av regeringen. Att kausalt under planeringen av insatsen ha en hypotes om hur aktiviteter ska leda till utfall kan vara något som upplevs kunna bidra till förståelse för den

tilltänkta insatsen. Däremot, om en resultatkedja fastställts i planeringen och om det finns en förväntan på mottagarparten att rigoröst följa denna kedja, har detta visat sig kunna vara kontraproduktivt. Verkligheten är och blir aldrig exakt såsom den planerades. Därför är den nya trenden med adaptiv uppföljning så viktig.

Att försöka isolera hur svenska insatser bidragit till resultat motsäger överenskommelser om biståndseffektivitet. I bl.a. Parisagendan har biståndsgivare överenskommit att utgå från resultat som mäts i mottagarlandet och enbart följa upp dessa. När Sverige vill följa hur våra medel bidragit till resultat innebär det i praktiken ofta en projektifiering av biståndet, då det är omöjligt att exakt veta hur effekterna av just de svenska medlen i ett gemensamt program. Därför bör isolering av hur svenska insatser bidragit till resultat vara ett perspektiv på resultatredovisning som får anses realistisk.

Därför kanske en ny modell inte bör försöka aggregera resultat över strategier eller portföljer på ett alltför förenklat sätt. Givet den bredd som biståndet verkar inom, både tematiskt och nationellt/kontextuellt kan det ifrågasättas om det är rätt väg att etablera specifikt svenska resultatindikatorer. Istället kanske en aggregering bör utgå från en mer djuplodande kvalitativ analys på respektive resultatområde. Frågan är dock här – vem har då bäst kompetens att göra djuplodade kvalitativa analyser på ett tematiskt område? Det ökade intresset över tid att resultatredovisa (som tydligt kommit med New Public Management-vågen hos ett flertal biståndsgivare) har inneburit att Sida, såsom andra biståndsgivare idag i större utsträckning anställt controllers, och personer med kompetens inom finansiering, budgetering, juridik, resultatuppföljning etc. (se till exempel Alexius & Vähämäki, 2021; Vähämäki & Verger, 2019). Personal som innehar den tematiska kompetensen eller har forskarbakgrund som kan vara meriterande för djuplodande analyser, har krympt. Vidare samarbetar Sida och andra biståndsgivare idag, på grund av upphandlingsregler etc. i större utsträckning med konsulter och konsultbyråer än med

forskare och forskningssamhället. Om Sida vill kunna göra mer djuplodande analyser på tematiska områden kan denna trend aktivt behöva motverkas både genom att åter rekrytera personer med tematisk och analytisk kompetens och genom att samverka med aktörer, såsom forskare, som kan bidra med detta.

3. För vem införs olika modeller för styrning och resultatuppföljning?

En lärdom som kan dras från tidigare initiativ är att det är viktigt att tydligt artikulera för vem en resultatmodell, ska ske. Är det för internt styrning/beslutsfattande på Sida, för extern information och kommunikation eller för att kunna bidra med resultatinformation till samarbetsparten? Som noterats i avsnittet om aggregering ovan finns det en problematik om man utgår från ett svenskt perspektiv och inte från resultat som mäts i mottagarlandet. Nästa fråga är om en modell är utformad för intern styrning, ett tematiskt lärande eller för extern redovisning och rapportering. Dessa olika användningsområden kanske inte alltid kan levereras i samma modell eller form, och kanske inte heller behöver göra det.

Tydligt från tidigare initiativ har varit att de införda resultatredovisningskraven haft svårt att få genomslag i organisationen eftersom myndighetens medarbetare inte tydligt sett ett värde av dem för Sidas kärnverksamhet i det dagliga arbetet. Även om myndighetens medarbetare håller med om att resultat är centrala i biståndet har tidigare initiativ inte lyckats förmedla hur den information som man velat samla in inom ramen för initiativen skulle kunna bidra till bättre genomförande av det svenska biståndet. Istället har kraven på resultatredovisning medfört en arbetsbörda som tagit resurser från det som medarbetarna upplevt som det ”riktiga” arbetet. Det har upplevts som att stora resurser har lagt på att redovisa uppgifter om insatser som inte sedan använts för beslutsfattande eller kunnat användas i det löpande verksamheten. Samma spänning beskrivs i kap 4 av Reinertsen.

Tidigare initiativ har drivits fram av externa förväntningar, främst vad gäller resultatredovisning och ansvarsutkrävande, och utformats kanske främst för att svara upp mot dessa krav. Syftet, när initiativen lanserats har dock varit att resultatinformationen även ska kunna främja intern styrning och ett internt lärande. Detta har eventuellt skett i enskilda insatser men i stort har kraven setts som administrativa pålagor.

Om man överväger en ny modell för att formulera hur biståndet ska leverera resultat, och som ska ligga till grund för uppföljning och lärande bör man ha dessa lärdomar i åtanke. Vilken typ av information, eller processer, behövs för att uppfylla de olika behov som olika aktörer kan tänkas ha? Och behöver alla olika behov uppfyllas med samma typ av lösningar?

Kanske kan till exempel övergripande information som beskriver utveckling i stort tas från den data som Sverige och andra kommit överens om att använda inom ramen för Agenda 2030. Processer för intern styrning och internt lärande kanske ska vara mer kvalitativ och bejaka den tematiska expertkompetens som ska finnas på Sida.

Det finns en brist på tillit till biståndet, den är ständigt där men varierande över tid – att biståndet inte tillräckligt bidrar till det ”goda”. Även om resultatinformationen i de tidigare initiativen inte använts för det avsedda syftet har de enligt Vähämäki (2017) stärkt biståndets legitimitet. Det är tydligt att den externa kritiken på Sidas resultatarbete som funnits i början av initiativen tystnat när Sida gjort en kraftsamling kring resultatredovisning och resultatstyrning genom att lansera en satsning/ett initiativ på frågorna. Det är viktigt att kontinuerligt föra en dialog om resultat och resultatuppföljning men också informera om biståndets komplexitet och svårigheterna med att mäta resultat.

Dessa lärdomar bör Sida ta med sig så de kan belysa hur myndigheten kan kommunicera kring resultatuppföljning. Detta kanske främst för att inte blanda ihop de krav som finns för en fungerande intern styrning och lärande och de krav som finns på extern rapportering.

4. Hur kan Sida och mottagare av bistånd äga utvecklingen av en ny modell för styrning och lärande?

Som beskrivits ovan har samtliga tidigare initiativ uppkommit på grund av ett externt tryck på Sida att utveckla sitt resultatarbete. Det har varit extern kritik men också ofta förslag eller krav från externa ”reformatörer” som haft ett visst perspektiv. Det liknar alltså i mångt och mycket dagens läge, där allmän kritik kombineras med en rekommendation från externa granskare (Statskontoret/ESV) och Riksrevisionen. Den faktiska utformningen av arbetsätt för resultatredovisning och styrning har dock alltid landat som uppdrag hos ”designers”, dvs. medarbetare som är ansvariga för resultatredovisning och resultatstyrning, på Sida HQ. I ett läge när myndigheten haft stor extern kritik kring frågorna idéer och förslag från dessa designers fått stöd från Sidas ledning och Generaldirektör. Idéen och besluten till att lansera dessa resultatinitiativ har gjorts i samarbete mellan designers och Sidas ledning. Efter att beslutet har tagits har själva utformningen och drivandet av initiativen gått över till designers.

Som beskrivits ovan har tidigare initiativ inte tagits upp som hållbara och värdeskapande arbetsätt på Sida, utan internt har det främst setts som administrativa pålagor utan tydligt mervärde för verksamheten. Här är det tydligt att det finns viktiga lärdomar att ta med i en utformning av en ny modell för planering och uppföljning, om det är förändringsteorier eller något annat.

Själva utformningen av tidigare initiativ har inte varit en tydligt kollektiv insats, utan istället varit tydligt avgränsad till ett fåtal personer, framförallt designers, på Sida i Stockholm. Modeller och matriser har skickats ut för kommentarer och testning men då ett flertal medarbetare upplevt att deras kommentarer inte tagits omhand har detta lett till konflikter och att initiativen inte fått en ”buy-in” av medarbetarna. Här är det viktigt att fundera över hur man kan skapa genuint samskapande och ägarskap, även hos mottagaren, för en

framtida modell. I likhet med det som beskrivs i kapitel 3 ser vi att samskapande och ägande behöver skapas både hos de som är ”producenter” av resultatinformationen, dvs. Sida-medarbetare, organisationer som förmedlar bistånd, och mottagarna i fält samt hos de som är användare av informationen, dvs. mottagare i fält, chefer på Sida, Regeringskansliet, riksdag och regering samt svenska allmänheten.

En mer kollektiv approach i utformningen kan bidra inte bara i den instrumentella utformningen, utan också till att sprida ett ägarskap för ett nytt arbetssätt i organisationen. Där tidigare modeller de facto initierats på grund av ett externt tryck och utformats uppifrån, skulle myndigheten istället kunna utforma ett arbetssätt inifrån, baserat på Sidas egna behov som de definieras av de anställda.

Statskontoret och ESV konstaterar att Sida behöver utveckla sitt lärande, och arbetet med förändringsteorier är tänkt att bidra till detta. Att Sida ska arbeta med sitt lärande är inget nytt, tvärtom. Ett stort antal studier har gjorts av hur och om Sida lär sig. I en uppföljning som SADEV gjorde 2008 noteras hur myndighetens arbetssätt då motverkade det interna lärandet. System och administrativa procedurer upplevdes som utformade för andras behov och bidrar till en upplevd ”administrationsutmattning” snarare än lärande (SADEV 2008).

Det här sätter fingret inte bara på vikten att låta organisationen delta i utformandet av arbetssätt och strukturer, men också att vikten av att arbetssätten i sig bidrar till intern lärande och utveckling av verksamheten. Då förflyttar man arbetssättet från hämmande inte bara till ett neutralt läge, utan till en plats där myndighetens arbetssätt faktiskt främjar lärande.

5. Vad är en rimlig kostnad för legitimitet?

Trots att själva resultaten i de tidigare initiativen i slutändan inte använts för det syfte som man hade för avsikt, bedöms resultatinitiativen ha varit viktiga då de gett organisationen legitimitet i en

tid då biståndet och Sidas sätt att hantera biståndet kritiserades. Biståndet är ett område som ständigt riskerar att ifrågasättas, det som var tydligt i de tidigare initiativen var att biståndet tycks ifrågasättas mer i cykler av 10–12 år. Att då kunna svara omvärlden med att ”vi håller på och bygger upp ett system för förbättrad uppföljning” var något som gav organisationen legitimitet och minskade omvärldens kritik. Men, då resultaten i slutändan inte användes för det syfte som var uppsatt och då initiativen ändå kostat en hel del att implementera i både tid och resurser, kan man fråga sig om kostnaden för enbart legitimitet varit rimlig? Skulle man kunnat erövra legitimitet på ett annat sätt? Det är svårt att ge ett fullt svar på detta men något som är viktigt att ta med i planeringen av framtida uppföljningssystem är att noggrant veta i vilket syfte resultatinhämtningen görs.

Ett sätt att dela upp syftena är att resultatinhämtning kan göras för: 1. Ansvarsutkrävande, 2. Kommunikation. 3. Lärande och 4. Beslutsfattande (Vähämäki & Verger, 2019). Det de tidigare initiativen visat är att legitimitet redan uppnåtts när organisationen kunnat visa på att man arbetar med att inhämta resultat i någon form samt när man muntligt eller narrativt har berättat om biståndets resultat. I och med att omvärlden inte fått ta del av den aggregerade informationen men ifrågasättandet ändå minskat, kan man dra slutsatsen att legitimitet, åtminstone inte historiskt, krävt aggregerad information (Vähämäki 2017). Den insamlade aggregerade informationen har inte heller i större utsträckning använts för övergripande organisatoriskt lärande eller beslutsfattande. Därav kan man fråga sig om det är värt kostnaderna att begära in aggregerad information.

Kostnaderna för resultatuppföljning i relation till nyttan av detsamma tycks inte ha varit en fråga som diskuterats i högre utsträckning sedan 1970-talet. I Sidas handledning för resultatvärdering från 1976 anges en ”tumregel” för kostnader som ansågs rimliga att användas för resultatuppföljning. Det angavs att projekt som var av experimentell karaktär kunde använda 5–10 % av sin budget för uppföljning och utvärdering, medan projekt av normal

karaktär torde använda ca 1–2 % av sin budget till uppföljning och utvärdering. Tydligt i 1970-talets tumregel var att man ansåg att det var viktigt att uppföljningskrav inte skulle belasta själva genomförandet av insatserna. Detta är eventuellt en fråga som skulle gynnas att tas upp igen? Resultatutvärdering ses ofta som ett sätt att stödja bedömningen av kostnadseffektivitet i projekt men frågan är om det vore värt att kostnadseffektiviteten av själva resultatutvärderingen i sig också diskuterades.

Men, att resultatredovisning och resultatutvärdering pengamässigt kan kosta mer än det ger är inte de enda oavsedda effekterna av om krav på resultatredovisning för att styra och följa upp bistånd införs på ett kontraproduktivt sätt. Det finns också en social eller psykologisk kostnad av att införa en ökad kontroll och krav på rapportering som inte upplevs bidra till verksamheten som kan leda till sämre arbetssituation, ökad stress och en försämrad relation mellan personal och ledning (Vähämäki 2017 s. 243).

Slutsatser

Den här texten har beskrivit hur Sida (och myndighetens föregångare) tidigare svarat mot ett externt tryck och kritik mot myndighetens resultatarbete. Myndigheten har då lanserat större satsningar/initiativ som haft som avsikt att stärka myndighetens arbete med resultatredovisning. En röd tråd är att oavsett modell har initiativen startats på grund av externa förväntningar, och sedan avslutats eftersom de inte tillräckligt bidragit till myndighetens verksamhet. Med en ny extern rekommendation och den pågående diskussionen i bland annat utrikesutskottet finns det med andra ord en stor anledning att blicka tillbaka och se vilka lärdomar som kan dras från tidigare försök att stärka upp resultatredovisningen på myndigheten. Den här texten skrapar av naturliga skäl bara på ytan på en sådan fråga, med belyser ändå flera viktiga frågor som Sida bör ta med sig framöver.

Tidigare initiativ har i stort setts som administrativa krav från ledningen, och inte blivit en del av myndighetens löpande verksamhet. Flera av de lärdomar som vi beskriver i texten ovan har sin utgångspunkt i att det saknats ett tillräckligt brett internt ägarskap. Medarbetarna har inte sett att resultatredovisningskraven som införts har bidragit till biståndsverksamheten. Detta kan bero på att de tidigare initiativen haft flera syften (extern kommunikation, lärande och intern styrning) och att en otydlighet funnits i vem som ska använda informationen i slutändan. I en utveckling av ett nytt arbetssätt, vare sig det är förändringsteorier eller något annat, är det alltså viktigt att vara tydlig med vilket syfte och vilka de avsedda användarna är för resultatinformationen. Det är också viktigt att förankra syfte och mål hos de avsedda användarna samt de som ska producera informationen (dvs. Sida-medarbetare, organisationer som förmedlar bistånd samt mottagare av bistånd). Annars riskeras inte bara att en ny modell inte blir en del av verksamheten, utan att arbetet blir kostsamt, både i direkta kostnader och i termer av social och psykologisk belastning på personalen.

Tidigare initiativ visar också på dilemmat i biståndet med viljan och ibland nödvändigheten att förenkla biståndets resultat men hur detta kan riskera att bli kontraproduktivt för mottagaren samt för intern styrning. Medarbetare inom biståndsadministrationen vill gärna kunna ge allmänheten och skattebetalarna ett enkelt svar på vad biståndet har lett till. Detta görs ofta genom försök att standardisera resultatinformation och aggregera resultatinformation, något som i sin tur är komplicerat för biståndsverksamheten i sig då det alltid innebär att nya resultatredovisningskrav införs och tid därav läggs till redovisning istället för genomförande av verksamheten. Det är inte enkelt att hitta en balans i detta dilemma, men det går genom en noggrann planering av syfte, genomförande och kontinuerlig dialog med både producenter och användare av resultatinformation. Vi ser också värdet av att kontinuerligt resultatutvärdera själva arbetet med resultatfrågor i organisationen, både utifrån ett kostnadsperspektiv men även då införandet av nya krav i en organisation alltid kräver ett förändringsarbete. Att utveckla en förändringsteori för själva arbetet

med förändringsteorier i organisationen, och sedan efter ett tag utvärdera hur detta arbete har fått fotfäste i organisationen, kan kanske vara en väg framåt?

En viktig slutsats från forskning och erfarenhet med arbete med förändringsteorier är också att ett utvecklat arbete med förändringsteorier behöver grundas i en förståelse för att teorierna inte är slutresultat utan måste ses som en pågående process, där antaganden om förändringsvägar är grund till en pågående dialog. Både internt på Sida, och med partners i utvecklingsarbetet.

Referenser

Ho, Wenny, Van Wessel, Margit & Tamas. Peter (2020), The Hidden Life of Theories of Change, Hivos.

Moderaterna (2021), Motion till riksdagen 2021/22:4157.

Riksdagen (2021), Protokoll, Internationellt bistånd, debatt om Utrikesutskottets betänkande 2021/22:UU2, Anf: 128 och 155.

Riksrevisionen (2022), Vem, hur och varför– Sidas val av samarbetspartner och biståndsform, RIR 2022:9.

SADEV (2008), Lär sig Sida mer än förr? En jämförande studie av attityderna till lärande inom Sida idag och för tjugo år sedan.

Sida (2005), The use and abuse of the logical framework approach.

Sida (2021), Sidas årsredovisning 2020.

Statskontoret och ESV (2020), Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning.

Sundström, Göran (2022), Brutet förvaltningskontrakt: om metastyrning av svensk biståndsförvaltning, Studentlitteratur.

Utrikesutskottet (2021), Betänkande 2021/22:UU2.

- Vogel, Isabel (2012), Review of the use of ‘Theory of Change’ in international development, UK Department for International Development.
- Vähämäki, Janet (2017), Matrixing Aid: The Rise and Fall of ‘Results Initiatives’ in Swedish Development Aid, Stockholms universitet.
- Vähämäki, Janet & Verger, Chantal (2019). Learning from Results-Based Management evaluations and reviews, OECD Development Co-operation Working Papers 53, OECD Publishing.
- Wood m.fl. (2011) The Evaluation of the Declaration, Final report. Danish Institute for International Studies. OECD.

Synen på utveckling, förändring och ägarskap i svensk biståndspolitik – en tillbakablick

Jonas Ewald och Lennart Wohlgemuth

Förändringsteori används idag mest som ett projektplanerings- och utvärderingsbegrepp. När detta begrepp här studeras ur ett historiskt perspektiv har diskussionen lyfts över projektnivå och till makronivån och kopplingen till de bredare utvecklingsteorierna.

Texten börjar med en genomgång hur utvecklingspolitiken diskuterats och förändrats över tiden för att sedan se vilken effekt detta haft på biståndspolitik och på de metoder som används för att bedriva bistånd. Från en sådan genomgång dras följande slutsatser.

1. Sveriges bistånd har haft i stort samma övergripande målsättningar de senaste 50 åren – med fattigdomsminskning som kärna.
2. Hur den fattigdomsminskning som man strävat mot ska uppnås har utgått från olika utvecklingsteorier. Dessa utvecklingsteorier har varierat under perioden, och det har funnits parallella teorier. Det är också så att olika aktörer kan ha olika syn på utveckling, och därmed utvecklingsteorier.
3. Förändringsteorier i biståndet är försök att formulera hur man praktiskt ska kunna bidra till utveckling, oftast i linje med en specifik utvecklingsteori.

4. Trots att utvecklingsteorierna varierat under åren har det funnits en gemensam kärna som hela tiden lyfts fram – ägarskapsperspektivet, att det handlar om hjälp till självhjälp.
5. Trots att ägarskap hela tiden (i teorin) varit prioriterat så har det inte alltid varit helt lätt i praktiken integrera detta i de förändringsteorier som i praktiken styr givarnas genomförande.
6. Oavsett utvecklingsteori så är en förändringsteori som inte tar sin utgångspunkt i lokalt ägarskap dömd att misslyckas. Det gäller även i en kontext där allt mindre svenskt bistånd går till en statlig motpart, alltmer kanaliseras genom andra aktörer och där andelen lokala partners blivit allt större.

Bakgrund

Termen förändringsteori har utvecklats under de senaste åren som ett projektutvecklings och utvärderingsbegrepp, metod och omfattat ”Hur och varför en önskad förändring förväntas ske i ett visst sammanhang”. Det är särskilt inriktat på att kartlägga eller ”fylla i” vad som har beskrivits som den ”saknade mitten” mellan vad ett program eller förändringsinitiativ gör och hur dessa leder till att önskade mål uppnås. Rent praktiskt handlar det om att först identifiera de önskade långsiktiga målen och sedan arbeta tillbaka från dessa för att identifiera alla villkor (resultat) som måste vara på plats för att målen ska inträffa (Greene, D., 2018). Det finns ett flertal olika definitioner av förändringsteori som Goodier, S. m.fl. (2018) påpekar.

Vi kommer huvudsakligen använda begreppet som en metod som tillämpar ett kritiskt tänkande för design, genomförande och utvärdering av program och projekt för att åstadkomma förändring i en specifik kontext (Taplin m.fl., 2013; Valters, 2015; Vogel, 2012) Det innebär att reflektera både över explicita och implicita antaganden för ett projekts genomförande, liksom den kontext i vilket det genomförs och de visioner som finns av vilken typ av långsiktiga förändringar man vill åstadkomma. När vi nu ombetts att

studera begreppet i ett historiskt perspektiv lyfter vi diskussionen över projektnivån för att ta in hur den debatt och litteratur som publicerades såväl i Sverige som internationellt hanterat förändringar också på en makronivå. Detta eftersom projekt- eller program-specifika förändringsteorier är explicit eller implicit länkande till bredare utvecklingsteorier. Medlen, hur man vill nå förändring med hjälp biståndet är och har alltid varit kopplade till en bredare syn på hur förändring sedan ska bidra till utveckling i stort.

Hur utvecklingsteorier format biståndet¹

De mer eller mindre explicita utvecklingsteorier som används under olika tidsepoker speglar debatten/utvecklingen inom olika samhällsvetenskaper, det internationella samhället, ideologiska strömningar och det civila samhället. Viktiga teman är vad ”utveckling” är; vilka hindren för utveckling är; hur dessa kan överkommas; vilka sektorer som driver utveckling; balansen mellan stats och marknadsledd utveckling; vilka aktörerna är, balansen mellan aktörer, institutioner och strukturer, samt vilken typ av insatser och med vilka medel som biståndet kan bidra med (Carmody 2020; Hettne 2009; Overton och Warwick 2021; Pieterse 2010; Preston 2006; Rist 2020). En viktig distinktion är vilka utmaningar för utvecklingen som uppstår från faktorer inom landets gränser och vilka som kommer utifrån landets gränser och enbart kan hanteras inom ramen för internationellt samarbete. De praktiska förändringsteorier som kommer att utvecklas inom biståndet utgår därmed från diskussion och debatt inom biståndspolitikområdet, forskning om förändringsprocesser, den politiska kontexten – och debatten i utvecklingsländer.

¹ Detta är en sammanfattning av den internationella diskussion som skett om utvecklingens omfattning och villkor och biståndets roll att stödja utvecklingsprocessen fram till dags dato. För att ta del av hela denna diskussion rekommenderas läsning av den omfattande litteratur som finns kring utvecklingsteori (t.ex. Hettne, 2009; McEvan, 2019; Pieterser 2010; Rist 2019) eller sett från svensk horisont Biståndets Idéhistoria (Odén, 2006).

Under 1950- och 1960-talet växte biståndet som vi känner det idag fram inte utan en omfattande teoretisk diskussion om utveckling i allmänhet och en praktisk om hur detta skall gå till och biståndets roll i denna process. Under denna tidsperiod dominerar olika former av moderniseringsteori, där Rostows (1960) stadieteori och Huntingtons (1968) teori om politisk modernisering kom att ha stort inflytande, och pekade på de västerländska modellerna som förebilder.

Med att allt fler länder når självständighet – ofta med en god självkänsla och optimistisk syn på framtiden – ger de sig också in i denna diskussion. Inte sällan med kritisk udd mot vad man uppfattade som västerländsk dominans och kritik mot att moderniseringsteorierna inte tog tillräcklig hänsyn till olika länders strukturella, kulturella och institutionella förutsättningar. Detta ledde till framväxten av olika mer eller mindre radikala strukturella utvecklingsteorier, där Andre Gunder Frank (1966) ”beroendeteori” kom att få ett särskilt starkt genomslag. Frank menar att bristen på utveckling inte främst beror på samarbetsländerna själva, utan på att västländerna systematiskt hållit deras utveckling nere för sin egen vinnings skull, genom ett världskapitalistiskt system där resurser från de fattiga länderna i periferin överförs till metropolerna och därmed skapar utveckling i centrum och underutveckling i periferin. För att fattiga länder skulle kunna utvecklas måste en strukturell förändring av både världssystemet och inom fattiga länders genomföras. Vid sidan om beroendeteorin formulerades också mer liberala teorier, som Lewis strukturella utvecklingsteorier inom nationalekonomi – eller Gunnar Myrdals (1968) ”Asiatiskt drama” som lyfter fram samverkan mellan ekonomiska, politiska, sociala och kulturella faktorer – och vikten av fattigdomsbekämpning. Beroende och ny-marxistiska teorier kom också att spela en roll i olika samarbetsländers politik, inte minst i viktiga samarbetsländer som Tanzania, Etiopien, Nicaragua och Vietnam – och senare de självständiga Lusophona länderna i Afrika.

Dessa strukturella utvecklingsteorier låg till grund för en strategi som utarbetades av den så kallade Tinbergenkommittén. På uppdrag av FN:s generalsekreterare togs ett helhetsgrepp kring utvecklingsproblematiken inför 1970-talet av en grupp både teoretiker och praktiker, bland annat Sidas dåvarande chef Ernst Michanek. Strategin rymde allt det som sedan skulle bli en svensk utvecklingspolitik: en tydligare ansvarsförening mellan givare och mottagare, en starkare fokus på administrativa problem, en ovillkorlig uppslutning kring en procentmålet och ett omdefinierat utvecklingsbegrepp som betonade vikten av omfördelning och social utjämning. I diskussionen betonades vidare kravet på struktur-reformer i mottagarländerna – att man försäkrade sig om att biståndet faktiskt omsattes i nationell politik som gagnade befolkningen flertal. Även miljön lyftes in i diskussionerna (Berg m.fl., 2021 s. 258). De nordiska länderna var långt framme i denna diskussion och frågorna debatterades ingående både i den akademiska världen och inom Regeringskansliet, fackföreningsrörelsen, näringslivet och missionen. Detta finns väl dokumenterat i de tre historiska verken som publicerats i respektive Sverige, Danmark och Norge (Berg m.fl., 2021, Fries m.fl., 2008 och Simensen m.fl., 2003).

Med skuldkrisen och de förändrande politiska vindarna från slutet av 1970-talet kom istället de nyliberala utvecklingsteorierna att dominera. För dessa var huvudproblemet de uppsvällda, ineffektiva, korrumperade staterna, bristen på marknadsmekanismer, importsubstitutionen och de politiskt styrda växelkurserna. En struktur-anpassning var nödvändig genom att minska statens dominans, skapa förutsättningar för marknadsledd utveckling genom privatisering och avreglering av både marknader och växelkurser och en exportledd utveckling. Denna tanke fick stort genomslag i de krav som biståndsgivarna ställde på mottagarna för att få de tillskott av resurser som de behövde för att komma ur skuldkrisen.

De renodlade nyliberala utvecklingsteorierna kom dock med start redan på 1980-talet att bli hårt kritiserade för att underskatta behovet av fungerande institutioner. Det argumenterades att de marknadsinriktade utvecklingsstrategierna misslyckades med att skapa effektiv och inkluderande ekonomisk utveckling, samt för att de underminerade de industrialiseringsprocesser som påbörjats, försämrade tillgång till utbildning och annan social service samt bidrog till fördjupad fattigdom. Inte minst Unicef, liksom civilsamhällesorganisationer i både Nord och Syd, började lyfta de negativa sociala konsekvenserna av strukturanpassningsprogrammen, där inte nödvändiga strukturreformer av ekonomi, statsbudget och avreglering ifrågasattes, men att detta måste åstadkommas utan att investeringar i sociala sektorer skulle undermineras. (Cornia, Jolly and Stewart, 1987) Från Economic Commission i Africa utvecklades ett "African Alternative to Structural Adjustment" som betonade vikten av fungerande institutioner, investeringar i människor och långsiktig utveckling. Någon form av utvecklingsstat behövdes. (UN-ECA 1990).

De östasiatiska "mirakekonomiernas" snabba utveckling bidrog till att de utvecklingsteorier som såg en utvecklingsstat som en viktig förutsättning för att överbygga marknadsmisslyckande fick större genomslag. "Bring the state back in" som t.ex. Evans m.fl. (1985) banbrytande bok hette. Men det skulle vara en välskött utvecklingsstat som liksom de östasiatiska miraklen skulle karakteriseras av ett gott styrelseskick (World Bank 1993, Page 1993). Med kalla krigets upphörande blev det också större genomslag för att om ett gott styrelseskick skulle kunna vidmakthållas behövdes tydliga mekanismer för ansvarsutkrävande, deltagande och demokrati (Smith 2007; Craig and Porter 2006). Synen på hur utveckling sker byttes från att ekonomisk tillväxt var en förutsättning för demokrati, till att demokrati är en förutsättning för att åstadkomma förändringstryck, upprätthålla ett gott styrelseskick, bekämpa maktmissbruk, korruption och en inkluderande utvecklingspolitik. Genom demokrati hålls de vid makten ansvariga, och tvingas genomföra politik som gynnar folkflertalet (Pietersee 2010).

Inom FN-systemet utvecklade UNDP under 1990-talet en ”human development approach”. Amartya Sen var en viktig rådgivare för att utveckla det som kom att bli en utvecklingsteori baserad på mänskliga rättigheter. Enligt Sens teori var fattiga människor berövade sina mänskliga rättigheter, dessa måste återföras och deras kapabilitet/förmåga/funktionssätt att utveckla sig själva ut ur fattigdom måste stärkas. Utveckling som frihet från olika typer av förtryck, men också rätt till basbehov, politiskt deltagande och självförverkligande (Sen 1999). Synen på vad som driver utveckling vändes från 1960-talets moderniseringsteorier som fokuserade på strukturer, som t.ex. antog att en tillräckligt stor medelklass krävdes för att det skulle finnas förutsättningar för att etablera ett demokratiskt styrelseskick, till fokus på individer och aktörer.

Fattigdomsbekämpning blev ett gemensamt tema. Inom FN-systemets organisationer döptes strukturanpassningsprogrammen om till fattigdomsbekämpningsstrategier. På det sociala toppmötet i Köpenhamn 1995 befästes fokus på fattigdomsbekämpning och social service. 1996 godtogs inom OECD riktlinjerna “Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation” som presenterade potentiella globala utvecklingsmål. Detta fortsatte in i diskussionen om Millenniemålen (MDGs) som antogs 2000 – med målet att halvera världsfattigdomen till 2015. Kritiken mot MDGs ledde till att dess efterföljare Agenda 2030 kom att bli mycket bredare i ambition, med 17 globala mål, och där dessa skall gälla inte bara för utvecklingsländerna utan för alla länder.

Grunderna för svenskt bistånd – från mål till utvecklingsteori och ägarskap

De övergripande utvecklingsteorier som beskrivits ovan har inte bara format den internationella synen på bistånd och utveckling, utan också det svenska biståndet. Samtidigt ger en historisk genomgång av den svenska utvecklingspolitiken en bild av en politik som haft en och samma kärna under de senaste 70 åren.

Det svenska biståndets ursprung kan i stort återfinnas i proposition 100 som antogs av riksdagen 1962 och föregicks av en offentlig statlig utredning kallad ”Aspekter på utvecklingsbiståndet”. Proposition 100 angav motiv, mål och medel för det svenska biståndet som under 1960-talet och första hälften av 1970-talet kom att växa mycket snabbt, för att 1975/76 uppnå en procent av BNP. Motivet skulle utgöras av en bärande känsla av **solidaritet**. Det övergripande målet var ”att höja de fattiga folkens levnadsnivå” och det väsentligaste medlet var att biståndet skulle utgöra hjälp till självhjälp varigenom mottagarlandets ansvar för sin egen utveckling betonades. Det övergripande målet för det svenska utvecklings-samarbetet har varit i det närmaste oförändrat från dess start, även om formuleringarna förändrats något över tiden.² Förändringar i tänkandet kring det övergripande målet kan också spåras i de preciseringar som följt själva målformuleringen.

Under det övergripande målet har riksdagen på förslag av regeringen lagt fast ett antal målsättningar, avsedda att bidra till att det övergripande målet uppnås. Dessa kan också sägas spegla inte bara hur de internationella diskussionerna om utvecklingsteorier skiftat under årtiondena utan också svenska politiska prioriteringar under perioden. I prop. 1962:100 angavs tre styrande målsättningar: 1) ”Bidra till en produktionsökning som är snabbare än befolkningsökningen”. 2) ”Medverka till en samhällsutveckling i politisk demokratisk riktning.” och 3) ”Medverka till en samhällsutveckling i socialt utjämnande inriktning”.

² Målen för det svenska biståndet har efter riksdagsbehandling fastlagts i ytterligare tre riktlinjepropositioner efter prop. 1962:100 nämligen prop. 1968:101, prop. 1977/78:135, och prop. 2002/03:122.

Under slutet av 1960-talet (prop. 1968:101) tillkom ytterligare en målsättning, nämligen ekonomiskt oberoende.³ Under 1980-talet kom miljöfrågorna och den ekologiska balansen alltmer i fokus för den internationella debatten och det svenska biståndet fick ett femte mål: ”Biståndet bör också leda till framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön” (prop. 1987/88:100). Under 1990-talet riktades uppmärksamheten mer mot kvinnors medverkan i utvecklingen. Ett sjätte biståndsmål antogs med proposition 1995/96:153 ”Biståndet bör också leda till jämställdhet mellan män och kvinnor.”

Det övergripande målet för utvecklingssamarbetet har alltså med smärre men viktiga tillägg och omformuleringar legat fast i femtio år. Samtidigt har biståndets inriktning, organisation, arbetssätt och prioriteringar förändrats kraftigt och i vissa fall hunnit vrida sig 360 grader, så att man idag i vissa avseenden är tillbaka i något som liknar 1960-talet, fast i en totalt förändrad omvärld (Odén 2006 och 2011, Wohlgemuth, 2012).

Det är således dessa motiv, mål och medel mot vilka vi skall bedöma frågan om förändringsteorier för biståndet – motivet solidaritet, målet fattigdomsbekämpning och de sex undermålen samt betoningen av att ansvaret för deras utveckling vilar på mottagarländerna själva som metod.

Biståndet kanaliseras genom olika aktörer multilaterala kanaler såsom FN, regionala organisationer och EU, bilateralt dvs. stat till stat och genom civila samhällsorganisationer och aktörer från den privata sektorn. Alla kanaler är viktiga och har sina specifika roller i utvecklingssamarbetet. Det bör dock betonas att det är en fundamental skillnad i den grad Sverige kan påverka vad som ska ske

³ I proposition 1977/78:135 kodifierades dessa fyra mål i en sammanfattande formulering: ”Biståndet bör leda till resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomiskt och politiskt oberoende och demokratisk samhällsutveckling.”

inom en biståndsstödd insats inom ramen för direkt bilaterala kontakter i jämförelse med när den går genom olika andra kanaler. Vi kommer dock i huvudsak att behandla dessa tillsammans i diskussionen nedan.

Från utvecklingsteori till förändringsteori och praktik

I början av 1970-talet bildades på Sida en Utredningsbyrå vilken bland annat hade som syfte att tänka långsiktigt och skapa en god teoretisk grund för biståndets utveckling, som då var inne i sitt mest expansiva skede. En av uppgifterna var att studera utvecklingsteori och därifrån utveckla och framför allt operationalisera de biståndsmål som tagits fram i framför allt proposition 100. Resultatet av detta arbete publicerades bland annat i ett antal skrifter i en serie från 1970-talet under namn Meddelande från Utredningsbyrån. Detta arbete utvecklades sedan vidare i den biståndspolitiska utredningen som ledde fram till proposition 1977/78:135. Internationellt pågick som nämnts ovan omfattande forskning och diskussion som kulminerade bland annat i den av FN tillsatta utredningen som fick namnet efter huvudförfattaren, Jacksonrapporten.

Dessa grunder till Sidas arbete med det som vi idag kallar utvecklings- och förändringsteorier sammanfattas kanske bäst i den ”Analys av Sida” som genomfördes av dåvarande myndighet för statlig revision RRV år 1975. Den håller fortfarande och rekommenderas för läsning för den som verkligen vill förstå Sveriges syn på hur man skall bygga en förändringsteori för biståndet (RRV 1975).⁴ RRV studerar först vilken de svenska statsmakternas utvecklingsteori är. Därefter biståndets roll att medverka till att uppnå de mål som denna teori ställer. Utgångspunkten för RRV är att riksdagen slagit fast att det väsentligaste medlet för biståndet

⁴ Den finns även sammanfattad i antologin ”Bistånd på mottagarlandets villkor” kapitel 2 (Wohlgemuth, 1974).

skulle utgöra hjälp till självhjälp varigenom mottagarlandets ansvar för sin egen utveckling betonades. ”Biståndets karaktär av ömsesidigt samarbete snarare än ensidig hjälp” underströks (prop. 100:8). Detta innebär därför enligt RRV att

”Utvecklingsteorin analyserar orsaker till underutveckling och förslår hur den ska brytas. Biståndsteorin förslår däremot hur tillgångar i form av kapital kunskap och tjänster ska överföras för att den valda utvecklingspolitiken ska förverkligas” (RRV 1975, Wohlgemuth 1976).

I RRV:s resonemang blev det tydligt att biståndets roll snarare blev att förhålla sig till den utvecklingsteori och den utvecklingspolitik varje mottagarland har valt att följa än att direkt påverka och styra denna.

”Teorin som bygger upp biståndspolitik har således inte samma funktion som teorin för utvecklingspolitiken, utan består av analyser och argument för biståndets konkreta utformning. Biståndsteorin skall inte visa på vägar att lösa underutveckling utan skall visa hur den valda biståndspolitikerna bidrar till att stödja en viss av mottagarlandets regering fastställda önskad utvecklingspolitik” (RRV 1975).

Vi tar fäste i detta resonemang när vi nu skall vidare studera utvecklings- och förändringsteori inom biståndet. Då finner vi att medan 1970-talet blev en period där radikala teorier dominerade tänkandet och direkt också hur biståndet hanterades vände detta på ett markant sätt under 1980-talet med de mer renodlade nyliberala utvecklingsteorierna. Detta fick stor betydelse för vilka förändringsteorier och vilken biståndspolitik/projekt som utvecklades under denna period. Från att se statsledd utveckling som en förutsättning för att bygga upp institutioner och ekonomi kom staten att snarast betraktas som ett utvecklingshinder och olika typer av marknads-

och civilsamhälles ledd utveckling som en förutsättning för utveckling. Biståndspolitikerna fokuserade på att bland annat stötta liberalisering av ekonomi, privatisera statliga och kooperativa företag, liksom av social service. Detta vände från början av 1990-talet på grund av de allvarliga konsekvenser som framkom från denna politik när det gällde ökade inkomstklyftor, ökad fattigdom, fallande läskunnighet och ökande ohälsa. En marknadsledd utveckling behövde kombineras med en välfungerande stat och dess institutioner.

Biståndspolitikerna ändrades till att också stötta institutionsbyggnad och god samhällsstyrning. För att god samhällsstyrning skulle kunna vidmakthållas behövdes tydliga mekanismer för ansvarsutkrävande, deltagande och demokrati. Den nyliberala utvecklingsteorin ersattes av en teori där demokratiskt styrelseskick var en nyckelfaktor för både ekonomisk och social utveckling. Följaktligen utvecklades stöd till demokratiseringsprocesser och dess institutioner i bred bemärkelse. En mänskliga rättighetsbaserad utveckling blev en förutsättning för en inkluderande och uthållig utveckling. På det viset följde biståndspolitikens förändringsteorier de bredare samhällsvetenskapliga teorierna från strukturell till aktörsorienterad teori och från kollektivistisk till individualistisk teori. Med rational-choiceteorierna följde att utvecklingsteorierna blev allt mer aktörsorienterade från 1980-talet. Som en följd av denna förändrade utvecklingsteori kom förändringsteorierna på projektnivå likaså att förändras. Det var inte längre stora breda statliga eller ekonomiska reformer, utan civilsamhällets och enskilda aktörers "action" som skulle skapa utveckling. Samtidigt riktades fokus alltmer på den enskilda individen och dennes mänskliga rättigheter. En allt större del av biståndet skiftade från stat-till-stat till och genom civil samhälle, multilaterala organisationer och marknadsaktörer, även om vikten av effektiva institutioner fortfarande betonades.

Ägarskap som utgångspunkt för förändringsteorier i biståndet

Som nämnts ovan betonar prop. 1962:100 hjälp till självhjälp, vilket innefattar mottagarlandets ansvar för sin egen utveckling. Externa partners begränsning vad gäller deras möjlighet att påverka var man väl medveten om redan på den tiden. De svenska utgångspunkterna har under åren bekräftats också internationellt. När DAC 1992 drar slutsatser om vad man internationellt lärt sig från 30 år av bistånd betonar de just ägarskap. Att biståndet måste bygga på något slag av förankring i mottagarlandet för att bli bärkraftigt ”sustainable”. I sitt kapitel i Bistånd på Utvecklingens villkor som bland annat bygger på denna DAC-rapport betonar således Börje Ljunggren

”Att mottagarlandet och dess regering är ansvarig för det egna landets utveckling. Att biståndet måste tillhandahållas i former som är förenliga med målet att bygga upp landets egen förmåga till utveckling. Detta förutsätter en medveten syn på relationerna mellan givare och mottagare och en strävan att ge biståndet i former som främjar utvecklingen av en effektiv förvaltning och väl fungerande institutioner. Mottagarförvaltningen får inte bli ett serviceorgan till ett ständigt växande antal biståndsprojekt. Dialogen bör fokuseras på policyfrågor och institutionella hinder. En konsekvent strävan bör vara att styra utvecklingen som förbättrar landets möjlighet att styra utvecklingen och därmed landets ägarskap av utvecklingsprocessen” (Ljunggren i Wohlgemuth, 1994).

Det är således principen om ägandeskap som vi ser som grunden för det svenska biståndet. Att operationalisera biståndet för en specifik kontext, att formulera en förändringsteori, bör med andra ord inte

göras utan att utgå från den specifika utvecklingsteori som det specifika landet själva arbetar utifrån. Vi skall nedan visa på hur denna viktiga slutsats som redan dragits 1962 i prop. 100 igen och igen betonas som centralt för all biståndsverksamhet, nu senast allra starkast i den deklaration som antogs i Paris av i princip hela biståndssamfundet, både från givar- som mottagarsidan år 2005 men hur den i praktiken har varit så svår att implementera.

Det bör betonas redan här att visserligen gäller att ägandeskap måste ses som en nödvändig förutsättning för biståndet skall få en bestående effekt tar detta inte bort det faktum att det föreligger många hinder och problem i dess genomförande till den omfattning att det ibland ser helt omöjligt ut. Biståndet fungerar ju dag i en kontext där det är allt mer spritt mellan en mängd olika genomförande aktörer och där det i minskande omfattning befinner sig i ett läge där mottagarlandet i praktiken ansvarar eller tar ansvar för sin egen utveckling. Det kan handla om att allt fler stater går i en auktoritär riktning, eller att det handlar om bistånd i fragila miljöer.

Ingen förändring(steori) utan ägarskap

Nära 60 år av bistånd har lärt oss att om inte utvecklingen ägs och drivs av regering och/eller befolkning i de länder som stöds utifrån blir det inga bestående resultat. Detta betyder att de reformer eller projekt som berörs av biståndet måste på ett eller annat sätt vara förankrat i den miljö där de skall genomdrivas. De som berörs måste vara delaktiga eller ansvara för sin egen utveckling.

Men trots detta har det visat sig svårt att genomföra i praktiken, inte minst i länder som utvecklas i auktoritär riktning. I namn av effektivitet och resultat så driver biståndsgivaren allt som oftast insatserna framför sig utan att vänta på mottagarnas engagemang och intresse. Om något har bristen på ägandeskap varit biståndets akilleshäla alltsedan de första insatserna i mitten på 1950-talet.

Trots att prop. 100 betonade ägandeskap, eller som man då uttryckte det vikten att biståndet skulle genomföras som hjälp till självhjälp, tog det ända till början av 1970 talet innan ett mer ägardrivet bistånd omformades till ett bistånd på mottagarlandets villkor. Det svenska biståndet, liksom det internationella, genomgick tre skeden från andra världskriget fram till 1975. Ägarskapet gick från obefintligt till starkt, och synen på hur förändring i praktiken ska komma till (förändringsteorin) varierade i takt med detta.

Under det första skedet genomfördes svenska projekt i u-land. Synen på utveckling utgick ju under denna tid från moderniseringstanken. Rent praktiskt skulle förändring främjas genom att Sverige hade vissa tekniska kunskaper som direkt kunde överföras till ett fattigt land för att sätta igång en utvecklingsprocess där. Projekten planerades, genomfördes och följdes upp av svenskar med begränsad medverkan av mottagarlandsrepresentanter (Wohlgemuth 1976).

Under 1960-talets andra hälft förändrades inställningen till biståndet gradvis. Som beskrivits ovan lämnades moderniseringsteorierna, och man utgick från att mottagaren själv måste ta ansvar för sin utveckling och sina utvecklingsprojekt. Förändring kunde främjas genom att tillföra mottagarna resurser utifrån. För att se till att biståndsmedel användes till projekt med hög utvecklingseffekt och på ett riktigt sätt, ansåg givaren att deras biståndsorganisation kritiskt måste granska varje enskilt projektförslag. Under detta skede utvecklades därför en flora av olika metoder för projektgranskning. Detta tänkande som i detalj utvecklades av Världsbanken med förebild från den kommersiella kreditgivningen till investeringsprojekt, innebar dock att ansvaret för utvecklingen överflyttades i varje fall formellt från biståndsgivaren till mottagaren – dock med rätt och skyldighet för givaren att granska i förväg och utvärdera i efterhand och därigenom ta sig en stor del av ansvaret.

Med åren krävde de fattiga länderna att få ett mera odelat ansvar för sin egen utveckling och biståndets användning framför allt inom ramen den s.k. Jacksonrapporten (UNDP, 1970). Den förändring

som därigenom blev resultatet skedde dels som ett led av utvecklingsarbete inom biståndsgivarna själva, dels som ett resultat av påtryckning från de fattiga länderna.

Detta ledde till ett tredje skede, som karaktäriseras av ett förhållande mellan givare och mottagare grundat på jämställdhet mellan parterna. Mottagarlandet skulle helt ansvara för planering, genomförande och uppföljning av aktiviteter vari biståndet ingick som en del. Den nya metoden för biståndet gick under namnet landprogrammering och både dess teori och praktik finns väl dokumenterad i antologin *Bistånd på Mottagarlandets villkor från 1976* (Wohlgemuth 1976). Detta var en period som karaktäriserades av optimismen och stora förhoppningar om framtiden. De ekonomiska kurvorna pekade uppåt och förhoppningarna var att de fattiga länderna inom en inte alltför avlägsen framtid skulle hinna ikapp.

Oljekrisen under 1970-talet var utlösande för en kris i fattigaste länderna där de strukturreformer – den statsledda ekonomiska politik och lånefinansierade industrialisering – som genomförts visade sig vara både otillräckliga och ineffektiva. Biståndet, liksom den offentliga opinionen i flertalet stora biståndsgivarländer, förändrades mot en nyliberal inriktning med krav på struktur-anpassningsprogram. Givarna ställde allt hårdare villkor på avreglering, privatisering och budgetbalans för fortsatt bistånd. Det kom att leda till att biståndsaktörer gjorde alltmer av mottagarnas uppgifter utan att behöva ta över det egentliga ansvaret. ”Ownership” övergick till alltmer till en situation av ”donorship”. Med förödande konsekvenser för bärkraften i biståndssatsningarna. (Craig and Porter 2006; Carmody 2020; Overton and Murray 2021; Smith 2006))

Under slutet av 1980 ändrades åter inställningen. Omfattande arbete lades ner på att dra slutsatser av tidigare erfarenheter både vad gäller hur utvecklingen går eller inte går till i de fattigaste länderna och vilken roll biståndet blir i en sådan process. Framför allt studerades erfarenheterna från de länder i Sydostasien som hade lyckats bryta sig loss från fattigdomen och numer räknas som NIC-länder

(Newly Industrialized Countries). Sida tillsatte en speciell utredning under namnet ”rollutredningen” som skulle dra slutsatser från vad som varit problem tidigare i biståndet. Och inom DAC sammanfattade det internationella samfundet erfarenheterna och de ”lessons learned” man hade fått från 30 år av bistånd (Wohlgemuth 1994). Biståndet svängde från marknadsledda utvecklingen till att kompletteras med institutionsbyggnad och en demokratisk utvecklingsstat – och ett stärkt lokalt ägarskap.

Vikten av samarbetslandets ansvar för sin egen utveckling har påvisats i ett flertal omfattande historieber beskrivningar, utvärderingar eller studier av biståndet. Slutsatsen är att man misslyckats med att i praktiken upprätthålla denna princip på grund av att givaren tagit för stor del av ansvaret och det därigenom inte funnits någon på mottagarsidan som känt sitt ansvar att föra frågorna vidare efter det att givaren lämnat scenen. Detta gäller framför allt de allra fattigaste och därför oftast också svagaste länderna, flertalet i Afrika. Det finns väldigt mycket skrivet om detta, och rutan nedan skall endast hänvisas till fyra av de studier som dock fått stor betydelse för svenskt och nordiskt bistånd.

Ruta 1: Utvärderingar och studier av ägarskap i det nordiska biståndet

Den första var en mycket omfattande nordisk utvärdering (DANIDA m.fl., 1988) av personalbiståndets effektivitet inom 55 projekt i de tre afrikanska länderna Kenya, Tanzania och Zambia. Den visade att medan de kortsiktiga projektmålen i de flesta fallen hade uppnåtts, så lyste bärkraften, dvs. de bestående resultaten efter biståndsgivaren upphört med sitt stöd i nästan samtliga projekt helt med sin frånvaro.

Den andra är den omfattande (tre volymer) historiebeteckningen över det norska biståndet – 50 år (The history of Norwegian aid, 2003). Den visar med all tydlighet hur man igen och igen dragit slutsatsen att mottagaren måste få ökat ansvar för sin egen utveckling inklusive den biståndsfinansierade och hur man av olika skäl frångått detta till men för insatserna. Särskilt tredje volymen som försöker förklara varför de höga ambitioner man hade vid en nyorientering av det norska biståndet år 1990 att sätta ägandeskapet i fokus misslyckades är intressant läsning i detta sammanhang. Den tredje är den utvärdering som Sida lät göra 2002 Ownership of Sida Projects and Programs in East Africa (Sida, 2002) och som bekräftar de flesta av de slutsatser som dragits i de många studierna tidigare. Och den fjärde den av EBA publicerade studien från 2018. Denna omfattande och väl genomarbetade studie drar slutsatsen

”att ägandeskapsprincipen är och förblir en giltig vägledande princip för det internationella utvecklingssamarbetet. Både som ett legitimt mål i sig och som ett medel för effektivt samarbete. Men om ägandeskap även i fortsättningen skall kunna ha relevans som vägledande princip krävs radikala förändringar där både förståelsen av ägandeskap och sätten att främja det måste anpassas till dagens förändrade verklighet” (Keijzer m.fl., 2018).

Trots god vilja tog det dock ända fram till början av 2000-talet tills det internationella biståndssamfundet kom överens om ett nytt synsätt på hur ett effektivt bistånd skall bedrivas och där ägandeskap återigen sattes främst som metod för hur detta skulle ske, vilket ledde först till Romdeklarationen 2003 och sedan kulminerade i den s.k. Parisdeklarationen 2005. Parisdeklarationen och den agenda för effektivt bistånd som där utvecklas har haft stor betydelse för biståndets metodik.

Parisdeklarationen utgår från en analys av dåvarande bistånd, som konstaterade att det led av bristande nationellt ägarskap, ökande fragmentering, höga transaktionskostnader, parallella system samt av externa lösningar som inte anpassats till lokala behov och förutsättningar. Deklarationen beskriver konkreta steg för ökad biståndseffektivitet:

- Ägarskap. Systematiskt stöd till inhemskt utarbetade av landet ägda landprogram för att uppnå utveckling (t.ex. genom PRS).
- Samstämmighet (alignment). Ökad användning av de nationella system som redan finns i resp. land för att kanalisera biståndsmedel, dvs. att följa samarbetslandets strategier och system;
- Harmonisering. Ökad samordning mellan givarna, dvs. gemensamma och förenklade procedurer och delad information.
- Resultatorientering.
- Ömsesidigt ansvarstagande.

Parisdeklarationen ger alltså att antal praktiska ramar för hur biståndet i praktiken bör genomföras och organiseras. Den beskriver en syn på utveckling som utgår från mottagaren, som bygger på ett starkt ägarskap. Parisdeklarationen följdes upp vid ett högnivåmöte i Accra, Ghana, 2008 och Busan, Sydkorea, 2011. Där bekräftades deklarationens åtaganden och preciserades ytterligare, bland annat när det gäller användandet av samarbetsländernas egna institutioner, ökning av insyn i givarnas arbete och förutsägbarheten i biståndet, samt när det gäller fördelningen av givarnas uppgifter.

I skriften *Where is the Paris Agenda Heading* dokumenterades utvecklingen fram till och med 2010 (Odén och Wohlgemuth, 2011). Där konstaterades att redan under de tio år som ledde fram till Parisagendan hade en process startat i många länder där man arbetade för ökat ägandeskap. I ett flertal länder kom processen igång och biståndet förändrades kraftigt under perioden från ca år 2000 och framåt, som till exempel budgetstöd, förstärkning av horisontell och vertikalt ansvarsutkrävande, decentralisering, stora satsningar på utbildning och hälsovård och inte minst demokratisk samhällsstyrning. Nya arbetsmetoder utvecklades och en helt ny dialogstruktur kom till användning. Stora framsteg gjordes framför allt vad gäller ägandeskap och harmonisering och resultatagendan. Samstämmighet och ömsesidigt ansvar visade sig svårare att ta till sig.

Efter finanskrisen 2008 minskades dock snabbt framstegen i denna utveckling och relationen mellan givare och mottagare försämrades i takt därmed. Relationen gick i flera länder från eufori till kris (Odén och Wohlgemuth 2011). Återigen fick vi se en situation där förändring drivs utifrån, trots att synen på utveckling är grundad i ett starkt eget ägarskap. Givare och mottagare skyllde på varandra och samarbetsproblemen blev legio. Dialogstrukturer som blivit alltför komplicerade och byråkratiska, fungerade dåligt och på båda sidor sökte man lösningar som låg utanför de överenskommelser man gjort i de gemensamma strategier man utvecklat och undertecknat. Resultatet blev att det förtroende som fanns mellan parterna urvattnades och ett ömsesidigt misstroende växte fram. På givarsidan ledde detta till fler villkor och mer detaljstyrning. På mottagarsidan sämre uppfyllande av avtal och att man lutade sig mer mot de nya aktörer som Kina som växte fram allt starkare just vid denna tid. Ansvarsutkrävandet kom allt mer att riktas mot samarbetsländerna, medan biståndsgivarna i ökad utsträckning ägnade sig åt att spåra resultaten av just det egna biståndet. Därmed blev de också mindre intresserade av kraven på ansvar för sin sida av samarbetet. Här kan man tydligt notera hur svårt det är att i praktiken genomföra ett starkt eget ägandeskap och att hindren för detta finns både på givar- och mottagarsidan.

Med en allt oroligare värld och när nya aktörer fått en ökad roll och betydelse har denna utveckling fortsatt tills idag. Den fjärde vågen av autokratisering skapar också nya utmaningar för frågan om vad ägarskap innebär, vems ägarskap det skall vara – och hur det skall genomföras i praktiken. Det skapar nya utmaningar för teorierna kring god samhällsstyrning och demokrati som förutsättning för en stabil utveckling fick allt större genomslagskraft.

De olika kriserna som vi genomlevt sett både ur ett europeiskt och ett svenskt perspektiv sedan 2008 har medverkat till ett ökat fokus på ett ömsesidigt intresse, eller som vi också kallar det upplyst egennyttia inom ramen för utvecklingssamarbetet. Alltför stora ojämlikheter riskerar att leda till konflikter och ökade migrationsströmmar som blir alltmer svårhanterliga för oss. Härtill kommer frågor som ohållbar utveckling, klimathotet, spridning av sjukdomar, antibiotikaresistens, livsmedelssäkerhet, internationell brottslighet vilka är av övergripande internationell karaktär (globala nyttigheter). Om de inte hanteras i alla delar av världen så påverkas vi i lika hög grad som alla andra. Den allt starkare fokus som de bilaterala givarna således lägger på 'interest-driven cooperation' komplicerar debatten kring ägandeskap men måste ta hänsyn till de lärdomar man tagit till sig under arbetet med utvecklingssamarbete under dess långa historia. Och allt detta måste dagens biståndsaktörer ha med sig när de formar dagens bistånd för att nå en förändring som i sin tur kan driva på utveckling.

Men även om man använder förändringsteori förankrad i utvecklingsteori kvarstår utmaningen att kombinera olika givaraktörers förändringsteorier med ägandeskap för aktörer på nationell och lokal nivå i processen att formulera förändringsteorier. Det gäller inte minst i de mest svårarbetade och mest behövande situationerna i konflikt eller post-konfliktområden. Det finns en risk att de förändringsteorier som används kommer/formuleras "uppifrån" och inte "nedifrån" rättighetshavare/aktörers perspektiv på lokal eller nationell nivå. Det är i den kontexten som debatten om att utveckla "dekolonialiserade" metoder och epistemologiska perspektiv skall ses (Smith, 2022; Veltmeyer och Bowles, 2022).

Sålunda i takt med att biståndet kommit att direkt riktas till allt fler aktörer utanför staten har ägandeskapet blivit alltmer otydligt. Vem ska kunna äga den uppsjö av insatser till en mängd olika icke-statliga aktörer som ett typiskt "landprogram" består av idag. Denna är ju tänkt att något snär spegla den utvecklings/förändringsteori vi applicerat på landet ifråga. Men hur få alla dessa aktörer vi jobbar med – särskilt i en icke-demokratisk kontext – att känna ägarskap till denna förändringsteori? Svaret på denna svårlösta ekvation – förändringsteori vs ägandeskap – i ett bistånd präglad av aktörorientering är inte enkelt att hantera i praktiken. Det finns inga enkla recept att ta till. Det enda och konkreta svaret är dock att alltid oavsett vilka kanaler biståndet nyttjar man har den slutliga användaren i fokus. Det är ju ändå denne som biståndet till syvende och sist syftar att bistå till.

Förändringsteorier vad gäller biståndets innehåll respektive dess metodik

Den genomgång som gjorts ovan av den historiska process som synen på utvecklingsteori för biståndet genomgått har dels försökt hantera hur teorierna utvecklats vad gäller utvecklingsteori och utvecklingspolitik i allmänhet och dels dess inverkan på biståndets praktiska genomförande. Särskild betoning har gjorts på den sistnämnda därför det är vår starka åsikt att den underskattats i förhållande till de förstnämnda.

Det är inte helt lätt att finna en syntes mellan dessa båda synsätt som på något sätt måste samexistera i den praktiska verkligheten. Givarens egna synpunkter på utvecklingspolitik och hur denna skall genomsyra biståndet mot vetenskapen om att utan ägandeskap blir biståndet aldrig uthålligt (sustainable). Men genom att koppla ihop de bredare utvecklingsteorierna – som visar hur de långsiktiga förändringsprocesserna hänger samman och därmed vilka strategiska områden som är viktiga för en långsiktig utveckling – med mer specifika teorier för de metoder som är tillämpliga/praktiskt möjliga i en specifik kontext, så kan ett mer effektivt bistånd utvecklas.

För att biståndsgivaren skall med gott samvete våga lämna över ansvaret för de stödda insatserna krävs ett stort mått av tillit mellan parterna. Och bristen på just denna tillit är en viktig förklaringsfaktor till att det varit så svårt för givarna att släppa fram mottagarna.

Detta har inte heller blivit lättare med tiden. Sedan vi såg ett genombrott för demokratiutveckling och för mänskliga rättigheter under slutet av förra seklet överväger just nu en trend i helt annan riktning. Allt fler stater blir mer auktoritära med allt större svårigheter för oppositionen att agera, för pressen att agera fritt, med minskat utrymme för civila samhället och för allt fler brott mot mänskliga rättigheter och försämrade situation för kvinnor. De frågor som ses som ledstjärnor för en bärkraftig utveckling i Sverige är just nu allt svårare att få gehör för. De så kallade fundamentala principerna som bör råda enligt överenskommelsen från 2005 (den s.k. Parisagendan) för en mottagarstyrd utveckling föreligger alltmer sällan. I ett flertal länder har utvecklingen gått så långt att staten inte längre har kontroll över utvecklingen s.k. failed states. Det är ofta så att de länder som mest behöver stöd är de där förutsättningarna för att bedriva ett effektivt stöd är sämst. Och det är också där Sverige hamnar i sin föresats att hjälpa de som har det sämst. Det innebär ett risktagande, men är samtidigt nödvändigt. Med god kontextkunskap och en tydlig långsiktig strategi förankrad i övergripande utvecklingsteorier och en väl utvecklad taktisk förändringsteori för det praktiska genomförandet kan riskerna minskas.

Svensk politik, som vi hoppas, fortfarande har stort folkligt stöd är att i så stor utsträckning som bara möjligt försöka att ge stöd till en internationell bärkraftig utveckling som både syftar till att lyfta folk ur fattigdom och att verka för en värld som både ekonomiskt, socialt och miljömässigt gör det möjligt att leva ett drägligt liv. Hur detta skall göras på ett sätt så att mottagaren av biståndet skall känna ett eget ansvar för denna utveckling har alltid varit, är och kommer alltid att förbli den stora ödesfrågan för ett lyckat och effektivt biståndsarbete.

Referenser

- Carmody Pádraig, 2019, *Development Theory and Practice in a Changing World*. Oxon/New York: Routledge.
- Cassen, R. and Associates, 1986 and 1994. *Does Aid Work? Report on an Intergovernmental Task Force*. Oxford.
- Cornia, Giovanni Andrea; Jolly, Richard; Stewart, Frances, 1987, *Adjustment with a human face*. Vol. 1, *Protecting the vulnerable and promoting growth*.
- Danielson, Anders and Lennart Wohlgemuth, 2005. *Swedish Development Co-operation in Perspective*” in *Perspectives on European Development Co-operation. Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU*. Olav Stokke, Paul Hoebink (Eds.), Catholic University of Nijmegen.
- DAC, 1992, *DAC Principles for Effective Aid*. OECD/DAC, Paris.
- Evans, Peter B.; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda, 1985, *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ewald, Jonas, 2011. *Challenges for the democratisation process in Tanzania. Moving towards consolidation 50 years after independence?* Göteborg: Peace and Development Studies. School of Global Studies. University of Gothenburg.
- Franks, Andre Gunder, *The Development of Underdevelopment*. 1966, New York: Monthly Review. Vol. 18, No. 4: September 1966.
- Friis, Bachand Carsten, Thorsten Borring Olesen, Jan Pedersen Christian, Due-Nielsen and Nikolaj Petersen, 2008. *Idealer og realiteter – Dansk udviklingspolitik historie 1945–2005*.
- Goodier, S.; Apgar, M. and Clark, L. (2018) *State of the Art on Use of Theory of Change in the Development Sector*, SDC-IDS Briefing Note 7, Brighton: IDS.
- Hettne, Björn, 2009, *Thinking about Development (Development Matters)*. London: Zed Books.
- Huntington, Samuel, 1968, *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

- IDD and Associates, 2006, Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004, International Development Department, University of Birmingham.
- Keijzer, Niels, m.fl. 2018. Seeking balanced ownership in changing development cooperation relationships. EBA 08 2018, Stockholm.
- Leftwich, Adrian (1995) Bringing politics back in: Towards a model of the developmental state Bringing politics back in: The Journal of Development Studies.
- Myrdal, Gunnar, 1968, *Asiatisk drama: En undersökning om nationernas fattigdom*. Stockholm: Raben och Sjögren. en undersökning om nationernas fattigdom.
- Odén, B. 2006. Biståndets idéhistoria. Från Marshallhjälp till millenniemål. Studentlitteratur.
- Odén, B. & P. Stålgren 2011. Sverige och internationellt utvecklingssamarbete i Brommesson. D & A-M. Ekengren. Sverige i världen. Gleerups.
- Odén, Bertil och Lennart Wohlgemuth, Perspectives No 1, 2007 och uppdaterat Nr 22, 2011, Svensk biståndspolitik i ett internationellt perspektiv, Göteborgs Universitet.
- Odén, Bertil och Lennart Wohlgemuth, Perspectives No 16, 2011. Where is the Paris Agenda Heading, Göteborgs Universitet.
- Odén, Bertil och Lennart Wohlgemuth, Perspectives No 26, 2015. Paris Agenda Revisited, Göteborgs Universitet.
- Overtone, John och Warwick E., Murray, 2021, *Aid and Development*. Oxon/New York: Routledge.
- Peet, Richard och Elaine Hartwick (2015) *Theories of Development. Contentions, Arguments, Alternatives*, 3 ed. Oxon/New York: Routledge.
- Pieterse, Jan Nederveen, 2010, *Development Theory. Deconstruction/Reconstructions*. London: Sage Publications.
- Prebisch, R. (1950) 'The Economic Development of Latin America and its Principal Problems' (New York: United Nations).
- Proposition 1962:100 angående svenskt utvecklingsbistånd.

- Proposition 1968:101 angående långtidsplan för det statliga utvecklingsbiståndet m.m.
- Proposition 1977/78:135 om riktlinjer för internationellt utvecklingssamarbete m.m.
- Proposition 2002/03:122. Gemensamt ansvar. Sveriges politik för global utveckling.
- Riksdagen, 1968. Utlåtande från riksdagens statsutskott (1969:82). Stockholm.
- Riksrevisionsverket (1974). *Analys av SIDA – revisionsrapport*. Stockholm.
- Rist, Gilbert, 2019, *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*, 5th Edition. London: Zed Book.
- Rostow. Walt W. 1960, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Seers, D. (1963). 'The Limitations of the Special Case', *Bulletin of the Oxford Institute of Economics and Statistics* 25(2): 77–98.
- Seers, D. (1969). 'The Meaning of Development', *International Development Review* 11(4): 3–4.
- Sen, Amartya, 1999, *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Simensen Jarle, Kirsten Kjerland, Frode Liland og Arild Ruud, 2003. *Norsk Utveklingshjelps Historie 1952–2002*, Bergen.
- Smith B.C., 2007, *Good Governance and Development*. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Smith, Tuhiwai, Linda (2022) *Decolonizing methodologies*. 3ed. London: Zed Books.
- Singer, H. (1950) 'The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries', *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 40, pp. 473–85.
- SOU, 1962. *Aspekter på biståndet*. SOU 1962:12.
- SOU 1977:13. *Sveriges samarbete med u-länderna. Betänkande av biståndspolitiska utredningen*.

- Stokke Olaf, 2019, International Development Assistance. Policy Drivers and Performance. I Springer Nature Switzerland AG.
- UNDP, 1970. Kapacitetsstudie (Sir Robert Jackson), New York.
- United Nations. Economic Commission for Africa, 1990, African alternative framework to structural adjustment programmes for socio-economic recovery and transformation (AAF-SAP). [Addis Ababa].
- Valters, C. 2015. Theories of Change: Time for a radical approach to learning in development. London: Overseas Development Institute.
- van Es, M., Guijt, I., & Vogel, I. 2015. Theory of change thinking in practice. Hivos.
- Veltmeyer, Henry och Paul Bowles (Eds), 2022, The essential guide to critical development studies 2ed. Oxon/New York: Routledge.
- Vogel, I. 2012. Review of the use of Theory of Change in international development. London: DFID.
- Wohlgemuth Lennart, 2012. Svenskt bistånd 50 år. Perspectives nr 23. Göteborgs Universitet.
- Wohlgemuth Lennart (Ed), 1974. Bistånd på mottagarlandets villkor. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.
- Wohlgemuth Lennart (Ed), 1997. Bistånd på utvecklingens villkor. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.
- World Bank, 1993, The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy. Oxford: Oxford University Press.

Är en semantisk magnet ett bra styrningsverktyg? En historisk utforskning av förändringsteorins inneboende spänningar

Hilde Reinertsen¹

Vad är egentligen förändringsteori? Och hur skiljer sig förändringsteorin från andra verktyg och metoder för biståndshantering och biståndsutvärdering?

Jag har ställt mig själv dessa frågor regelbundet under de senaste tio åren. Jag är historiker och samhällsvetare till yrket, och skrev min doktorsavhandling om hur den norska biståndsförvaltningen började med utvärdering på 1980-talet (Reinertsen 2016, 2018). ”Förändringsteori” började dyka upp i rapporter och samtal runt 2013, i slutet av mitt empiriska fältarbete i den norska biståndsförvaltningens korridorer och arkiv. Förändringsteorin framstod då som ”det nya stora” – en glädjande och uppenbar förbättring från det som då alltmer kritiserades, nämligen ”resultatbaserad styrning” med dess omfattande resultatramverk (på engelska ”Results Based Management”, RBM). För mig var dessa diskussioner ett fascinerande eko av 25 år gamla debatter som jag hade stött på i arkiv och intervjuer. På den tiden kretsade debatten kring ”logical framework approach” (LFA), som introducerades 1990. Kritiker hävdade att denna metod var för omfattande och stel.

¹ Texten är översatt från norska av Númi Östlund. Originalen kommer att publiceras som en underlagsrapport av EBA med titeln *Endringsteori som styringsverktøy: En historisk utforskning av innebygde spenninger*.

RBM, som introducerades i mitten av 2000-talet, var tänkt att lösa detta och göra projektledningen mer flexibel. Men också LFA-modellen var ursprungligen tänkt att vara enkel och praktisk, inte stel och byråkratisk. Eftersom jag gradvis koncentrerade min forskning på den första fasen, fick jag aldrig möjlighet att undersöka förändringsteorins entré ytterligare. Min ursprungliga undran om vad förändringsteori egentligen är, har därför bestått fram till nu.

Utgångspunkten för detta kapitel, och den antologi som det ingår i, är rapporten *Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidas effektivitet, styrning och uppföljning*, publicerad av Statskontoret och Ekonomistyrningsverket 2020. En av rekommendationerna i rapporten är att Sida bör använda förändringsteorier i högre grad än idag. Rapporten understryker att detta kan bidra till både lärande och resultatredovisning, och att lösa flera utmaningar i styrningen av Sida.

Denna rekommendation är intressant och viktig att analysera noggrant: Kommer det att vara möjligt att uppnå båda dessa målsättningar med hjälp av förändringsteori? Just sådana förhoppningar om att ett och samma styrverktyg ska kunna bidra till att uppfylla vitt skilda mål som dessutom tidvis kan stå i konflikt med varandra, är tyvärr inte ovanliga inom biståndet. Förändringsteori är bara ett av flera exempel på hur begrepp blir ”semantiska magneter”, som Evert Vedung så träffande uttryckte det (Vedung 2017). Begreppen är så breda att de samlar en rad olika aktörer och betydelser runt sig, med konsekvensen att de kan betyda väldigt olika saker för olika aktörer.

Jag har tidigare undersökt hur resultatstyrning kan fungera som ett hinder för lärande, om den syftar till att säkerställa kontroll och ansvarsutkrävande snarare än att bygga förtroende och möjliggöra förändring (Reinertsen et.al 2017, 2022). Det är därför intressant att titta närmare på hur förändringsteorin också kan rymma sådana motsättningar och spänningar. Även om detta ofta presenteras som ett nytt och lovande styrningsverktyg, överlappar det på många sätt med andra liknande styrningsverktyg, som alla har dokumenterade

svagheter och utmaningar. Detta kapitel kommer därför att analysera förändringsteori som ett styrningsverktyg, och undersöka de olika motsättningar och spänningar som kan uppstå.² Som framgår är lärande och ansvarsutkrävande bara en av flera sådana inbyggda spänningar som Sida redan har att hantera och som en ökad användning av förändringsteori i värsta fall kan bidra till att förstärka snarare än att lösa. Detta är reflektioner som är viktiga att ta hänsyn till när Sida överväger att skala upp användningen av förändringsteori i sin styrning.

I detta kapitel kommer jag att utforska de historiska paralleller som jag tidigare bara noterat. Detta historiska perspektiv är användbart för att förstå vad förändringsteori egentligen är. Både LFA, RBM och förändringsteori har inledningsvis presenterats som något nytt och bättre, som bidrar till förenkling och förtydligande, men sedan kritiserats för att bidra till byråkratisering och merarbete. Men kanske viktigare är detta: Vi får bättre förståelse för den historiska kontinuitet som präglar biståndsförvaltningen. Snarare än stora paradigmskiften från ett verktyg till ett annat är det likheterna mellan dem som jag upplever som mest slående.

Min fråga om vad som egentligen var – och är – annorlunda med förändringsteori är alltså baserad på denna observation: Förändringsteori är förvirrande likt andra liknande verktyg. Ju närmare jag undersöker dem, desto svårare är det att se de stora skillnaderna. Snarare ser de alltmer lika ut. Vad är egentligen nytt och annorlunda? Och ännu viktigare: Hur värdefullt är det att hela tiden ändra de termer vi använder? I det här kapitlet kommer jag att hävda att sådana begreppsmässiga byten är av stor betydelse. En del är praktisk: Så fort ett nytt koncept byggs in i en styrningsmodell skapar det nya krav på att skriva, dokumentera och rapportera utifrån just detta koncept, alltså förändringsteori i vårt fall. Detta fortplantar sig vidare och kan leda till uppkomsten av nya kompetensområden, med deras interna metoddiskussioner, kursutbud och kompetens-

² För en beskrivning av analysmetoden, se Asdal och Reinertsen 2020 och 2022.

utveckling. När något nytt dyker upp kan äldre, befintlig expertis vara mindre värderad. Sådana förändringar kan alltså innebära ett skifte i makt och inflytande, både mellan olika avdelningar inom en organisation, och mellan interna och externa krafter.

Att ersätta befintliga koncept och styrningsverktyg med nya kan skymma det faktum att dessa faktiskt är mer överlappande än de verkar vid första anblicken. Detta gör att kontinuiteten i sektorn blir mindre märkbar, eftersom förändringarna är det som får mest uppmärksamhet. Det ”nya stora” lyfts fram som något gott i sig, till skillnad från det ”gamla” som per definition är sämre och mindre värt. Det är en attityd jag ofta har stött på när jag som historiker befunnit mig i bistånds- och utvärderingsyrkeskretsar: historiska erfarenheter avfärdas lätt som irrelevanta kuriositeter; ”Nu gör vi saker på ett mycket bättre sätt än tidigare”. Förvisso har både bistånds- och utvärderingsverksamheten blivit mycket mer tekniskt sofistikerad de senaste decennierna. Men samtidigt är det slående hur många av äldre tiders spänningar, dilemman och paradoxer som består, trots den professionella utveckling som skett.

Detta kapitel kommer att utveckla dessa punkter på ett sätt som förhoppningsvis bidrar till både öppen reflektion och praktisk nytta för Sida och andra biståndsaktörer. Kapitlet har två huvuddelar: Först en historisk jämförelse och sedan en diskussion om ihållande spänningar och dilemman. Jag kommer att ha min inledande fråga som ledtråd: Vad är egentligen nytt och annorlunda med förändringsteori? Kommer det att vara möjligt att undkomma dilemman med detta? Min slutsats är att sådana spänningar inte är något som kan utvecklas bort. De är inbyggda och därför ihållande egenskaper i biståndshantering och utvärdering som helt enkelt måste erkännas och hanteras som sådana. Den viktigaste frågan är alltså hur dessa spänningar kan hanteras på bästa möjliga sätt – och om det verkligen behövs mer förändringsteori, eller kanske snarare mindre, eller faktiskt något helt annat?

Förändringsteori som styrningsverktyg

I denna första del av kapitlet kommer jag att undersöka förändringsteori som en form av styrningsverktyg. Jag börjar med att kartlägga när och hur förändringsteori har kommit in i norsk biståndsförvaltning och -utvärdering. Sedan ska jag göra en historisk tillbakablick på införandet av logisk projektanalys på 1980/90-talet och resultatbaserad styrning på 2000-talet, och sätta dessa olika verktyg i sitt sammanhang. Jag är inte ute efter att berätta en heltäckande historia utan snarare undersöka dem som konkreta metoder och mer specifikt hur de beskrivs och visualiseras. Därefter kommer jag att diskutera vad som skiljer och förenar dem.

Förändringsteori har vuxit fram som ett nyckelbegrepp inom internationellt bistånd och utvärdering under de senaste 15 åren.³ Det är dock ofta oklart vad som menas med förändringsteori. Men det är uppenbart att det kan ses som ett styrningsverktyg – det är en metod för att öka sannolikheten för att biståndet når sina mål. Den beskriver hur ett projekt (eller ett program eller portfölj) och dess kontext är tänkt att fungera tillsammans över tid.

I Norge gjorde begreppet förändringsteori entré första gången på Norads utvärderingsavdelning. En sökning i Norads publikationsdatabas visar att begreppen ”ändringsteori” eller ”theory of change” först användes i en utvärderingsrapport 2005, och sedan i några enskilda utvärderingar under åren som följde.⁴ 2013 markerar ett skifte, i och med att förändringsteori då lyftes som ett huvudtema i Utvärderingsavdelningens årsredovisning (Norad 2013). I sitt förord skriver utvärderingschefen:

³ För en genomgång av svenska och finska erfarenheter, se denne antologis kapitel av Janet Vähämäki och Númi Östlund; Jonas Ewald och Lennart Wohlgemuth; samt Suvi Virkkunen och Alva Bruun. För internationella exempel, se Funnell och Rogers 2011; Mason och Barnes 2007; samt McLellan 2020.

⁴ Sökningar i Norads publikationsdatabas på ”ändringsteori” och ”theory of change”.

”Många utvärderingar efterlyser användning av förändringsteori (på engelska: theory of change) i biståndet. Förändringsteori har blivit ett allt populärare begrepp inom biståndsarbete och utvärderingar i en rad andra länder. I Norge har begreppet använts relativt lite. Men vad är en förändringsteori?

Kortfattat är en förändringsteori en beskrivning av hur man tror att en åtgärd bidrar till den önskade förändringen. Den beskriver de förändringsprocesser du antar kommer att ske i nuläget och inom givna sociala, institutionella och politiska ramar och förklarar hur den aktuella åtgärden spelar in i dessa processer. Därmed tydliggörs förutsättningarna för att åtgärden ska skapa resultat. Detta är viktig information för att fatta beslut om en biståndsåtgärd och för att lägga upp rätt strategier. Förändringsteorier kan göras både före, under och efter ett initiativ, och kommer gärna att förändras på vägen i takt med att du får erfarenhet.”

Utvärderingschefen framhåller alltså förändringsteori som ett användbart planeringsverktyg. Men hon kopplar det också direkt till själva utvärderingsverksamheten och visar hur utvärderingsspecifika behov i sig är en viktig drivkraft för att tillämpa förändringsteori:

”Förutom att vara ett planeringsverktyg är en förändringsteori också användbar i utvärderingsarbetet. Det finns mycket att lära av att bedöma vad som händer jämfört med vad som antogs i förändringsteorin. Dessutom är en förändringsteori ofta ett nödvändigt verktyg för att bedöma kausalitet, det vill säga i vilken utsträckning det faktiskt är biståndsåtgärden som

har orsakat de observerade förändringarna. Detta är inte minst intressant mot bakgrund av de senaste årens utveckling i många länder som tar emot bistånd. Bland annat till följd av ekonomisk tillväxt sker förbättringar inom de allra flesta utvecklingsområdena. Därför kan många biståndsinsatser redovisa måluppfyllelse, men vi kan inte utgå från att förbättringarna beror på biståndet. Det behövs mer analys – och en förändringsteori – för att ge en bedömning av biståndets bidrag till att nå utvecklingsmålen.”

Detta är en mycket intressant poäng, eftersom den visar hur förändringsteorin i praktiken kräver att biståndsaktörerna kontextualiserar sin egen verksamhet: Vad är egentligen bidraget till just detta projekt, just här? Vilka förändringar kan tillskrivas projektet, och vad skulle ha hänt ändå? Utvärderingschefen vidareutvecklar detta resonemang, och pekar på hur biståndets egna system och rutiner för resultatredovisning kan bidra till att ”isolera” biståndet från omvärlden. Detta gör det svårare att bedöma dess värde, vilket i sin tur gör det svårare att utvärdera det. Följande avsnitt sammanfattar denna poäng:

”En förändringsteori är egentligen inget annat än en strategi och inom biståndet återspeglas förändringsteorin oftast i det som kallas resultatramverket. Men när efterfrågan på bättre förändringsteorier de senaste åren har kommit från utvärderingsteam är det utifrån att biståndsteorier om förändring ofta inte är tillräckligt väl lämpade som underlag för utvärdering. För det första lägger resultatramverket mest tonvikt på vilken typ av resultat som ska uppnås, inte hur. De ansvariga kan ha funderat mycket, men kanske inte skrivit ner det så att vi kan lära av det i efterhand.

Utvärderarna kan få ett krävande arbete med att rekonstruera den ursprungliga förändringsteorin. För det andra har det funnits en tendens att se isolerat på biståndets roll utan att ta hänsyn till alla andra faktorer som spelar in, både positivt och negativt, i förändringar. För det tredje har biståndets resultatramverk lagt liten vikt vid de svagaste länkarna i resultatkedjan: viktiga antaganden som ligger som grund, men som inte kan tas för givna. Ur ett utvärderingsperspektiv är det ofta de svaga länkarna i förändringsteorin som är viktigast, eftersom det är genom att studera dessa närmare som vi kan bidra till mindre osäkerhet och bättre bistånd.”⁵

Förordets tre punkter sammanfattar effektivt ett grundläggande problem i resultatredovisningen: Den isolerar inte bara biståndsverksamheten från omvärlden, den gör också att *antaganden* inte artikuleras tillräckligt – det saknas med andra ord analys av vad som krävs för att en specifik biståndsåtgärd går enligt plan och leder till den förändring man önskar. Detta är egentligen en ganska grundläggande kritik av hur mål- och resultatssystemet fungerar i praktiken, och belyser skillnaden mellan resultatstyrning och utvärdering. Den första handlar om att visa *att* man har gjort som planerat, den andra handlar om att ställa frågor om *varför* något har skett på det sätt det har, och vilka konsekvenser det har haft och kan komma att ha. Utvärderingschefens resonemang kan läsas som att förändringsteori kan bidra till att göra både projektplanering och resultatredovisning mer kontextuell, öppen och dynamisk. Hon efterfrågar två saker av biståndsarbetarna – att sätta sin egen verksamhet i direkt relation till sin omgivning, och att uttryckligen formulera sina egna antaganden så att dessa blir möjliga att utvärdera. Detta dubbla budskap har en mycket intressant historisk parallell, som jag kommer att diskutera närmare nedan.

⁵ Norad 2013. Evaluering av norsk utvecklingssamarbeid. Årsrapport 2013, s. 2.

Under åren som följde diskuterades förändringsteori regelbundet i utvärderingsrapporter gjorda på uppdrag av Norad, och då ofta med slutsatsen att programmet som utvärderats saknar just detta.⁶ En allt oftare återkommande rekommendation är att ”utveckla en förändringsteori” för det aktuella programmet.⁷ Utvärderingsavdelningen tematiserar inte förändringsteori i senare årsredovisningar, men i vissa utvärderingsuppdrag begär man uttryckligen att den ska bedömas, och eventuellt även rekonstrueras om det inte fanns någon förändringsteori tidigare.⁸ Detta är särskilt framträdande i en utvärderingsrapport från 2020, där utvärderingsteamet har som en av fyra huvuduppgifter att rekonstruera och bedöma förändringsteorierna i en rad pilotprojekt för införande av portföljstyrning i norskt bistånd.⁹ Denna rapport är särskilt intressant i vårt sammanhang, eftersom den också aktivt diskuterar förändringsteori som begrepp och verktyg. Rapportens egen definition understryker att en förändringsteori ska vara både en visualiserad beskrivning och en aktiv process:

“Theory of change – an evolving explanation of how and why an intervention contributes to change. A ToC details the causal chain between interventions and outcomes, and the underlying assumptions. It is both a product (a diagram) and an ongoing process of reflection and learning about how change is happening in practice.”¹⁰

⁶ Se till exempel: ‘Diskusjon av programmets endringsteori, inkludert underliggende antakelser, mangler eller er svakt analysert i et flertall av rapportene.’ Oversendelsesnotat fra EVAL til UD, 1.2.2017, s. 4, om evalueringsrapporten *The Quality of Review and Decentralised Evaluations in Norwegian Development Cooperation* (Report 1/2017).

⁷ Se till exempel, Rapport om oppfølging av evaluering av norsk støtte til kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet, 2016, Utenriksdepartementet.

⁸ Se till exempel: Evaluation of the Norwegian Aid Administration’s Approach to Portfolio Management, 2020, Norad.

⁹ Evaluation of the Norwegian Aid Administration’s Approach to Portfolio Management, 2020, Norad.

¹⁰ *Evaluation of the Norwegian Aid Administration’s Approach to Portfolio Management*. Report 2/2020, s. 14.

Det är också intressant hur rapporten helt integrerar förändringsteori i ”resultatkedjan” och dess underliggande antaganden. Här förstås förändringsteori som en komponent i denna väletablerade modell, en utarbetning, och inte något som står i motsats till varandra. Samtidigt understryker definitionen att detta inte ska vara en statisk ögonblicksbild, utan snarare något som ständigt utvecklas genom en pågående process av reflektion och lärande. Förändringsteorin hjälper oss alltså att ”se” biståndet i sitt sammanhang, att föreställa oss dess potentiella effekter – de förändringar som biståndet kommer att kunna skapa – och kräver att vi formulerar de förutsättningar som måste uppfyllas för att detta ska ske. Vidare gör förändringsteorin det lättare att senare utvärdera resultatet av biståndet, jämfört med de planer man ursprungligen hade. Som vi också sett Norads utvärderingschef påpeka några år tidigare är det ett verktyg som möjliggör en utvärderingsprofessionell syn på bistånd. Vi kan se det som en form av ”utvärderingsglasögon” (Reinertsen 2016, 2018).

Parallellt med att utvärderingsuppdragen i allt högre grad kräver förändringsteori och att utvärderingsrapporter pekar på bristen på sådana började Norad från 2016 implementera förändringsteori i utvecklingen av nya biståndsinsatser.¹¹ Även här är förändringsteori eller ”förståelse av förändring” en integrerad del av programmets ”målstruktur”. I ett av programdokumenten ingår förändringsteori som ett av tre moment inom ”biståndsinsatsens arbetsätt”, nämligen programmets mål, förändringsteori och resultatstyrning. I alla dessa dokument kännetecknas förändringsteorin av att vara narrativa beskrivningar, det vill säga löpande text och inte större diagram. Vad dessa avsnitt gör är att fördjupa och kontextualisera formuleringarna av mål och delmål i en mer berättande, resonerande stil. Gemensamt för dem är att de framstår som högst övergripande; de verkar på en så generell nivå att det är lite oklart, åtminstone för

¹¹ Programveileder for Olje for Utvikling, 2016, Norad, Nytt ordningsregelverk for demokratistøtten, 2016, Norad, Styringsdokument, Fisk for Utvikling, 2018, Norad, Styringsdokument, Hav for Utvikling, 2020, Norad.

den här läsaren, vad de i praktiken kommer att tillföra projektstyrningen. Det är också intressant att notera att där dessa programdokument uttryckligen ställer krav på vad potentiella mottagare av biståndsmedel ska leverera i termer av planer och resultatramar, nämns inte förändringsteorin. Det är alltså inte helt koordinerat internt, även om delar av Norad har byggt in förändringsteori i sina dokument.

Det mest konkreta exemplet på inbyggd förändringsteori i norskt bistånd finns i civilsamhällesstödet, det vill säga de biståndsmedel som kanaliseras via norska icke-statliga organisationer.¹² Under 2015 var förändringsteori för första gången en obligatorisk post i ansökningsmallen.¹³ Under 2017 efterfrågades förändringsteori uttryckligen som en del av programmens kontextanalys.¹⁴

Här ses förändringsteorin som länken mellan biståndet och dess omgivning – det som analyserar och motiverar *hur* projektet förväntas bidra till förändring. Detta perspektiv finns också inbyggt i Norads rapporteringsformulär: *”Reflektera över lärande under projektperioden och presentera en analys av projektets förändringsteori i ljuset av detta.”*¹⁵ Här knyts förändringsteori återigen tydligt till analys,

¹² Förändringsteori nämns inte i reglerna för civilsamhällesstöd, utan är inbyggd i själva ansökningsformuläret.

¹³ Spørsmål og svar knyttet til søknadsrunde 2023, Norads hemsida.

¹⁴ ”Avsnitt 2.2 Beskrivning av programmet: 2.2.2 Kontextanalys för projektet/programmet: Beskriv hur kulturella, sociala och politiska faktorer används som underlag för insatsen, inklusive en förändringsteori. 2.2.6 Sammanfatta kortfattat de viktigaste resultaten som ska uppnås. (Detaljer ska anges i resultatramverket som bifogas). 2.2.7 Ange de viktigaste förväntade förändringarna för målgruppen/målgruppen och om en skriftlig motivering och/eller en separat förändringsteori har utarbetats för hur insatsen bidrar till att lösa huvudutmaningarna.”

¹⁵ ‘Mal for resultatrapport og avslutningsrapport’, pkt 3.4. Se Norads vägledning för sökande: <https://www.norad.no/tilskudd/sok-stotte/sivilt-samfunnfrivillige-organisasjoner/> Detta är ett av kraven på innehåll i en slutrapport, och står under Samarbete – hållbarhet - lärande.

reflektion och lärande, inte till den löpande resultatrapporteringen. Det finns alltså inget krav på att förändringsteorin ska diskuteras och revideras längs vägen, utan endast när projektet ska avslutas.

Punkter om förändringsteori är däremot mer inbyggda i Norads bedömningsmetod för projektansökningar. I ett dokument med de kriterier som ansökningarna bedöms efter, står det:

”Kriterium 4: Bedömning av resultatstyrning i åtgärden: Sökanden har en kunskapsbaserad förändringsteori och/eller motivering för hur förändringen kommer att ske och om det är sannolikt att åtgärden kommer att kunna skapa de förväntade förändringarna. Det finns överensstämmelse mellan beskrivningarna i förändringsteorin och logiken i resultatramverket.”¹⁶

Här ser vi återigen att förändringsteorin anses vara en integrerad del av resultatstyrning, och att den förväntas vara tydligt kopplad till ”logiken i resultatramverket”, det vill säga målhierarkin. Det ska visserligen laddas upp som ett separat dokument, men alltså skrivas som en integrerad komponent i projektlogiken.

Det kan tyckas att det inte är helt självklart för de sökande organisationerna vad förändringsteori är och hur de ska formulera den, för i en separat ”Q&A” finns det flera frågor om detta. Norad framhåller här att förändringsteorin är tänkt att bidra till förenkling och helhetstänkande.¹⁷ Samtidigt efterfrågas i ansökningsformuläret

¹⁶ ‘RAM v.6.’, Norad. RAM står för ‘resource allocation model’, och är Norads interna verktyg för att värdera kvaliteten på förslag om insatser. Översatt från norska av redaktör.

¹⁷ ”Norad förväntar sig att ansökningarna har en förändringsteori som enkelt förklarar hur alla projekt som det söks stöd för ska bidra till det mål som satts upp för ansökan. Förändringsteori är enligt vår mening ett bra sätt att koppla samman resultatramverket och själva genomförandet.”

Se: <https://www.norad.no/tilskudd/sok-stotte/sivilt-samfunnfrivillige-organisasjoner/informasjonsstotte/qa--informasjonsstotte-2020/>

att ”beskrivningen ska innehålla antaganden och evidens (forskning, utvärderingar, erfarenheter från liknande åtgärder) som stödjer förändringsteorin.”

Här ser vi att förändringsteorin inte bara är tänkt som ett sätt att förankra projektet i dess samhälleliga sammanhang, utan också i en kunskapskontext. Det är ett sätt att avkräva biståndsarbetare en evidensbaserad analys av varför deras projekt är rätt ”medicin” i just den här situationen, givet allt vi vet om tidigare och andra liknande försök.

Detta kan uppenbart ses som kopplat till den växande medvetenheten om ”evidensbaserad politik” som intog biståndet några år innan detta, bland annat inom Norad. Detta drevs särskilt av utvärderingsavdelningen, som under åren 2012–2013 hade en chef med stort engagemang för själva evidensbegreppet. Biståndsverksamheten jämfördes med testning av läkemedel: Det är inte försvarligt att starta många projekt, om vi inte har någon aning om huruvida de kommer att ge förväntade resultat, argumenterade hon.¹⁸

För att sammanfatta: förändringsteori tog plats i det norska biståndet genom utvärderingsarbetet. Den är helt integrerad i hanteringen av stödet till civilsamhällets organisationer och integreras nu successivt i Norads egna program, främst genom styrningsdokument för nya program. Genomgången av hur förändringsteori förstås och används visar att den som styrverktyg befinner sig i ett spänningsfält mellan prestationsstyrning och rapportering å ena sidan, och analys och lärande å andra sidan. Förändringsteori förstås som en del av båda, och presenteras i varierande grad som totalt integrerat i och som ett separat tillägg till befintliga målstrukturer och logiska ramverk. Denna genomgång ger oss alltså en tydligare bild av vad förändringsteori är och kan bidra till, men den klagör också att det finns mycket som är oklart – vilket i sig är väldigt intressant, särskilt sett i ett historiskt ljus. Jag kommer därför i det följande att gå närmare in på just detta, och visa hur historiska paralleller lyfter fram

¹⁸ Se intervjuartikklén ’Klinisk blick på bistånd’, Bistandsaktuelt, februari 2021.

några centrala spänningar och dilemman som varit en del av biståndsförvaltningen sedan 1980-talet. Detta kommer i sin tur att ge oss en bättre grund för att förstå potentialen i förändringsteorin som styrningsverktyg.

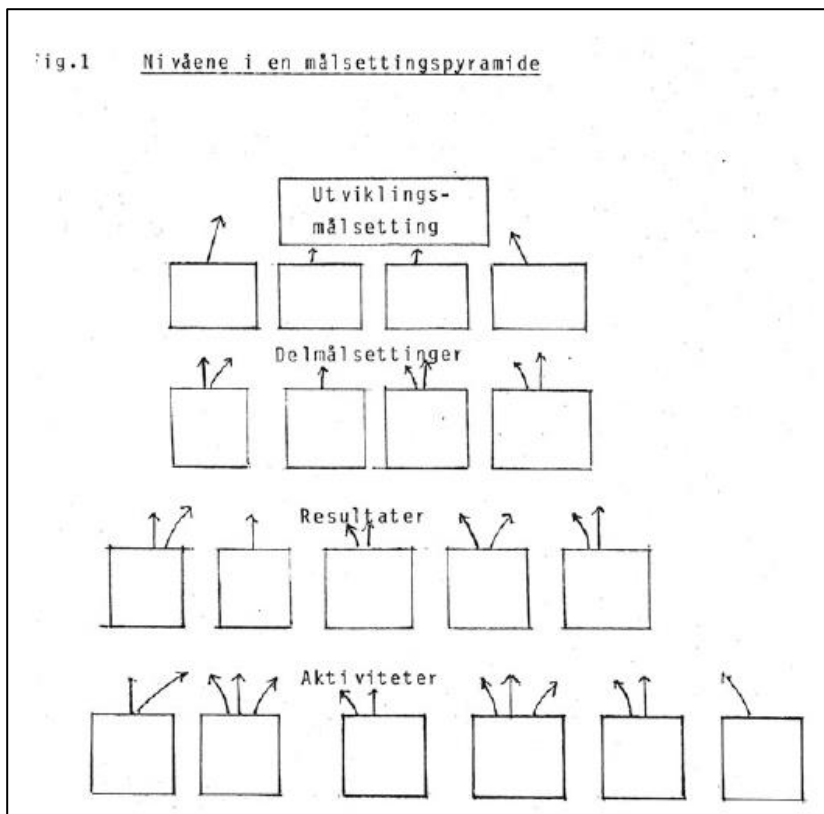
Förändringsteorins familjehistoria

Förändringsteori som verktyg är en del av ett större släkträd som det är användbart och intressant att se i sitt sammanhang. De anhöriga kan ha flera olika namn, men de är också ofta överlappande: programteori, logiskt ramverk (LFA), logframes, målstyrning, resultatstyrning (RBM), mål- och resultatstyrning, interventionslogik, resultatkedjor och resultatramverk är alla metoder och modeller för att planera, styra och utvärdera bistånd. I vissa sammanhang framställs dessa som successiva – det vill säga att det ena ersätter det andra. Men det är också möjligt att ha en helt annan syn och se dem som överlappande versioner av samma grundmodell. Detta blir synligt när man tillämpar en historisk analys. Frågan blir då vilken roll förändringsteori spelar i denna ”familj”, och att förstå släktskapet, snarare än att betrakta det som något nytt, unikt och bättre än dess föregångare.

Första gången vi i Norge hittar något som liknar programteori och förändringsteori är i Norads första *Håndbok for evalueringsspørsmål* som den då nyinrättade utvärderingsavdelningen började utarbeta i slutet av 1970-talet och som blev klar 1981. I handboken framhålls att ”Från mottagarländer, norska myndigheter och den norska opinion har önskemål framförts om korrekt kunskap om effekterna och fördelarna med bistånd”, och man har därför samlat på sig erfarenheter från utlandet för att se hur detta kan förbättras. Lösningen som ges är följande: Att införa ”systematisk biståndsvärdering”, från planering via uppföljning till utvärdering – och att detta måste ses i ett sammanhang. Förutom att beskriva hur själva utvärderingsverksamheten bör struktureras, använder handboken mycket utrymme för att introducera två specifika

verktøy: en ”målpyramid” og en ”bedømningsmatris”, som den forklarar er nyckelelement i en ”logisk projektanalyse”, eller ett ”logiskt ramverk”. Dessa skapar förmodligen en stor igenkänning för alla som för närvarande arbetar med ett resultatramverk:

Figur 1: Målpyramid från Norads Håndbok for evalueringsspørsmål (1981), s. 5



Figur 2: Bedömningsmatris från Norads Håndbok for evalueringsspørsmål (1981), s. 13

Fig. 2. Vurderingsmatrise for evaluering

	Oppsummering av målset-tingspyrami- den	Data eller indikatorer	Metoder for innsamling av data og indikatorer	Viktige for- utsetninger
Utviklings- målsetting				
Delmålsetting				
Resultater				
Aktiviteter				
Innsats				

Handboken som introducerade dessa matriser baserades alltså på utvärdering. Det var ”utvärderingsblicken” som såg detta behov av mer noggrann och mer systematisk planering.¹⁹ Det innebar inte bara en önskan att införa mer och mer grundlig utvärdering, utan också att förändra själva biståndet – både för att göra det mer utvärderingsbart, och för att det fanns grundläggande svagheter med biståndet. I handboken hävdas att biståndet var för starkt förankrat i biståndsarbetarnas egen förståelse av social förändring så som de hade upplevt den hemma i givarländerna, och för lite förankrad i specifika lokala behov och i samhällsvetenskaplig analys. Handbokens modeller byggde alltså på en grundläggande samhällsvetenskaplig kritik av biståndet, där utvärderingsavdelningens erfarenheter från akademiska utvecklingsstudier och praktiskt fältarbete i biståndsländer fungerade som en stark kontrast till rådande föreställningar om vad bra bistånd var och hur det borde genomföras. Särskilt det så kallade ”expertbiståndet” och storskaliga industriprojekt möttes av motstånd från både forsknings- och

¹⁹ De avsnitten är baserade på Reinertsen 2016 och 2018.

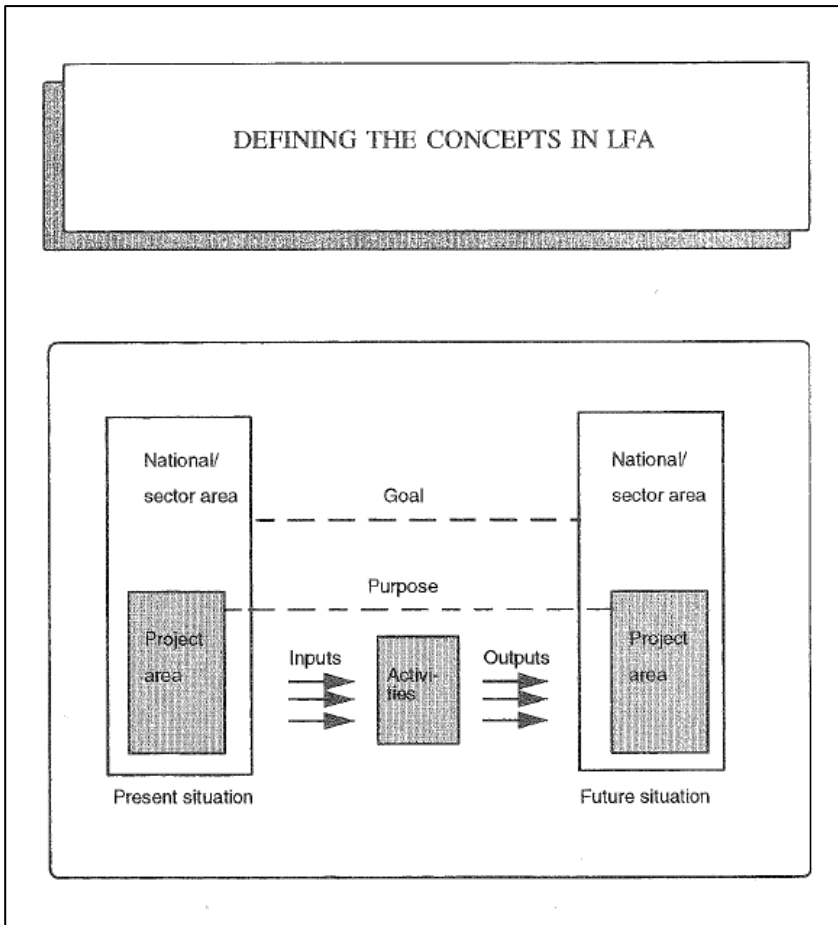
utvärderingshåll. Lösningen på detta var alltså att införa metoden logisk projektnalys (LFA) inom Norad. Önskemålet om en sådan grundläggande reform av själva biståndsförvaltningen mötte till en början stort motstånd internt hos Norad, men efter flera stora offentliga kontroverser under 1980-talet och en mycket kritisk rapport från Riksrevisionen 1990 blev reformen ett faktum.²⁰ Då lyftes också de vilande planerna för LFA fram igen, och introducerades som det nya ledande styrningsverktyget inom norskt bistånd.

I Norge infördes alltså LFA på grund av en önskan om att få bättre dokumentation om hur det norska biståndet fungerade och göra biståndet mer utvärderingsbart, men också för att få in mottagarna mer aktivt i utformningen av biståndsmål och insatser (Reinertsen 2016). En separat handbok om LFA utvecklades av Norad översattes till flera språk och kom i flera upplagor under 1990- och 2000-talen (Norad 1990, 1999, 2004). LFA-handboken beskriver ett projektverktyg som är mycket mer omfattande och detaljerat än utvärderingshandboken (totalt är LFA-handboken på 107 sidor). I vårt sammanhang är följande punkter mest relevanta: Det är till stor del utvecklat som ett workshopverktyg, där givare och mottagare tillsammans går igenom en rad konkreta steg för att utveckla först en gemensam problemförståelse och sedan en operationaliserbar projektmatrix. Grundmodellen visualiseras enligt följande:

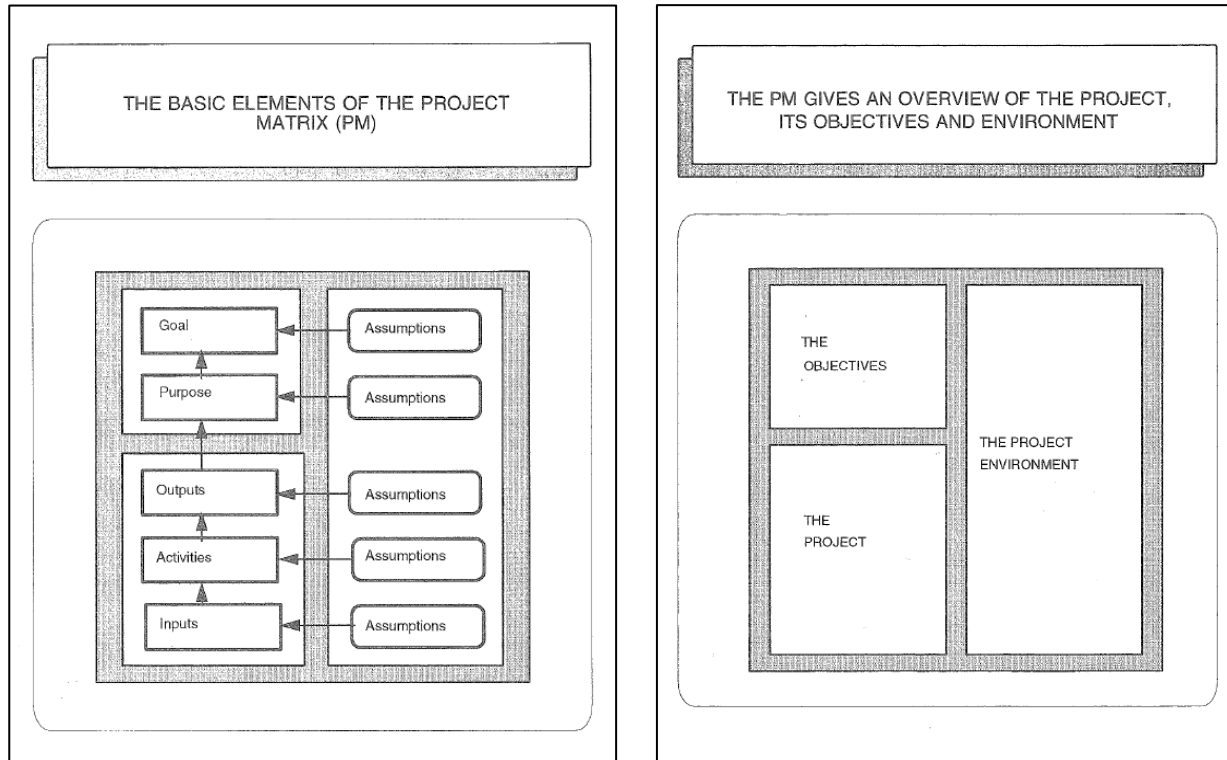
²⁰ Se Liland og Kjerland 2003 för en närmare beskrivning.

Är en semantisk magnet ett bra styrningsverktyg? En historisk utforskning av förändringsteorins inneboende spänningar

Figur 3: Grundmodell för LFA (logisk projektanalys), Norads LFA-handbok (2004), s. 11



Figur 4. Grundläggande projektmatris, i Norads LFA-handbok (2004), s. 13 och 15



Här finns en tydlig förståelse för förändring över tid, från ”nuvarande situation” till ”framtida situation”, där projektet är just det som skapar den önskade förändringen. Vi ser vidare att grundbegreppen i huvudsak är desamma som i den ursprungliga målpyramiden, men att ”antaganden” ges en mer framträdande plats. Detta kan också förstås som ”the project environment”, alltså kontexten. I sin förklaring av vad ”antaganden” innebär på de olika nivåerna i målhierarkin, anger LFA-handboken följande:

“We assume that:

if the inputs are available, then the activities will take place.

if the activities take place, then the outputs will be produced.

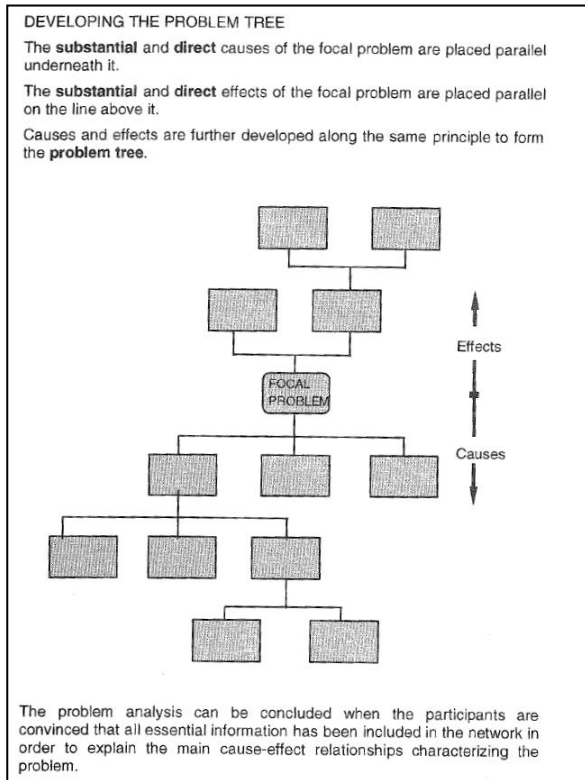
if the outputs are produced, then the purpose will be achieved.

in the long run this will contribute to the fulfillment of the goal.”¹

Detta är en tydlig förståelse av hur förändring kommer att ske: antagandet är att ”om A, då B”. Ett nyckelelement i processen att ta fram en sådan projektmatrix var deltagande workshops där *visualisering* var en viktig metod: Tillsammans ska deltagarna utveckla ”problemträd” och ”målträd”, genom att skriva ner kortfattat formulerade problem, mål och lösningar:

¹ Norad 2004, s. 12.

Figur 5: Formulering och visualisering av problemanalys, i Norads LFA-handbok (2004)



FORMULATE PROBLEMS

1. Identify **existing** problems - not possible, imagined or future ones
2. A problem is not the absence of a solution - but an existing **negative state**

Example:

No pesticides are available	Crop is infested with pests
Wrong	Right

3. Only one problem per card.

Problemanalys innebar alltså att relatera en uppsättning problemformuleringar till varandra, genom att identifiera vad som är orsaker och vad som är effekter, och sedan härleda projektmål och biståndsinsatser som kan hjälpa till att lösa just detta problem. Här ser vi att förändring över tid, orsak och verkan har blivit nyckelbegrepp i LFA-metoden. På så sätt kan det indirekt likna förändringsteorin, nämligen att aktivt tänka igenom hur en insats ska skapa en önskad förändring. Men till skillnad från en berättande, sammanhängande framställning kräver LFA-handboken alltså korta och specifika formuleringar som är visuellt sammanlänkade genom trädformade diagram. Detta är faktiskt påfallande likt det visuella diagrammet som lyftes fram i den norska utvärderingsrapporten jag hänvisade till i föregående avsnitt – där förändringsteori beskrevs både som ett visuellt diagram och som en pågående process.

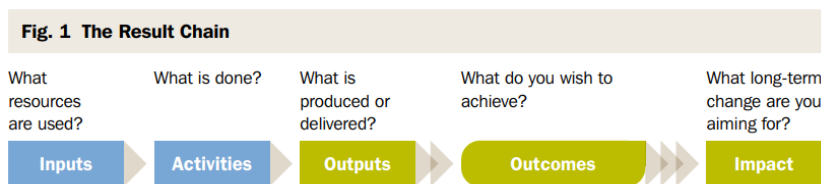
Personerna som själva införde LFA hos Norad betonade att detta borde vara en förenklad och aktiverande metod, men i praktiken visade det sig vara en omfattande process, som kritiserades för att vara både stel och givardriven (även om Norge hörde till de mindre krävande givarna; andra givare krävde mycket mer utarbetade projektmatriser).¹

I mitten av 2000-talet reviderade Norad sin användning av LFA-modellen och gick från målbaserad styrning till resultatbaserad styrning ("Results Based Management", förkortat RBM). LFA-handboken ersattes med en kortare och enklare "praktisk guide", med just förenkling som argument – LFA hade blivit för rigid.² En aspekt av denna förenkling var själva projektmatrisen, som nu reducerats till en modell som kallades "resultatkedjan", visualiserad enligt följande i Norads handbok för resultatbaserad styrning från 2008:

¹ Rottenburg 2000; Liland och Kjerland 2003; Reinertsen 2016.

² 'Norad has now switched to the related but less rigid approach Results Based Management. The manual in Logical Framework Approach has therefore been replaced by the practical guide *Results Management in Norwegian Development Cooperation*.' Logical Framework Approach: handbook for objectives-oriented planning, 1999, Norad.

Figur 6: Prestationskedja i Norads handbok för resultatstyrning (2008), s. 10



RBM-handboken betonar att detta är en förenklad modell, och att nyckeln är att förstå orsak och verkan över tid.³ Huvudfokus bör ligga på ”outcomes”, betonas det: ”the purpose of defining clear outcomes is for managers to stay focused on what ultimately matters: the effects of their interventions on people and systems”.⁴

Det här handlar om att identifiera förändring. Ovanför rutan för ”Impact” ställs en fråga som tydligt handlar om detta: ”Vilken långsiktig förändring siktar du på?” Samtidigt finns det inget krav på att formulera *hur* eller *varför* en sådan förändring förväntas äga rum. Det finns heller inga rutor för ”assumptions”, alltså antaganden och förutsättningar, eller ”environment”, alltså kontext och miljö, som vi såg i LFA-diagrammen. Det är tydligt att både ”outcomes” och ”impact” handlar om att formulera vilka konkreta och övergripande samhällsförändringar projektet är tänkt att bidra till, men den mer analytiska dimension som förankrar projektet i kontexten finns inte här. Denna aspekt omfattas i viss mån av ett krav på riskanalys, vilket givetvis innebär att bedöma vilka kontextuella förhållanden som kan göra det svårt att uppnå önskat resultat. Men även här är själva projektet nyckeln, och sammanhanget blir relevant bara om det utgör en risk. Frågan att ställa är alltså hur risk kan hanteras, och inte längre vilka antaganden som ligger till grund för projektet mer generellt.

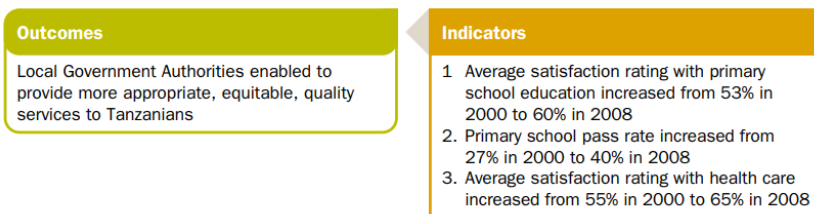
³ ‘A central element in results thinking is the “results chain”, which is an illustration of the anticipated causal relationship between various elements over time. In other words, we talk about a cause-and-effect relationship.’ Norad 2008, s. 10.

⁴ Norad 2008, s. 10.

Å andra sidan är indikatorer fortfarande ett nyckelelement. RBM-handboken illustrerar detta med en extra ruta för ”indikatorer”, som ska bidra till att tydliggöra att de olika prestationsmålen har uppnåtts:

Figur 7: Exempel på formulering av indikatorer i Norads handbok för resultatstyrning (2008), s. 14

Fig. 4 Example – A outcome with indicators, targets and baselines in a local government reform programme



Det är slående i denna illustration hur indikatorerna ges som en procentuell ökning från en startpunkt (”baseline”). Även om handboken påpekar att indikatorer kan vara både kvalitativa och kvantitativa illustrerar detta en förskjutning mot att utfall och förbättring förstås som en kvantifierad ökning, det vill säga att förändringen är något mätbart och kvantifierbart. I handboken betonas att ju mer konkreta och specificerade indikatorerna är, desto bättre.

Om vi tittar närmare på hur dessa olika styrningsverktyg visualiseras och beskrivs så är de förvånansvärt lika över tid:

input → output → outcomes → results → goal/impact

Denna modell utgör grundstrukturen, men hur den visualiseras varierar; som en rak kedja, ett större träd eller en pyramid. Dessutom har de olika betoning på hur antaganden, risker, sammanhang, indikatorer och ”modes of verification” ska inkorporeras. Som vi såg i föregående avsnitt har ”förändringsteori” kommit in som ett extra element under de senaste fem åren. Den stora förändringen är alltså

betoningen på att narrativt beskriva *hur* förändring är tänkt att ske – hur biståndsåtgärden kommer att skapa de förändringar som krävs för att det övergripande målet ska nås – och att utforma detta som en helhetsanalys, en *teori om förändring*.

Det är intressant att observera hur denna önskan om ett helhetsresonemang kommer efter en period då resultatstyrning går mot en mer ”atomistisk” form av projektledning, där projektet formuleras och bedöms utifrån sin egen interna logik, där konkreta, mätbara effekter är mest efterfrågade. Intressant nog presenterades detta som en förenkling av LFA-ramverket, och det var det i praktiken också, eftersom de mer analytiska elementen – som att synliggöra antaganden och kontextuella förutsättningar – tonades ned till förmån för riskanalyser. Men vi såg också att LFA-modellen i sig hade en inre spänning mellan kritisk analys och kontextuell förankring, som betonades grundligt i den första handboken, och den schematiska och rigida, som kritikerna påpekade.

Kan förändringsteori därför förstås som en återgång till de mer analytiska, narrativa, reflekterande och kvalitativa aspekterna av biståndshantering? Medan LFA och RBM i allt högre grad betonade *innehållet* i rutorna, och att detta blev allt mer konkretiserat och specificerat, betonade den ursprungliga målpyramiden också *pilarna* mellan dem – med andra ord *vad som krävdes* för att flytta från en låda till nästa. Vikten av pilarna påpekades under en session om förändringsteori på den norska utvärderingskonferensen i oktober 2021. Som en i publiken entusiastiskt utbrast, efter att ha berömt en presentation om användningen av förändringsteori i en utvärderingsprocess:

”Det verkligt intressanta är vad som ligger bakom pilarna, mellan rutorna. Vad är det som måste finnas för att resultatet ska nås, för att effekten ska komma? Alltså: *pilarna mellan rutorna!*”⁵

⁵ Författerens anteckningar, Evalueringkonferansen 21–22. oktober 2021.

Jag hoppade till lite i min stol av uttalandet, eftersom det var precis detsamma som Norads utvärderingsavdelning påpekade i sin handbok 1981, då man efterlyste en mer systematisk analys och reflektion kring sambandet mellan bistånd och samhällsförändringar. Också där påpekades vikten av pilarna. I ett sådant historiskt perspektiv är min ursprungliga fråga – ”vad är egentligen nytt och annorlunda med förändringsteorin?” – inte riktigt den bästa frågan. Snarare visar denna genomgång att förändringsteori kanske är ett nytt namn på det som tidigare var ett nyckelelement i en utvärderande kritik av biståndet: nämligen bristande insikt både i egna antaganden om vad som kommer att fungera och varför, i den lokala kontexten man verkar inom.

LFA var ursprungligen tänkt att nästan tvinga biståndshandläggare att kritiskt analysera sina egna antaganden, lyssna öppet på lokala röster och förankra projektet i dess specifika miljö (Reinertsen 2016). Det är därför en stor paradox att LFA och dess kusin RBM så ofta kritiseras för raka motsatsen – att leda till givardriven assistans, atomistisk projektledning och enögd resultatorientering. Flera av Norads egna formuleringar om förändringsteori, inklusive i utvärderingsavdelningens årsrapport som nämnts ovan, speglar denna kritik, om än i milda ordalag, när de efterfrågar mer reflektion och helhetstänkande.

Det finns dock anledning att fråga sig om formella krav på förändringsteori också kan ge samma dynamik, där en originell idé om flexibilitet och analytisk reflektion paradoxalt nog leder till mer standardisering och stelhet. Här är den mycket konkreta, praktiska utformningen av dokumentformaten av stor betydelse: Hur blir man ombedd att beskriva förändringsteori, vilket block ingår det i, hur strikt är genreformatet och hur bedöms det? Vi såg att Norad har inkorporerat förändringsteori i sin övergripande målstruktur, men hållit den parallellt med resultatramverket – i egna bilagor och i egna texttrutor. Det är så de upprätthåller förändringsteorins något olösta status; det är en del av resultatstyrningen, men också något lite annorlunda. Den stora frågan framöver blir därför: Kommer

beskrivningarna av förändringsteorin faktiskt att ha den analytiska, flexibla, reflekterande och processinriktade funktion de är avsedda för? Eller vill de bli mer som en teknokratisk pliktutövning, där vissa formuleringar och poängar måste ingå? I så fall riskerar också förändringsteorin att drabbas av samma öde som sina föregångare, och endast bli tomma fraser som används för att kryssa av fördefinierade rutor.

Förändringsteorins inbyggda spänningar

I det föregående har jag presenterat en uppsättning inbyggda motsättningar och spänningar som funnits inom biståndet under lång tid. I det följande kommer jag att sammanfatta dessa, och även utöka diskussionen med aspekter som förekommit i annan litteratur om förändringsteori.

Den första spänningen jag vill lyfta fram är mellan *övergripande strategiska mål* och *konkreta mätbara resultat*. Att hitta ett bra sätt att planera som både säkerställer ett bra helhetsperspektiv och att alla de enskilda komponenterna – det man faktiskt lägger pengar på och som aktörerna specifikt gör och uppnår – i en biståndsinsats är bra var för sig och tillsammans, är självklart en krävande övning. De modeller vi har tittat på i detta kapitel använder alla olika metaforer och modeller, såsom ”målpyramid”, ”programmatris”, ”problemträd” och ”resultatkedja”, för att visualisera hur dessa komponenter kan förstås som en helhet. De har det gemensamt att de har potential att bli stela och arbetskrävande när de implementeras och cementeras som styrningsverktyg.

Detta leder mig till den andra spänningen jag vill uppmärksamma: den mellan *flexibilitet* och *rigiditet*. Här är det intressant hur förändringsteori introduceras som ett verktyg för aktiv anpassning under en projektperiod, och därmed för att motverka rigid och ”atomistisk” projektstyrning. En rapport från Kunskapsbanken hos Norad påpekar just detta, att förändringsteori kan vara ett

användbart verktyg om man öppnar upp för att ta fram flera olika förändringsteorier, i plural, för att förhindra att man låser in sig i en fördefinierad situationsanalys och förståelse av förändring:

”I komplexa sammanhang, där man sällan kan förutsäga hur de olika orsaksmekanismerna fungerar, verkar att pröva sig fram vara en viktig metod. Istället för att fokusera på ett projekt med en förändringsteori bör man vara öppen för flera förändringsteorier som kommer fram ur kontexten. Även om kunskapsprogram ofta är specialiserade samarbeten bör norska aktörer undvika att låsa in sina partners och program i välbekanta lösningar och erfarenheter.”⁶

I rapporten framhålls dock att detta inte nödvändigtvis är lätt att genomföra inom de nuvarande systemen för planering av biståndsåtgärder:

”Givet nuvarande övergripande resultatram, där biståndshandläggaren i förväg ska ha detaljerad information om bland annat åtgärdens mål, aktiviteter, indikatorer, effekt på övergripande hänsyn, hållbarhet och relevans för samarbetsländernas prioriteringar och planer kan det vara mycket krävande att beskriva och rapportera om flera förändringsteorier. Detta kan motverka experimenterande och variation vad gäller förändringsteorier och -metoder.”⁷

Rapporten belyser här hur den faktiska planerings- och rapporteringssituationen, och givarnas krav i detta sammanhang, ger tydliga riktlinjer för om flexibilitet eller rigiditet ska vara vägledande.

⁶ Hegertun 2021, s. 6. Översatt fra norsk av redaksjonen.

⁷ Ibid, s. 54.

Ett av de största hindren för framgångsrik användning av förändringsteori kan med andra ord ligga i givarnas egna befintliga system och rutiner.

De två föregående spänningarna hänför sig till en tredje, nämligen spänningen mellan *kontextualisering* och *atomisering* av biståndsinsatser. Det finns uppenbarligen en stark inbyggd spänning i biståndshandläggningen mellan dessa två överväganden. Forskning har länge pekat på hur biståndsinsatser kan bli framgångsrika enligt sina egna målstyrningsdokument – de når till stor del sina egna fördefinierade mål, men den stora frågan kvarstår om de bidrar till den sociala förändring man vill ha, om det är fattigdomsbekämpning, ekonomisk tillväxt eller något av FN:s utvecklingsmål.⁸ Förändringsteori kan här ses som ett nytt försök att lyfta fram innebörden av kontextualisering, och bygga in detta i själva styrformen genom att öppna upp för en mer öppen, reflekterande berättelse.

Just detta är den fjärde spänningen jag vill lyfta: den mellan *en reflekterande, berättande stil* och *en teknisk, kompakt stil*. Sedan 1990-talet har det skett en tydlig utveckling inom biståndsredovisningen från narrativt baserad internkommunikation till en mer redovisningsinriktad genre. Detta återspeglas dels i en förskjutning från kvalitativ till kvantitativ rapportering, men också i hur själva dokumentmallarna – alltså vad man förväntas och ges möjlighet att skriva – tydligt har förändrats (Reinertsen 2016). En anledning till detta har varit önskemålet att aggregera resultat över projekt och program, och då är kvantitativ information kombinerad med standardiserade formuleringar lämpligast. Som jag visade ovan är nu punkter om förändringsteori inbakade i Norads ansöknings- och rapporteringsrutiner. Detta öppnar för att få in mer av resonemanget och den reflekterande berättelsen, som inte bara avgör resultat, utan också analyserar och diskuterar projektet mer öppet. Men om förändringsteorin bara blir ett tillägg till den befintliga förvaltningsapparaten,

⁸ Detta var en av huvudpoängerna i Roger Riddells bok *Does foreign aid really work?* från 2009. Se också Rottenburg (2000) för en djupare diskussion av en här paradoxen..

alltså bara ytterligare ett dokument som ska införlivas i den redan omfattande floran av ansöknings- och förvaltningsdokument, finns det en fara att även denna får samma sammanfattning, närmast tekniska texter som idag kännetecknar biståndsområdet, och som LFA- och RBM-metoderna efterfrågar genom sina punktvisa formulär, tabeller och diagram.

Diskussionen om huruvida olika styrningsverktyg uppmuntrar till reflektion och analys eller att ”checka rutorna” pekar på en femte spänning: den mellan *lärande* och *ansvarsutkrävande*. Jag har tidigare undersökt denna spänning i samband med biståndsutvärdering (Reinertsen et.al 2017, 2022). När det gäller förändringsteori är denna spänning också tydligt närvarande, genom att det framhålls att förändringsteorin är ett verktyg för reflektion och lärande, samtidigt som det aktivt byggs in i just den typ av styrningssystem som kräver dokumentation om att de förutsedda resultaten har uppnåtts som planerat och att biståndsmedlen därmed har använts på avsett sätt. Större förändringar, antingen i form av experiment, fel eller förluster, kommer i detta avseende att vara problematiska och oönskade och det är ett krav att identifiera och minska sådan risk. Som påpekats av Hegertun (2021) i citaten ovan, är experiment och risk inte förenliga med fördefinierad projektledning. Det finns alltså per definition inte heller något egentligt utrymme för förändring baserat på lärande längs vägen. Kravet på kontroll, transparens och tydlig ansvarsfördelning kan alltså ske på bekostnad av risktagande, förändring och lärande. Att förändringsteorin ska kunna bidra till båda, som Statskontoret och Ekonomistyrningsverket föreslår i sin rapport (2020), är alltså högst osäkert. Det bör åtminstone noggrant analyseras hur detta eventuellt ska ske, och om Sidas nuvarande styrnings- och rapporteringssystem i så fall behöver ändras för att detta ska gå.

De nämnda spänningarna relaterade till övergripande mål, kontextualisering och lärande har också en tidsdimension. Detta är den sjätte spänningen jag vill peka på: den mellan biståndets *kortsiktiga* och *långsiktiga* horisont. Förändringsteorin är i grunden tänkt att hjälpa till att lyfta blicken, och ber dig att aktivt formulera

hur förändring ska ske, på både kort och lång sikt. Samtidigt finns det genom resultatramarna starka riktlinjer för att bryta ner planeringen i 3–5-årsperioder, med specificerade resultat kopplade till projektets del- och slutmål. Uppföljning och slutrapportering hjälper också till att stödja den kortsiktiga horisonten, eftersom de ger starka incitament att slutföra projektet inom tillgänglig tid. Det är inte särskilt pålitligt om ett projekt inte når sina egna mål inom utsatt tid och det kommer sannolikt också att försvaga möjligheten att få nya medel. Detta illustrerar väl spänningen mellan att tänka kortsiktigt och långsiktigt; det senare är en lyx man sällan kan unna sig. Ett krav på förändringsteori kan kanske bidra till att stärka denna möjlighet, då det möjliggör en riktningssändring på vägen, och därmed även själva målen och de förväntade resultaten. Men det förutsätter att givaren bygger in denna möjlighet i själva styrningssystemen, och i de specifika dokumentmallar som används för att planera och redovisa biståndets resultat.

Förändringsteorin lyfter också fram en annan aspekt av biståndets tidsdimension, som utgör vad jag skulle vilja peka på som en sjunde spänning: den mellan en *öppen framtidsorientering* och *retrospektiv rapportering*. Detta är en spänning som framträder tydligt i en studie av forskaren Timothy McLellan (2020). Han visar hur förändringsteorin används i praktiken på ett antal olika sätt, även inom samma organisation: den fungerar både som ett visionärt verktyg för att se framåt, genom att bjuda in dig att skissera en öppen framtidshorisont du strävar efter – ”det är det här vi vill”– och samtidigt som ett verktyg för att i förväg definiera hur situationen konkret ska se ut om några år – ”det är detta vi borde ha uppnått”. Det senare är i praktiken att utforma ett prestationsramverk (MELA-ramverk, en förkortning för ”monitoring, evaluation, learning and accountability”), som kräver att du sätter upp mål för vad du har uppnått inom en given tid, och hur detta kan verifieras och dokumenteras. Det är i detta sammanhang fascinerande hur LFA från början lade stor vikt vid att ta fram en steg-för-steg-modell för att gå just från det visionära till det dokumenterbara, alltså från det framtidsinriktade till det retrospektiva. McLellans studie illustrerar hur

förändringsteori står i ett odefinierat förhållande till dessa olika versioner av LFA, RBM, MELA och deras andra släktingar – och så kan tolkas och användas på en rad olika sätt, precis som Vedungs semantiska magnet.

Den sista spänningen jag vill peka på är en grundläggande paradox i allt bistånd, nämligen spänningen mellan *givar drivet* och *mottagarorienterat bistånd*. Det märks hur LFA, som ursprungligen grundades i en storskalig reform för att just lösgöra biståndsplaneringen från givarnas egna idéer och prioriteringar och tydligt förankra den hos målgrupperna och biståndsmottagarna, närmast blivit en symbol för givardrivet bistånd. Styrning genom prestationsramverk som RBM och MELA har inte bidragit till att ändra på detta, något som till exempel de globala processerna för ökad harmonisering och biståndseffektivitet påpekat under lång tid.⁹ Förändringsteoris roll är här oklar: å ena sidan är den ett potentiellt verktyg för kontextualisering, analys, reflektion, lärande och anpassning, inklusive lokal anpassning och förändring över tid. Men kommer tillräckligt med makt att ges för att faktiskt minska givardominansen? Exemplet vi har tittat på i det här kapitlet tyder inte på det. Vem kommer att utforma själva förändringsteorin? Vem skriver texten och redigerar dokumentet? Vem definierar vad det relevanta sammanhanget är och vilka förändringarna ska vara?

De åtta spänningar jag har diskuterat här syftar till att öppna ett samtal om olika styrverktygs effekter på vad vi ”ser” och vad vi gör inom biståndsförvaltningen. Detta har betydelse för vilka verktygförvaltningen väljer att använda – både för vad de kan åstadkomma, hur mycket resurser som krävs, vem som gör vad och valets effekter på hur biståndet bedrivs. Det är därför viktigt att analysera vilken typ av verktyg vi har framför oss – är det lämpligt för att lösa en rad olika syften samtidigt, som en ”swiss army knife”? Eller är de inbyggda motsättningarna så starka att detta är illusoriskt, och i värsta fall kan leda till att vi inte når någon av delarna? Kommer förändringsteori i

⁹ Jfr. Parisagendan (2005), Accra-agendaen (2008) och Busanagendan. (2011).

praktiken att innebära mer av samma sak, eller är det faktiskt annorlunda? Viss utvärderingslitteratur hävdar att sådana spänningar och motsättningar är hanterbara, att olika hänsyn kan kombineras och inte kräver för stora ”trade-offs” (se Reinertsen et.al 2022). Samtidigt kvarstår problemen med bristande lärande inom biståndet, vilket också framhålls i Statskontoret/ESVs rapport. Då tror jag att det är klokt att titta närmare på vilka verktyg som används, och hur dessa används – för att säkerställa att de inte bidrar till att förstärka de spänningar och motsättningar som finns inbyggda i biståndshandlingen, utan snarare hjälper till att stävja och övervinna dem.

En första punkt är att inse att det faktiskt finns inbyggda spänningar i de verktyg som används för planering, uppföljning och utvärdering av bistånd, och att dessa spänningar inte försvinner även om verktyget ändras något och får ett nytt namn. Nästa punkt är att undvika att göra verktyg som är tänkta att uppnå en rad motstridiga överväganden, och som av den anledningen blir vaga, flytande och ges en rad olika betydelser, just som Vedungs semantiska magnet. McLellan påpekar också detta; att förändringsteori som begrepp och modell kan tolkas och praktiseras öppet och utforskande, men också stelbent och retrospektivt. Detta är verkligen fascinerande: Varför är det så här? Hur blir en metod, som initialt är tänkt att vara flexibel och aktiverande, något som är styrande och stelbent? Varför introducerar biståndsförvaltningen verktyg fulla av förhoppningar och ambitioner, samtidigt som vår närhistoria visat att själva verktyget sannolikt inte kommer att lösa de utmaningar de står inför?

Till sist måste vi också ställa frågan: Är förändringsteori verkligen en *teori* i vetenskaplig mening, eller något annat? Är det kanske snarare en *hypotes* om hur världen hänger ihop, och hur en biståndsåtgärd kommer att skapa förändringar i sitt specifika sammanhang? Att främja ett logiskt resonemang om hur en åtgärd kan leda till ett mål, och vilka antaganden som måste ligga till grund för att detta ska ske, är inte detsamma som ett teoretiskt argument. Det finns ingen lagbundenhet eller teoretisk säkerhet om hur dessa samhällsförändringar faktiskt kommer att ske, just för att de sker i ett sammanhang som är både särskilt, föränderligt och oförutsägbart.

Denna sista punkt är en grundläggande insikt i historisk forskning, som handlar om att förstå förändring över tid. I historieämnet är begreppsparet *brytning* och *kontinuitet* ett centralt analysverktyg. Som jag har visat i detta kapitel är det just förhållandet mellan dessa två som är särskilt fascinerande vad gäller förändringsteorin: Biståndet är ett område som är akut sysselsatt med att skapa förändring, men förvånansvärt lite intresserat av att förstå historisk kontinuitet.

Slutord

Detta kapitel har undersökt förändringsteori som en specifik form av styrningsverktyg. Jag har visat hur det historiskt är förankrat i tidigare liknande styrningsverktyg (särskilt ”logical framework approach” (LFA) och ”results-based management” (RBM)), och utforskat de inbyggda spänningarna som finns i denna metod. Detta öppnar upp ett antal grundläggande frågor: Vad exakt gör vi när vi arrangerar och visualiserar världen med hjälp av en förändringsteori? Vad hjälper det oss att se? Vilken betydelse har det för själva biståndet, och dess effekter, att du använder just detta verktyg och inte någon annan? Detta är frågor som är relevanta att ställa för alla som funderar på att använda ett nytt styrningsverktyg. Vad är egentligen annorlunda om man tillämpar förändringsteori?

Mitt mål med det här kapitlet är inte att avgöra om förändringsteori är ett bra eller dåligt verktyg, eller om Sida ska använda det mer eller inte. Mitt mål har snarare varit att belysa hur förändringsteorin, liksom alla andra styrningsverktyg, har några konkreta effekter som vi måste förstå betydelsen av. Styrningsverktyg är disciplinerande och kan i grunden förändra hur en institution fungerar. Snarare än att vara något helt nytt, bär det med sig en kontinuitet från det förflutna. Det är intressant att förändringsteorin framstår som en reaktion eller korrigerande av en planerings- och ledningsmetod som länge värderat schematiska, förutsägbara framsteg och mätbara resultat högre än reflektion, öppenhet och flexibilitet. Ser vi kanske ett behov av att hämta mer av det kritiskt-analytiska och

reflekterande förhållningssätt som ursprungligen låg till grund för viljan att införa logisk projektanalys i början av 1980-talet?

Det historiska perspektivet i detta kapitel har visat att snarare än att vara en ny lösning på ett konstant problem, är förändringsteori kanske en gammal lösning på ett nyare problem. Med detta menar jag att även om förändringsteori är ett relativt nytt begrepp så syftar det till att lyfta perspektiv på styrning som i praktiken fått allt mindre utrymme i biståndet de senaste 30 åren. Samtidigt har det ökande trycket på resultatrapportering ökat behovet av att bygga tillbaka analytiskt reflekterande arbetsätt i biståndshandlingen. Viljan att införa förändringsteori kan alltså förstås som en indikator på att pendeln svänger tillbaka mot utgångspunkten, där själva processen att utforma, implementera och kontextanpassa biståndsåtgärder återigen betonas starkare, i förhållande till att formulera och leverera på åtgärdens mål och resultat mer isolerat.

Samtidigt måste vi ha realistiska förväntningar på vad ett enkelt styrningsverktyg kan bidra till att uppfylla. Som detta kapitel har visat är det oundvikligt att det finns ett antal inbyggda spänningar i biståndsstyrning och utvärdering och att inget enskilt styrningsverktyg kommer att kunna lösa dessa en gång för alla. Sättet förändringsteorin kombineras med befintliga system och rutiner för styrning och resultatrapportering kommer självklart att ha stor betydelse för vilken effekt som i praktiken fås genom att införa detta moment. När Sida ska bedöma detta borde de därför kanske göra en liten förändringsteoriövning kring hur omfattande de ska utveckla sina förändringsteorier? Vilka insikter och erfarenheter från andra länder och organisationer är relevanta för Sida? Det är också viktigt att fråga sig vilka resurser och systemförändringar detta kommer att kräva, samt vilken typ av förenklingar och merarbete detta kommer att skapa, och för vem. Om förändringsteori utvecklas, vad ska då fasas ut? Och slutligen de mycket grundläggande frågorna: Kommer utvecklingen av förändringsteorier faktiskt att leda Sida i den riktning de vill? Eller finns det helt andra verktyg som tar dem dit de vill kommande, och synliggör det de behöver se?

Referenser

- Asdal, Kristin och Hilde Reinertsen 2020. Hvordan gjøre dokumentanalyse: En praksis-orientert metode. Oslo: Cappellen Damm Akademisk.
- Asdal, Kristin och Hilde Reinertsen 2022. Doing Document Analysis. A Practice-Oriented Method. London: SAGE Publishing.
- Statskontoret och Ekonomistyrningsverket 2020. ”Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning og Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning.”
- Hegertun, Nikolai 2021. Kunnskap uten grenser. Hvordan lykkes med kunnskapsbygging og institusjonssamarbeid? Norad rapport 9/21. Kunnskapsbanken: Bistand mot 2030.
- Liland, Frode och Kirsten Alsaker Kjerland 2003. Norsk utviklingshjelps historie. Bind 3: 1989–2002. På bred front. Oslo: Fagbokforlaget.
- Mason, Paul, and Marian Barnes 2007. ”Constructing Theories of Change: Methods and Sources.” *Evaluation* 13 (2): 151–70.
<https://doi.org/10.1177/1356389007075221>
- McLellan, Timothy 2020. ”Impact, theory of change, and horizons of scientific practice.” *Social studies of science*, online edition: 1–20.
- Norad 1981. Håndbok for evalueringsspørsmål. Oslo: Norad.
- Norad 1990. The Logical Framework Approach (LFA). Handbook for objectives-oriented project planning. [Nye utgaver 1999, 2004]. Oslo: Norad.
- Norad 2008. Results Management in Norwegian Development Cooperation. A practical guide. Oslo: Norad.
- Norad 2013. Evaluering av norsk utviklingssamarbeid. Årsrapport 2013.
- Norad 2020. *Evaluation of the Norwegian Aid Administration's Approach to Portfolio Management*. Report 2/2020. Oslo: Norad.
- Reinertsen, Hilde 2016. Optics of Evaluation. Making Norwegian Foreign Aid and Evaluable Object, 1980–1992. Ph.D. dissertation, Faculty of Social Sciences, University of Oslo.

- Reinertsen, Hilde 2018. "Aldri nok rapporter? Evalueringens optikk og bistandens resultater." Chapter in Kristian Bjørkdahl. (ed.) Rapporten: Sjanger og styringsverktøy Oslo: Pax.
- Reinertsen, Hilde, Kristian Bjørkdahl & Desmond McNeill 2017. Confronting the contradiction: An exploration into the dual purpose of accountability and learning in aid evaluation. EBA Report Series 06/2017. Stockholm: Expertgruppen för biståndsanalys.
- Reinertsen, Hilde, Kristian Bjørkdahl och Desmond McNeill 2022. 'Accountability vs. learning in aid evaluation: A practice-oriented exploration of persistent dilemmas.' *Evaluation*, 28(3): 356–378.
- Riddell, Roger C. 2007. *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford: Oxford University Press.
- Rottenburg, Richard 2000. 'Accountability for development aid.' In Herbert Kalthoff, Richard Rottenburg & Hans-Jürgen Wagener (red.): *Facts and figures. Economic representations and practices*. Marburg: Metropolis.
- Vedung, Evert 2010. "Four Waves of Evaluation Diffusion." *Evaluation* 16 (3): 263–77. <https://doi.org/10.1177/1356389010372452>
- Vedung, E. 2017. *Public Policy and Program Evaluation* (2.ed). Routledge.
- Weiss, Carol H 1997. "Theory-Based Evaluation: Past, Present, and Future." *New Directions for Evaluation* 76: 41–55. <https://doi.org/10.1002/ev.1086>

Förändringsteorier i praktiken

Erfarenheter från Finland: Tematiska förändringsteorier för att bidra till Agenda 2030

Suvi Virkkunen och Alva Bruun¹

Utvecklingspolitiken är en central del av Finlands samlade utrikes- och säkerhetspolitik. Den styrs av regeringsprogrammet och dess utrikespolitiska avsnitt samt separata utvecklingspolitiska dokument.

Att diskutera utvecklingspolitikens utmaningar och komplexitet, samt bedöma dess effekter är inget nytt i Finland. Efter den internationella debatten om utvecklingspolitik har det dock uppstått en ökad diskussion om utvecklingseffektivitet och betydande krav på att leverera mer robusta långsiktiga resultat, förbättra effektiviteten och säkerställa bättre rapportering av Finlands utvecklingspolitik.

Finlands utvecklingspolitik upplevde dramatiska år 2015–2016 när Sipilä-regeringen, bildad av Finlands Centerparti, Samlingspartiet och Sannfinländarna, skar ned det officiella utvecklingsbiståndet (ODA) och personalresurserna drastiskt som en del av nationella åtstramningsåtgärder. Detta visar också hur politiska prioriteringar kan förändras mycket snabbt. Beslut om nedskärningar var svåra att fatta på grund av konkurrerande prioriteringar eller bristande resultatunderlag.

¹ Texten är översatt från engelska av Númi Östlund. Originaltexten är publicerad av EBA under titeln: *Thematic Theories of Change Contributing to the Agenda 2030*.

Utrikesministeriet (UD) i Finland övervakar utvecklingspolitiken och administrerar allt utvecklingssamarbete. Finland har ingen separat myndighet för utvecklingssamarbete.² UD:s avdelning för utvecklingspolitik ansvarar för utvecklingspolitiken och mycket av programmeringen, medan andra avdelningar på UD med ansvar för tematiska eller regionala frågor administrerar utvecklingspolitiken som en del av sina andra utrikespolitiska uppgifter.

Processen med att utforma förändringsteorier (förändringsteori) för Finlands utvecklingspolitik har letts av avdelningen för utvecklingspolitik vid UD. Avdelningen hade en faciliterande och samordnande roll.

Förändringsteoriprocessen inleddes för att systematiskt kunna bedöma globala utvecklingsutmaningar och sambanden mellan olika prioriteringar i Finlands utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete. Det blev uppenbart att Finland behövde förtydliga sitt strategiska fokus för att maximera Finlands bidrag till utveckling i linje med internationellt överenskomna ramar. Detta var en förskjutning från det tidigare, mer decentraliserade finska synsättet.

Finland har skapat tematiska förändringsteorier för sina fyra politiskt prioriterade områden och för det humanitära biståndet. Man har också skapat en holistisk förändringsteori för hela sin utvecklingspolitik. Förändringsteorierna kan sägas ha tydliggjort vilken effekt Finland strävar efter att ha, baserat på såväl insatser som Agenda 2030. Förändringsteorierna bygger också på tillämpningen av principen ”Leave no one behind” (LNOB). De stödjer resultatstyrning, rapportering och ansvarsutkrävande på helhetsnivå.

Processen där UD:s personal och olika externa intressenter reflekterade över prioriteringar, antaganden och kopplingar anses vara en viktig del för att ”utkristallisera” Finlands bidrag till att lösa globala utvecklingsutmaningar. Förändringsteoristrukturen gav detta resonemang en ny och mer detaljerad struktur.

² Avdelningen för internationellt utvecklingssamarbete hette tidigare FINNIDA, detta namn har fasats ut sedan 1995.

Den avgörande frågan för Finland för att inleda förändringsteori-processen var: vad behöver Finland för att kunna leverera som utvecklingspartner? Mitt i de växande hoten från klimatförändringar, ökande sårbarhet och fragmenterad styrning samt konflikter var det viktigt att säkerställa ett prövande och verkligt samtal. Vilken väg skulle kunna hjälpa Finland att stärka multilateralismen och samtidigt driva resultat, genom den mest effektiva programmeringen?

Finlands olika omgångar av förändringsteoriutveckling (2017–2020) innebar både komplexa utmaningar och möjligheter för UD:s personal att ”tänka utanför boxen”. Även om hela processen har inneburit en möjlighet att tänka visionärt, inbjuder den också till att reflektera över ett antal viktiga lärdomar.

Bakgrund: Finlands utvecklingspolitiska resa

Finlands utvecklingspolitik styrs med resultatbaserad styrning (RBM). Detta utgår från förståelsen att resultatstyrning är en nyckelfaktor för att säkerställa utvecklingseffektivitet. Den senaste internationella vägledningen i ämnet är från 2019 när OECD-DAC antog vägledande principer för resultatstyrning för hållbar utveckling.³

Finland började förbättra sin RBM under 2012. Arbetet har vägletts av två handlingsplaner (2012–2014 och 2016–2018) och beslut baserade på resultat från strategiska utvärderingar (2011, 2015 och 2019).⁴ En ”första generation” av RBM-praxis för projekt och

³ OECD (2019), *Managing for Sustainable Development Results: Guiding Principles*, OECD Publishing, Paris.

⁴ *Results-Based Approach in Finnish Development Cooperation, Evaluation report 2011:2* Ministry for Foreign Affairs, Finland, *Evaluation: Finland's Development Policy Programmes from a Results-Based Management Point of View 2003–2013*, 2015, Ministry for Foreign Affairs, Finland, *Evaluation on Knowledge Management: "How do we Learn, Manage and Make Decisions in Finland's Development Policy and Cooperation"*, 2019, Ministry for Foreign Affairs, Finland.

policykanaler utvecklades, ett vägledande dokument godkändes 2015 och RBM-system på utvecklingspolicynivå sattes upp. En tydlig milstolpe uppnåddes 2018 med publiceringen av den första omfattande resultatrapporten för Finlands utvecklingspolitik.⁵ Rapporten bygger på data och information om insatser och resultat som sammanställts och aggregerats över länder och biståndsformer per prioriterat område – samt samlade slutsatser.

Tidigare var den övergripande planeringen och uppföljningen framförallt fokuserad på insatser (budgetar) och (typer av) partnerskap medan en resultatorienterad styrning endast fanns på projektnivå. Många av processerna och prioriteringarna fastställdes ad hoc, vilket spred Finlands engagemang ganska brett. Även om detta möjliggjorde flexibilitet att engagera sig i ett antal viktiga initiativ, förhindrade det också en global överblick och systematisk bedömning av resultat.

En avgörande del i utarbetandet av den utvecklingspolitiska resultatrapporten 2018 var utvecklingen av de tematiska och holistiska förändringsteorierna för Finlands utvecklingspolitik. De klargjorde vad och varför vissa resultat inkluderades i rapporten (medan andra inte presenterades) – vad Finland var ansvarigt för att uppnå eller bidra till, och vad inte.

RBM-reformen integrerades senare i en större styrningsreform för utvecklingssamarbetet vid UD, med ett tydligt fokus på strategiskt ledarskap på övergripande nivå. Förändringsteorierna blev ett viktigt verktyg för detta strategiska beslutsfattande, för vilket en ”andra generationen” av förändringsteorier och aggregerade resultatindikatorer utvecklades. Dessutom definierades mer specifika tidslinjer så att det blev tydligare vilken information som behövde samlas in för vilket stadium av strategiskt beslutsfattande under en mandatperiod och en årscykel. Moment av analys, gemensam reflektion och lärande identifierades tydligare.

⁵ Development Policy Results Report of 2018, Ministry for Foreign Affairs, Finland.

Som ett resultat av dessa reformer förväntas Finlands utvecklingspolitiska beslut nu vara underbyggda av resultatkunskap – resultatkunskap förstås som en kombination av data, evidensbaserad information, forskning och erfarenhet (så kallad tyst kunskap).

En bidragande orsak till skapandet av tematiska förändringsteorier var en begäran från Finlands riksdag om att regeringen skulle rapportera om resultat, effektivitet och effekter, inklusive utmaningar, varje riksdagsperiod. Denna begäran ingick i ett svar på en utvecklingspolitisk rapport om utvecklingspolitikens effektivitet och samstämmighet 2013.⁶ Utrikesutskottet hade tidigare begärt att slippa få årliga rapporter och var inte nöjda med hur resultaten presenterades. Utskottet ville inte ha rapporter som endast beskrev program som Finland stödde i olika länder och som utskottet kallade ”anekdoter”. Utskottet var också kritiskt till att den exakta rollen för Finlands (eller EU:s) utvecklingspolitiska insatser förblev vag. För att kunna ansvara för resultat på en helhetsnivå behövdes mer klarhet och precision om de förväntade resultaten av Finlands utvecklingspolitik i stort, ansåg utskottet.

En andra bidragande faktor bakom skapandet av tematiska förändringsteorier var en extern utvärdering av Finlands politiska styrning.⁷ Utvärderingen bedömde hur de finska utvecklingspolitiska programmen 2004, 2007 och 2012 hade lyckats definiera grunden för resultatbaserad utvecklingspolitik och samarbete. Den fann att trots resultatfokus på program-/projektnivå saknade Finland ett heltäckande tillvägagångssätt och verktyg för att styra utifrån resultat på politikområdesnivå. Utvärderarna rekommenderade att det framtida genomförandet av politiken skulle vägledas av en långsiktig strategisk plan med stöd i ett strategiskt resultatramverk.

⁶ UaVM 9/2014 vp – VNS 5/2014 vp.

⁷ EVALUATION, Finland's Development Policy Programmes from a Results-Based Management Point of View 2003–2013, 2015, Ministry for Foreign Affairs, Finland.

Utvärderingen ansåg att förändringsteorier på politikområdesnivå var användbara. Den inkluderade en analys som lyfte fram olika erfarenheter från olika länder och noterade att det var en utmaning att länka resultat mellan olika resultatnivåer.⁸ En omfattande förändringsteori framstod som en bra grund för att välja meningsfulla organisatoriska och institutionella resultatmått. Det skulle också möjliggöra presentation av utvecklingsresultat och en relevant hierarki av utvecklingsresultatmått.

”En sund förändringsteori synliggör också inneboende svårigheter när det gäller att tillskriva utvecklingsresultat till aktiviteter och finansiering av enskilda givare.”⁹

Utvärderarna rekommenderade Finland att utveckla en förändringsteori och strategiskt resultatramverk på politikområdesnivå. De betonade förändringsteori som ett verktyg för att tillhandahålla en logisk och rimlig ”storyline”. Den kan förklara de orsakssteg genom vilka UD:s policy- och genomförandeaktiviteter och resultat (t.ex. policyer, strategier, beslut, projekt, program) är avsedda att uppnå utvecklingsresultat och effekter, som täcker alla kanaler för policygenomförande.

Att identifiera underliggande antaganden och i vilken grad UD har kontroll över resultatkedjan sågs som en viktig del av en förändringsteori. Det introducerades också som ett verktyg för att ge en motivering till, och kriterier för, att prioritera mellan och inom kanaler, till exempel vilka typer av länder, multilaterala organisationer och internationella icke-statliga organisationer som ska finansieras.

⁸ Dessa utmaningar är naturligtvis inte unika för Finland, utan har snarare många likheter med Sverige och Sida, som beskrivs i kapitlen av Nordström & Heine, och Vähämäki & Östlund i denna antologi.

⁹ EVALUATION, Finland’s Development Policy Programmes from a Results-Based Management Point of View 2003–2013, 2015, Ministry for Foreign Affairs, Finland.

En tredje bidragande faktor till skapandet av tematiska förändringsteorier var regeringens nya utvecklingspolitik, som lades fram för riksdagen 2016. På många sätt svarade den på utvärderingsrekommendationerna. Finlands fyra prioriterade områden definierades för första gången i formen av resultatförväntningar:

”Finland kommer att sträva efter att för sin del säkerställa att:

- kvinnors och flickors rättigheter och status har stärkts;
- utvecklingsländernas egna ekonomier har genererat jobb, försörjningsmöjligheter och välbefinnande;
- samhällen har blivit mer demokratiska och bättre fungerande;
- livsmedelsförsörjningen och tillgången till vatten och energi har förbättrats och naturresurser används på ett hållbart sätt.”¹⁰

Regeringen betonade att Finlands utvecklingspolitik utgår från principen om mänskliga rättigheter (HRBA) och betonade dessutom specifika övergripande mål: jämställdhet, inkludering, klimatomståndskraft och minskade koldioxidutsläpp.

Regeringens policy för 2016 definierade mer specifika mål för varje prioriterat område och kopplade varje prioriterat område till specifika delar av de globala målen (SDGs). Den lyfte också fram några av de viktigaste medlen för Finlands bidrag. Således var vissa delar (olika resultatnivåer, antaganden) i en förändringsteori redan delvis definierade i regeringens politik.

För det fjärde förklaras behovet av tematiska verktyg också av att finska UD har en organisatorisk och budgetmässig struktur utan en tydlig tematisk uppdelning. Avdelningarna och enheterna är antingen geografiska (Afrika och Mellanöstern, Asien och Amerika, Europa) eller organiserade efter typ av samarbete eller partnerskap (multilateralt, civilsamhället, privat sektor etc.). De enskilda enheterna med tematisk inriktning är mycket horisontella till sin natur (mänskliga rättigheter, fredsbyggande, etc.).

¹⁰ Finland’s development policy. One world, one common future, towards sustainable development. Government report to Parliament, 4 February 2016.

Att hantera resultat för de tematiska resultatområdena på ett multidisciplinärt sätt i ”Agenda 2030-eran” krävde ett övergripande och tvärorienterat synsätt. Det fanns ett behov av att ge klarhet i de förväntade resultaten inom vart och ett av de tematiska resultatområdena och hur de bidrar till SDGs och LNOB-principen.

Slutligen uppmuntrades användningen av förändringsteorier för strategiskt ledarskap av den strategiska utvärderingen 2019, om kunskapshantering (”knowledge management”).¹¹ Utvärderingen lyfte fram behovet av förmåga, motivation och möjlighet att använda resultatinformation. Tid, processer och utrymme för analys, gemensam reflektion och utnyttjande av kunskap identifierades som förbättringsområden. Som ett resultat av denna utvärdering har processer för strategiskt beslutsfattande uttryckligen skapats och strukturerats för årlig uppföljning. Processen inkluderar årliga sammankomster för personal som arbetar med utvecklingspolitik och de som arbetar inom andra politikområden, såväl som på Finlands ambassader.

En viktig del av processerna är analysen av prioriterade områden. Hur ser den befintliga programmeringen och finansieringsportföljen ut i relation till förändringsteorin? Vilka är de viktigaste lärdomarna om framgångar eller utmaningar på basis av årsrapporter? Hur skulle Finland kunna säkerställa ytterligare relevans?

Årlig tematisk analys och reflektion syftar till att stödja tvärorienterad reflektion och lärande samt tematiskt ledarskap. Trots flera reflektionsrundor skulle processen dock tjäna på än mer ansträngning för att verkligen destillera lärande och strategiska beslut från processen.

Den årliga reflektionen ger också en möjlighet att identifiera nya utmaningar och motgångar, såsom covid-19-pandemin, och att lyfta nya element för övervägande till den strategiska ledningen. När det

¹¹ “How do we Learn, Manage and Make Decisions in Finland’s Development Policy and Cooperation” 30 August 2019.

kommer till covid-19 ledde reflektionen till ett kollektiv övervägande om de prioriterade områdena och förändringsteorier var relevanta vid tidpunkten för pandemin.

Finlands syn på förändringsteorier och deras användbarhet

Definition och mervärde av en förändringsteori

Finland identifierar en förändringsteori som en teori i den meningen att den representerar den bästa tillgängliga hypotesen om hur förändring sker och hur det antas att UD bidrar till denna förändring. Detta tillvägagångssätt uppvisar givetvis många likheter med Sidas synsätt, som beskrivits av Vähämäki och Östlund. Det är viktigt att inse att många förändringsteorimetoder lägger en starkare tonvikt på aktörer och bidrag, som beskrivs mer i detalj av Molander & Biersack. Förändringsteorimetoden bygger på att hypotesen i många fall inte håller och idéerna måste testas och förfinas regelbundet för att utveckla en mer rimlig och realistisk teori. Det inkluderar specifikt begreppet *bidrag* till förändring.

För att vara ett användbart verktyg för utvecklingssamarbete måste förändringsteorier utgå från att förändring är komplex, systemisk och icke-linjär. Genom att använda en förändringsteori till exempel på land- eller interventionsnivå flyttas implicit tyngdpunkten från tung planering och efterlevnad i genomförandet, till konstant uppföljning och reflektion av den valda vägen. Det är i linje med den RBM-metod som Finland använder – inklusive betoning på anpassningsförmåga och lärande.¹²

¹² Borel, Brett & Bryld och Reinertsen beskriver i sina kapitel frågorna kring flexibilitet/anpassningsförmåga mer i detalj.

Viktigt är att en förändringsteori för Finland både är en flexibel, iterativ process inklusive samråd med nyckelintressenter och ett verktyg för

- kritisk reflektion som en del av strategisk planering,
- att kommunicera det avsedda bidraget,
- beskriva resultat, antaganden och risker i teorin och den antagna strategin som en del av resultatstyrningen och
- speglar de bakomliggande orsaksantagandena, strategin och teorin som en del av lärande.

I Finlands fall ligger ett viktigt mervärde i de antaganden som är del i en förändringsteori. En analys av orsaksantaganden och hela förändringsteorin hjälper till att spegla i vilken utsträckning de förväntade utvecklingsresultaten från Finlands utveckling är realistiska.

En förändringsteori-process styr tänkandet om de bakomliggande orsakerna och faktorerna för utvecklingsutmaningar, och hur de påverkar varandra. När det gäller landspecifika förändringsteorier utgår dessa från en maktanalys (Political Economy Analysis, PEA) och en obligatorisk analys av mänskliga rättigheter (se även kapitlet av Borel, Brett & Bryld). I vissa fall har konflikt/sårbarhetsanalyser, kontextspecifika systemanalyser eller scenarioövningar genomförts för att stödja utvecklingen av en förändringsteori.

Antaganden definierar förståelsen av sambandet mellan de förändringar som förväntas. Antaganden inkluderar de villkor som måste finnas på plats för att förändringen ska ske. Med andra ord: Vad fungerar? För vem? Under vilka förutsättningar? De kan ses som ett verktyg för att realisera det förväntade bidraget samt de yttre faktorer som kan stödja men också hindra framgång.

För Finlands del gäller antaganden om vad som behövs för att utfallet ska bidra till den förväntade effekten främst externa aktörer. Antaganden synliggör alltså vad som förväntas av andra. Eller för att

uttrycka det på andra sätt, en förändringsteori synliggör beroendet av andra och på så sätt förtydligar det och sätter i perspektiv varje enskild aktörs ansvarsbörda.

Antaganden i förändringsteorierna för Finlands prioriterade områden beskriver också förutsättningar i den specifika kontexten eller i organisationers kapacitet och beteende. Slutligen relaterar antaganden ofta till intern kapacitet, resurser och partnerskap. Vikten av att lyfta fram detta som grund för förändringsteorier är relevant för Finland, där de utvecklingspolitiska resurserna historiskt har fluktuerat.

Det valda tillvägagångssättet för att utveckla förändringsteorier för prioriterade områden

Finlands förändringsteorier för varje prioriterat politikområde beaktas och används individuellt och som helhet, och beskriver hur Finlands utvecklingspolitik bidrar till att uppnå Agenda 2030.

Ett tydligt val gjordes, att säkerställa kritisk reflektion över prioriteringarna och realismen i Finlands fokus/förväntade resultat, för att uppmuntra och möjliggöra tydliga, eller direkta, resultatkedjor för varje resultatområde. Det stod klart från början att Finlands utvecklingspolitiska områden – liksom förändringsteorierna som stödjer dem – är sammanlänkade.

Förändringsteorierna som formulerats för prioriterade områden bör därför ses som systemiska, holistiska teorier i sig, där bidrag sker från en outcome-kedja till en annan. På samma sätt förstås och förväntas Finlands bidrag inom ett prioriterat område bidra till att resultat förverkligas inom ett annat. Till exempel är det förväntade resultatet inom det prioriterade området ”Hållbar ekonomi och anständigt arbete” att skapa eller stödja arbetstillfällen i hög grad beroende av resultaten inom det prioriterade området ”Klimat och naturresurser”, med utfallsområden relaterade till jordbruk, skogsbruk, energi eller vatten.

Kopplingen mellan resultatområden och förändringsteorier kunde ha blivit ännu bättre definierade i antaganden som definieras i respektive förändringsteori. Men när aggregerade resultatindikatorer definierades baserat på förändringsteoriernas resultatförväntningar blev dessa länkar mycket uppenbara.

Finlands prioriterade förändringsteorier är holistiska också i den meningen att de är en illustration av de förändringsteorier som används på program- eller projektnivå, samt för olika samarbetsformer. Det betyder att Finlands bilaterala landprogram har sina egna förändringsteorier, civilsamhällessamarbetet har sin förändringsteori och olika andra modaliteter kan också ha sina. Huvudsyftet med förändringsteorierna för prioriterade områden är att definiera en övergripande prioriterad paraplyteori, som skapar en logisk kedja för det finska bidraget, som omfattar alla dessa olika modaliteter, och som i sin tur länkar till alla andra förändringsteorier.

På en bredare nivå länkar Finlands förändringsteorier till SDGs på flera sätt: SDG-målen till vilka konsekvensbeskrivningen för prioriterade områden anses bidra, identifieras. På samma sätt identifieras de SDG-mål till vilka resultat- och outputnivåer bidrar. Resultatuttalandena och antagandena har formulerats med avsikten att inkludera LNOB-principen genom integrationen av HRBA. De aggregerade indikatorerna som utvecklats baserat på förändringsteorierna är huvudsakligen anpassade till SDGs och inkluderar en uppdelning efter kön, ålder och funktionshinder där det är möjligt.

Det är viktigt att notera att Finlands förändringsteorier inte är en akademisk övning och inte var avsedd som sådan. Ibland är förändringsteorier omfattande berättelser som, på basis av tillämpad forskning och akademisk litteratur, förklarar hur förändring sker, exempelvis hur lärande kan förbättras, antingen generellt eller i ett visst sammanhang. Finlands förändringsteorier är istället uttryckligen teorier som beskriver hur Finland förväntar sig att dess bidrag till utveckling ska ske. Det är alltså inte allmänna teorier, utan specifikt Finlands.

I processen att utforma förändringsteorier användes dock akademisk kunskap, evidens från utvärderingar och resultatinformation i stor utsträckning, både i den kritiska reflektionen av resultatkedjor och antaganden. Processen formades dock uttryckligen för att identifiera ett mycket begränsat antal förväntade resultat och resultat för varje effekt. I ett skede av processen ägde breda samråd rum, och ett antal aktörer, inom civilsamhället, akademin, privata sektorn och andra, tillhandahöll viktig och avgörande input som ytterligare hjälpte till att forma tänkandet och processen.

De många stadierna i Finlands förändringsteoridesign

Förändringsteorierna har utformats i två steg av grundliga och långa interna processer som varit lika avgörande som slutresultatet. Att reflektera över de viktigaste förväntade resultaten inom utvecklings-samarbetets alla metoder, inklusive politiskt inflytande, har varit oerhört användbart för kollektivt lärande och informationsutbyte. Rubin, Schoug Öhman och Ohlsson diskuterar utveckling av organisatoriska lärandeperspektiv och möjligheter i sitt kapitel i denna antologi.

De ursprungliga förändringsteorierna (2018) har hittills uppdaterats en gång (2020). Uppdateringen innehöll både ändringar av innehållet och metodförbättringar. Dessutom bidrog en samrådsprocess, med ett brett spektrum av intressenter, för att utveckla aggregerade indikatorer för de första förändringsteorierna, i hög grad till den andra omgången förändringsteorier.

I den första omgången stödde externa konsulter processen för att facilitera processen, den andra omgången genomfördes internt av UD.

Finlands process för att ”utkristallisera” prioriterade områden 2017–18

Den första förändringsteoriprocessen beskrevs som att ”utkristallisera” de prioriterade områdena. Detta startade i januari 2017 och tog cirka 9 månader.

Processen var mycket interaktiv och skapade stort deltagande på finska UD. Diskussionerna sågs som en avgörande del av utkristalliseringen – att skapa en kollektiv förståelse inom hela organisationen – genom att lära av andras arbete och prioriteringar inom samma område, dela tankar, debattera och gå igenom evidens (utvärderingar, akademiska studier) tillsammans.

Teamen av kollegor som arbetade med ett visst prioriterat område – seniora rådgivare, desk officers från olika enheter med identifierade sektoriella kontaktpunkter eller personal involverad i relevanta projekt eller partnerskap – gick samman för att diskutera. I tre steg gick de igenom vad de visste om de aktuella programmen, politiskt inflytande eller politisk samstämmighet, vad som kan anses vara de huvudsakliga resultaten som förväntas inom detta prioriterade område och vilka antagandena var.

Diskussionen om förväntade resultat behövde vara en kombination av vad nuvarande kontra önskade eller ideala resultatuttalanden och antaganden skulle vara. Det var här processen krävde politiskt ledarskap, för att säkerställa att några av resultatförklaringarna förfinades för att återspegla den politiska riktningen, snarare än det befintliga tillståndet. Hur väl detta lyckades i verkligheten varierade och en lärdom var att denna process kräver smart facilitering för att säkerställa att den inte spårar ur eller tappar fokus.

Viktiga diskussioner hölls om hur HRBA bör återspeglas i Finlands förändringsteorier, hur de övergripande målen bör integreras i de prioriterade områdena och hur kopplingar och korsbidrag mellan de prioriterade områdena ska hanteras. Många aspekter förblev utmanande och krävde förtydliganden.

Processen att ”utkristallisera” var ett steg mot ett portföljtänkande – att Finlands prioriterade områden har en portfölj av program, partnerskap, policyinflytande och samstämmighetsaktiviteter som initieras och styrs över hela organisationen. Processen klargjorde att det sätt på vilket UD arbetade med sina utvecklingspolitiska prioriterade mål krävde eftertanke. Till exempel efterfrågades verktyg för tematiskt ledarskap och mer kontinuerlig dialog, i form av så kallade *Communities of Practice* eller andra peer-nätverk. Det är ett sätt att säkra fortsatt tydlighet, lärande, synergiuppbyggnad och sammanhållning i aktiviteter inom ett prioriterat område. Denna diskussion bidrog till skapandet av positioner som *tematiskt ansvariga* på ambassadörsnivå. De tematiskt ansvariga arbetar med tematiska team och har ett tvärorganisatoriskt ansvar för att driva och samordna arbetet inom ett särskilt prioriterat område.

Praxisgemenskaper för kollegialt lärande övervägdes, men institutionaliserades aldrig. Dels berodde det på resursbrist, men dels på att mer permanenta processer skapats där kollegor samarbetar regelbundet. Dessa, så kallade kunskapsbaserade strategiska ledarskapsprocesser, ledda av den utvecklingspolitiska ledningen, inklusive de tidigare nämnda tematiska ledarna, samlar tematiska kollegor för att analysera situationen gentemot förändringsteorierna och regeringens politik varje år (som förklarats ovan).

Utkastet till förändringsteorier genomgick många revideringar, vilket var viktigt för att säkerställa att slutprodukten återspeglade de önskade elementen. Men också för att få maximalt ägarskap inom UD. Processen ledde till antagandet av fyra förändringsteorier, en för varje prioriterat politikområde. De antogs formellt av UD:s ledarskap, inte av politiska beslutsfattare (minister eller kabinett). Detta eftersom förändringsteorierna anses vara en tolkning från förvaltningen av regeringens politiska vilja (som lyftes fram i regeringens utvecklingspolitik).

Förändringsteorierna förbereddes i grafisk form, men också i en kort narrativ form. De presenterade grunden för Finlands fokus i varje prioriteratsområde, såsom den presenterades i resultatrapporten till

riksdagen. En övergripande utvecklingspolitisk förändringsteori inkluderades i inledningen av rapporten, också på basis av den iterativa ”utkristalliseringsprocessen”. De prioriterade områdenas förändringsteorier inkluderades i bilagan.¹³

Utvecklingen av aggregerade indikatorer

Utvecklingen av förändringsteorier för Finlands prioriterade områden ledde till en process för att se över indikatorer med vilka aggregering av resultat skulle vara möjlig. Detta var en process med stor deltagande som ledde till en stor pool av frivilliga samlade resultatindikatorer för Finlands utvecklingspolitik.

I resultatrapporten för 2018 sammanställdes totalt tolv resultat. De valdes ut utifrån vad som var möjligt – vilka resultat som följdes upp med internationellt överenskomna och harmoniserade, kvantitativa indikatorer så att resultat kunde slås samman från en mängd olika program. Urvalet lyfte inte fram de viktigaste resultaten, och de beskrev inte heller kvantitativt de prioriterade områdena. Flera av dem var till exempel resultat inom prioriteringsområde 4 – relaterade till vatten, energi och livsmedelssäkerhet. Finland hade inte haft någon policy för aggregering av resultat eller för harmonisering av indikatorer.

All annan information i resultatrapporten var sammanställningar av resultatdata och berättelser om kvalitativa resultat. Redan från början klargjordes att rapporten inte var heltäckande – den syftade snarare till att ge indikationer på vilka typer och kvantiteter av resultat som uppnås genom Finlands engagemang. Ur ett ”hav” av resultatkunskap i program och projekt utvanns vissa element på ett sätt som liknar ett ”fisknät”.

¹³ Development Policy Results Report of 2018, Ministry for Foreign Affairs, Finland.

En ny omgång processer för att välja ut aggregerade resultatindikatorer tog förändringsteorierna som utgångspunkt – hur skulle vi i framtiden kunna ge en mer jämn och heltäckande bild av Finlands utvecklingspolitik? Hur ska ”fisknätet” se ut för att fånga de ”rätta” resultaten?

För att undvika inkonsekvens med Finlands utvecklingspolitiska principer, som betonade relevans och lokalt ägarskap, började arbetet med idén om frivilliga indikatorer. De var avsedda att vara ett urval av indikatorer användbara för den övergripande rapporteringen av Finlands förändringsteorifokuserade utvecklings-samarbete, för att möjliggöra framtida ansvarsutkrävande. Program, projekt och partners förväntades använda en mängd olika indikatorer som var relevanta i deras sammanhang för att följa upp, anpassa och lära sig – i syfte att främja bättre resultat. Det antogs dock att internationell harmonisering av indikatorer, till exempel SDG-indikatorerna, iterativt kommer att bidra till att öka användbarheten av dessa utvalda indikatorer.

Den här processen visade att det är en användbar övning att länka data till förändringsteorier, för att hålla dem realistiska. Det blev uppenbart att ambitionen för det som Finland hade inflytande över i vissa fall inte var realistisk. Även förväntningarna på resurser för produktion av relevanta data för att följa upp resultaten visade sig kunna vara utmanande. Ett exempel är indikatorn på antalet personer som har haft tillgång till beslutsfattande utanför de vanliga politiska processerna. Även om avsikten är att kunna mäta inflytande, fortsätter sådan data i stort sett att vara otillgänglig eller svår att samla in.

I diskussioner med kollegor och intressenter vad som är och bör vara de bäst lämpade indikatorerna blev det också tydligt att många av resultatmålen inom förändringsteorierna inte var helt tydliga eller innehöll ologiska inslag. Denna diskussion bidrog till att förändringsteorierna reviderades som en del av processen.

Revidering av förändringsteorierna 2020

Speglar förändringsteorier Finlands utvecklingspolitik?

En revidering av förändringsteorierna gjordes 2020, efter riksdagsvalet 2019. Riksdagen hade ställt sig bakom vikten av kontinuitet över riksdags-/regeringsperioder när man diskuterade 2018 års resultatrapport, och därmed ändrades inte Finlands prioriterade områden drastiskt av den nya regeringen. Den la dock mer vikt vid skyddet av mänskliga rättigheter och värdighet, samt jämställdhet, icke-diskriminering och klimat som prioriterade teman.

Processen med att utveckla aggregerade indikatorer hade väckt frågor om vissa resultatuttalanden och logiken i förändringsteorierna. Därför sågs perioden efter regeringsprogrammet som ett bra tillfälle att både förbättra förändringsteorierna som sådana och integrera den nya regeringens prioriteringar. Att diskutera hur detta skulle gå till var också ett bra tillfälle att klargöra vad dessa nya prioriteringar innebar för Finlands utvecklingspolitik, samtidigt som kontinuitetstanken respekterades och ett långsiktigt engagemang säkrades.

Vad måste antas för att portföljen ska återspegla de förväntade resultaten?

Den andra omgången av att diskutera förändringsteorierna inkluderade en diskussion om de underliggande antagandena för några av teorierna. Inom det prioriterade området för hållbar ekonomi och anständigt arbete diskuterades, till exempel, Finlands möjligheter att stödja hållbar handel, ansvarsfullt företagande och innovation. Förändringsteoriteamet ägnade mycket tid åt att utveckla och definiera vad ekonomisk aktivitet, anständigt arbete och innovation innebar som en del av de finska prioriteringarna.

Reflektionen utvidgades också till vilka element outcome- och outputnivåerna kunde innehålla och vilka möjliga medel för att stödja dessa resultat var.

Begrepp som *bävstång* och *inflytandesfär* fick en mer framträdande roll. Vilket bidrag kunde Finland ge med sina nuvarande samarbetsformer för att stödja utvecklingsländernas regeringar att främja ansvarsfullt företagande och stödja en miljö som främjar företagande? Vilka möjligheter hade Finland att påverka hur skapandet av arbetstillfällen och ekonomisk aktivitet överlag kunde bidra till agendan för anständigt arbete i linje med hållbarhetsmålen och Afrikanska unionens Agenda 2063, och särskilt ILO-standarder? Diskussion utgick ifrån en verklighet med ett minskat antal bilaterala aktiviteter genom regionala enheter och ambassader och en snabb tillväxt av initiativ som fokuserade på privata sektor, lån och garantier. Hur kunde Finland faktiskt påverka genom dessa metoder?

Att kollektivt förstå hur förändring sker inom det snabbt växande området hållbara ekonomier och anständigt arbete är komplext. Det blev uppenbart att ett stort antal frågor behövde tas upp i antagandena. Dessa inkluderade behovet av ägarskap och vilja från regeringarnas och nyckelintressenters sida att använda hållbara lösningar och undvika eventuella negativa effekter de kan ha. Diskussionerna om antaganden blev avgörande för att förändringsteorierna skulle kunna slutföras. Det pekade på behovet av en regelbunden bedömning av förändringsteoriernas soliditet – för att se om antagandena faktiskt håller.

Vad är ett prioriterat område, vad är tvärgående?

Jämställdhet mellan könen

Den nya regeringen satte 2019 en hög ambition och ett tydligt mål för Finlands tematiska målsättning om jämställdhet – att nå målet att 85 % av utvecklingssamarbetet ska innehålla gender-specifika aktiviteter och säkerställa jämställdhetsintegrering i allt utvecklings-

samarbete. Även om jämställdhet länge varit en del av Finlands utvecklingspolitik, definierades främjandet av kvinnors och flickors rättigheter som ett separat prioriterat område först 2016.

Det fanns många olika uppfattningar om hur Finlands bidrag till att skydda och främja kvinnors och flickors rättigheter specifikt och jämställdhet mer generellt sker. Man kom överens om att logiken och de underliggande antagandena i alla 2018 års förändringsteorier behövde ”prövas och testas”, inklusive några ändringar. Frågan om intersektionalitet kom upp mycket starkt i dessa diskussioner.

Det bedömdes att förändringsteorin för det prioriterade området *Kvinnors och flickors rättigheter* måste vara tydlig när det gäller att identifiera lösningar som svarar mot de befintliga luckorna i uppfyllandet av målet. Att säkerställa att kvinnor och flickor får makt som förändringsagenter och kan dra nytta av avsedd impact. Fokus för förändringsteorin lades på viktiga prioriterade frågor som inte skulle täckas någon annanstans, såsom sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter. Andra områden som kvinnors politiska egenmakt täcktes av andra förändringsteorier. Mycket ansträngning lades därför ner på att diskutera kopplingarna dem emellan. Det måste noteras att det fanns och finns olika åsikter om detta, med vissa farhågor om hur detta skulle påverka prioriteringen av de områden som inte direkt omfattas av denna förändringsteori.

Vissa frågor inkluderas i samtliga förändringsteorier för de fyra prioriterade områdena. Varje prioriterat område behöver ta itu med grundorsakerna till ojämlikhet och diskriminering samt systemiska orättvisor och strukturella orsaker till utanförskap. Vikten av effektivitet hos institutioner och mekanismer som är inriktade på att stärka kvinnor och flickor behövde också mer uppmärksamhet. Diskussionerna om hur detta skulle återspeglas i resultatbeskrivningar eller antaganden var viktiga för den samlade förståelsen av Finlands utvecklingspolitik. Detta visade sig vara utmanande på många sätt, eftersom det inom vissa områden fanns en önskan att ta sig an mer omedelbara utmaningar.

Klimatförändring

Det behövdes också en diskussion för att klargöra hur regeringens ökade betoning på klimatåtgärder skulle återspeglas i Finlands utvecklingspolitik. Det var ett viktigt övergripande mål; Finland skulle följa principen om att inte skada och försöka stödja en utveckling med lägre utsläpp av växthusgaser och resiliens. Den politiska vägledningen om vad detta innebar i praktiken höll på att färdigställas och erfarenheterna av hur detta skulle omsättas i praktiken på interventionsnivå hade ännu inte samlats.

Efter den första omgången av förändringsteorier hade det prioriterade området för naturresurser (energi, skog, livsmedels-säkerhet, vatten) inkluderat sambandet med klimatförändringarna mycket tydligt. Klimatförändringarna formulerades dock inte tillräckligt i till exempel det prioriterade området hållbar ekonomi och anständiga jobb på grund av olika orsaker, inklusive bristen på evidens och data.

I slutändan sattes klimatförändringen som ett övergripande mål, det vill säga lyftes fram i toppen av den holistiska förändringsteorin. Alla Finlands prioriterade områden förväntas därmed bidra till förverkligandet av SDG 13 och Parisavtalet. Att sätta klimatet som ett övergripande mål stödde förståelsen att inga insatser inom det finska utvecklingssamarbetet får orsaka negativa effekter på klimatet eller minska motståndskraften mot klimatförändringar. Förväntningen var att klimatrelaterade risker skulle screenas, bedömas och mildras inom alla prioriterade områden. Det är uppenbart att ett sådant övergripande mål är en utmaning att koppla till vissa typer av modaliteter. Samtidigt främjade processen en större känsla av förståelse för kopplingarna mellan klimatet och olika sektorer och områden, även när det var kopplingar som är avlägsna eller svåra att identifiera.

Dessutom formulerades klimatförändringen som en förväntad effekt av ett prioriterat område, nu kallat *Klimatförändringar och naturresurser*. Output- och outcomekedjorna och antagandena i de andra förändringsteorierna granskades för att integrera resiliens och

specifika mål med låga koldioxidutsläpp. Slutligen lades ett nytt resultatområde med meteorologi- och katastrofriskrelaterade outputs till förändringsteorin.

Sammantaget bidrog den andra omgången av förändringsteori-processen med nytänkande inom UD. Om klimatförändringens roll, inte bara med tanke på kopplingarna till Agenda 2030, utan det finska övergripande klimatmålet. Det var nödvändigt att tydligare beskriva hur kopplingarna mellan prioriterade områden och mellan output och outcome i synnerhet förväntades bidra till klimatåtgärder. Det visade sig vara utmanande att arbeta parallellt med komplexa system i utvecklingen av förändringsteorierna och därför är de fortfarande till viss del obalanserade eller ojämna.

Viktiga processer relaterade till Finlands syn på klimatfinansiering, övergripande måluppfyllelse och tydligt politiskt inflytande från Finlands partners pågår för närvarande. Det kan hävdas att förändringsteorirevideringen och diskussionerna under revisionsstadiet har hjälpt till att driva processerna framåt.

Hur speglas HRBA/LNOB i förändringsteorierna?

Finland har ställt sig bakom Agenda 2030 och en strategi för hållbar utveckling baserad på principerna om mänskliga rättigheter. Utifrån detta är Finland förbundet att säkerställa att alla prioriterade områden utgår från LNOB-principen och har konkreta lösningar som ger och stödjer de mest utsatta och marginaliserade i samhället, inklusive kvinnor och flickor.

Finlands HRBA för utvecklingsamarbete spelar också en nyckelroll i genomförandet av förändringsteorierna.¹⁴

Förändringsteori-processen erbjöd en möjlighet att diskutera hur HRBA hade väglett den finska utvecklingspolitiken och hur den borde vara alltmer närvarande inom de olika prioriterade områdena.

¹⁴ Human Rights Based Approach in Finland's Development Cooperation: Guidance Note, 2015, Ministry for Foreign Affairs.

Det gav tillfälle att titta på alla prioriterade områden genom en HRBA-lins: att kritiskt bedöma vad detta skulle innebära för genomförandet av Finlands utvecklingspolitik. Det var uppenbart att förändringsteori-processen och HRBA var viktiga men inte lätta att koppla ihop, av olika anledningar.

Processen gav en möjlighet att reflektera över hur Finland hade integrerat HRBA i utvecklingsprogrammering sedan antagandet av de senaste HRBA-riktlinjerna 2015. Det blev uppenbart att även om HRBA är välkänt i hela organisationen, inklusive på ambassaderna, är det fortfarande ganska abstrakt hur man integrerar det fullt ut i genomförandet. Detta kom inte som någon överraskning, eftersom det tidigare uttryckts i en extern granskning. Kvalitetssäkringskommittén vid finska UD har också noterat att HRBA av många ses som byråkratisk vid integrering i planeringen av nya insatser, och därför ofta utelämnas från uppföljningsfasen.¹⁵

Särskilt vid utarbetandet av förändringsteorin för det prioriterade området hållbar ekonomisk utveckling och anständigt arbete var det långt ifrån uppenbart hur HRBA skulle integreras. Detta kan bero på den starka normativa grunden för HRBA, som inte är lätt att integrera med ekonomiska aspekter, särskilt som ett delmål för vissa insatser på detta område har varit att stödja finska företag. HRBA handlar om både process och resultat, eftersom det kräver full uppmärksamhet på hur utvecklingsinsatser implementeras, men också formulerar en förväntning på förverkligandet av mänskliga rättigheter som en del av resultaten. En ”do no harm”-metod för handelsinitiativ har först nyligen fått momentum, med diskussioner om obligatorisk due diligence i ett ökande antal länder. Så även i Finland.

Att designa en förändringsteori som vilar på HRBA förutsatte att UD:s personal skulle vara redo att förankra förändringsteorier i diskussioner om hur man kan conceptualisera förändring och se

¹⁵ Review of Human Rights-Based Approach in Finland’s Development Policy related to Forthcoming Evaluation (2019).

mervärdet av att göra det. Detta krävde interna diskussioner om hur ett inkluderande och nerifrån och upp-förhållningssätt skulle kunna vara fördelaktigt samt en diskussion om maktstrukturer och vilken roll det civila samhället eller människorättsförsvarare kan spela.

Syftet var att säkerställa att alla förändringsteorier verkligen skulle återspegla både de faktiska önskade förändringarna för både rättighetsinnehavare och skyldighetsbärare, på ett realistiskt sätt. Detta visade sig inte överraskande vara utmanande på många plan (se till exempel: Ewald & Wohlgemuth). Mycket information var lättillgänglig från samråd på gräsrotsnivå, som bidrog med ett brett spektrum av perspektiv som var relevanta för en förändringsteori. Utmaningen blev dock att spegla komplexiteten och mångfalden i dessa perspektiv. Eftersom förändringsteorier av naturen måste förbli kompakta, är behovet av att generalisera eller förenkla information uppenbart. Det blev en svår, ibland frustrerande process. Detta var kanske lättare för de förändringsteorier som direkt hade att göra med till exempel kvinnors och flickors rättigheter och god förvaltning och mänskliga rättigheter.

En förändringsteori som integrerar HRBA krävde i och för sig vilja att öppna upp för en ”politisk” diskussion: om den politiska viljan att engagera sig i mänskliga rättigheter, särskilt i sammanhang där det förblir känsligt och där regeringar inte visar vilja att främja mänskliga rättigheter.¹⁶ I huvudsak visade processen att det skulle behövas mer reflektion över vad ”mänskliga rättigheter i första hand” kan betyda för Finland, i termer av principiellt ledarskap och engagemang för

¹⁶ Tyvärr, som beskrivits av Ewald och Wohlgemuth, 2022, ser vi ett ökat antal auktoritära regimer, där mänskliga rättigheter i allmänhet, och främjande av kvinnors rättigheter i synnerhet, får liten resonans. Sådana skillnader i åsikter och känslighet kräver vederbörlig uppmärksamhet.

mänskliga rättigheter på alla nivåer och av all personal.¹⁷ Genom förändringsteori-processen blev det uppenbart att det är viktigt att fortsätta medvetandegöra UD:s personal och investera i kapacitetsuppbyggnad om normer för mänskliga rättigheter och nyckelelementen i HRBA.

Vilken roll har utvecklingsfinansiering/hävstångseffekter?

När det kom till utvecklingsfinansiering var den andra omgången av förändringsteori-processen ett tillfälle att klargöra huruvida utnyttjandet av privat finansiering för att stödja hållbar utveckling sågs som ett resultat i sig eller ett sätt att nå ett mål. Det var tydligt att Finlands ambition var att bidra till att lösa den finansieringsutmaning som identifierades i Addis Abeba Action Agenda om utvecklingsfinansiering – privat finansiering var avgörande och åtgärder för att stödja den behövdes omgående.

Det fanns en tydlig önskan att precisera vilken roll finansieringen skulle kunna ha på utvecklingsområdet, utifrån den senaste utvecklingen inom sektorn (ökat utbyte av praxis mellan utvecklingsfinansieringsinstitutionerna) och ökade investeringar från Finlands sida.

En av de viktigaste utmaningarna var att hitta en gemensam förståelse för Finlands förväntade roll och hur Finland inte bara kunde anpassa sig till ett snabbt föränderligt utvecklingsfinanslandskap utan också vara en del av att driva denna förändring. Var stöd till den privata sektorn eller utnyttjande av privat finansiering ett resultatområde inom det prioriterade området hållbar

¹⁷ ”Human Rights up Front” var ett initiativ från generalsekreteraren Ki-Moon (2013) för att stärka FN:s förebyggande av allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Initiativet syftade till att förverkliga en kulturell/operativ förändring och uppmuntrar personalen att inta en principiell hållning och att agera med moraliskt mod i relation till främjande och skydd av mänskliga rättigheter.

ekonomi och anständiga jobb? Vad skulle man tänka om t.ex. området klimatförändring och naturresurser, som har ett resultatområde för energi?

Viktiga diskussioner mellan kollegor behövdes för att slutligen identifiera att ökad privat utvecklingsfinansiering inte är ett resultatuttalande i någon tematisk förändringsteori, utan snarare identifieras som ett övergripande mål som alla Finlands förändringsteorier bidrar till. Addis Abeba Action Agenda nämns tillsammans med Paris Climate Agreement och SDG 1, 10 och 13 i den holistiska förändringsteorin för Finlands utvecklingspolitik.

Utmaningar och viktiga lärdomar

Genom förändringsteorierna har det klargjorts hur Finland ser på sitt bidrag till de globala målen och identifierat vad riksdagen kan hålla Finlands utvecklingspolitik ansvarig för. Förändringsteorierna utgick från idén om kontinuitet över riksdagsperioder och stärkte genomförandet av HRBA och övergripande mål inom alla prioriterade områden av Finlands utvecklingspolitik. Det är rimligt att säga att de har gett ny betydelse för utvecklingseffektiviteten i det finska sammanhanget. Att koppla förändringsteorier till ett aggregerat indikatorurval har dels bidragit till resultatrapporteringen gentemot den finska riksdagen, men också till den årliga strategiska styrningsprocessen på portföljnivå. Med det lärande som skapats har detta varit verkligt värdefulla förändringar i genomförandet av Finlands utvecklingspolitik som helhet.

Att hålla sig till ett utvalt och begränsat antal resultatuttalanden var ett strategiskt val, som var inbäddat i en strikt fokuserad förändringsteori-process. Det var dock inte ett tydligt eller lätt val. Utvecklingspolitiken i Finland är placerad i ett integrerat Utrikesdepartement. Utvecklingspolitikens roll är traditionellt att söka en balans mellan ett snävt fokus för utvecklingsresultat och ett brett utrymme för en mängd olika utrikespolitiska syften.

Att ha en kollektiv, dynamisk reflektionsprocess över en längre tidsperiod, som tillåter revideringar och en hel del förfining, var överlag ett bra sätt att gå vidare med förändringsteorierna. Två omgångar har förbättrat förändringsteorierna samt ökat internt ägarskap över teorierna. Detta hjälper inte bara ambassader och hela avdelningar att planera sitt arbete och bidrag, utan motiverar också personalen att förstå sin roll som en del av de tydligt definierade strategiska målen. Man skulle kunna säga att förändringsteorier gav en viktig gemensam vision om framgång.

Det har dock varit utmanande att underlätta en förändringsteori-process som syftar till att förena många prioriteringar och ramar (Agenda 2030, HRBA etc.). Att förena resultat från lokala, nationella, multilaterala, offentliga och privata och andra aktörer samt resultat av politisk dialog och politisk samstämmighet inom samma ram ger dessutom ett extra lager av komplexitet. Årscykeln för strategisk styrning syftar till kollektiv reflektion utifrån olika resultatsynteser för att ge klarhet i komplexiteten och för att se över framgångsfaktorer och utmaningar som kan skalas upp eller åtgärdas i framtida beslut.

En förändringsteori-process kräver öppenhet och transparens. Förändringsteori-processen var en uppmaning att inleda uppriktiga diskussioner om lösningar på många nivåer, för komplexa utvecklingsutmaningar. Att beskriva de antaganden som man förlitar sig på och bristerna i olika befintliga samarbetsmodaliteter. Samtidigt är det känsligt och svårt att öppet diskutera var Finlands tillvägagångssätt, logik eller resurser inte är särskilt framgångsrik. Samtidigt kan just det arbetssättet vara relevant och rimligt utifrån andra politiska prioriteringar i Finland. Resultatkunskap är ett viktigt inslag i dessa diskussioner.

Den finska förändringsteori-processen krävde och fann engagemang från hela organisationen, inklusive de politiska, handels- och geografiska avdelningarna vid UD. Processen lyfte också fram vikten av stark facilitering och ledarskap. Att sammanföra personal från väldigt olika discipliner, med olika värderingar, förväntningar och

förståelse skapade mycket rika och inkluderande, men ibland också konfronterande, diskussioner. Om de inte bemästras kan dessa leda till ökad inre splittring och försvåra konsensus. Det måste noteras att storleken på det finska UD också kan bidra till framgången: en sådan process är kanske lättare att genomföra i små enheter, där människor redan har samarbetat och känner varandra genom andra interna mekanismer och processer.

Förändringsteoriprocesserna väcker frågor för framtiden om vikten av en tematisk eller en portföljansats. Samtidigt krävde samspelet mellan de tematiskt ansvariga, temateamen och de olika avdelningarna en hel del samordning och tydlighet kring roller och ansvar. Framgången för en så tidskrävande process beror till stor del på avdelningarnas/individernas engagemang och bidrag.

Tematiska förändringsteorier kräver tematiskt ledarskap i hela organisationen. Det finns en risk att förändringsteorierna hamnar vid sidan om som ett verktyg för strategisk vägledning om så inte är fallet. I Finland är UD:s ledningsstruktur baserad på geografiska regioner eller partnerskap inom vissa områden/sektorer och därför har mer uppmärksamhet ägnats åt att konsekvent vägleda och styra de tematiska portföljerna över avdelningar och samarbetsformer baserat på förändringsteorierna. Sammantaget fick förändringsteorier bra feedback från personal, inklusive på ambassaderna. Detta kan åtminstone delvis bero på den samrådsprocess som de utvecklades på. På ett UD med personal på många avdelningar med rörlighet/rotationsprogram måste förändringsteorier vara en central del av personalintroduktionen för att säkerställa att de finns kvar i det institutionella minnet som det nyckelverktyg de utvecklades för att vara.

Det har inte varit lätt eller okomplicerat att inkludera förväntade resultat av politiskt inflytande och politisk samstämmighet i förändringsteorierna, även om de är en viktig del av Finlands bidrag. Förändringsteorierna syftar till att representera det förväntade bidraget från en kombination av både ekonomiskt stöd och politisk dialog.

Viktigt är att förändringsteoriprocessen avslöjade luckor i nyare policyområden där output och outcome behövde korskontrolleras med evidens från forskning. Det efterlyste också mer analytiskt och innovativt tänkande med stöd av externa partners.

Förändringsteoriprocessen på det finska UD krävde innovativ reflektion och transformationstänkande. Men medel för utvecklingssamarbetet och deras användning styrs av lagar och under strikta budgetrestriktioner – samarbetsformer kan därför inte ändras inom en kort tidsram. Det är därmed svårt att närma sig förändringsteoriprocessen med ett så transformerande tankesätt som processen skulle behöva.

Vid tidpunkten för det slutliga antagandet av förändringsteorierna 2020 hade världen redan gått in i en covid-19-kris.¹⁸ Två år senare har världen bevittnat en hänsynslös och omotiverad rysk invasion av Ukraina. Förändringsteorierna utformades för att behålla sin relevans genom skiftande globala händelser och utrikes- och säkerhetspolitiska situationer, eftersom de i stor utsträckning stödjer stärkandet av motståndskraft hos grupper och samhällen.

Men de betydande förändringarna i det övergripande utvecklingspolitiska landskapet visar att – även om de är ett verktyg för att säkerställa kontinuitet – kan förändringsteorier kanske dra nytta av att ses som ”levande dokument” eller verktyg för adaptiv förvaltning i ännu större utsträckning. Genom de årliga reflektions- och analysprocesserna bör de ta hänsyn till hur de förändrade omständigheterna och sammanhangen påverkar Finlands förväntade bidrag. Vid behov bör man göra ännu mer långtgående antaganden (se även Borel, Brett och Bryld). Det står fortfarande klart att det kommer att ta tid att utvärdera effekterna av de senaste händelserna, vare sig det är covid-19 eller konsekvenserna av kriget i Ukraina, globalt och på det finska utvecklingssamarbetet. Nya revideringar, men inte fullständiga översyner av Finlands prioriterade förändringsteorier är att vänta i framtiden.

¹⁸ År 2020 betalade Finland ut 85 miljoner USD till stöd för covid-19-insatsen i partnerländer, varav 74 miljoner USD var för hälsorelaterade investeringar.

Referenser

- Theories of Change and Aggregate Indicators for Finland's Development Policy 2020, Ministry for Foreign Affairs of Finland.
- Results-Based Approach in Finnish Development Cooperation, Evaluation report 2011:2 Ministry for Foreign Affairs, Finland.
- Evaluation: Finland's Development Policy Programmes from a Results-Based Management Point of View 2003–2013, 2015, Ministry for Foreign Affairs, Finland.
- Evaluation on Knowledge Management: "How do we Learn, Manage and Make Decisions in Finland's Development Policy and Cooperation", 2019, Ministry for Foreign Affairs, Finland.
- Human Rights Based Approach in Finland's Development Cooperation: Guidance Note, 2015, Ministry for Foreign Affairs.
- Review of Human Rights-Based Approach in Finland's Development Policy related to Forthcoming Evaluation (2019).
- Development Policy Results Report of 2018, Ministry for Foreign Affairs, Finland.
- OECD (2021), "Finland", in Development Co-operation Profiles, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017), OECD Development Co-operation Peer Reviews: Finland 2017, Development Co-operation Peer Reviews, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019), Managing for Sustainable Development Results: Guiding Principles, OECD Publishing, Paris.

International IDEAs förändringsteori – en modell för svenskt bistånd?

Joakim Molander och Wolfgang Biersack

International IDEAs förändringsteori är inriktad på att kartlägga det som ofta beskrivs som den saknade länken mellan vad ett projekt gör och hur dessa aktiviteter bidrar till högre samhällsmål i en modell som är inspirerad av metoden Outcome Mapping. I modellen ägnas särskild uppmärksamhet åt utfallsresultat (outcomes), definierade som förändringar i beteenden, relationer och praxis hos de demokratiska institutioner och aktörer vars kapacitet International IDEA strävar efter att utveckla. I enlighet med terminologin i Outcome Mapping så kallas dessa institutioner och aktörer för Boundary Partners, eller gränspartner. Dessa gränspartner är alltså de direkta målgrupperna för institutets aktiviteter.

Förändringsteorin bygger på att tydliggöra hur International IDEAs gränspartner bidrar till förverkligandet av högre strävansmål (overall goals). I institutets förändringsteori är ett projekts strävansmål kopplade till ett eller flera av fyra delmål inom ramen för FN:s Sustainable Development Goals (SDGs): delmål 5.5 (Säkerställa kvinnors fullständiga och effektiva deltagande och lika möjligheter till ledarskap på alla nivåer av beslutsfattande i det politiska, ekonomiska och offentliga livet), delmål 16.3 (Främja rättsstatsprinciper på nationell och internationell nivå), delmål 16.6 (Utveckla effektiva, ansvarsfulla och transparenta institutioner på alla nivåer) och delmål 16.7 (Säkerställa lyhört, inkluderande, deltagande och representativt beslutsfattande på alla nivåer).

För att kontextualisera strävansmålen och förtydliga förändringsteorin för ett visst projekt så konkretiserar International IDEA de övergripande strävansmålen i effektmål (impact objectives) och utfallsmål (outcome objectives). Utfallsmålen specificeras sedan ytterligare i så kallade Progress Markers, eller framstegsmarkörer. Framstegsmarkörerna fungerar både som mål och indikatorer för en specific gränspartner och identifierar de relationer, beteenden och den praxis som ett projekt avser att påverka i positiv riktning.

Författarna till denna artikel tror att det skulle vara möjligt att ta denna modell ett steg längre och använda Outcome Mapping som ett ramverk för förändringsteori och resultatbedömningar för allt svenskt bistånd. Att implementera ett sådant beteendeförändring-fokuserat tillvägagångssätt skulle hjälpa strategigenomförare att analysera den saknade länken mellan aktiviteter som finansieras av Sverige och de politiska mål som finns formulerade i svenska samarbetsstrategier.

Arbetet med förändringsteorier kan spåras tillbaka till slutet av 1950-talet med Donald Kirkpatrick's "Four Levels of Learning Evaluation Model" och Daniel Stufflebeams så kallade CIPP modell.¹ Deras modeller syftar till att artikulera hur projekt är tänkta att fungera genom att länka samman investeringar i ett projekt till dess avsedda resultat på olika nivåer. *Logical Framework Approach* (LFA) kommer från samma teoretiska familj² och har varit den dominerande metoden för att tillämpa förändringsteori i biståndet sedan 1969, då den utvecklades för den amerikanska biståndsmyndigheten USAID. I LFA-metoden utgår man från en problem-analys för att utveckla resultatkedjor där kausalsambanden mellan investeringar (inputs) via aktiviteter till planerade resultat i termer av prestationer/leveranser (outputs), utfall (outcomes) och effekter (impact) kartläggs. Dessa resultatkedjor dokumenteras i matriser där

¹ Center of Theory of Change, ToC Origins. CIPP står för context, inputs, processes, products (kontext, investeringar, processer och produkter).

² Vogel, Isabel, Review of the use of 'Theory of Change' in international development, 2012.

man anger både vilka förutsättningar som måste vara på plats för att målen ska nås och vilka indikatorer man avser att använda för att mäta förändringar i förhållande till de planerade resultaten.

Trots att LFA har varit den dominerande resultatmodellen inom biståndet i decennier så är metoden kritiserad såväl inom biståndsbranschen som av utvärderingsforskare. Kritiken inom biståndsbranschen fångas väl i en studie av OECD:s biståndskommitté DAC.³ Studien drar slutsatsen att det sätt på vilket givarna implementerar resultatbaserad styrning har underminerat dess potential och lett till negativa, oavsiktliga effekter. Enligt studien är orsaken till detta att givare tenderar att: i) prioritera vad som lätt kan mätas; ii) eftersträva ansvarsutkrävande på bekostnad av lärande; och iii) bli alltför byråkratiska vilket ökar transaktionskostnaderna och hämmar innovation. Några av dessa utmaningar härrör från en rigid tillämpning av LFA⁴, som kan illustreras med två problemkomplex:

- **Orsakssamband och ansvarsutkrävande:** Antagandet att utvecklingsprocesser följer en linjär förändringsteori med tydliga orsakssamband mellan projektaktiviteter och samhällliga förändringar. I verkligheten är utvecklingsprocesser komplexa, vilket innebär att dessa processer påverkas av flera oförutsägbara faktorer, är icke-linjära och svåra att modellera. En av bieffekterna av att överskatta orsakssambanden mellan aktiviteter och samhällsförändringar är att projektgenomförare hålls ansvariga för resultat som ligger utanför deras kontroll och inflytande.

³ OECD/DAC, "Learning from Results-Based Management Evaluations and Reviews" (OECD 2019).

⁴ Inledningsvis syftade LFA till att stödja en djupgående deltagande diskussion med projektets intressenter om de problem som projektet syftade till att ta itu med och de mål det skulle bidra till. Men LFA är nu ofta ett obligatoriskt finansieringskrav av många givare, med standardiserade mallar som tillåter liten flexibilitet.

- **Validitet och mätbarhet:** En stark preferens för kvantitativa indikatorer i kombination med att det är svårt att inkludera kvalitativa indikatorer och kvalitativa bedömningar i LFA-metodens standardiserade resultatmatriser. Problemet är att det är svårt eller till och med omöjligt att packa upp, illustrera och spåra komplexa utvecklingsprocesser med enbart kvantitativa tekniker. Detta är särskilt utmanande vad avser förändringar av de mänskliga beteenden och relationer som är nödvändiga för att uppnå högre samhällsförändringsmål. Eftersom sådana förändringar är komplexa, oförutsägbara och ofta svåra att kvantifiera passar de helt enkelt inte in i LFA-matrisernas mallar. Detta har lett till att projekt som designas i LFA ofta saknar en länk mellan vad ett projekt gör och hur dessa aktiviteter bidrar till att önskade samhälleliga mål uppnås. Denna saknade länk går under beteckningen ”missing middle” i den litteratur där problemet diskuteras.

Forskning av Isabel Vogel har visat att många praktiker har svårt att skilja mellan förändringsteori och LFA⁵, vilket inte är förvånande eftersom de kommer från samma teoretiska familj. Ändå har intresset för förändringsteori ökat inom biståndet under de senaste åren. Den främsta anledningen till detta nyväckta intresse torde vara att man tänker sig att förändringsteorier kan överbrygga den saknade länk mellan aktiviteter och samhällsförändringar som LFA-matriser sällan fångar. I praktiken görs detta helst genom att arbeta baklänges: det första steget är att identifiera de långsiktiga strävansmål som ett projekt är tänkt att bidra till och sedan arbeta sig tillbaka från dessa mål för att identifiera alla förutsättningar och förändringsprocesser som ett specifikt projekt realistiskt kan påverka. Genom denna process kan kopplingarna mellan projektfinansierade aktiviteter och de långsiktiga målen packas upp och analyseras.

⁵ Vogel, 2012.

International IDEAs förändringsteori

International IDEAs förändringsteori är utformad för att hantera den saknade länken mellan aktiviteter och önskade samhällsförändringar genom att använda en något reviderad version av den förändringsteori som utvecklats i Outcome Mapping. Outcome Mapping är en metod för planering, uppföljning och utvärdering av biståndsprojekt som designats av International Development Research Center (IDRC) i Kanada. Metoden är inte baserad på en traditionell orsak–verkanlogik; istället utgår den från att flera samverkande icke-linjära händelser skapar förändring. Utifrån den utgångspunkten försöker metoden inte tillskriva samhälleliga förändringar till ett enskilt projekt eller ens serie av projekt. Istället tittar den på de logiska kopplingarna mellan projektaktiviteter och förändringar av beteenden och relationer hos de målgrupper, eller gränspartner (*boundary partners*)⁶, som aktiviteterna direkt riktar sig gentemot.

Ett huvudantagande som ligger till grund för International IDEAs förändringsteori är att demokratiska förändringsprocesser i samhällen *alltid* kräver förändringar av beteenden, relationer och praxis bland de människor som utgör och formar dessa samhällen. International IDEA menar vidare att demokratiska förändringsprocesser formas av en komplex maktdynamik mellan olika institutioner i samhället, såväl som mellan människor i de institutioner som ett projekt stödjer. Utifrån dessa utgångspunkter är ett beteendeförändringsfokuserat förhållningssätt till resultatbaserad styrning en nödvändighet. Outcome Mapping är därför en lämplig metod för International IDEAs demokratibistånd, eftersom metoden präglas av ett liknande förhållningssätt till utvecklingsprocesser och ger de verktyg som krävs för att analysera hur ett projekts aktiviteter påverkar beteenden som kan förändra maktrelationer mellan människor.

⁶ Termen gränspartner avser att illustrera att en projektgenomförare och en gränspartner har direkt kontakt med varandra. Det betyder att man träffas och interagerar med varandra under ett projekt. Termen skiljer sig sålunda från det som på engelska betecknas som 'beneficiaries', det vill säga den bredare grupp av människor som kan dra fördel av ett projekts effekter.

Utifrån det konceptuella ramverket i Outcome Mapping identifierar International IDEAs förändringsteori hur aktiviteter och resultat inspirerar och stödjer gränspartner att anta nya beteenden, relationer och praktiker. Om denna process är framgångsrik avser metoden vidare att påvisa hur gränspartnerna bidrar till samhälleliga förändringar inom International IDEAs tre effektområden (valprocesser, konstitutionsbyggande processer och politiskt deltagande och representation) enligt följande övergripande förändringsteori:

1. Om International IDEA levererar högkvalitativa produkter och tjänster till relevanta gränspartner effektivt;
2. Och om de gränspartner som International IDEA strävar efter att bistå förbättrar de färdigheter, kunskaper och verktyg som behövs för att de ska kunna fullgöra sina roller i ett demokratiskt system mer effektivt;
3. Och om dessa gränspartner sedan använder dessa färdigheter, kunskaper och verktyg för att förbättra sina institutionella beteenden, relationer och praxis;
4. Då kommer de att bidra till demokratiska förändringar i de samhällen där de verkar.

International IDEA har formaliserat denna förändringsteori i ett resultatramverk som används både på institutions- och projektnivå.⁷

För varje projekt utformas förändringsteorin på lite olika sätt och den underbyggs också med en kontextuell analys som inkluderar en analys av antaganden och risker. Vissa av de risker som är förknippade med den typ av kapacitetsutvecklingsprocesser som International IDEA ägnar sig åt betraktas dock som generiska och bör alltid bedömas. I förhållande till *strävansmålen* finns det en uppsättning risker som kan hämma den övergripande utvecklingen i ett land: det vill säga risken för att politisk och/eller ekonomisk instabilitet eller en ogynnsam miljö för demokratiska processer

⁷ Bilaga 1 illustrerar det här resonemanget i en schematisk förändringsteori.

undergräver möjligheterna att leverera projektresultat. Riskbedömningen på denna nivå av förändringsteorin vägleder valet om International IDEA ska arbeta i ett land eller inte, och om Institutet beslutar sig för att göra det med vem det samarbetar med. På utfallsnivån i förändringsteorin har International IDEA identifierat följande tre topprisker:

1. Risk för att de personer som deltar i ett projekt inte kan utnyttja de möjligheter som erbjuds för lärande och nätverkande (på grund av t.ex. tidsbrist).
2. Risk för att de personer som deltar i ett projekt inte har mandat att förändra beteenden, relationer och praxis i enlighet med projektets utfallsmål och framstegsmarkörer.
3. Risk för att institutionerna och aktörerna i ett projekt inte har resurser att förändra beteenden, relationer och praxis i enlighet med utfallsmål och framstegsmarkörer.

För leveransen av projektaktiviteter är riskerna förknippade med International IDEAs organisatoriska effektivitet vilka bedöms genom olika slag av revisioner.

Strävansmål och effektmål

International IDEAs vision – en värld där demokratiska processer, aktörer och institutioner är inkluderande och ansvarstagande och levererar hållbar utveckling för alla – representerar det övergripande målet för alla aktiviteter som institutet genomför. I förändringsteorin illustreras denna vision av fyra SDG-delmål:

- SDG-delmål 5.5: Säkerställa kvinnors fullständiga och effektiva deltagande och lika möjligheter till ledarskap på alla nivåer av beslutsfattande i det politiska, ekonomiska och offentliga livet.
- SDG-delmål 16.3: Främja rättsstatsprinciper på nationell och internationell nivå.

- SDG-delmål 16.6: Utveckla effektiva, ansvarsfulla och transparenta institutioner på alla nivåer.
- SDG-delmål 16.7: Säkerställa ett lyhört, inkluderande, deltagande och representativt beslutsfattande på alla nivåer.

Dessa SDG-delmål fungerar som övergripande strävansmål för International IDEAs projekt. På så sätt sammanlänkas projekten till den internationella utvecklingsagendan, vilket visar hur och varför de är *relevanta* ur ett utvecklingsperspektiv. För att specificera vad ett projekt avser att bidra till på en övergripande nivå i ett land ska strävansmålet därefter kompletteras med ett effektmål. Effektmål är de samhällsförändringar som ett projekt strävar efter att bidra till inom något av International IDEAs tre effektområden: valprocesser, konstitutionsbyggande processer och politiskt deltagande och representation.

Ett avgörande antagande i International IDEAs resultatramverk är att större samhällsproblem vanligtvis inte kan lösas genom enskilda projekt, eftersom problemen är sammanlänkade med faktorer som projekten inte kan påverka. Därför kan samhällsförändringar i förhållande till SDG-delmål eller effektmål i ett samhälle inte härledas till projektaktiviteter som genomförs av International IDEA eller någon annan biståndsgenomförare. Med andra ord, strävansmål och effektmål ligger utanför institutets projekts direkta inflytandesfär. Icke desto mindre ger SDG-indikatorer, effektindikatorer och olika kvalitativa analyser användbar information om huruvida samhällena närmar sig övergripande mål eller inte. Sådan information är viktig för att bättre förstå utvecklingsmekanismer och för att analysera och förtydliga hur ett projekt kan vara betydelsefullt i en specifik kontext.

International IDEA har fördefinierade effektmål, som listas i tabell 1. Institutet har också fördefinierade effektindikatorer som består av en blandning av attribut, underattribut och indikatorer från International IDEAs Global State of Democracy-index (GSoD). Dessa indikatorer kan användas för att fastställa baslinjeinformation

och mäta framsteg gentemot effektmål eftersom de uppdateras årligen och ger vetenskapligt tillförlitliga numeriska värden för effektvariabler över långa tidsserier. GSoD-indikatorer kan också kompletteras med effektindikatorer som används av det land där ett specifikt projekt genomförs.

Tabell 1: International IDEAs effektmål och effektindikatorer

Impact objective electoral processes	Impact indicators
Credible and well-run electoral processes.	1.1 Clean Elections 1.2 Inclusive Suffrage 3.1.30 Election and other electoral violence
Impact objectives constitution building processes	Impact indicators
An inclusive constitution building process informed by international knowledge and experiences on constitutional design and process.	There are no suitable impact indicators for constitution building processes. Progress needs to be tracked with qualitative methods.
The constitution is implemented under agreed constitutional frameworks and contributes to reduced tensions and conflicts.	2.2.23 Internal conflict 2.3.6 Religious tensions 2.3.7 Ethnic tensions 4.2 Predictable enforcement
Impact objectives political participation and representation	Impact indicators
Public administration is inclusive, impartial and rigorous.	3.8.7 Rigorous and impartial public administration 4.2 Predictable enforcement 5.1 Civil Society Participation
Civil society engage freely with representative institutions in a democratic and effective way.	2.2.10 Freedom of Association and Assembly 3.6.6 Engaged society 3.10.3 CSO repression 5.1 Civil Society Participation

The parliament exercises effective control of the executive power and represents the interests of all citizens.	3.1 Effective Parliament 1. Representative government
Political parties and movements contribute to a party system that is inclusive, responsive and accountable to all citizens.	There are no suitable impact indicators for this impact objective. Progress needs to be tracked with qualitative methods.
Oversight agencies monitor, prevent and mitigate threats posed by both illegal and illicit money in politics.	3.1.3 Disclosure of campaign donations 3.1.4 Public campaign financing

Numret på indikatorn i tabellen indikerar vilket nummer den har i GSoD-indexet, med undantag av indikator 3.1.30 som är en indikator i Varieties of Democracy:s demokrati-index. Eftersom det inte finns någon officiell översättning av GsoD till svenska redovisas tabellen i originalspråk.

Gränspartner och utfallsmål

Som tidigare nämnts är International IDEAs förändringsteori underbyggd av antagandet att demokratiska förändringsprocesser i samhällen alltid kräver förändringar av beteenden, relationer och praxis bland de människor som lever i dessa samhällen. För att avgöra hur man kan bidra till ett högre samhällsmål är det därför viktigt att avgöra vem som kan driva en utvecklingsprocess mot det målet och hur olika intressenters beteenden, relationer och praxis måste förändras för att bidra till målet. Av den anledningen ska varje projekts utfallsmål kopplas till en organisation, grupp eller individ vars kapacitet International IDEA syftar till att stärka eller utveckla – det vill säga ett projekts gränspartner. Det innebär att resultat i institutets förändringsteori ska kopplas till vem som förändras snarare än till vad som förändras och att resultatbedömningen och analysen fokuserar på förändringar av beteenden, relationer och praxis hos gränsparterna.

För att underlätta processen att fastställa utfallsmål och solida förändringsteorier för projekt har International IDEA identifierat 13 kategorier av gränspartner (listade i tabell 2), grupperade efter institutets tre effektområden. För var och en av dessa parter har ett standardiserat utfallsmål formulerats. International IDEA arbetar både med gränspartner som är rättighetsinnehavare och pliktbara. Syftet med att arbeta med pliktbara är att inspirera och stödja dem att fullgöra sina roller för att leda och genomföra legitima, inkluderande och konfliktkänsliga demokratiska processer. Syftet med att arbeta med rättighetsinnehavare är att inspirera och stödja dem att organisera sig och utkräva ansvar från pliktbara på ett inkluderande och konfliktkänsligt sätt.

Tabell 2: International IDEA; gränspartner och utfallsmål

Gränspartner i valprocesser	Standardiserat utfallsmål
Valstödsexperter	Valstödsexperter ger valstöd baserat på normer, god praxis och forskning om valprocesser. De kontextualiserar normer, praxis och forskning till lokala förhållanden.
Valpolitiska beslutsfattare	Valpolitiska beslutsfattare stödjer metoder som främjar inklusiva och ansvarsfulla valprocesser. De erkänner och överväger risker i valprocesser.
Valmyndigheter	Valmyndigheter identifierar och agerar på komplexitet och risker i valprocesser och arbetar utifrån en "valcykelansats" ⁸ . De förkroppsligar principer om opartiskhet, integritet, transparens, effektivitet, professionalism och serviceinriktning.

⁸ En valcykelansats (electoral cycle approach) är en ansats till valprocesser där val betraktas som kontinuerliga processer snarare än isolerade händelser.

Civilsamhällesorganisationer	Det civila samhället engagerar sig i och samarbetar om valreformer på ett informerat och effektivt sätt. De utkräver ansvar från beslutsfattare och valmyndigheter och undanröjer hinder för ansvarsskyldighet för att främja allmänhetens deltagande i valprocesser.
Gränspartner i författningsprocesser	Standardiserat utfallsmål
Författningsexperter	Författningsexperter använder International IDEAs kunskap och nätverk vid sin rådgivning till författningsutvecklare, civilsamhällesorganisationer och författningsövervakare. De utökar samordning och samarbete inom ramen för sitt professionella nätverk för att främja och utveckla god praxis i författningsprocesser.
Författningsutvecklare	Författningsutvecklare tillämnar ökade kunskaper och färdigheter för att göra mer välgrundade val om författningars utformning och processer.
Civilsamhällesorganisationer	Det civila samhället utkräver ansvar av författningsutvecklare, informerar allmänheten om författningsprocesser och främjar deras deltagande i sådana processer.
Författningsövervakare	Författningsövervakare tolkar och operationaliserar konstitutionella bestämmelser på ett sätt som respekterar grundläggande demokratiska principer och mänskliga rättigheter. De främjar respekt för rättsstatens principer inom överenskomna konstitutionella ramar.

Gränspartner i politiskt deltagande och representation	Standardiserat utfallsmål
Politiska partier och rörelser	Politiska partier och rörelser utövar sina funktioner (att engagera medborgare, kanalisera deras intressen, rekrytera politiska ledare och organisera myndigheter och parlament) så att de bidrar till ett partisystem som är inkluderande, lyhört och ansvarigt inför alla medborgare.
Civilsamhällsorganisationer	Civilsamhället interagerar med politiska institutioner på ett demokratiskt och effektivt sätt för att förbättra politikens utövande och innehåll och för att hålla politiska beslutsfattare till svars.
Tillsynsmyndigheter	Tillsynsmyndigheter övervakar, förebygger och hanterar hot mot demokratin och hot förknippade med illegala pengar i politiken.
Nationella och subnationella parlament	Nationella och subnationella parlament utövar sina lagstiftande, tillsyns- och representationsfunktioner i syfte att vara transparenta, inkluderande, lyhörda och ansvariga inför alla medborgare.
Nationella och subnationella myndigheter	Nationella och subnationella myndigheter utövar sin verksamhet i syfte att vara transparenta, inkluderande, lyhörda och ansvariga gentemot alla medborgare

För vart och ett av International IDEAs tre effektområden har de standardiserade utfallsmål som redovisas i tabellen använts för att utarbeta en beteendeförändringsfokuserad förändringsteori. För valprocesser uttrycks förändringsteorin så här:

Genom att arbeta med och inom en professionell gemenskap av valstödsexperter eftersträvar International IDEA att inspirera och stödja valpolitiska beslutsfattare, valmyndigheter, och det civila samhället att utveckla beteenden, relationer och praxis som bidrar till trovärdiga, inkluderande och väladministrerade valprocesser. Institutet gör det genom att tillhandahålla kunskap och alternativ snarare än lösningar och underlättar processer som stödjer intressenter att utforska och anta lösningar som passar deras sammanhang. Förändringsteorin som ligger till grund för detta tillvägagångssätt är att:

- Om valstödsexperter är informerade om normer, god praxis och forskning om valprocesser och har färdigheter att kontextualisera sådan kunskap till lokala förhållanden; då kan de effektivt inspirera och stödja valpolitiska beslutsfattare, valmyndigheter och civilsamhället att utveckla beteenden, relationer och praxis som möjliggör legitima och väladministrerade valprocesser.
- Och om valpolitiska beslutsfattare förbättrar sina kunskaper och färdigheter om valprocesser och tillämpar dessa kompetenser för att identifiera och överväga risker i val och för att skapa förutsättningar för inklusiva valprocesser med möjlighet till ansvarsutkrävande; då skulle detta skapa jordmån för valmyndigheter och civilsamhället att utveckla sina kunskaper och färdigheter om valprocesser.
- Och om valmyndigheter förbättrar sina kunskaper och färdigheter om valprocesser och tillämpar dessa kompetenser för att effektivt hantera komplexitet och risker i valprocesser, implementera valcykelmetoden och anamma principer om opartiskhet, integritet, transparens, effektivitet, professionalism och serviceinriktning i sitt arbete.
- Och om civilsamhället förbättrar sina kunskaper och färdigheter om valprocesser och tillämpar dessa kompetenser för att effektivt utkräva ansvar från beslutsfattare och främja allmänhetens deltagande i valprocesser.

- Då skulle de politiska institutionerna bli mer effektiva, ansvarsfulla och transparenta i enlighet med SDG-delmål 16:6 och alla medborgare skulle bli mer politiskt inkluderade, oavsett ålder, kön, funktionshinder, ras, etnicitet, ursprung, religion eller ekonomisk status i enlighet med SDG-delmål 10.2.
- Och då skulle sannolikheten för trovärdiga och väladministrerade valprocesser stärkas.⁹

För politiskt deltagande och representation uttrycks förändringsteorin på följande sätt:

Genom att samarbeta med politiska partier, nationella och subnationella parlament och myndigheter, civilsamhällesorganisationer och tillsynsorgan som ett sammanflätat ekosystem där förändringar hos en aktör påverkar de andra aktörerna eftersträvar International IDEA att inspirera och stödja dessa aktörer och institutioner att anta beteenden, relationer och praxis som främjar politiskt deltagande och representation. Institutet gör det genom att tillhandahålla kunskap och alternativ snarare än lösningar och underlättar processer som hjälper intressenter att utforska och anta lösningar som passar deras sammanhang. Förändringsteorin som ligger till grund för detta tillvägagångssätt är att:

- Om politiska partier förbättrar sina kunskaper och färdigheter och tillämpar dessa kompetenser för att engagera medborgare effektivt och utan diskriminering, kanalisera deras intressen i politiska program, rekrytera politiska ledare och organisera myndigheter och parlament effektivt; då blir partisystemet inkluderande, lyhört och ansvarigt inför alla medborgare.
- Och om nationella och subnationella parlament förbättrar sina kunskaper och färdigheter och tillämpar dessa kompetenser för att effektivt utöva sina lagstiftande, tillsyns- och representationsfunktioner; då blir de mer effektiva, ansvarstagande och transparenta samt mer lyhörda och inkluderande gentemot alla medborgare.

⁹ Denna förändringsteori finns illustrerad i bilaga 2.

- Och om statliga myndigheter förbättrar sina kunskaper och färdigheter och tillämpar dessa kompetenser för att bli mer lyhörda till medborgare, använda ökad kunskap för att fatta evidensbaserade beslut och förklara sina beslutsprocesser för medborgarna; då blir myndigheterna mer effektiva, ansvarstagande och transparenta samt mer lyhörda och inkluderande gentemot alla medborgare.
- Och om tillsynsmyndigheter förbättrar sina kunskaper och färdigheter och tillämpar dessa kompetenser för att övervaka, förebygga och hantera hot mot demokratin och hot från illegala pengar i politiken genom att genomföra utredningar, tillämpa sanktioner när det behövs och föreslå rättsliga reformer för att hålla politiska beslutsfattare till svars; då blir politiska institutioner mer effektiva, ansvarsfulla och transparenta.
- Och om civilsamhället förbättrar sina kunskaper och färdigheter och tillämpar dessa kompetenser för att interagera med politiska institutioner på ett demokratiskt och effektivt sätt och för att ställa politiska beslutsfattare till svars; då blir politiska institutioner mer effektiva, ansvarsfulla och transparenta och offentlig politik och praxis blir mer lyhörd för alla medborgares behov.
- Om allt detta är på plats är det politiska ekosystemet i balans: politiska institutioner kommer i enlighet med SDG-delmål 16.6 att vara effektiva, ansvarsfulla och transparenta; lagstiftare och myndigheter kommer i enlighet med SDG-delmål 16:7 att vara lyhörda, inkluderande, deltagande och representera medborgarna; alla medborgare kommer i enlighet med SDG-delmål 10.2 att vara politiskt inkluderade oavsett ålder, kön, funktionshinder, ras, etnicitet, ursprung, religion eller ekonomisk status; och kvinnor kommer i enlighet med SDG-delmål 5.5 att inkluderas politiskt och ha samma möjligheter till politiskt ledarskap som män.

- I ett sådant politiskt ekosystem skulle legitimiteten för de politiska institutionerna stärkas, vilket skulle minska spänningar och konflikter i samhället.¹⁰

För författningsprocesser uttrycks förändringsteorin på följande sätt:

Genom att arbeta med en professionell gemenskap av författningsexperter syftar International IDEA till att inspirera och stödja författningsutvecklare och det civila samhället att anta beteenden, relationer och praxis som bidrar till att utforma inkluderande författningsprocesser och legitima författningar, och författningsövervakare att operationalisera författningen enligt överenskomna konstitutionella ramar. Institutet gör det genom att tillhandahålla kunskap och alternativ snarare än lösningar och underlättar processer som hjälper intressenter att utforska och anta lösningar som passar deras sammanhang. Förändringsteorin som ligger till grund för detta tillvägagångssätt är att:

- Om författningsexperter använder International IDEAs kunskap och nätverk för att samarbeta i syfte att främja god praxis i författningsprocesser; då kan de effektivt inspirera och stödja författningsutvecklare och civilsamhället att konstruktivt engagera sig i inkluderande författningsprocesser, och författningsövervakare att operationalisera författningar inom överenskomna konstitutionella ramar.
- Och om författningsutvecklare ökar sina kunskaper och färdigheter om författningar och tillämpar dessa kompetenser för att utforma en välinformerad, inkluderande författningsprocess.
- Och om civilsamhället ökar kunskaper och färdigheter om författningsprocesser och tillämpar dessa kompetenser för att hålla författningsutvecklare ansvariga, informera allmänheten om författningsprocesser och främja deras deltagande i processen.

¹⁰ Denna förändringsteori finns illustrerad i bilaga 3.

- Då kommer i enlighet med SDG-delmål 16.7 beslutsfattare att vara lyhörda och inkluderande i författningsprocessen. Och då ökar sannolikheten för författningsreformernas legitimitet.
- Och om författningsprocessen och författningsreformerna anses vara legitima.
- Och om författningsövervakare ökar sina kunskaper och färdigheter och tillämpar dessa kompetenser för att operationalisera författningen på ett sätt som respekterar grundläggande demokratiska principer och mänskliga rättigheter, och om de främjar rättsstatens principer under överenskomna konstitutionella ramar.
- Då kommer spänningar och konflikter i samhället att minska.¹¹

Framstegsmarkörer

International IDEAs utfallsmål beskriver hur beteenden, relationer och praxis hos en gränspartner kommer att förändras om ett projekt når sin fulla potential. Men för att kontextualisera utfallsmål och packa upp den fullständiga förändringsteorin för ett visst projekt måste utfallsmålen specificeras i så kallade framstegsmarkörer (progressmarkers). Framstegsmarkörer fungerar både som indikatorer och delmål, men de behöver inte vara kvantitativa. Tvärtom är det bästa sättet att formulera en framstegsmarkör ofta som en kort beskrivning av ett önskvärt beteende, eller en önskvärd relation eller praxis. Markörerna identifierar praxis, beteenden och ömsesidiga relationer som bör utvecklas under och ha bärkraft bortom genomförandet av ett projekt.

Framstegsmarkörer kan inte standardiseras eftersom alla projekt syftar till att lösa problem som ser olika ut beroende på sammanhang. Därför är utgångspunkten för att utveckla framstegsmarkörer att identifiera de viktigaste hindren för att en specifik gränspartner ska

¹¹ Denna förändringsteori finns illustrerad i bilaga 4.

kunna förändra sig. Denna problemanalys utmynnar i en baslinjebeskrivning av aktuella beteenden, relationer och praxis hos den aktuella gränspartnern.

För att packa upp förändringsteorin i ett projekt bör framstegsmarkörerna avancera från det minimum man kan förvänta sig att gränspartnern ska göra som ett tidigt svar på projektets aktiviteter till vad man skulle önska att de gjorde under projektets livstid, till vad man skulle älska att de gjorde om projektet fick stort inflytande. Till exempel är framstegsmarkörer som indikerar gränspartnerns deltagande, aktiva lärande och engagemang i ett projekt nödvändiga första steg mot förändring och listas i en kategori av vad man ”förväntar sig att se” som ett resultat av projektet. I International IDEAs förändringsteori kallas sådana förändringar för ”mellanliggande utfallsresultat”. Förändringar som visar att ökad medvetenhet om en fråga och ny kunskap omsätts i nya beteenden och relationer listas under kategorin av vad man skulle ”önska att se” som ett resultat av projektet. Förändrad praxis som verkligen är transformerande och sannolikt bärkraftig listas under kategorin av vad man skulle ”älska att se” som ett resultat.

Ett sätt att tänka på framstegsmarkörer är alltså att visualisera en förändringsprocess där gränspartnern fördjupar sitt engagemang och sin kompetens inom ett område för att sedan omsätta dessa insikter i nya beteende och ny praxis. Denna förändringsresa utmejslas genom framstegsmarkörer som fungerar som milstolpar för vart och ett av följande steg i en sådan förändringsprocess:

Förväntar sig att se:

- Ökad medvetenhet om möjligheten till förändring
- Förstärkning av färdigheter och kunskaper för förändring
- De första trevande stegen till förändring

Skulle önska att se:

- Förändrade beteenden och relationer
- Investeringar i tid och resurser i förändringarna

Skulle älska att se:

- Förändrad praxis i form av lagar, policyer och handlingsplaner
- Att gränspartnern leder och påverkar andra

Idealt sätt ska gränspartnerna delta i processen att identifiera framstegsmarkörer. Deras deltagande i processen bygger inte bara ägarskap för avsedda resultat, utan hjälper också till att identifiera realistiska mål samtidigt som kontextuella antaganden och risker beaktas. Detta är viktigt eftersom risker på denna nivå av förändringsteorin ofta kan hanteras om ett projekt kan identifiera och ta itu med faktorer som kan hämma gränspartners förmåga att förändras. Till exempel kan en sådan gemensam analys avslöja:

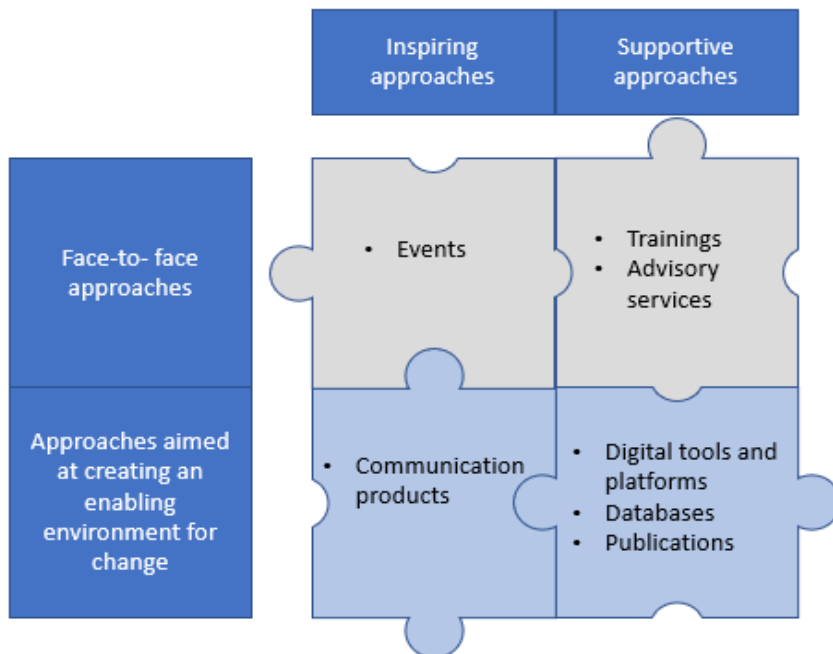
- Huruvida ett projekt arbetar med personal i en organisation som inte har tillräckligt med tid för att delta i kompetensutvecklingsinsatser.
- Huruvida de personer som ska utbildas har mandat att genomföra de avsedda förändringsprocesserna i organisationen.
- Huruvida organisationen har ekonomiska resurser för att genomföra de avsedda förändringarna.
- Huruvida det finns formella eller informella praktiker som kan hämma förändringar. Till exempel är genusutbildning av personal i en organisation sannolikt utsiktslös om organisationen har formella diskriminerande praktiker.

Innan ett projekt startar måste därför den aktuella institutionen noggrant analyseras i syfte att identifiera ”dolda” antaganden och relevanta risker som kan hämma resultat. Resultatramverket i bilaga 5 illustrerar hur framstegsmarkörer ingår i förändringsteorin för ett projekt med ett parlament. Resultatramverket visar också hur antaganden som ligger till grund för förändringsteorin kan översättas till projektrisker.

Leveranskategorier och leveransindikatorer

När övergripande strävansmål, effektmål, utfallsmål och framstegsmarkörer har fastställts är nästa steg att bestämma vilka aktiviteter som är mest lämpliga för att åstadkomma de önskade resultaten. Eftersom en enskild aktivitet sällan leder till förändringar i beteenden, relationer eller praxis tar International IDEAs förändringsteori sin utgångspunkt i antagandet att fyra kompletterande tillvägagångssätt behövs för att uppnå resultat. Typerna av tillvägagångssätt kan ses som kompletterande pusselbitar, som illustreras i nedanstående strategikarta (figur 1).

Figur 1: International IDEAs strategikarta



Strategikartan illustrerar ett taktiskt förhållningssätt till förändring där två av de strategier som International IDEA använder sig av syftar till att *inspirera* gränspartner till förändring:

- (i) Evenemang såsom dialoger, korta utbildningssessioner, workshops, konferenser och studiebesök tillhandahåller forum för direkt interaktion med gränspartner. Sådana möten avser att väcka intresse och engagemang för en förändringsprocess.
- Som ett kompletterande tillvägagångssätt kan (ii) kommunikationsprodukter med liknande budskap produceras och/eller göras tillgängliga för gränspartnerna. Budskap som görs tillgängliga och sprids genom till exempel sociala medier bidrar också till att väcka deras intresse för förändring.

Om gränspartnerna inspireras att engagera sig i en förändringsprocess kan fem typer av *stödande* tillvägagångssätt användas:

- Genom riktade (i) utbildningsprogram och (ii) rådgivningstjänster lär sig gränspartner hur man utvecklar nya beteenden, praxis och relationer.
- Som ett kompletterande tillvägagångssätt kan (iii) interaktiva verktyg och professionella nätverk, (iv) databaser och (v) publikationer såsom handböcker göras tillgängliga för gränspartner online.

Sammanfattningsvis illustrerar pusslet att en del av det arbete som International IDEA bedriver syftar till att *inspirera* institutioner och aktörer att engagera sig i förändringsprocesser. Sådana inspirerande aktiviteter leder inte i sig till bärkraftiga resultat men de är avgörande medel för att skapa en miljö för förändring. De skapar och fördjupar också relationer med olika aktörer och institutioner. Genom sådana relationer kan intresse för förändringsprocesser uppstå och skräddarsydda *stödjande* aktiviteter utvecklas.

För att bedöma och rapportera resultat har International IDEA grupperat sina aktiviteter i åtta prestations- eller leveranskategorier och utvecklat en uppsättning av 15 standardiserade leveransindikatorer, som mäter hur många produkter och tjänster som levereras och hur många män och kvinnor som har tagit del av ett projektets aktiviteter.¹² Leveransindikatorer är viktiga ur ett ansvarighetsperspektiv, men för att bedöma om aktiviteterna ger resultat behöver man veta om projektleveranserna faktiskt hjälper gränspartnerna att erhålla, förbättra och behålla kompetens, kunskap och verktyg. Dessutom behöver man också förstå om och hur de använder nya färdigheter, kunskaper och verktyg för att utveckla önskade beteenden, relationer och praxis. Det är därför International IDEAs resultatsystem är utfallsfokuserat och använder framstegsmarkörer som ett verktyg för att spåra, analysera och förstå om och hur gränspartner förändrar beteenden, relationer och praxis under ett projekts genomförande.

¹² Se bilaga 6.

Hur International IDEAs förändringsteori skulle kunna tillämpas i svenskt bistånd

Som tidigare nämnts är Outcome Mapping en metodik för att planera, följa upp och utvärdera biståndsprojekt. International IDEA har använt sig av metodens teoretiska och konceptuella ramverk för att utveckla sin förändringsteori och ett systematiserat förhållningssätt till resultatstyrning, som går under namnet lärbaserad styrning. Vi tror att det skulle vara möjligt att ta detta Outcome Mapping-baserade synsätt ett steg längre och använda det som ett ramverk för svenskt demokratibistånd och eventuellt också inom andra sektorer av svenskt utvecklingssamarbete.

Det svenska utvecklingssamarbetet styrs av ett biståndspolitiskt ramverk, som antogs genom regeringsbeslut den 15 december 2016¹³. En av de åtta tematiska prioriteringarna i ramverket är *mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer*.¹⁴ Under detta tematiska område har regeringen listat tio prioriteringar för den långsiktiga inriktningen av politiken. Alla prioriteringar är emellertid inte nödvändigtvis tillämpliga för varje svensk bilateral, regional eller global biståndsstrategi. Istället ska varje strategi klargöra vilka aspekter av ramverket som ska prioriteras i den specifika strategin. Prioriteringar beslutas i en process där regeringen tar fram vägledande instruktioner och övergripande mål i så kallade *ingångsvärden* och sedan uppmanar Sida att svara på dessa prioriteringar med en kontextspecifik analys som går under benämningen *Underlag till strategi*. Detta underlag innehåller bland

¹³ Regeringens skrivelse 2016/17:60: Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.

¹⁴ De åtta prioriteringarna är: (1) Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer; (2) Global jämställdhet; (3) Miljö- och klimatmässigt hållbar utveckling och hållbart nyttjande av naturresurser; (4) Fredliga och inkluderande samhällen; (5) Inkluderande ekonomisk utveckling inklusive (a) Produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor och hållbart företagande, (b) Fri och rättvis handel och hållbara investeringar; (6) Migration och utveckling; (7) Jämlik hälsa; (8) Utbildning och forskning.

annat en förändringsteori för hur det svenska biståndet ska bidra till övergripande mål och ligger till grund för ett regeringsbeslut om den slutliga biståndsstrategin. Efter att biståndsstrategin är beslutat så tar Sida fram en plan för hur strategin ska operationaliseras. Under operationaliseringsprocessen förfinas förändringsteorin från den initiala analysen i strategiunderlaget.

Vi tror att denna process skulle kunna underlättas om utgångspunkten i arbetet vore en samstämmig, övergripande men flexibel förändringsteori som tillämpas på ett snarlikt sätt vid utformningen och operationaliseringen av alla regeringens biståndsstrategier. Vi menar också att en förändringsteori baserad på Outcome Mapping väsentligt skulle underlätta Sidas arbete att ta itu med den svårhanterade saknade länken mellan de planerade projektens aktiviteter och de strävansmål på övergripande samhällsnivå som formulerats av den svenska regeringen. Den skulle göra det genom att på ett tydligt sätt stödja en process där Sida identifierar förändringsaktörer och sätter mål för de beteenden och den praxis de svenskfinansierade biståndsinsatserna avser att utveckla.

Eftersom svenska prioriteringar och mål för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer både i det biståndspolitiska ramverket och för enskilda bilaterala, regionala och globala strategier är bredare än International IDEAs prioriteringar skulle det svenska ramverket behöva anpassas till Sveriges övergripande biståndspolitiska mål och prioriteringar. Ett potentiellt sätt att göra detta skulle vara att använda International IDEAs Global State of Democracy-index (GSoD) som teoretiskt och konceptuellt ramverk. Inom ramen för detta ramverk förstås demokrati som medborgarnas jämbördiga kontroll över offentligt beslutsfattande och offentliga beslutsfattare. Denna demokratisyn har översatts till fem huvudsakliga demokratiattribut och 16 underattribut, enligt följande modell:

Attributet för **representativ demokrati** (*Representative Government*) mäter medborgarnas tillgång till politisk makt. Detta attribut inkluderar fyra underattribut som mäter i vilken utsträckning ett land har 'rättvisa val', 'allmän rösträtt', 'fria politiska partier' och en 'folkvald regering'. Av de fem demokratiattributen är den representativa demokratin förmodligen det viktigaste eftersom det betonar betydelsen av allmänna och rättvisa val.

Attributet för **grundläggande rättigheter** (*Fundamental Rights*) mäter medborgerliga friheter och tillgång till resurser. Detta attribut har betydande överlappningar med de fri- och rättigheter som omfattas av den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Den innehåller tre underattribut: 'tillgång till rättvisa', 'medborgerliga friheter och sociala rättigheter' och 'jämlighet'.

Attributet för **granskning av den verkställande makten** (*Checks on Government*) mäter hur effektiv granskningen av den verkställande makten är. Detta attribut är relaterat till den liberaldemokratiska traditionen inom politisk teori. Den verkställande maktens lyhörddhet gentemot medborgarna är inte tillräcklig för att medborgarna ska kunna utöva kontroll över den, utan den behöver kompletteras av olika institutioner såsom parlament, domstolar och andra övervakningsorgan. Attributet inkluderar tre underattribut som mäter hur 'effektivt parlamentet' är, 'rättsväsendets oberoende' och 'mediaintegritet'.

Attributet för **opartisk offentlig förvaltning** (*Impartial Administration*) mäter hur rättvis och förutsägbar den offentlig förvaltningens myndighetsutövning är. Eftersom opartisk myndighetsutövning överlappar med rättsstatens principer är detta attribut också förankrat i den tradition som betonar liberala aspekter av demokratin. Det här attributet inkluderar två underattribut: "frånvaro av korruption" och "förutsägbar myndighetsutövning".

Attributet för **folkligt deltagande och engagemang** (*Participatory Engagement*) mäter medborgarnas politiska deltagande genom det civila samhället, val och folkomröstningar. Det här attributet inkluderar fyra underattribut som mäter 'deltagandet i det civila samhället', 'valdeltagande', möjligheter till 'direkt demokrati' och utövandet av 'lokal demokrati'.

Om det svenska biståndets bilaterala operationaliseringsplaner tog sin utgångspunkt i GSoD-indexet skulle det möjliggöra ett systematiserat tillvägagångssätt för att analysera inom vilka områden demokratiprojekt skulle vara mest relevanta. Det skulle också möjliggöra en standardiserad metod för att på årsbasis mäta framsteg gentemot övergripande utvecklingsmål. Även om sådana övergripande mål ligger utanför det svenska biståndets direkta inflytandesfär så skulle standardiserad uppföljning utifrån överenskomna gemensamma indikatorer i ett gemensamt ramverk möjliggöra jämförande analyser mellan olika biståndsländer.

För att kunna bedöma de specifika resultaten av svenskt utvecklingsamarbete skulle dock de strategiska övergripande målen behöva packas upp i mer specifika och uppföljningsbara mål som är kopplade till de enskilda projekten i biståndsportföljen. Eftersom demokratiska förändringsprocesser i samhällen definitionsmässigt kräver förändringar av beteenden och relationer i dessa samhällen tror vi att denna process skulle underlättas genom att fokusera på de demokratiska aktörer och institutioner som behöver förändra beteenden, inbördes relationer och praxis om ett samhälle ska bli mer demokratiskt. Att implementera ett sådant beteendefokuserat tillvägagångssätt skulle hjälpa strategigenomförare att ta itu med den saknade länken mellan aktiviteter och önskade samhälleliga mål genom att identifiera potentiella förändringsagenter och formulera konkreta resultatmål för dessa institutioner och aktörer. Ett viktigt steg i denna riktning skulle vara att utveckla ett teoretiskt ramverk där de viktigaste demokratiska institutionerna och aktörerna under varje attribut i GSoD identifierades och formulera standardiserade utfallsmål för var och en av dessa potentiella gränspartner.

Baserat på en sådan teoretisk modell kunde varje strategi-genomförare välja vilka av dessa aktörer de skulle vilja prioritera att stödja i en given kontext. Ett sådant beslut skulle behöva göras utifrån ett antal kriterier, såsom vilka aktörer och institutioner andra givare stödjer, vilka aktörer och institutioner som har störst vilja och potential att förändras, inom vilka områden Sverige har komparativa fördelar etc. Om gränspartner skulle väljas utifrån ett ramverk av denna typ skulle det vara lättare för Sida att rapportera och jämföra resultat mellan strategier. Det skulle därmed vara lättare att jämföra utvecklingstrender mellan strategier och bedöma globala mönster med avseende på hur centrala demokratiaktörer och institutioner utvecklas i olika länder. Det skulle i sin tur möjliggöra analyser av vilka utvecklingsmekanismer som bidrar till framsteg och vilka faktorer som förhindrar utveckling.

På projektnivå skulle projektspecifika resultatramverk med konkreta framstegsmarkörer för varje gränspartner kunna utvecklas. Som tidigare nämnts identifierar framstegsmarkörerna praxis, beteenden och ömsesidiga relationer som uppstår under ett projekt. På så sätt hjälper de till att definiera en förändringsteori och en resultatram för projekt, som är mer detaljerad än förändringsteorin på strateginivå. Det skulle i sin tur möjliggöra en beteendefokuserad, tillförlitlig och relevant resultatuppföljning på insatsnivå.

Utkast till ett resultatramverk för svenskt demokratibistånd

Hur skulle en sådan teoretisk modell kunna se ut i praktiken? Grupperade efter attribut och underattribut i GSoD-ramverket har vi identifierat kategorier av potentiella gränspartner för svenskt demokratistöd i tabell 3. Denna lista över partner är inte uttömmande och skulle behöva revideras för att passa svenska biståndsprioriteringar, men ger en indikation på hur modellen skulle kunna utformas i praktiken.

Tabell 3: Potentiella gränspartner per attribut och underattribut i GSoD¹⁵

GSoD-attribut	GSoD- underattribut	Gränspartner
Representativ demokrati (Representative Government)	Clean Elections ¹⁶ Inclusive Suffrage ¹⁷ Free Political Parties ¹⁸ Elected Government ¹⁹	Valpolitiska beslutsfattare, valmyndigheter, politiska partier

¹⁵ Eftersom GsoD inte översatts till svenska har inte underattributen och dess definitioner och indikatorer översatts.

¹⁶ This sub-attribute denotes the extent to which elections for national, representative political office are free from irregularities, such as flaws and biases in the voter registration and campaign processes, voter intimidation. Six indicators capture the clean elections sub-attribute: EMB autonomy, EMB capacity, Election other voting irregularities, Election government intimidation, Election free and fair, Competition.

¹⁷ This sub-attribute denotes the extent to which adult citizens have equal and universal passive and active voting rights. Two indicators capture the inclusive suffrage sub-attribute: Suffrage, Election voter registry.

¹⁸ This sub-attribute denotes the extent to which political parties are free to form and campaign for political office. Six indicators capture the free political parties sub-attribute: Party ban, Barriers to parties, Opposition parties' autonomy, Elections multiparty, Competitiveness of participation, Multiparty elections.

¹⁹ This sub-attribute denotes the extent to which national, representative government offices are filled through elections. Four indicators capture the elected government sub-attribute: Elected executive index, Competitiveness of executive recruitment, Openness of executive recruitment, Electoral.

GSoD-attribut	GSoD- underattribut	Gränspartner
Grundläggande rättigheter (Fundamental Rights)	Access to Justice ²⁰ Civil Liberties ²¹ Social rights and Equality ²²	Rättspolitiska beslutsfattare, polis, domstolar, advokater

²⁰ This sub-attribute denotes the extent to which the legal system is fair (citizens are not subject to arbitrary arrest or detention and have the right to be under the jurisdiction of – and to seek redress from – competent, independent and impartial tribunals without undue delay. Five indicators capture the access to justice sub-attribute: Access to justice for men, Access to justice for women, Judicial corruption decision, Judicial accountability, Fair trial.

²¹ This sub-attribute denotes the extent to which civil rights and liberties are respected (citizens enjoy the freedoms of expression, association, religion, movement, and personal integrity and security). For the Civil Liberties sub-attribute five subcomponents have been constructed: freedom of expression (captured in eight indicators), Freedom of Association and Assembly (captured in six indicators), Freedom of Religion (captured in four indicators), Freedom of Movement (captured in six indicators), Personal Integrity and Security (captured in seven indicators).

²² This sub-attribute denotes the extent to which basic welfare (social security, health and education) and political and social equality between social groups and genders have been realized. For the Social Rights and Equality sub-attribute three subcomponents have been constructed: Social Rights and Equality (captured in ten indicators), Basic Welfare (captured in seven indicators), Gender Equality (captured in seven indicators).

GSoD-attribut	GSoD- underattribut	Gränspartner
Granskning av den verkställande makten (Checks on Government)	Effective Parliament ²³ Judicial Independence ²⁴ Media Integrity ²⁵	Rättspolitiska beslutsfattare, domstolar, parlament, civilsamhällesorganisationer, media, ombudsmän

²³ The Effective Parliament sub-attribute denotes the extent to which the legislature is capable of overseeing the executive. Five indicators capture the free effective parliament sub-attribute: Legislature questions officials in practice, Executive oversight, Legislature investigates in practice, Legislature opposition parties, Executive constraints.

²⁴ The Judicial Independence sub-attribute denotes the extent to which the courts are not subject to undue influence from the other branches of government, especially the executive. Six indicators capture the judicial independence sub-attribute: High Court independence, Lower Court independence, Compliance with High Court, Compliance with judiciary, Law and order, Independent judiciary.

²⁵ The Media Integrity sub-attribute denotes the extent to which the media landscape offers diverse and critical coverage of political issues. Five indicators capture the media integrity sub-attribute: Print/broadcast media critical, Print/broadcast media perspectives, Media bias, Media corrupt, Media freedom.

GSoD-attribut	GSoD- underattribut	Gränspartner
Opartisk offentlig förvaltning (Impartial Administration)	Absence of Corruption ²⁶ Predictable Enforcement ²⁷	Verkställande myndigheter och departement
Folkligt deltagande och engagemang (Participatory Engagement)	Civil Society Participation ²⁸ Electoral Participation ²⁹ Direct Democracy ³⁰ Local Democracy ³¹	Politiska beslutsfattare, civilsamhällesorganisationer

²⁶ The Impartial Administration attribute measures fair and predictable public administration. Five indicators capture the impartial administration sub-attribute: Public sector corrupt exchanges, Public sector theft, Executive embezzlement and theft, Executive bribery and corrupt exchanges, Corruption.

²⁷ The Predictable Enforcement sub-attribute denotes the extent to which the executive and public officials enforce laws in a predictable manner. Six indicators capture the predictable enforcement sub-attribute: Executive respects constitution, Transparent laws with predictable enforcement, Rigorous and impartial public administration, Criteria for appointment decisions in the state administration, Criteria for appointment decisions in the armed forces, Bureaucratic quality.

²⁸ The Civil Society Participation sub-attribute denotes the extent to which organized, voluntary, self-generating and autonomous social life is dense and vibrant. Six indicators capture the civil society participation sub-attribute: CSO participatory environment, Engaged society, CSO consultation, Engagement in independent non-political associations, Engagement in independent political associations, Engagement in independent trade unions.

²⁹ The Electoral Participation sub-attribute denotes the extent to which citizens vote in national legislative and (if applicable) executive elections. One indicator capture the electoral participation sub-attribute: Election VAP turnout.

För att ge en indikation på hur utfallsmålen för dessa gränspartner skulle kunna se ut har vi också identifierat tänkbara utfallsmål för några av dessa gränspartner.

Representativ demokrati (rättvisa val, allmän och lika rösträtt, fria politiska partier och vald regering).

- Valpolitiska beslutsfattare skapar policyer och regelverk samt tillgängliggör resurser som säkerställer rättvisa val, allmän och lika rösträtt och fri politisk debatt.
- Valmyndigheter administrerar valprocesser enligt gällande lag på ett transparent, inkluderande, lyhört och ansvarsfullt sätt.
- Politiska partier bidrar till ett partisystem som är inkluderande, lyhört och ansvarigt inför alla medborgare.

Grundläggande rättigheter (tillgång till rättvisa, medborgerliga friheter och sociala rättigheter och jämlikhet).

- Rättspolitiska beslutsfattare skapar policyer och regelverk samt tillgängliggör resurser som säkerställer medborgarnas grundläggande rättigheter.
- Domstolar avgör mål och ärenden på ett oberoende, rättssäkert och effektivt sätt.
- Advokater agerar som professionella ombud för personer som anklagas för brott och står fria och självständiga i förhållande till stat, myndigheter, domstolar och alla andra intressen.

Granskning av den verkställande makten (effektivt parlament, rättsligt oberoende och mediintegritet).

³⁰ The Direct Democracy sub-attribute denotes the extent to which citizens can participate in direct popular decision-making. Two indicators capture the electoral participation sub-attribute: Direct popular vote index, Electoral.

³¹ Two indicators capture the local democracy sub-attribute: Local government index, Subnational elections free and fair.

- Rättspolitiska beslutsfattare skapar policyer och regelverk samt tillgängliggör resurser för oberoende granskning av den verkställande makten.
- Parlamentet utövar sina lagstiftande, tillsyns- och representationsfunktioner transparent, inkluderande och lyhört.
- Ombudsmän granskar oberoende och självständigt att statens verkställande funktioner behandlar medborgarna i enlighet med lagen.
- CIVILSAMHÄLLESORGANISATIONER samarbetar med representativa institutioner på ett demokratiskt och effektivt sätt för att säkerställa att rättspolitiska beslutsfattare skapar policyer och regelverk samt tillgängliggör resurser för oberoende granskning av den verkställande makten.
- Media informerar objektivt och sakligt allmänheten om aktuella händelser, sprider faktabaserad kunskap och ställer politiska beslutsfattare till svars.

Opartisk administration (frånvaro av korruption och förutsägbar tillämpning).

- Verkställande myndigheter och departement utövar effektivt sin verksamhet enligt gällande lag på ett transparent, inkluderande, lyhört och ansvarsfullt sätt.

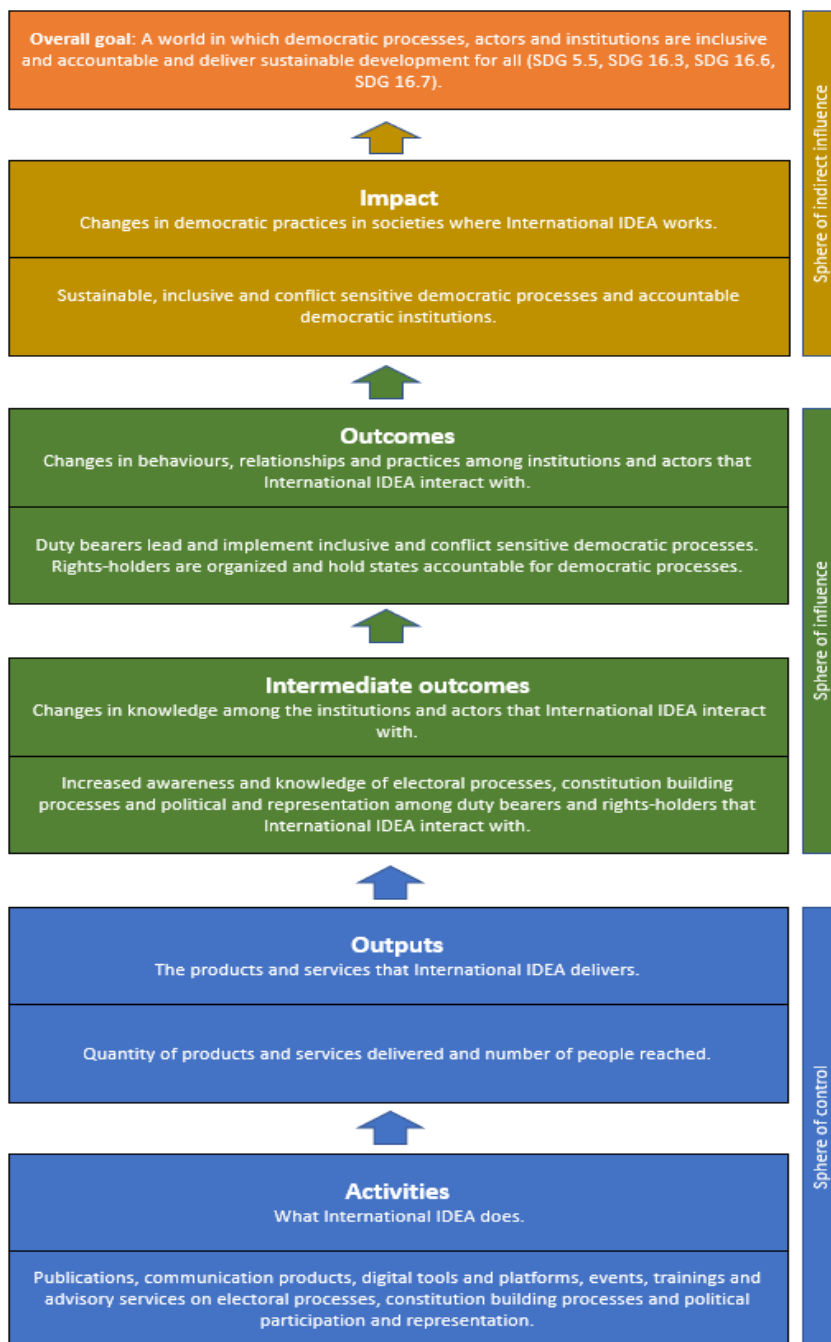
Deltagande engagemang (civilsamhällets deltagande, valdeltagande, direkt demokrati och lokal demokrati).

- Politiska beslutsfattare skapar policyer och regelverk samt tillgängliggör resurser som främjar medborgarnas politiska deltagande.
- CIVILSAMHÄLLESORGANISATIONER främjar medborgares politiska deltagande och företräder medlemmar eller grupper i det demokratiska samtalet.

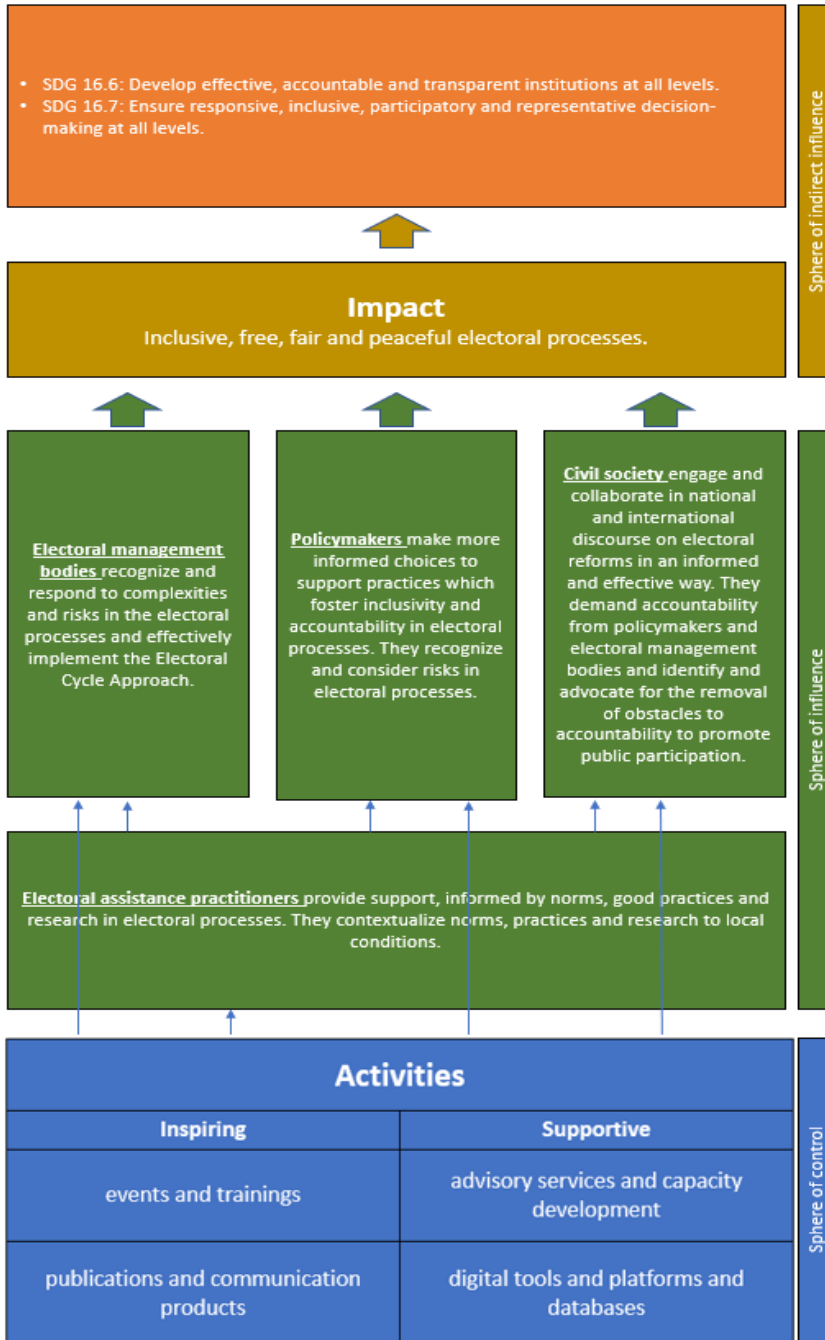
Förändringsteori inom andra sektorer

Det ligger utanför International IDEAs expertis att skissera liknande ramar för andra sektorer inom svenskt bistånd. Alla samhällsförändringar kräver emellertid definitionsmässigt förändringar av beteenden, relationer och praxis bland de människor som lever i och skapar dessa samhällen. För att avgöra hur man ska åstadkomma förändringar inom en samhällssektor är det därför viktigt att avgöra *vem* som kan driva en förändringsprocess, och *hur* olika intressenters beteenden, relationer och praxis måste förändras för att en önskvärd förändring ska ske. Av den anledningen bör relevanta resultatmål för utvecklingsprocesser alltid vara kopplade till en organisations, grupps eller individs förändringsprocesser. Detta innebär att resultat i varje förändringsteori där människor är involverade måste innehålla aspekter av vem som behöver förändras och hur. Därför tror vi att en beteendeförändringsfokuserad förändringsteori skulle kunna tillämpas på de övriga sju svenska tematiska biståndsprioriteringarna och att specialister inom dessa sektorer skulle kunna identifiera och definiera utfallsmål för de institutioner och aktörer som skulle kunna fungera som förändringsagenter inom dessa områden. Med andra ord så tror vi att Outcome Mapping är en modell som med fördel skall kunna användas inom hela det svenska biståndet.

Bilaga 1: International IDEA's förändringsteori



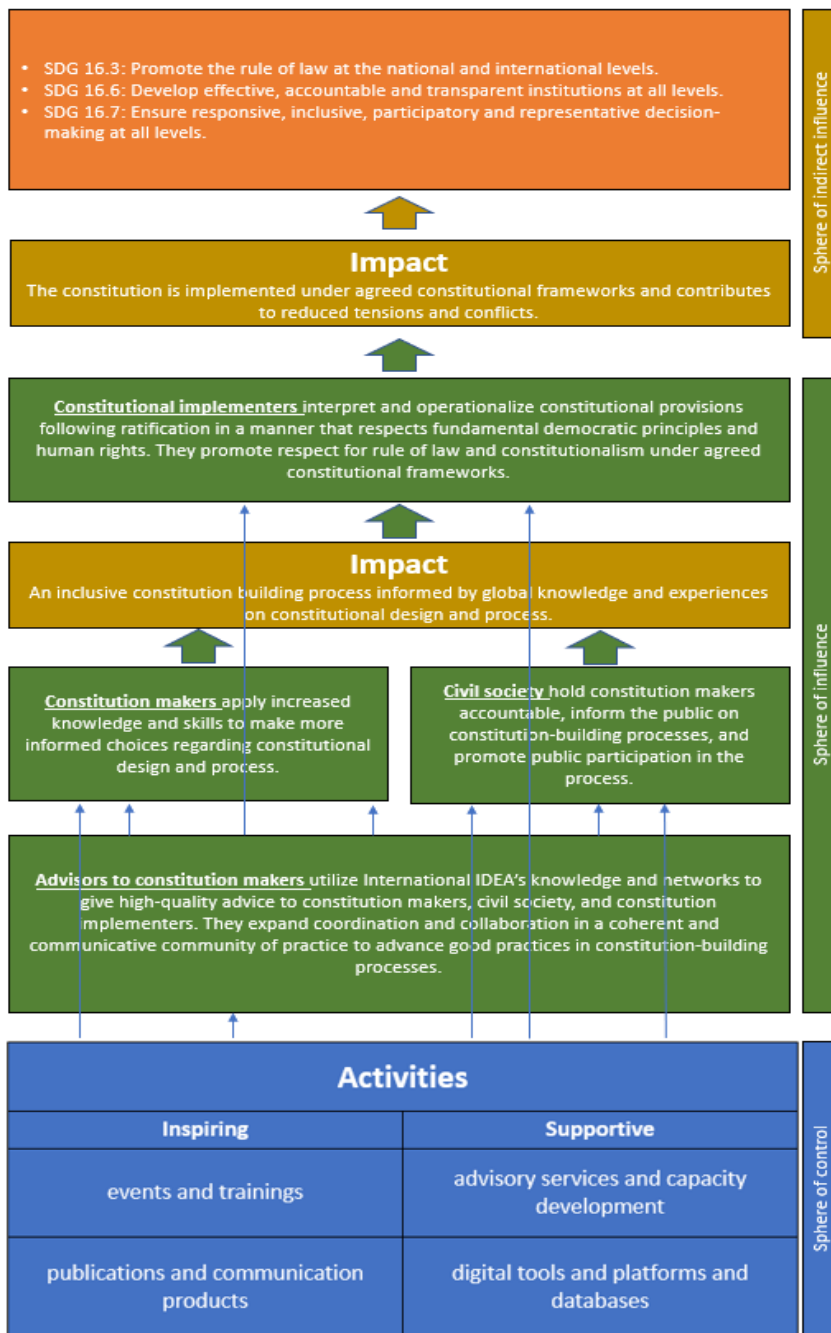
Bilaga 2: Förändringsteori valprocesser



Bilaga 3: Förändringsteori politiskt deltagande och representation



Bilaga 4: Förändringsteori konstitutionsbyggande



Bilaga 5: Exempel på förändringsteori för ett projekt

Impact Objective			
Impact objective	The parliament exercises effective control of the executive power and represents the interests of all citizens		
Impact indicator	Baseline	Current value	Year
3.1 Effective Parliament	0,53		
1. Representative government	0,44		
Risk	Likelihood	Consequence	Risk Rating
Risk that unfavourable environment for democratic processes undermines the possibilities of delivering project results which contribute to the impact objectives.	2	5	10
Outcome Objective			
Boundary partner/target group	Members of Parliament (MPs)		
Outcome Objective	National and subnational parliaments exercise their legislative, oversight and representation functions and institutional systems to become transparent, inclusive, responsive and accountable to all citizens.		
Outcomes for Members of Parliament (MPs)			

Outcome Objective				
Baseline for MPs	<p>The MPs currently have limited capacity to undertake budget analysis and do not utilize their staff for this task. The task is made more difficult by the fact that the timeframe for conducting budget analysis is only ten days and that the budget information is not shared by MoPF in an accessible format. Furthermore, the JPAC is not sharing the budget information with other committees (such as the PACs) in an effective way. There is very limited interaction with state and regional parliaments, but a desire to harmonize budgeting procedures and laws. Interaction with civil society and citizens is very limited and civil society is not recognized as an asset for budget analysis and oversight.</p>			
Risks MPs	Likelihood	Consequence	Residual Risk Rating	
Risk that the persons who participate in the project cannot utilize the opportunities provided for learning and networking due to e.g. time constraints.	1	5	5	
Risk that the persons who participate in the project do not have the mandate to change behaviours, relationships and practices in accordance with the outcome objective and progress markers.	2	4	8	

Outcome Objective

Risk that the boundary partner does not have the resources to change behaviours, relationships and practices in accordance with the outcome objectives and progress markers.

	1	5	5
--	---	---	---

Progress markers for MPs

Progress marker level	Progress markers will be verified by monitoring and evaluation procedures as outlined in the Monitoring & Evaluation Plan.	Progress
Expect to see that	MPs actively participate in programme activities	
Expect to see that	MPs are open to change relationships with parliamentary staff and assign them more qualified tasks.	
Expect to see that	MPs take action to improve information sharing between government agencies (in between committees, with the MoPF and with state and regional parliaments).	
Expect to see that	MPs are open to explore new ways of engaging with civil society and citizens in a gender equal way.	
Like to see that	MPs allow staff to engage in budget research and outreach to civil society and citizens.	
Like to see that	MoPF share budget information (in a transparent and workable format) with JPAC well in advance of the decision on the budget, and JPAC	

Progress markers for MPs

	share this information with other committees.
Like to see that	MPs at national, regional and state level exchange information on budget procedures and laws.
Like to see that	MPs explore new ways of explaining the differential impact of the budget on gender equality.
Love to see that	There are written and established procedures for how to share budget information between MoPF and between JPAC and other committees that allows sufficient time for budget oversight.
Love to see that	There are written and established procedures for how to involve civil society as experts in the budget process, including experts on gender budgeting.

Bilaga 6: International IDEA's output-kategorier och output-indikatorer

#	Output category	Output indicators
01	Publications	Number of released publications Number of copies distributed Number of downloads from International IDEA's websites
02	Communication products	Number of released communication products Number of visits to individual web pages
03	Digital tools and platforms	Number of visits via International IDEA's websites Number of countries where visitors come from
04	Databases	Number of visits via International IDEA's websites Number of external media mentions
05	Events	Number of events convened Number of participants disaggregated by gender
06	Training	Number of trainings held Number of participants disaggregated by gender
07	Advisory services	Number of boundary partners that receive advice from International IDEA
08	Capacity development	Number of projects with restricted funding

Förändringsteori som strategiskt verktyg för hållbarhet inom IKEA

Jens Andersson

Spänningen släpper och tröttheten känns i kroppen efter ett par timmars full koncentration framför skärmen. Ännu en digital förändringsteoriworkshop är till ända. Det gick bra den här gången också, trots att ämnet var komplext och förändringsteori som begrepp var nytt för många av deltagarna. På slutet hade de framför allt uttryckt uppskattning över att ges tid att öppet kunna reflektera över mål och medel tillsammans. Mycket arbete kvarstår dock för att förändringsteorin vi jobbade med skall bli komplett och användas.

Det intressanta med den här scenen är att den utspelar sig på ett storföretag, kanske inte där vi förväntar oss att förändringsteorier används. Det är knappast ett verktyg som ingår i grundutbildningen inom företagsekonomi eller som är speciellt anpassat för affärsverksamhet. Det finns en mängd andra strategimodeller för den privata sektorn.

Vid närmare granskning visar det sig dock att de strategiska redskap som företag använder för att styra sin verksamhet i grunden liknar de som används i den statliga sektorn och civilsamhället. Alla typer av organisationer, vare sig de bedriver affärsverksamhet eller inte, har behov av strategier, planer, uppföljningsindikatorer och lärandeprocesser, för att kunna formulera mål samt förstå hur och om organisationens delar bidrar till dessa.

Den allt viktigare hållbarhetsagendan gör dock att företag måste hantera allt mer komplexa utmaningar och lösningar på sociala och miljömässiga områden. Och det är här förändringsteorin kommer in – som ett i företagsvärlden relativt nytt strategiskt verktyg för att förstå och hantera hållbarhetsarbetet.

Här finns en möjlighet som Sida redan har förstått att utnyttja genom att bredda sin samverkan med näringslivet. För att lösa vår tids hållbarhetsutmaningar måste denna relation fortsätta att fördjupas. Utvecklingen av gemensamma förändringsteorier framstår som ett potentiellt kraftfullt verktyg för att identifiera gemensamma prioriteringar i skärningspunkten affärsverksamhet, hållbarhet och bistånd.

Förändringsteori kan ses som ett pågående arbete med att identifiera en verksamhets mål och medel samt de förändringar som länkar samman dem. Förändringsteori omfattar därmed såväl process som struktur. Processen består av att involvera berörda personer i formulering och användandet. Strukturen består av resultatformuleringar enligt den internationellt etablerade output-outcome-impact logiken (som i och för sig finns i många, men ofta likartade, varianter – se Hilde Reinertsens kapitel).

Den här texten handlar om hur förändringsteori används som ett strategiskt verktyg för hållbarhet inom IKEA. Det beskriver kontexten, ger konkreta exempel och användningsområden samt sammanfattar lärdomar med avstamp i mina egna erfarenheter från att arbeta med förändringsteori inom IKEA. För den trötta eller stressade läsaren kan kapitlets huvudbudskap sammanfattas i följande punkter:

- I takt med att hållbarhetsagendan fördjupas växer företags behov av anpassade strategiska verktyg för att förstå och hantera samhällseffekter – förändringsteori svarar på detta behov.
- Förändringsteori fyller dessutom på ett mer övergripande plan ett gap i företags strategiska verktygslåda, genom att underlätta en deltagande och strukturerad diskussion om mål och medel samt relationen mellan affären och hållbarhet.

- I en komplex verksamhet och föränderlig omvärld kommer förändringsteorier bäst till sin rätt som en del i en lärande organisation, precis som påpekas i flera andra kapitel i den här volymen.
- I verksamheter där förändringsteori inte är så väl etablerat, är det en fördel att göra det så enkelt som möjligt att ta fram och använda förändringsteorier.

Mot hållbart företagande

Det är ingen tvekan om att hållbarhet får allt större genomslag på företagande. Internationella undersökningar visar tydligt att företags hållbarhetsarbete har utvecklats och fördjupats över tid.¹ Nordiska bolag anses ligga i framkant på hållbarhetsområdet, grundat i en tradition av välfärd, jämlikhet och samförstånd.²

I takt med ökande sociala och miljömässiga utmaningar drivs hållbarhetsarbetet på av konsumenter, lagstiftare och företagen själva som ser både ökade affärsmöjligheter och -risker. Det finns även en ökande kritik mot företags tidigare 'CSR'-arbete och det faktum att vi vet mycket lite om de faktiska effekterna av företags hållbarhetsarbete.³ Själva hållbarhetsagendan fortsätter också att breddas till att omfatta komplexa områden som mänskliga rättigheter, klimat, cirkularitet och biodiversitet.

En konsekvens är att hållbarhet får allt större påverkan på företags kommersiella verksamhet, samtidigt som det fortfarande är oklart vad hållbart företagande egentligen innebär.⁴ Därtill skall läggas andra stora osäkerhetsfaktorer relaterade till snabb teknisk utveckling, ifrågasatt globalisering och nu senast covidpandemin och kriget i Ukraina som sätter företag under stort omvandlingstryck.

¹ KPMG (2020), Scott (2021).

² Bjerg (2021).

³ Rønholt Albertsen (2021).

⁴ Meyer (2018).

Detta tvingar företag att ifrågasätta etablerade lösningar, experimentera med nya hållbara affärsmodeller och fundera på sambandet mellan vinstmaximering och samhällsnytta.⁵ Både väg och mål är långt ifrån givet och behovet av innovation och nytänkande inom den privata sektorn och samhället i stort är enormt.

Närmandet mellan företagande och samhälle ger upphov till en rörelse från en entydig uppdelning mellan affärsmässigt och samhälleligt inriktade verksamheter till en allt mer glidande skala.⁶ Det är inte bara traditionella företag och investerare som i olika utsträckning blir alltmer socialt eller miljömässigt inriktade; traditionella frivilligorganisationer börjar tänka i termer av affärsmodeller; och en social företagssektor växer fram inom ramen för det som EU-kommissionen kallar den sociala ekonomin.⁷

Kända traditionella företag med hög profil på hållbarhetsområdet är Patagonia och Unilever, medan Danone arbetar med att bli B-corp – en internationell rörelse som syftar till att balansera syfte och vinst.⁸ Inom den nya vågen av sociala företag är Ben & Jerry's en känd föregångare, medan holländska Tony Chocooloneys choklad mer nyligen har fått utrymme på svenska godishyllor. Även i Sverige riktas alltmer uppmärksamhet mot sociala företag med etablerandet av stödorganisationer som Ashoka, Reach for Change, Norrskan och Mötesplats Social Innovation.⁹

Inom denna nya, förhoppningsvis mer hållbara, men komplexa, företagsvärld ökar behovet av att förstå företags påverkan på samhället, integrera hållbarhet i företags strategiarbete samt följa upp och rapportera på utfallet av hållbarhetsarbetet. Det pågår ett omfattande internationellt standardiseringsarbete på området med föregångare som Global Compact och Global Reporting Initiative,

⁵ Bocken m.fl. (2014), UNDP och World Economic Forum (2019).

⁶ Se t.ex. <https://evpa.eu.com/about-us/what-is-venture-philanthropy>

⁷ Se <https://www.socialeconomy.eu.org/>

⁸ B-Corp rörelsen förefaller inte så etablerad i Sverige med bara fyra svenska företag listade på hemsidan per 12 april 2021, se <https://bcorporation.net/>

⁹ Näringsdepartementet (2018).

samt initiativ för att tydligare integrera hållbarhet i redovisningsstandards – en mångfald som har beskrivits som en ”alfabetssoffa”.¹⁰ I den här uppsjön av ramverk seglar förändringsteori upp som ett centralt verktyg.¹¹

Förändringsteorins relevans för företags hållbarhetsarbete är tydlig, genom att det är särskilt anpassat till formulering av mål och medel på komplexa områden som ligger utanför företags normala verksamhet och som företag ofta har mycket liten kontroll över. Förändringsteorin används således redan av företag med socialt fokus, som så kallade impact-investerare för att identifiera och välja investeringsobjekt eller då enskilda sociala företag behöver formulera verksamhetens effekter på målgrupp och miljö. Inom traditionella företag används förändringsteori dock sannolikt i betydligt lägre utsträckning.

Företags strategiarbete och förändringsteori

Låt oss nu pausa en stund och fundera över hur företags strategiarbete vanligtvis bedrivs. Företagsstrategi kan förenklat förklaras som etablerandet av långsiktiga mål samt de åtgärder och resurser som behövs för att uppnå dessa.¹² Organisationer tar fram strategier för att sätta en riktning för och tydliggöra verksamheten, kraftsamla resurserna och svara på händelser i omvärlden. Man kan hävda att alla verksamheter utgår från något slags strategiskt tänkande – även om det kan vara outtalat, experimenterande och med korta tidsperspektiv.

¹⁰ Murray (2021).

¹¹ Se t.ex. WBCSD (2013).

¹² ”Strategy is the determination of the basic long-term goals of an enterprise, and the adoption of courses of action and the allocation of resources necessary for carrying out these goals.” Chandler (1962, p. 13).

Funderingar på strategiska frågor har en lång historia som sträcker sig 1000-tals år tillbaka i tiden, med Sun Tzus ”Art of War” som en ofta använd referens. Begreppet strategic management började dock på allvar användas i den privata sektorn först på 60-talet. Sedan dess har mycket skrivits på området med Alfred Chandler, Michael Porter och Henry Mintzberg som några kända internationella namn. Det har lett till etablerandet av en mängd strategiska skolor, som lägger tyngdvikten vid olika delar av strategiprocessen och därmed är mer kompletterande än konkurrerande.¹³ Ett sammanfattande drag är att de antar ett uppifrån och ner perspektiv:

”Senior executives supply an ambition and direction, business units develop a more detailed plan grounded in market and competitive analysis, and the plan is challenged, finalized, and adopted until the next planning cycle.”

skriver konsultfirman Boston Consulting Group i en översikt.¹⁴

Det finns två centrala problem med ett sådant uppifrån och ner perspektiv – strategin riskerar att bli frikopplad från genomförandeorganisationen samtidigt som snabba förändringar i omvärlden riskerar att snabbt göra strategier, som tar tid att ta fram, obsoleta. Det sätter fingret på att välja en strategiprocess som passar kontexten – mer planerande i stabila miljöer, mer adaptiva i osäkra miljöer (se även Léonie Borel, Julian Brett och Erik Brylids kapitel).¹⁵

Det finns också en ökande generell kritik mot dagens fokus på planering och byråkratisering inom såväl privata som offentliga verksamheter. Jonna Bornemark tar sin utgångspunkt i den offentliga sektorn då hon skriver om behovet av att i större utsträckning fokusera på kärnverksamheten samt kompetensen och omdömet hos medarbetarna.¹⁶ Här finns en motsvarighet inom

¹³ Mintzberg och Lampel (1999).

¹⁴ Reeves m.fl. (2018).

¹⁵ Martin m.fl. (2018).

¹⁶ Bornemark (2018, 2020).

managementlitteraturen, som omfattar Jan Carlzons klassiker Riv pyramiderna och nyligen Jan Eriksson, som i Sveriges bästa verksamheter tonar ned strategiarbetet till förmån för kontinuerlig dialog inom verksamheten och med kunder.¹⁷ Dessa synsätt genomsyrar moderna ledarskaps- och organisationsformer som utgår från medarbetarna snarare än toppskiktet av ledare, exempelvis servant leadership och Tealorganisation.

I det här sammanhanget kan förändringsteori ses som ett generellt strategiformuleringsverktyg som fyller ett gap i företags verktygslåda. Förändringsteori ger ett strukturerat verktyg för själva strategiformuleringen, till skillnad från andra verktyg som vanligtvis används inom privata sektorn, såsom SWOT och BCG matrix, vilka mer fokuserar på själva analysfasen eller Balanced Scorecard som är ett uppföljningsverktyg. Den traditionella strategiformuleringsprocessen framstår som något av en 'svart låda' i händerna på högre chefer, specialiserade tjänstemän eller konsulter. I kontrast därtill kan förändringsteori – genom rätt användning av struktur och process – bringa transparens och deltagande (jämför med erfarenheterna inom finska UD i Suvi Virkkunen och Alva Bruuns kapitel).

Förändringsteori i en lärande organisation

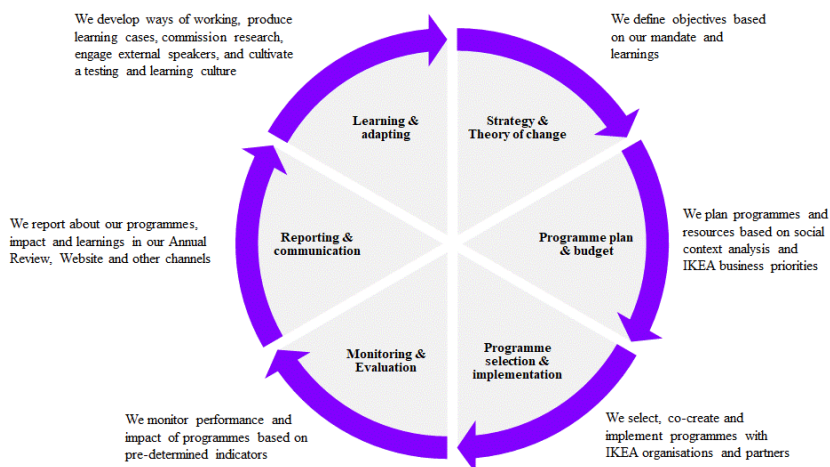
Ett alternativ till en toppstyrd verksamhet är den lärande organisationen. En lärande organisation bygger inte på planering utan på feedback, vilket är en fördel i en komplex och föränderlig värld som är svår att förstå och förutse. Det är i en sådan organisation som jag vill hävda att förändringsteori kommer bäst till sin rätt, eftersom en bra förändringsteori bygger på hantering av komplexitet, användning av tidigare erfarenheter, öppen reflektion och deltagande (en fördjupad diskussion om lärande organisation återfinns i Viktoria Rubin, Aron Schoug Öhman och Jon Ohlsons kapitel).¹⁸

¹⁷ Eriksson (2019).

¹⁸ Om lärande organisation se t.ex. Dahler-Larsen (2011).

En lärande strategicykel visas schematiskt i Figur 1 baserat på hur vi försöker jobba inom IKEA Social Entrepreneurship.¹⁹ Cykeln börjar med strategiformuleringen, där förändringsteorin ('Theory of change' i figuren) bildar ryggraden för att definiera verksamhetens huvudsakliga mål och medel. IKEA Social Entrepreneurships första förändringsteori togs fram i samband med att verksamheten startades 2019. Detta steg bygger på verksamhetens uppdrag, samt tidigare analyser, lärdomar och personalens personliga preferenser och erfarenheter. I nästa steg planeras och budgeteras för att bidra till strategin. En intressant fråga här är i vilken utsträckning det finns flexibilitet för att möta de oförutsedda möjligheter och utmaningar som garanterat uppkommer under planeringsperioden.

Figur 1: Förändringsteori i en lärande strategicykel



Källa: Författaren.

I nästa steg väljs, designas och genomförs program enligt eller utanför plan. Förändringsteorier tas fram för varje program tillsammans med samarbetspartner, vilket tydliggör de gemensamma ambitioner och ligger till grund för uppföljning och rapportering.

¹⁹ Mer information om IKEA Social Entrepreneurship, inklusive förändringsteori och årsrapport finns på <https://www.ikeasocialentrepreneurship.org/en>

I det här skedet är det viktigt att integrera en lärandementalitet – vi testar, reflekterar och förbättrar. Det är främst på programnivå som den djupare uppföljningen sker, vilket gör att uppföljning och utvärderingssteget på organisationsnivå främst omfattar insamling av viss kvantitativ data per program samt vid behov externa utvärderingar. Vi experimenterar också med ett ratingsystem av program för programansvariga.

Dessa data ligger till grund för nästa steg som omfattar en årsrapportering fokuserad på lärande inom förändringsteorins olika resultatområden. Kommunikationsarbetet sker löpande genom hela strategycykeln och spelar en viktig roll för insamling och presentation av grundläggande information om och lärdomar från våra program. Att berätta vad vi gör på ett intresseväckande sätt är viktigt för öppenhet och att engagera andra. Slutligen kommer det steg som omfattar en räckta olika aktiviteter för att ytterligare befästa lärandet i organisationen, såsom regelbundna presentationer på olika ämnen av interna och externa sakkunniga, samarbeten med forskare, finansiering av studier och utveckling av våra interna rutiner och verktyg. Till syvende och sist är dock lärande en mentalitet som måste delas inom gruppen för att verkligen blomma och för att lärandecirkeln skall slutas.

Användningsområden inom IKEA

Låt oss nu se hur förändringsteori kan användas i praktiken med utgångspunkt i mina erfarenheter från IKEA. I det som följer ligger fokus nästan helt på framtagandet av förändringsteorier, och mindre på användning och uppföljning över tid, eftersom det är ett relativt nytt verktyg inom företaget som samlever med mer etablerade styrningsformer.

IKEA är i likhet med andra stora företag långt ifrån en homogen organisation. IKEA är i grunden ett franchisesystem.²⁰ Det som de flesta i Sverige känner som IKEA ägs egentligen av den största franchisetagaren INGKA som ingår i den traditionella IKEA-sfären. Ägaren av IKEA-konceptet, produktframställningen och den huvudsakliga inköpsorganisationen heter Inter-IKEA. Inter-IKEA äger endast ett IKEA-varuhus i Delft, Nederländerna, där huvudkontoret för Inter-IKEA också ligger.

Man kan nog säga att fram tills nyligen var användningen av förändringsteori inom IKEA begränsad till enskilda hållbarhetsprojekt. För utarbetandet av strategier och planer såväl inom som utom hållbarhetsområdet användes och används huvudsakligen andra modeller och processer anpassade till en pågående affärsverksamhet. På senare tid har dock förändringsteori börjat användas i större omfattning som ett strategiskt verktyg på hållbarhetsområden, även om det i skrivande stund inte är ett formellt antaget arbetssätt på IKEA.

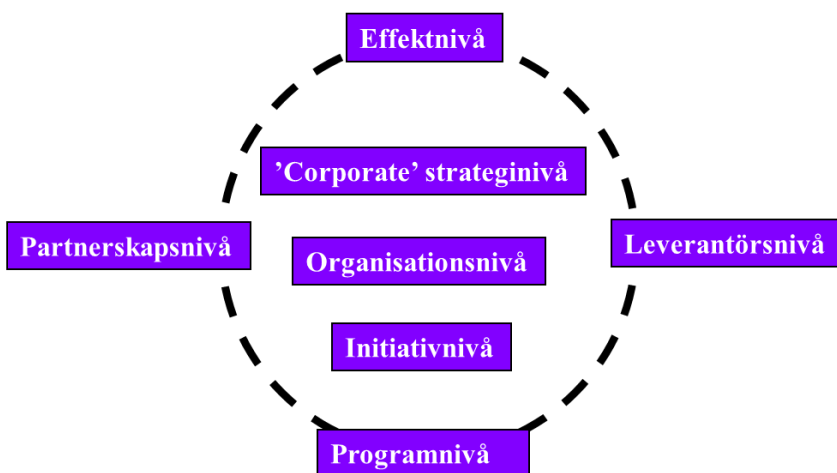
Användningen så här långt, gör det möjligt att börja rita en karta över möjliga strategiska användningsområden av förändringsteori i ett storföretag som IKEA, vilket visas i Figur 2. På corporate strateginivå har förändringsteori så smått börjat användas framför allt på hållbarhetsområdet, men i stort har genomslaget på den här nivån än så länge varit begränsat då andra strategiformat och processer är styrande.

Den mest långtgående användningen av förändringsteori på organisationsnivå återfinns antagligen hos oss på IKEA Social Entrepreneurship, och som nämndes ovan använder vi förändringsteorier också på programnivå. Användningen av förändringsteori-verktyget inom IKEA Social Entrepreneurship har också bidragit till att inspirera till användning på andra områden inom IKEA. Detta gäller främst hållbarhetsinitiativ, som är i behov av att klargöra mål

²⁰ Se <https://www.inter.ikea.com/en/this-is-inter-ikea-group/the-ikea-franchise-system>

och medel på initiativnivå, men även i enstaka fall på områden utanför hållbarhet. Redan tidigare användes dock förändringsteori av IWAY²¹ – IKEAs uppförandekod för leverantörer – samt på partnerskapsnivå för att styra IKEAs samarbeten med enskilda organisationer på olika områden, exempelvis inom det långvariga samarbetet med WWF inom skog, bomull, klimat, vatten och biodiversitet.²²

Figur 2: Karta över möjliga användningsområden av förändringsteori i ett storföretag



Källa: Författaren.

Gradvis introduceras även förändringsteorier på leverantörsnivå för de socialt inriktade produktsamarbeten som IKEA sedan flera år har med ett urval sociala företag, t.ex. Jordan River Foundation i Jordanien och Rangustra i Indien. Dessa förändringsteorier är särskilt intressanta då de integrerar såväl sociala som affärsmässiga dimensioner, under premisen att hållbara sociala mål inte kan

²¹ Se <https://about.ikea.com/en/sustainability/building-a-better-business-with-iway>

²² Se <https://www.wwf.se/ikea/>

uppnås utan en kommersiellt hållbar affär. Slutligen har förändringsteoriverktyget använts på vad som kan kallas effektnivå i det omfattande arbetet att identifiera IKEAs ekonomiska, miljömässiga och sociala påverkan.

Några lärdomar

Den ökande användningen av förändringsteori inom IKEA visar på dess värde som strategiskt verktyg för hållbarhet även i en vinstdrivande verksamhet. Det finns ett antal lärdomar som är värda att lyfta fram baserat fram för allt på mina egna erfarenheter från att leda och delta i formuleringen av förändringsteorier inom företaget. Dessa lärdomar kan delas in i tre teman såsom illustreras i Figur 3 – hur förändringsteori används som strategiskt verktyg i en verksamhet, hur processen för att ta fram förändringsteori utformas samt hur förändringsteorin struktureras.

Figur 3: Lärdomar indelade på teman

Användning	Roll	Lärande	Spridning
Process	Syfte	Deltagande	Förenkling
Struktur	Nivåer	Mening	Mätning

Källa: Författaren.

Användning

Roll. Den första frågan man bör ställa sig är vilken roll förändringsteori har i verksamheten. Som antytts ovan har förändringsteori inom IKEA med några undantag hittills främst använts som ett informellt redskap för att underlätta det strategiska tänkandet om mål och medel. Projektledarens personliga intresse för att testa verktyget har varit en viktig faktor. Det har inte ersatt de traditionella strategiverktygen utan i stället använts för att involvera kolleger och ge underlag till det vidare planering-, genomförande- och uppföljningsarbetet.

Lärande. En förändringsteori blir aldrig färdig. För att förbli relevant måste den uppdateras i takt med att man lär sig mer, testar hypoteser och kontexten förändras. Samtidigt måste det finnas en kontinuitet för att den skall kunna bli accepterad, förstådd och vägledande. Genomförande av ambitioner tar tid.

Spridning. Förändringsteori har inte introducerats på IKEA genom påbud uppifrån, utan genom att verktyget svarade på ett behov och använts konsekvent främst inom IKEA Social Entrepreneurship. Det har i sin tur lett till intresse och användning inom andra delar av organisationen, främst på hållbarhetsområdet, där det finns behov av att identifiera mål och medel avseende IKEA och samhället i stort. En lärdom är att det tar tid att inarbeta ett nytt till en del främmande verktyg och för medarbetare att vänja sig vid det.

Process

Syfte. Det här leder till en viktig fråga som bör diskuteras innan arbetet med förändringsteori börjar, särskilt i en verksamhet där det inte är ett etablerat arbetssätt. Vad är syftet med att ta fram en förändringsteori? Förändringsteori kan användas som en genomgående struktur inom hela strategiprocessen, men kan också främst användas som underlag i strategiskrivandet, målformuleringen eller uppföljningsarbetet. Dessa delar är inte alltid

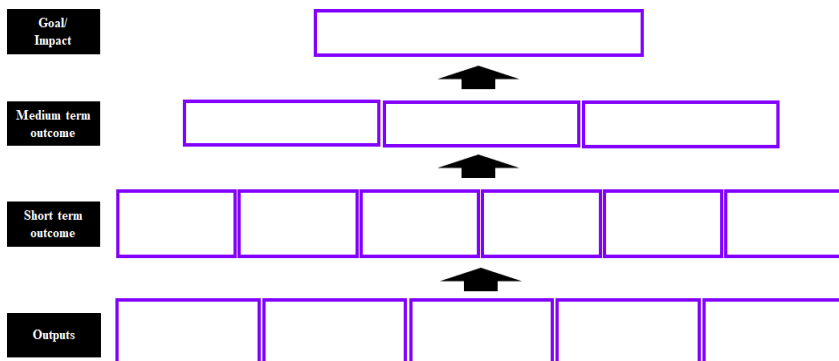
sammankopplade i traditionellt strategiarbete. Om ambitionen är att använda förändringsteori som den bärande strategistrukturen krävs uppslutning kring detta.

Deltagare. Deltagandet i arbetet med att ta fram en förändringsteori bör anpassas till syfte och omfattning. Min erfarenhet är att ett underifrånperspektiv är att föredra – bjud in medarbetare som är direkt berörda eller har relevant kompetens. Högre chefer måste alltså inte vara med i själva arbetet, men är väsentliga som uppdragsgivare, moraliskt stöd och beslutsfattare.

Förändringsteori är oftast ett uppskattat verktyg även för de som inte tidigare använt det, eftersom det ger deltagarna tid att sitta ned och reflektera och bygga något tillsammans. Det är dock ett stort steg för de flesta att gå från att vara deltagare till att leda utvecklingen av förändringsteori. Detta kan delvis förklaras med att det behövs en viss vana för att bli bekväm med processen och begreppen. Det kan därför vara bra att ta in en intern eller extern resurs som facilitator som kan se till att strukturen följs, driva själva processen och hjälpa till att finna formuleringar som är tydliga och accepterade av samtliga deltagare. Deltagarna kommer med olika perspektiv och jargong, som behöver utmanas, brytas ned och förenklas för att det skall vara möjligt att skapa gemensam mening och förståelse på bästa sätt.

Värt att nämna är också att den nya digitala kontexten framdriven av covid har skapat möjligheter att enkelt planera och genomföra online workshops med geografiskt spridda deltagare. Här ligger stora effektivitets- och miljövinster, men jag kan sakna gamla tiders fysiska workshops där det var lättare att få till en gruppdynamik och djupare reflektion.

Figur 4: En enkel mall för förändringsteori



Källa: Författaren.

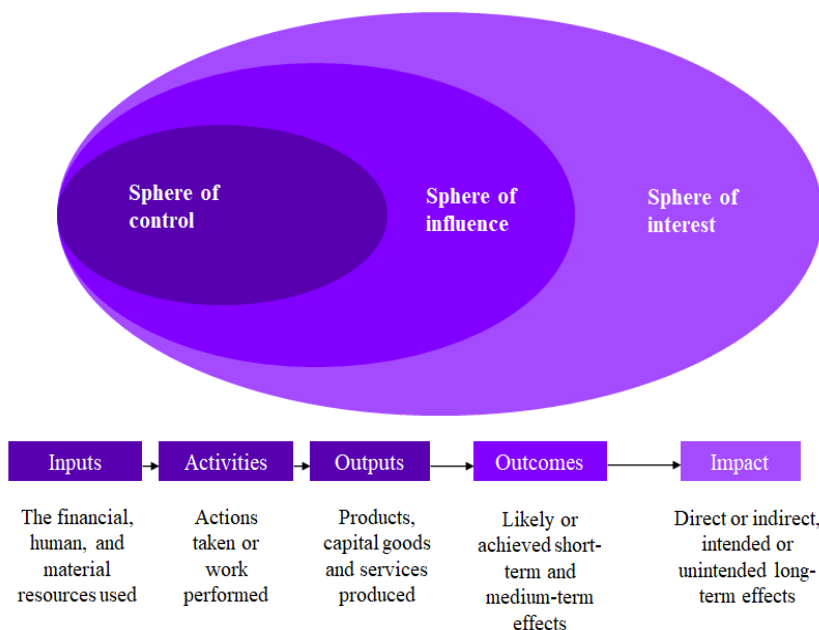
Förenkling. Förändringsteori, i likhet med andra strategiverktyg, är ett verktyg som syftar till att förenkla och skapa mening i en komplex verklighet. Jag föredrar att jobba med enkla och linjära förändringsteorier (Figur 4). Det gör det enklare att få fler att förstå och bidra till arbetet. Inom IKEA utgör förändringsteorin dessutom oftast en input till andra styrningsmodeller, varför det vanligtvis inte alltid är relevant att fördjupa problembeskrivning, antaganden, risker och indikatorer i direkt anslutning till framtagandet av förändringsteorin, vilket vanligtvis är fallet.

Struktur

Nivåer. Om det flesta accepterar förändringsteori som en deltagande process, är det desto svårare för många att skilja mellan de olika resultatnivåerna – output, outcome och impact. Det är bara att acceptera att det behövs en del vana för att bli på det klara med det samt att olika organisationer använder olika definitioner. Oftast kommer man dock långt med att facilitatorn ger exempel och förklarar begreppen (samt såsom redan nämnts hjälper till att hålla strukturen under arbetets gång). Att resonera i termer av graden av inflytande eller tid mellan de olika nivåerna såsom visas i Figur 5 verkar för många vara ett bra sätt att förstå skillnaden mellan dem.

Generellt kan man säga att förändringsteori anses underlätta diskussionen om outcomes och på så sätt undvika att det blir för stort glapp eller otydlighet mellan vision och handling, vilket annars är vanligt i konventionella strategier. Det beror dock på sammanhanget – jag tycker impact-formuleringen är viktig för att visa vad det övergripande syftet är, samtidigt som en diskussion om outputs kan vara av betydelse för att tydliggöra verksamhetens omfattning. Egentligen skall ju en förändringsteori läsas och förstås i sin helhet.

Figur 5: Resultatkedjan



Källa: Anpassad från ODI.

Mening. Förändringsteori är som starkast när den ger möjlighet för deltagare att tillsammans skapa mening och klarhet. Till syvende och sist handlar detta om språksmide. Det finns några grundläggande riktlinjer för hur man formulerar resultat i en förändringsteori, såsom användning av passivt verb som visar vilken förändring man vill se, en förklaring om vad som skall förändras samt hos vem eller för vad

förändringen skall ske. Inom IKEA är det exempelvis viktigt att vara tydlig med vilken del av IKEAs organisation eller värdekedja som avses och skilja mellan affärs- och samhällsresultat. Det är också viktigt är att undvika jargon och använda språk som förstås av en vidare krets. För att underlätta arbetet bör man tillåta att vissa begrepp definieras i ett senare skede, så att inte processen blockeras, bara de är någorlunda klara för deltagarna.

Mätning. Slutligen, en god kontrollfråga att ha med sig redan i framtagandet av en förändringsteori är om de olika resultat som tas fram går att följa upp och mäta. Poängen är inte att alla resultat måste vara mätbara, utan snarare att tillse att formuleringarna och ambitionerna man jobbar med är relevanta och realistiska. Jag håller inte med de handböcker som anger att åtminstone en (gärna kvantitativ) indikator bör tas fram för alla resultat i en förändringsteori. Det är en formalistisk syn som underkänner förändringsteoriernas värde som meningsskapare och samlande kraft. Det omvända – för många eller omätbara indikatorer – ser jag som ett större problem. Detta gäller i synnerhet portföljindikatorer som skall aggregeras utifrån utfallet från olika typer av projekt. Här gäller det att vara sparsmakad och realistisk. Framför allt är det en utmaning att finna enhetliga och kostnadseffektiva indikatorer på strategisk nivå på det sociala området, som ju handlar om människors livsbetingelser och välbefinnande. Dessa mångdimensionella begrepp låter sig inte fångas av enkelt kvantifierade och aggregerade mått och kräver ofta kostsamma enkätundersökningar.

Till syvende och sist måste de ansvariga använda sitt omdöme för att mätningen skall bli realistisk. Man kan se en motreaktion mot dagens mätningens i den rörelse mot lärande organisationer som nämndes ovan. Ett exempel på en organisation som börjat applicera den insikten är Rabobank Foundation i Nederländerna, som nyligen reducerat antalet mätvärden man rapporterar på kraftigt då man insåg hur svårtolkade dessa aggregerade tal var och i sin senaste årsrapport i stället berättar om fem lärdomar från det senaste året.²³

²³ Rabo Foundation (2019).

Avslutande uppmaning att sätta i gång

Många är de strategier som trots goda intentioner lider av otydlighet, brist på sammanhang, svagt ägarskap och avsaknad av mål och uppföljningsramverk. Det leder till frustration, svårighet att formulera genomförandet och brist på uppföljning.

Förändringsteori är ett oöverträffat verktyg som rätt använt skapar tydlighet och delaktighet i en organisations strategiska utveckling, även i oväntade kontexter som ett storföretag som IKEA. Jag menar att förändringsteorier bör ses som en del i ett löpande strategiskt arbete för att främja en lärande organisation. Det skall vara ett enkelt verktyg för att omsätta lärdomar i strategisk formulering på ett sätt som är meningsfullt för verksamheten. Då ökar chansen att det man kommer fram till är relevant och faktiskt påverkar hur verksamheten fokuserar och arbetar. Våga ha en öppen diskussion. Kavla upp armarna och sätt igång (se Ruta 1 för en enkel process). Det blir ändå aldrig färdigt.

Ruta 1: Förändringsteori i sju enkla steg

1. Besluta om att använda förändringsteori i din strategiprocess och vilken roll den skall spela i strategicykeln.
2. Utgå från det uppdrag eller strategier som redan finns, eftersom de representerar tidigare tänk och lärdomar.
3. Utse en intern eller extern facilitator.
4. Identifiera deltagare för att formulera förändringsteorin.
5. Bjud in deltagarna till en eller flera förändringsteoriworkshops för gemensam brainstorming.
6. Efterbearbeta och förfina förändringsteorin, för att förfärdiga strukturen och efter behov komplettera med antaganden, risker och indikatorer.
7. Fundera på hur arbetet med förändringsteori kan främja en kultur för kontinuerligt lärande och förbättring.

Referenser

- Bjerg, Thomas 2021. Nordiske virksomheder topper liste over bæredygtighed. <https://www.nordeafunds.com/da/artikler/nordiske-virksomheder-topper-liste-over-baeredygtighed> (Hämtad 10/04/2021).
- Bocken, N. M., Short, S. W., Rana, P. och Evans, S. 2014. A literature and practice review to develop sustainable business model archetypes. *Journal of cleaner production*, 65, 42–56. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2013.11.039>
- Bornemark, Jonna 2018. Det omätbaras renässans: en uppgörelse med pedanternas världsherravälde. Volante, Stockholm.
- Bornemark, Jonna 2020. Horisonten finns alltid kvar: om det bortglömda omdömet. Volante, Stockholm.
- Chandler, Alfred 1962. *Strategy and Structure: Chapters in the history of industrial enterprise*, Doubleday, New York.
- Dahler-Larsen, Peter 2011. *The Evaluation Society*. Stanford University Press.
- Eriksson, Henrik 2019. *Sveriges bästa verksamheter*. Förbättringsakademin.
- KPMG 2020. *The Time Has Come. The KPMG Survey of Sustainability Reporting 2020*.
- Meyer, Colin 2018. *Prosperity. Better Business Makes the Greater Good*. Oxford University Press.
- Mintzberg, Henry och Joseph Lampel 1999. Reflecting on the Strategy process. *Sloan Management Review*. 40(3).
- Murray, Sarah 2021. Measuring what matters: the scramble to set standards for sustainable business. *Financial Times*. 14 maj.
- Näringsdepartementet 2018. *Regeringens strategi för sociala företag – ett hållbart samhälle genom socialt företagande och social innovation*.
- Rabo Foundation 2019. Vooruit 2019. https://rabofoundation.maglr.com/rf_jvslg_2019/rf-cover (Hämtad 10/04/2021).

Reeves, Martin, Julien Legrand och Jack Fuller. 2018. Your strategy process needs a strategy, Boston Consulting Group, tillgänglig på <https://www.bcg.com/publications/2018/your-strategy-process-needs-a-strategy>

Rønholt Albertsen, Rikke 2021. Are we asking the wrong questions in corporate social responsibility (CSR) research? The Business of Society.

Scott, Mike 2021. Top 2021 Global 100: How the world's most sustainable companies outperform.

UNDP och World Economic Forum 2019. Reshaping Global Value – Technology, Climate, Trade – Global Value Chains under Pressure, World Economic Forum.

WBCSD 2013. Measuring Socio-Economic Impact: A guide for business.

En not om EBAs förändringsteori

Jan Pettersson

EBA är en kommitté under UD. Kommittédirektiven ger viss styrning i hur kommittén ska arbeta, men specificerar framför allt målen med verksamheten och lämnar åt kommittén att organisera sitt arbete för att leverera i enlighet med direktiven. I det följande beskrivs hur vi på EBAs kansli har formulerat den tänkta vägen från kommittésammanträden till måluppfyllelse.

Denna antologi avser vara introduktion till förändringsteorier som ämne och förväntas vara användbar för personal på andra statliga myndigheter. Ett delsyfte är att bidra till Sidas arbete med att utveckla sitt arbete med förändringsteorier på strategisk nivå. Det kan i detta sammanhang vara klädsamt att på några sidor rikta ljuset mot sig själv. Mitt syfte med detta är att visa hur vi på EBAs kansli har försökt skapa en organisationsspecifik berättelse som förklarar varför vi arbetar på ett visst sätt, både för extern förståelse och som ett internt stöd i utformningen av ny verksamhet. Grundtanken är att denna logik ska kunna förändras i takt med förändringar i direktiv, omvärld eller ny verksamhet. Ambitionen är inte att framstå som föredömlig (en vidare läsning visar att det inte skulle lyckas), men inte heller att visa på EBA som ”skomakarens barn”.

Det dokument som tagits fram kallar vi för verksamhetslogik och har den något högravande titeln ”Från Expertgrupp till bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck”. Avsikten var att fånga den konsensus om verksamheten som under EBAs första år växt fram bland EBAs ledamöter för att därigenom underlätta kansliets arbete. Dokumentet diskuterades och anammades av kansliet under en planeringsdag i oktober 2018 och har sedan använts som underlag till expertgruppens diskussioner av

relevans och användbarhet. EBAs förändringsteori har alltså inte formellt antagits av expertgruppen utan har främst fungerat som ett kansliinternt arbetsdokument.

EBAs uppdrag

EBAs uppdrag kan, i en lång mening, sammanfattas som att EBA ska utforma en högkvalitativ verksamhet av relevans för en politisk organisation från vilken EBA står självständig, en verksamhet som också bör vara relevant för andra grupper och där relevansen klargörs genom ett aktivt kommunikationsarbete från EBAs sida.

Kommittédirektiven anger ett antal ”ska-krav” kopplat till det huvudsakliga målet att bidra till regeringens utveckling och styrning av biståndet (men kan även vara av intresse för biståndsaktörer i Sverige och internationellt inklusive i samarbetsländer, riksdagen, medierna och för den svenska allmänheten). Detta ska uppfyllas genom att EBA kontinuerligt utvärderar och analyserar Sveriges internationella bistånd. EBA ska enligt direktiven:

- beställa eller genomföra utvärderingar, analyser och studier av biståndets genomförande, resultat och effektivitet,
- självständigt ange riktlinjer och metoder för verksamheten, prioritera studieområden och teman, besluta om vilka utvärderingar, analyser och studier som ska genomföras och besluta om publicering,
- säkerställa kvalitet i analys- och utvärderingsverksamheten, varvid OECD-DAC:s principer och kvalitetsstandarder för biståndsutvärdering bör utgöra en vägledning när så är tillämpligt,
- aktivt sprida lärdomar, slutsatser och rekommendationer från genomförda studier till relevanta målgrupper på lämpligt sätt,
- studera den verksamhet som omfattas av biståndsbudgeten (utgiftsområde 7 Internationellt bistånd) eller frågor av relevans för denna.

Varje steg i uppdraget rymmer frågor som har en egen litteratur inom organisationsforskning eller övriga discipliner. Hur ackumuleras, omhändertas och sprids kunskap i politiska organisationer? Hur får externa aktörer en regering och ett regeringskansli att ta till sig evidens, det vill säga hur ser man till att framtagna kunskap används, och i förlängningen har effekt på biståndets inriktning, detta impactmål som är själva kärnan i uppdraget? Hur tillförsäkras kvalitet i det som görs? Hur säkerställs relevans i en oberoende verksamhet som EBAs? Hur vet vi vad vi ska göra? Hur vet vi när vi gör saker rätt (eller fel för den delen)?

Varför behöver EBA en förändringsteori?

EBA har förtroendet att omsätta detta ganska breda uppdrag i en verksamhet som ska uppfattas som meningsfull av uppdragsgivaren, men där vad som är ”bra resultat” inte är särskilt väldefinierat. Alla analysfunktioner måste finna en form som balanserar, eller gör medvetna val, mellan ibland oförenliga mål. Ett exempel är den ständiga utmaningen för oberoende utvärderingsaktörer är att förena den oberoende ställningen med relevans och användande, ofta beskrivet som en konflikt mellan lärande och ansvarsutkrävande. Det är därför värdefullt med en ramberättelse utifrån vilken vi kan närma oss olika utmaningar. Förhoppningsvis hjälper den oss att klargöra hur det vi är satta att göra omsätts inte bara till saker vi skulle vilja göra, utan till verksamhet som kan bidra till vår måluppfyllelse.

EBAs organisatoriska upplägg specificeras i olika dokument såsom arbetsordning, verksamhetsstrategi, arbetsformer, och ett antal ytterligare dokument för olika specifika frågor. Dessa beskriver så kortfattat och tydligt som möjligt vad som görs och hur det görs, men logiken bakom riktlinjerna, principerna, reglerna och rekommendationerna utvecklas inte i någon större grad. För att få alla dessa att hänga ihop, både intellektuellt och i det praktiska arbetet, behövs en övergripande berättelse kring hur vi tänker att vår

verksamhet ska göra skillnad. En sådan bör fånga de viktigaste kausala antagandena om hur vi som organisation kan föda in evidens hos våra huvudsakliga tänkta användare.

Utgångspunkter

Erfarenheter från våra föregångare, internationella systerorganisationer och vår egen initiala verksamhet ger EBA en förståelse av hur vår omgivning är beskaffad och hur vi som organisation kan påverka denna miljö. Några av dessa insikter och antaganden som ligger till grund för vår förändringsteori är att:

Regeringens behov av kunskap, och de praktiska möjligheterna att ta fram kunskap, varierar mellan politikområden. Alla politikområden har sina särskilda utmaningar. Till biståndets utmaningar hör att det är både komplext och komplicerat. Det svenska biståndet har verksamhet som motsvarar samtliga statliga utgiftsområden samt inom civilsamhälle och privat sektor. Verksamheten bedrivs i en mängd olika länder. Målgrupperna för verksamheten sammanfaller inte med finansiärerna vilket omöjliggör den ”automatiska” utvärdering som sker när väljare regelbundet brukar skattefinansierade tjänster. En biståndsaktör är sällan ensam finansiär av en verksamhet.

Regeringens kunskapsbehov kan bara delvis täckas av EBA. En regering har (skiftande) behov av kunskapsunderlag av såväl lång- som kortsiktig karaktär för att effektivt styra riket. I någon mening ska alla studier på något sätt kunna utgöra underlag i en beslutsprocess. EBA är bra positionerade för att utvärdera större reformer och anlägga olika perspektiv på konceptuella frågor. Enskilda projekt och program utvärderas lämpligast som del av genomförarorganisationernas egna ansvar för utvärdering och uppföljning.

Den huvudsakliga målgruppen har ett begränsat institutionellt minne. Som en effekt av rotationssystemet är målgruppen Regeringskansliet temporär och kunskap har svårt att ackumuleras.

EBA är litet, omvärlden vet mer och ibland också bättre än kommittén. Som en liten aktör i ett stort politikområde är det i praktiken omöjligt att rymma den kontext- och metodexpertis som skulle krävas för att internt i organisationen genomföra högkvalitativa studier av det svenska biståndet. Genom ett internationellt nätverk kan EBA i stället kontraktera denna expertis i konkurrens. När så är lämpligt författas rapporter även på kansliet och personalen kan därför behålla och utveckla såväl sak- som metodkompetens. Vid behov samarbetar EBA sektorsövergripande med andra aktörer i Sverige eller med systerorganisationer i andra länder.

Bredden i uppdraget ska speglas i bredd, inte spretighet. Bredden i den verksamhet som studeras måste speglas i det EBA gör. EBA kan därför inte enbart rikta in sig på några få delområden. Samtidigt skapar olika delområden och frågeställningar behov av anpassning till den situation som studeras, detta gäller form (både analyser och utvärderingar), metod, design, budget och processer. Med detta kommer en risk att göra verksamheten svår att förstå, svår att förklara, och svår att organisera. Därför är behovet stort av både en tydlig ramberättelse och en tydlig uppfattning om vad som anses utgöra kvalitet i den verksamhet som bedrivs.

En samling hypoteser i en logisk struktur...

Dessa, och några fler, antaganden om regeringens behov och EBAs möjligheter ligger till grund för de steg som gemensamt kan kallas EBAs teori (eller övergripande hypotes) om hur verksamheten bidrar till förändring (se bilaga). De antaganden som sedan görs i respektive steg är tagna som givna förutsättningar för aktiviteternas genomförande, men de allra flesta är testbara, och därför hypoteser. Somliga av dessa är interna hypoteser (som att EBA rekryterar rätt och kommunicerar effektivt) medan andra gäller utanför organisationen (som att regeringens styrning påverkar biståndets inriktning).

Många av de hypoteser som gäller omvärlden (effektiviteten i styrning, biståndets resultat) är också kärnan i EBAs utvärderingsuppdrag. Att med jämna mellanrum också pröva antagandena om den interna verksamheten, att direkt ifrågasätta de avgörande och känsliga noderna i vårt sätt att arbeta, är både viktigt och lätt att nedprioritera. Även om vi återkommande prövar de interna stegen (exempelvis genom att följa genomslaget av våra studier, efterfråga återkoppling på våra processer och genom intern självvärdering) så kan detta utvecklas för att bättre få, förstå och omhänderta återkoppling på det vi gör. Det är därför hjälpsamt med en struktur som tydliggör, såväl internt som externt, vilka antaganden som kan ses som mer eller mindre skakiga. Det bidrar till transparens och, tror jag, har en både lärande och ansvarsutkrävande funktion, som i detta fall inte nödvändigtvis står i motsatsförhållande till varandra. Förändringsteorin blir då inte bara en berättelse utan ett bra verktyg för verksamhetsutveckling.

Slutord, om användande

EBAs förändringsteori följer i stort det logiska ramverket, och utsätter sig därför för samma kritik, som att vara linjär och statisk. En sådan struktur kan ändå vara hjälpsam i ett politikområde där mycket är komplext, och där kanske ännu mer anges vara komplext när det i själva verket är komplicerat. Den huvudsakliga frågan blir inte om berättelsen ”är sann” utan om den bidrar till att tala om, främst för oss själva, vilka vi ”vill vara” och hur vi då behöver tänka kring vår verksamhet.

Dokumentet är sällan uppe för genomgång eller diskussion, så det formella användandet får anses begränsat. Nya ledamöter informeras om den tillsammans med övriga bärande dokument. På så sätt har den sedan den skrevs varit märkligt oförändrad. På ett annat sätt används den aktivt. Den reflekterar vårt organisatoriska tänkande och ett förhållningssätt i frågor som är utmanande i en verksamhet som EBAs. Sättet ledamöter och anställda pratar om EBA är fångat

i texten. Den hjälper oss att beskriva oss, förklara oss, och ibland försvara oss, genom att ge en logisk grund för varför EBA ser ut som EBA gör. Man kan tycka att den är felaktig, otillräcklig, eller för detaljerad. Vid en genomläsning vid författandet av denna not ser jag somligt som bör och kan justeras, och antaganden vi mer strukturerat bör pröva. Inte minst är nuvarande version starkt fokuserad på fysiska rapporter och mindre på pågående samtal (som både aktivitet och output). Men det är lite av tjusningen med att ha det svåra formulerat. Förhoppningsvis bidrar detta till att skärpa analysen och bidra till en bättre organisation, en bättre verksamhet och i förlängningen därför till ett bättre bistånd.

Bilaga: EBAs förändringsteori – Från Expertgrupp till bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck

Input	Antaganden
En expertgrupp med svensk ledande expertis på områdena bistånd, utveckling och utvärdering ...	UD har rekryterat en grupp som faktiskt är experter på relevanta området ...
... med relevanta resurser och tillsatt relevanta resurser.
... och oberoende ställning gentemot UD och Sida ...	Kanslichefen har rekryterat ett kansli som de facto har expertis på områden bistånd, utveckling, utvärdering och kommunikation.
... leder vid regelbundet återkommande möten ...	
... ett kansli med expertis inom utvärdering, bistånd, utveckling, metod ...	
... samt kommunikation och överföring av kunskap till beslutsfattare.	

Aktiviteter – första ordningen	Antaganden
Expertgruppens kansli ges av expertgruppen i uppdrag att arbeta med Omvärldsbevakning och dialog med policymakers och det svenska biståndets aktörer ...	Kansliet följer expertgruppens direktiv och styrsignaler.
... samt att arrangera dialog med forskare och andra experter ...	EBA och kansliet samtalar med personer i biståndet och inom forskningen som besitter kunskap av värde för att utveckla biståndet.
... som ger kunskap om vilka viktiga frågor eller problem som bör belysas och besvaras för att biståndet ska fungera effektivt ...	EBA arrangerar mötesplatser som engagerar och intresserar forskare och praktiker.

Aktiviteter – första ordningen	Antaganden
... vad som fungerar, när, hur, varför i svenskt bistånd ...	Det finns ett intresse bland forskare och praktiker för att mötas.
... om flaskhalsar och ineffektivitet ...	EBA:s kansli har förmågan att arbeta fram förslag på studier av relevans för svenskt bistånd.
... samt medel- och låginkomstländers mångdimensionella utvecklingsprocesser.	
EBA deltar på så sätt aktivt i och är medskapande till det svenska samtalet om bistånd, forskning, utvärdering och utveckling.	

Aktiviteter – andra ordningen	Antaganden
Dialog och omvärldsbevakning	Förhållandevis öppna anbudsinbjudningar är mer attraktiva för kvalificerade utvärderare och forskare.
... tillsammans med att anbudsfrågor och call baseras på ett fåtal centrala utvalda frågeställningar eller syften ...	En högre grad av frihet för forskaren/ utvärderaren ger bättre studieförslag.
... med en hög grad av frihet vid utarbetade metod och tillvägagångssätt ...	EBA lyckas identifiera ledande forskare, utvärderare och experter.
... och som riktas till ledande forskare, utvärderare och experter ...	EBA:s villkor är attraktiva eller åtminstone rimliga för forskare och experter.
... stärker förutsättningarna för upphandlingar och utlysningar av utvärderingar och studier av hög kvalitet ...	Mer öppna förfrågningar möjliggör en högre grad av innovation.
... samt att högkvalitativa förslag på studier sänds in till EBA ...	Forskare och experter vet om att de kan skicka in förslag till EBA.
... eller kan arbetas fram i dialog med forskare och andra experter.	

Aktiviteter – tredje ordningen	Antaganden
Förslagen resulterar i trovärdiga, rättvisande och oberoende ...	Expertgruppen antar de studieförslag som kansliet föreslår.
... utvärderings-, forsknings-, kartläggnings- och analysprocesser ...	EBA arbetar på rätt sätt med att utvärdera förslag vid anbudsinbjudningar samt andra inskickade förslag.
... eller med fokus på att syntetisera befintlig kunskap ...	Studier som genomförs med integritet blir mer rättvisande.
... som genomförs med integritet ...	Ett arbetssätt utifrån bredden av vetenskapliga metoder, epistemologier och discipliner ökar EBAs legitimitet bland målgrupper.
... av forskare, utvärderare eller kansliets personal ...	EBAs referensgrupper har medlemmar med förmåga att bedöma (och överföra tankar och synpunkter om) kvalitet i studier och utvärderingar.
... utifrån bredden av vetenskapliga metoder, epistemologier och discipliner ...	Personer i EBAs målgrupper deltar i referensgrupperna.
... vilket bidrar med processlärande ...	Referensgruppsarbetet uppfattas av referensgruppsmedlemmarna som varande av hög kvalitet.
... också i EBAs referensgrupper där utvärderare, forskare och praktiker möts ...	
... och säkerställer kvalitet, trovärdighet, legitimitet och insyn i EBAs studier och processer.	

Outputs – första ordningen	Antaganden
Studierna genererar ny och bättre kunskap om svenskt bistånd ...	EBAs referensgruppsarbete fungerar som en mekanism för kvalitetssäkring av studier och utvärderingar genom att författare lyssnar på eller beaktar referensgruppens synpunkter och råd.
... dess resultat och genomförande ...	
... om internationellt bistånd i allmänhet ...	
... samt utveckling (för människor som lever i fattigdom och förtryck) ...	

Outputs – första ordningen	Antaganden
... på områden av relevans för svenskt bistånd.	

Outputs - andra ordningen	Antaganden
Studierna materialiseras i rapporter, working papers och ...	Expertgruppen beslutar att rapporterna ska publiceras.
... sammanställningar av nya biståndsrelevanta avhandlingar (DDBer), som ...	Studier avbryts inte i förtid. Svenska doktorander fokuserar på frågor av relevans för svenskt bistånd.

Outputs - tredje ordningen	Antaganden
Rapporterna presenteras och diskuteras vid seminarier ...	Studiernas viktigaste målgrupper vill och kan delta vid arrangerade seminarier, workshops, dragningar,
... workshops och separata och anpassade dragningar för huvudmålgruppen UD	EBA använder kommunikationskanaler som passa målgrupperna.
... och för Sida och andra biståndsaktörer i Sverige, ambassader, partners och Sveriges Riksdag ...	
... kunskapen sprids även via Sociala medier, briefs, bloggar, podcasts samt egen Youtubekanal.	

Outcomes – första ordningen	Antaganden
Spridningsaktiviteterna ger genomslag i offentlig debatt och opinion ...	UD efterfrågar och har behov av separata dragningar.
... en ökad kunskap i svensk biståndsprofession ...	EBA når rätt personer vid inbjudan till seminarier.
... vilket möjliggör bättre dialog mellan den svenska biståndsprofessionen och forskarsamhället ...	De sociala medier EBA använder är anpassade till

Outcomes – första ordningen	Antaganden
... samt ett mer effektivt ansvarsutkrävande från medier, allmänhet och civilsamhälle.	och används av EBAs målgrupp
Outcomes – andra ordningen	Antaganden
Rapporterna och spridningsaktiviteterna möjliggör instrumentellt (kortsiktigt, processnära) samt konceptuellt lärande (långsiktigt stärkt kunskap och förståelse) bland anställda i den svenska biståndssektorn bland policymakers, anställda i biståndssektorn och hos partners.	Lärande från forskning och utvärdering sker ibland på en instrumentell, kortsiktig och processnära nivå men framförallt konceptuellt genom långsiktigt stärkt kunskap och förståelse.
Outcomes – tredje ordningen	Antaganden
Lärande samt tillvaratagande på olika nivåer möjliggör i sin tur genomslag i strategier och policy ansvarsutkrävande gentemot beslutsfattare i biståndet.	Systemet förmår de facto att omvandla nya idéer och impulser till nytt eller förändrat bistånd. EBA tar fram kunskap som har bäring på befintliga strategier och policy. Studier och utvärderingar levereras vid en tidpunkt då de kan tas tillvara vid framtagande av ny strategi.

Impact – första ordningen	Antaganden
Lärande, genomslag i policy samt ansvarsutkrävande gentemot biståndet ger nya och bättre beslut om biståndet och dess genomförande på alla nivåer i systemet, på UD, på Sida, Ambassader, i civilsamhället, i riksdagen bland politiker (av alla färger) och tjänstemän.	UD:s styrning genom strategier påverkar biståndets inriktning. Sidas styrning av partners påverkar dessas biståndsinsatser.

Impact – andra ordningen	Antaganden
Nya och bättre beslut ger ett förbättrat svenskt bistånd i form av ökad biståndseffektivitet, bättre hållbarhet, långsiktiga resultat, högre relevans, stärkt inre effektivitet samt en högre grad av value for money under de biståndspolitiska målen och politiken för Global utveckling.	Besluten (på olika nivåer) i det svenska biståndssystemet inklusive förändrad policy påverkar biståndets inriktning och genomförande.

Impact – tredje ordningen	Antaganden
Detta ger ett bidrag till bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.	Bistånd har en förmåga att påverka människors levnadsvillkor.

EBA följer på ett systematiskt sätt upp den egna verksamheten ...

... och kan på så sätt omforma tidigare erfarenheter, nya kunskaper och lärdomar till nya och bättre processer, rapporter och seminarier till gagn för svenskt bistånd.

Mellan radikalt och realistiskt: biologisk mångfald, transformation och utvecklingsamarbete

Tilman Hertz¹

Hur kan utvecklingsaktörer, som Sida, utveckla förändringsteorier som är tillräckliga för en globaliserad värld där de utmaningar vi står inför är allt mer sammankopplade? I det här kapitlet utforskar jag denna fråga med fokus på en av dagens viktigaste globala utmaningar – den snabba förlusten av biologisk mångfald.

I den första delen av texten beskriver jag det betydande arbete som utvecklats av IPBES (FN:s forskarpanel för biologisk mångfald och ekosystemtjänster) och andra aktörer, som beskriver de utmaningar vi står inför. Jag formulerar tre frågor, med fokus på utvecklingsaktörernas potentiella roll för att stödja eller främja den omvandling som behövs för att inte bara nå målen för biologisk mångfald utan de globala målen (SDGs) i allmänhet.

Den efterföljande diskussionen bygger på ett rundabordssamtal med ledande internationella experter som organiserades av EBA i februari 2022. De viktigaste slutsatserna från det samtalet presenteras i den andra delen av kapitlet.

Både den första delen och rundabordssammanfattningen diskuterar några av de viktigare val som Sverige som biståndsgivare står inför. Jag hoppas att texten kommer att ge användbara insikter i arbetet

¹ Texten är översatt från engelska av Númi Östlund. Originaltexten är publicerad av EBA under titeln: *Between Radical and Realistic: Biodiversity, Transformation and Development Cooperation*.

med att utveckla en övergripande förändringsteori för hur man kan stödja skyddet av biologisk mångfald. Men jag hoppas också att kapitlet kan bidra när man överväger hur man kan stödja en mer transformativ förändring i allmänhet.

Att länka samman fattigdomsbekämpning, biologisk mångfald och de globala målen

De senaste decennierna har vi sett uppkomsten av globala och komplexa utmaningar, som till exempel förlusten av biologisk mångfald, klimatförändringar och ökenspridning. Misslyckandet med att ta itu med dessa utmaningar förklarar också delvis varför världen inte har nått det övergripande målet att utrota fattigdomen. Förekomsten av undernäring och hunger är ett tecken på att världen är långt ifrån att utrota fattigdom – en situation som den nuvarande covidpandemin förvärrat avsevärt (FAO 2021).

Som en del av en lång process av internationellt samarbete är det senaste ramverket för att ta itu med dessa utmaningar de globala målen, som FN:s generalförsamling beslutade 2015 med målet att nå dem till 2030. De globala målen bygger på ett erkännande att fattigdom inte kan lösas på ett siloliknande sätt utan måste hanteras inom det bredare globala hållbarhetsarbetet.

De globala målen är sammanlänkade och komplexa: holistiska angreppssätt är nödvändiga om vi ska lyckas i våra ansträngningar mot hållbarhet. Vårt arbete med biologisk mångfald är en del av det arbetet. Att ta itu med frågor som rör biologisk mångfald kan inte göras utan att till exempel ta upp frågor som rör fattigdom samtidigt som man bygger på principer om jämställdhet och mänskliga rättigheter.

Arbetet med biologisk mångfald är inte bara kopplat till mål 14 (Hav och marina resurser) och 15 (Ekosystem och biologisk mångfald) utan till alla målen. Aichi-målen, föregångarna till de nya

post-2020 målen för biologisk mångfald, uppfylldes i stort sett inte.² Det är för närvarande oklart om de globala målen kommer att drabbas av samma öde som Aichi, men evidensen pekar mot det (Sustainable Development Goals Report, 2021).³

Nio år före den deadline som världen har satt för att nå de globala målen, och ett år innan det globala samfundet ska besluta om ett globalt ramverk för biologisk mångfald (GBF) post-2020, är det avgörande att ompröva utvecklingssamarbetets roll.

Detta kapitel har två delar. En första del börjar med att introducera en serie spänningar och koncept som definierar några avgörande frågor för utvecklingsaktörer när de konceptualiserar sin roll i den transformation som behövs för att nå målen för biologisk mångfald efter 2020. Därefter formuleras tre strategiska frågor för utvecklingssamarbetet.

Kapitlets första del låg till grund för rundabordsamtalet som genomfördes i februari 2022. Den andra delen av texten sammanfattar de viktigaste insikterna från den diskussionen och formulerar preliminära rekommendationer för de aktörer inom utvecklingssamarbete som har i uppdrag att utforma en förändringsteori.

Spänningar: tematisk vs systemisk, direkt vs indirekt, lokal vs global

För att ompröva utvecklingssamarbetets roll är det bra att definiera ett antal ”spänningsfält” inom vilket det globala utvecklingssamarbetet i världen verkar. De som beslutar om program för utvecklingssamarbete måste först välja mellan en **”tematisk”** eller

² De 20 Aichi-målen antogs vid en CBD-konferens i Nagoya (Japan) 2010 och var avsedda att ta itu med den globala biologiska mångfaldskrisen, som en del av en ”Strategisk plan för biologisk mångfald” för åren 2011–2020. För mer info se: <https://www.cbd.int/sp/targets/>

³ <https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2021.pdf>

en **”systemisk”** inriktning. I denna spänning ligger frågan om vi står inför en kris för biologisk mångfald som kan åtgärdas genom att utforma riktade, tematiska, program för biologisk mångfald. Eller om det är så att det inte är möjligt att isolera vårt arbete med biologisk mångfald, och fokus bör ligga på sammanflätningen av ämnet biologisk mångfald med olika andra områden. Det första utkastet till den nya post-2020 GBF (CBD 2020) beskriver situationen så här:

”Ramverket är ett grundläggande bidrag till genomförandet av 2030 års agenda för hållbar utveckling. Samtidigt kommer framsteg mot hållbara utvecklingsmål att bidra till att skapa de förutsättningar som krävs för att implementera ramverket.”

Men vad och hur ska man då prioritera? Och hur säkerställer man att det som prioriteras är det mest effektiva?

Det här introducerar en andra spänning, som inte bara handlar om svårigheten att prioritera utan om vad utvecklingssamarbetet faktiskt har mandat att göra. Oavsett om utvecklingssamarbetet arbetar tematiskt eller systemiskt, hur långt kan (eller bör) det gå för att ta itu med grundorsakerna till ett problem? Fråga lyfts också i IPBES *Global Assessment Report* från 2019. Här skiljer man på **”direkta”** och **”indirekta”** drivkrafter. Det är uppenbart att det i det långa loppet inte räcker med att *bara* fokusera på effekterna av direkta drivkrafter, som att anpassa en viss livsmiljö till klimatförändringar, eller att utveckla alternativa försörjningssystem för att minska exploateringen av en viss resurs. Sådana problem orsakas ytterst av indirekta drivkrafter som till exempel globala konsumtionsmönster. För att använda kausal terminologi kan man säga att direkta drivkrafter är en *effekt* av indirekta drivkrafter. Implicit i denna argumentation är att tematiska och systemiska portföljer måste redogöra för och ta itu med såväl direkta som indirekta drivkrafter. Men om utvecklings

samarbetet skulle ta itu med dessa, så kan detta kräva insatser på olika administrativa och geografiska skalor som möjligen går utöver vad utvecklingssamarbetet har mandat att göra.⁴

Slutligen, även om ett **”lokalt”** problem kan ha komplexa indirekta drivkrafter, förvärras denna komplexitet när man hanterar **”globala”** kollektiva nyttigheter, såsom klimatet, ozonskiktet, hav och biologisk mångfald (som ett aggregat). När det gäller globala kollektiva nyttigheter tenderar de indirekta orsakerna att vara mer mångsidiga och mångfacetterade, och en mängd olika aktörstyper kan behöva inkluderas. Många forskare framhåller att traditionellt nord-sydsamarbete som fokuserar på tillhandahållande av kapacitetsuppbyggnad och finansiella resurser kanske inte är det mest lovande tillvägagångssättet för att hantera globala kollektiva nyttigheter (Kaul 2015, Scholz och Kaul 2013; Mordasini 2012).

I praktiken fokuserar utvecklingssamarbetet – i varierande grad – på både tematiska och systemiska frågor, och tar upp både direkta och indirekta drivkrafter, genom att ta tillvara olika verktyg. Det kan till exempel vara genom riktade tematiska portföljer samt integrering av tematiska frågor i all verksamhet. Dessutom ser vi att olika instrument och mekanismer används för att ta itu med lokala respektive globala kollektiva nyttigheter. Som ett exempel kanaliseras stöd till åtgärder för biologisk mångfald inte enbart via bilateralt bistånd utan också via globala mekanismer, såsom det globala BIOFIN-initiativet.⁵

⁴ Till exempel, om utvecklingssamarbete från land A vill stödja land B i att ta itu med direkt exploatering av resurser inom något område, kan det visa sig att det bästa sättet att göra det vore att ta itu med konsumtionsmönster i land C – vilket kan vara svårt för ett utvecklingssamarbete från land A.

⁵ <https://www.biofin.org/>

Att omvärdera utvecklingsarbetet?

I ljuset av Aichis begränsade framgång och vid en tidpunkt då världen kommer att ingå en ny post-2020 GBF är det lägligt att ompröva hur utvecklingsarbetet fungerar. Vad skulle ”omvärdera” betyda? Konkret skulle det innebära att reflektera över vilket modus operandi som kan vara bäst lämpat för att 1) nå målen för biologisk mångfald efter 2020, samtidigt som man 2) erkänner att utvecklingsarbetet verkar mitt i de spänningsfält som identifierats ovan. Naturligtvis måste en sådan omvärdering baseras på de principer som anges i Parisdeklarationen (2005) samt Accra Agenda for Action (2008).

Ett framträdande exempel på en sådan ”omvärdering” finns i OECD:s Development Co-Operation Report (2020). Som en del av rapporten argumenterar Kaul (2020) för en ny arkitektur för internationellt samarbete bestående av tre pelare. För det första bör de befintliga arrangemangen för bilateralt eller regionalt utvecklingsbistånd behållas. För det andra skulle det finnas en ny pelare inriktad på att tillhandahålla globala kollektiva nyttigheter. Dessutom skulle en tredje pelare säkerställa omedelbart och avgörande stöd till både länder och globala kollektiva nyttigheter i kris. Hon noterar,

”Skapandet av en sådan stativformad arkitektur med dessa tre pelare skulle vara en politisk handling som hänger med i verkligheten och skapar ett system som passar för att möta de olika typer av globala utmaningar som vi står inför idag.”

Att skilja medel för traditionellt, bilateralt eller regionalt utvecklingsbistånd från medel för globala kollektiva nyttigheter, hävdas det, kan vara ett lovande sätt att mer effektivt ta itu med indirekta drivkrafter och att utforma lämpliga och effektiva mekanismer för hantering av globala kollektiva nyttigheter. Amland (2021) sammanfattar:

”Dynamiken som driver effektivt bistånd och globala investeringar i gemensamma nyttor kan skilja sig åt. Ibland tar effektiva insatser för att utrota fattigdom inte hänsyn till ”större” globala frågor. I andra fall kan globala kollektiva nyttigheter levereras snabbare genom att sätta pengar i arbete i länder som inte definieras som mottagare av officiellt utvecklingsbistånd (ODA). Med andra ord kan både bistånd och globala offentliga investeringar bli effektivare om deras mandat var mindre sammanflätade.”⁶

En sådan omvärdering bör naturligtvis beakta tidigare erfarenheter: Vilka materiella tillvägagångssätt har fungerat, vilka hinder har uppstått och vilken typ av instrument har fungerat – och vilka har det inte?

Den här frågan kan utforskas genom att diskutera tre frågeställningar som specifikt fokuserar på biologisk mångfald.

Vad prioriterar utvecklingsaktörer inom området biologisk mångfald? Vilka hävstångspunkter kan maximera den transformativa potentialen?

Begreppen ”hävstångspunkt” och ”hävstång” kommer ursprungligen från området systemanalys (Meadows 2008). Hävstångspunkter avser platser, eller nyckelpunkter, för att ingripa i ett system i syfte att omvandla det. En kraftfull hävstångspunkt är till exempel en punkt där en liten förändring har en exceptionellt stor effekt på ett system, medan en svag hävstångspunkt är en där en stor förändring endast har liten effekt på systemet. Hävstångspunkter är olika, finns på olika nivåer och har inga specifika ”omfattningar” eller ”aktörer” i åtanke.

⁶ <https://www.development-today.com/archive/dt-2021/dt-7--2021/norads-test-balloon-separate-funding-for-global-public-goods-from-aid> – Amrand drar nytta av en rapport utarbetad av Nikolai Hegertun för Norad med titeln “Aid and global investments: What is the next step for development cooperation?”.

Internationella institutioner, nationella regeringar, utvecklingsaktörer, civilsamhället eller akademien kan rikta in sina insatser mot dem (likväl kan individer, för den delen).

O'Brien och Sygna (2013) menar att hävstångspunkter kan kartläggas i tre sfärer: en praktisk sfär (till exempel praktiska interventioner som tekniska lösningar på ett problem eller förändring av beteenden), en politisk sfär (system och strukturer som påverkar den praktiska sfären) och en personlig sfär (tro, värderingar, världsbilder och paradig som påverkar hur vi ser system).

Vissa hävdar att mycket av vår uppmärksamhet och våra ansträngningar har gått till hävstångspunkter som ligger i den praktiska och/eller den politiska sfären. Eller att vi försöker anpassa dessa två sfärer samtidigt som vi – utan tvekan – inte har ägnat tillräcklig uppmärksamhet åt hävstångspunkter i den personliga sfären, som avgör vår hela förståelse av system (O'Brien 2019). En framgångsrik omvandling av ett system kan faktiskt kräva att vi först överskrider hela det sätt vi förstår systemet på.

Det skulle till exempel innebära att vi går bortom vårt dominerande sätt att uppfatta "natur", där naturen huvudsakligen uppfattas som en resurs. Det skulle i sin tur göra det möjligt att ompröva vår interaktion med den. När vi håller fast vid den givna, nuvarande förståelsen av ett system, lyder argumentet, kan vi i bästa fall hoppas på att köpa lite tid och skjuta upp den nödvändiga transformationen medan vi fortsätter som vanligt (Stengers 2014). Tvärt emot vad många tror är en förändring av värderingar, paradig och världsbilder verkligen svårt och komplext, men kanske inte nödvändigtvis omöjligt. Som Meadows (1999) noterar:

”Man kan säga att paradig är svårare att ändra än något annat i ett system, och därför borde detta objekt vara lägst på listan [...] Men det finns inget fysiskt eller dyrt eller ens långsamt i processen för paradigförändring. Hos en enskild individ kan det hända på en millisekund. Allt som krävs är ett

klick i sinnet, ett fall av fjäll från ögonen, ett nytt sätt att se. Hela samhällen är en annan sak – de motstår utmaningar mot sitt paradigms hårdare än de motstår något annat. Så hur ändrar man paradigmet? [...] I ett nötskal, du fortsätter att peka på anomalierna och misslyckandena i det gamla paradigmet, du fortsätter att vara där, och tydligt och med försäkran från det nya, placerar du in människor med det nya paradigmet på platser med offentlig synlighet och makt. Du slösar inte tid med reaktionärer; snarare arbetar du med aktiva förändringsagenter och med den stora gruppen av människor som är fördomsfria.”

För området biologisk mångfald identifierar IPBES Global Assessment-rapport (2019) åtta viktiga hävstångspunkter:

- möjliggöra **visioner om ett gott liv** som inte innebär en ständigt ökad materiell konsumtion;
- minska den **totala konsumtionen och avfallet** genom att ta hänsyn till befolkningsökning och konsumtion per capita på olika sätt i olika sammanhang;
- släppa lös **värderingar och åtgärder**, till exempel utvidga ansvarsnormer till att omfatta effekter relaterade till konsumtion;
- ta itu med **ojämlikheter** relaterade till inkomst och kön;
- främja **rättvisa och inkludering i bevarandet**, till exempel genom att säkerställa en rättvis fördelning av fördelar som uppstår genom användningen av bevarandebeslut;
- ta itu med socioekonomiska-miljöinteraktioner som ger negativa **externa effekter** (direkt eller på avstånd, så kallade telekopplingar);

- se till att **teknik, innovation och investeringar** har positiva effekter på global skala (och inte bara lokalt);
- främja utbildning, kunskapsgenerering och -delning, särskilt med avseende på inhemska och lokala kunskaper om natur, bevarande och hållbar användning.

Hävstångspunkter har associerade ”hävstänger”. Det är insatser som kan aktivera hävstångspunkterna i syfte att låta dem utveckla sin transformativa potential. Med andra ord, om hävstångspunkter uppfattas som de platser i ett system man bör fokusera på, är hävstången de element som kan aktivera en hävstångseffekt. IPBES Global Assessment-rapport (2019) identifierar fem av dessa (som kan vara ömsesidigt förstärkande): (1) incitament och kapacitetsuppbyggnad för att främja miljöansvar, (2) samordning mellan sektorer och jurisdiktioner, (3) förebyggande åtgärder för att undvika, mildra och åtgärda försämringen av naturen, (4) anpassat beslutsfattande för att fatta beslut som är hållbara i en lång rad scenarier och (5) stärka miljölagstiftningen och dess genomförande.

Utan tvekan är alla hävstångspunkter viktiga. Men utifrån erfarenheterna av att arbeta mot Aichi under de senaste tio åren, finns det några hävstångspunkter som bör förtjäna särskild uppmärksamhet? Vad mer är, eftersom det märks att många av de hävstångspunkter som IPBES identifierar går utanför området för biologisk mångfald i sig: Vem ska man arbeta med, med tanke på att tillvägagångssätten och mekanismerna för arbetet med lokala eller globala kollektiva nyttigheter skiljer sig åt? Slutligen, är listan över motsvarande hävstångspunkter komplett eller saknas det viktiga punkter som har dykt upp under de senaste åren?

Hinder för genomförande: Det särskilda fallet med politisk inkonsekvens

Men är de mest kraftfulla hävstångspunkterna nödvändigtvis de som utvecklingssamarbetet bör prioritera? Vad hindrar, i praktiken, användningen av hävstänger för att utnyttja den transformativa potentialen hos sådana hävstångspunkter? Utvecklingssamarbetet

ställs ofta inför hinder som antingen leder till att utveckling och implementering av hävstänger inte är hållbar, eller att det står i direkt motsägelse till vad som är på plats. Hindren för implementering är många, och en färsk publikation av Koh, Ituarte-Lima och Hahn (2021) identifierar de som länderna själva rapporterade vara av stor betydelse vid implementeringen av Aichi. Dessa sträcker sig från hinder som är relaterade till svårigheten att definiera resultatmätt, till de som handlar om uppföljning, bristande institutionell kapacitet och inkonsekventa policyer, för att bara nämna några.

Hinder relaterade till resultatmätt och uppföljning har endast delvis åtgärdats i utkastet till den nya post-2020 GBF (se till exempel Birdlife, WWF och IUCNs reaktioner på det första utkastet). Dessutom har hinder relaterade till policyinkonsekvens identifieras av Global Biodiversity Outlook 5 (GO5, 2020) som ett särskilt problemområde. GO5 pekar särskilt ut skadliga statliga subventioner för jordbruk, fossila bränslen och fiske. Tidigare försök (som en del av Aichi Target 3) att fasa ut skadliga subventioner har inte haft önskad effekt.⁷ Förra året betonade generalsekreteraren för CBD, Elizabeth Maruma Mrema, att regeringar världen över varje år tillhandahåller sådana subventioner motsvarande häpnadsväckande 345 miljarder USD.⁸ I närvaro av dessa är det tveksamt om, till exempel, en kapacitetsutvecklingskampanj för hållbar förvaltning av fiskbestånd kan aktivera avsedd hävstångspunkt för att få önskad och bestående effekt. Det är ett tydligt exempel på konflikten mellan den praktiska och den politiska sfären, och visar vikten av att ha både direkta (resursutnyttjande) och indirekta drivkrafter (subventioner) i åtanke. Det första utkastet till post-GBF (CBD 2020) förespråkar hävstänger av typ (2), särskilt en strategi för ”samstämmig styrning”:

⁷ <https://www.cbd.int/aichi-targets/target/3>

⁸ <https://www.theguardian.com/environment/2021/may/02/redirect-harmful-subsidies-to-benefit-planet-un-urges-governments-aoe>

”Genomförandet av det globala ramverket för biologisk mångfald kräver integrerad styrning och tillvägagångssätt för samstämmig styrning för att säkerställa politisk koherens och effektivitet, politisk vilja och erkännande på högsta förvaltningsnivå.”

Argumentet är att en samstämmighet kan säkerställa en anpassning mellan den praktiska och den politiska sfären. Det kan göra initiativ som syftar till att bevara den biologiska mångfalden mer hållbara. Begäran om en sådan samstämmighet riktar sig dock lika mycket till utvecklade länder, vilket är vettigt om man siktar på att ta itu med viktiga indirekta drivkrafter, till exempel internationella konsumtionsmönster. Detta pekar på behovet av att tänka bortom dikotomin mellan utvecklings- och utvecklade länder. Men då ger sig utvecklingsarbetet in på arenor där det kanske inte har mandat eller handlingsutrymme. Det kan uppfattas som att det istället ligger inom den politiska/strukturella sfärens domän och är uppgifter för politiska aktörer på minister- eller regeringsnivå.

Frågor som skadliga subventioner och brist på politisk samstämmighet ger upphov till är: Hur kan utvecklingsarbetet stödja minister- och regeringsnivåerna (deras egna och de från utvecklingsländerna) i strävan efter internationell politisk samstämmighet? Handlar det om att bättre synkronisera aktiviteter mellan de som arbetar i såväl givarländer som utvecklingsländer, till exempel fokusera på områden som hållbara livsmedelskedjor i syfte att tillhandahålla alternativ till biodiversitetsskadande, subventionsstödd mat? Finansiera forskning för att bättre förstå indirekta drivkrafter? Öka verksamheten ”på hemmaplan” för att uppnå inrikespolitiskt samförstånd?

Men utöver det, vilken roll kan hävstångspunkter från den personliga sfären ha i denna process, med tanke på att dessa är ansvariga för hur man ser och förstår system? De är delvis ansvariga för hur den strukturella sfären manifesterar sig? I utkastet till den nya post-2020 GBF nämns vid sidan om ”en samstämmig politik” också

”ett samstämmigt samhälle”, som kan vara en lovande strategi för att anpassa alla tre sfärerna. IPBES ser tydligt en viktig potential i hävstångspunkter från den personliga sfären för att åstadkomma en sådan förändring. Detta utifrån vikten av hävstångspunkter som ”omfamna olika visioner om ett bra liv” eller ”släpp lös värderingar och handling”. Men vilken typ av förändringsagenter ska man fokusera på för att öka den inhemska och internationella politiska samstämmigheten?

Inslag i en framgångsrik förändringsteori: Hur bör utvecklingssamarbetet organisera sig och vilka instrument kan man dra nytta av?

Den tidigare diskussionen om de mest kraftfulla hävstångspunkterna och de huvudsakliga hindren för deras genomförande kulminerar i följande frågor: Vad betyder det för en förändringsteori? Och, därefter, hur bör utvecklingssamarbetet organisera sig? Behöver vi en stativformad arkitektur, som föreslagits ovan av Kaul (2020), eller finns det andra sätt? Och, beroende på den specifika arkitekturen, vilken blandning av instrument? Till exempel, vad är den rätta mixen mellan specifika tematiska portföljer och mainstreaming? För närvarande tycks integrering av biologisk mångfald vara det vanligaste instrumentet både för att fördjupa arbetet med biologisk mångfald inom utvecklingssamarbetet och för att anpassa verksamheten till post-2020 GBF. Ett exempel är den svenska regeringens beslut från 2020 om att Sida ska integrera biologisk mångfald i all verksamhet. Dessutom anses mainstreaming vara en självklar kandidat för att åstadkomma den nödvändiga politiska samstämmigheten som diskuterades i föregående avsnitt. Men det finns röster som efterlyser mer tydlighet avseende tillämpningen av detta arbetssätt. Ett färskt exempel är OECD som i ett arbetspapper om transformativ förändring noterar:

“behovet av att gå bortom att fokusera på integrering i enskilda projekt för att inkludera ett längre och mer systemiskt perspektiv [...] Att höja ribban för att stödja klimat- och hållbarhetsförändringar och inte bara värna miljön i enskilda projekt skapar intressanta utmaningar för mer traditionella sätt att använda mainstreaming.

Oron är att genom att helt enkelt integrera biologisk mångfald i alla verksamheter är det osannolikt att man kommer att kunna förverkliga de åtaganden som gjorts genom olika konventioner (vid sidan av andra svårigheter relaterade till exempelvis uppföljning). Verktøget för mainstreaming kan vara för passivt, mestadels baserat på en ”gör ingen skada”-logik. Mer kritiskt – även om det är något daterat – konstaterar Jerneck och Olsson (2008):

”Mainstreaming, som en process, kanske inte löser brinnande sociala, politiska och miljömässiga frågor. [...] Mainstreaming kan skapa motstridiga mål, förlust av politiskt försprång och metodologiska problem till följd av en överbelastning av diskursen. Som exempel är hållbar utveckling mer komplext än att göra utvecklingsprojekt ”gröna”, medan ojämlikhet mellan könen är mer komplext än den ofta förenklade ”jämsällldhetsintegreringen” av utvecklingsprojekt (Kabeer, 2005)”

Som en del av ett annat stycke sammanfattar Jerneck och Olsson (2010) att för den bredare omvandlingen till hållbarhet kan ett mainstreamingsynssätt missa tre centrala länkar inom hållbarhet: mellan natur och samhälle, mellan rika och fattiga och mellan tidigare och framtida samhällen. De avslutar med den provocerande slutsatsen att mainstreaming bara kan skjuta upp en nödvändig omställning till hållbarhet eftersom status quo behålls.

Är dessa kritiska uttalanden om integrering berättigade? Om bara delvis, hur konkret ska vi ”göra” mainstreaming för att undvika att ovanstående farhågor besannas samtidigt som vi utnyttjar metodens potentiella fördelar?

Vägen framåt...

De moment som diskuterats ovan – biologisk mångfald, hävstångspunkter, hävstänger, olika verksamhetsområden och en transformation mot hållbarhet – kan sammanföras i ett analytiskt ramverk (källa: Sida, Regeringsuppdrag om biologisk mångfald, tillgänglig på begäran från EBA).

Enligt detta ramverk kräver transformativ förändring ett fokus på alla sfärer samtidigt, genom att användning av olika hävstångspunkter och hävstänger. Den begreppsmässiga tydlighet som detta ramverk ger återspeglas dock sällan i praktiken av utvecklingsarbete. Att hitta en bra blandning bland spänningarna som formulerats ovan, och att vara så radikal som det är realistiskt möjligt kan vara ett steg i rätt riktning. Syftet med rundabordssamtalet EBA organiserade var att bidra till denna ambition.

Sammanfattning av rundabordsdiskussionen

”Man ska inte komplicera saker för nöjet att komplicera men man ska heller aldrig förenkla eller låtsas vara säker på sådan enkelhet där det inte finns någon. Om saker och ting varit enkla, skulle ryktet spridit sig” (Jacques Derrida)

Bakgrundstexten stimulerade en livlig diskussion bland deltagarna i rundabordssamtalet och citatet av Derrida (1988) som öppnar denna sammanfattning – även om det är taget lite ur sitt sammanhang – återspeglar en nyckelpunkt i samtalet: Frågan är komplex och rörig och det finns inga lätta eller snabba lösningar. Att försöka bli av med

denna komplexitet/stökighet genom att förenkla den, oavsett tillvägagångssätt, kan bara ge begränsade svar. Tvärtom måste vi omfamna frågan i dess fulla multisektoriella, transdisciplinära dimension, vilket kraftfullt påminde oss om den franske filosofen Edgar Morin (2007).

Det som framkom mycket tydligt i diskussionerna var att det inte är möjligt att ta itu med krisen för biologisk mångfald utan att inse att den är ouplösligt sammanflätad med många andra kriser. Således var deltagarna överens om att man inte kunde hoppas på att nå målen för biologisk mångfald post-2020 utan att samtidigt ta upp andra problem och vice versa. Detta lägger tonvikten på att hitta rätt konstellation av aktörer (utvecklingssamarbetet och andra) för att tillsammans kunna hantera de spänningar som identifierats ovan. Det är inom ett konkret och kontextspecifikt samarbetsarrangemang som en förändringsteori för utvecklingssamarbetet behöver ta form. Detta genom att beskriva hur den är tänkt att verka (hävstångspunkter och hävstänger) och hur den gör det (leveranssätt). I det följande försöker vi sammanfatta kärnan i diskussionen och identifiera framtida områden för vidare arbete.

Att kommentera de utmaningar som identifierats ...och lägga till nya

Deltagarna lyfte fram att utvecklingssamarbetet inte bara behöver lägga mycket tid och kraft på att samordna/samarbeta med andra aktörer. Situationen försvåras av att nationella och internationella system för biståndsförvaltning inte har utvecklats i samma takt som de utmaningar de är avsedda att ta itu med. Även om en förändring i diskursen uppenbarligen har ägt rum sedan 2015 (året som man kom överens om de globala målen) har detta inte återkommit i praxis: ODA-systemet (officiellt utvecklingsbistånd) anses olämpligt att hantera sådana globala utmaningar. En deltagare anmärkte att, slående nog, ingen hävstångspunkt/hävstång som identifierats av IPBES kan åtgärdas grundligt av ODA. Detta kan bero på att det,

som deltagarna observerade, kan finnas en tendens att hålla sig till befintliga institutioner. Många aktörer är oroade och tveksamma till att avskaffa systemet nu eftersom det kan vara svårt att inrätta ett annat (förmodat bättre) system. Särskilt med tanke på den geopolitiska maktdynamik som kännetecknar dagens globala politiska arenor, där bistånd i allt högre grad tenderar att ses som tjänande nationella intressen. Det noterades att biståndet faktiskt utvecklats från en fokus på fattigdomsbekämpning till att alltmer fokusera på hur det bäst tjänar givarnas nationella intressen. Det hävdades att utvecklingssamarbetet inte bara behöver tänkas om, utan att biståndets natur behöver tänkas om. Detta om vi ska kunna ta itu med den maktdynamik som manifesterar sig över de tre sfärerna och som hålls på plats genom att de kontinuerligt reproduceras genom vårt dagliga arbete.

En fråga som kanske inte diskuterades tillräckligt i den första delen av den här texten men som kom fram starkt vid flera tillfällen under diskussionen var att det finns ett behov av att komplettera ovanstående konceptualisering av uppgiften i termer av ”spänningsfält” med en mer rigorös definition av begreppet transformation. Annorlunda uttryckt behöver det finnas en tydlighet kring vilket perspektiv på transformation man har, då begreppet varierar ganska kraftigt mellan sammanhang och intressenter, se till exempel Linnér och Wibeck (2019).

Hur komplext det är främja transformationer varierar. Sektoriella eller partiella omvandlingar är av en annan karaktär än de som avser hela civilisationer, där den senare kräver ett ödmjukare förhållnings-sätt. Beroende på vilket perspektiv som antas kan intressenter ha olika uppfattningar om omfattningen, tidsskalorna och åtgärder som krävs för att transformation ska kunna ske. Vissa hänvisar huvudsakligen till inkrementella förändringar, till exempel med fokus på de praktiska/strukturella sfärerna för partiella transformationer. Andra eftersträvar djupgående, bestående och icke-linjära strukturella förändringar i ett system. Skillnader i perspektiv på transformation leder till skillnader i var man ska placera sig i de

spänningsfält som identifierats ovan. Det leder också till skillnader i vad man ska fokusera på, vilka drivkrafter man ska ta itu med, vilka mekanismer man ska ge stöd. Ett specifikt perspektiv på transformation definierar alltså vad som kan eller inte kan vara en framgångsrik hävstångspunkt. Det är därför viktigt att vara tydlig med vad som menas med transformation i en viss situation eftersom detta i sin tur kommer att definiera det särskilda förhållningssättet till transformation.

Denna mångfald av perspektiv och tillvägagångssätt för transformation och transformativ förändring innebär också, som deltagarna betonade, att vi inte bör uppfatta hävstångspunkterna/hävstångerna i IPBES-rapporterna som en ”ritning” för den biologiska mångfalden, och kopplat till den, en större hållbarhetskris.

Deltagarna var i stort också överens om att instrumentet för mainstreaming (som ett rent instrument för att inte skada, till exempel via ”safeguards”) kan vara ineffektivt eftersom det anses vara för passivt och inte ger några positiva incitament – och därmed inte uppfyller målet att utlösa eller realisera transformativ potential.

Slutligen noterades andra faktorer som ansågs hindra kollektiva åtgärder från att realiseras. Det handlar om osäkerhet om konsekvenser (av förlust av biologisk mångfald), olika vägval (till exempel var finns trösklar för oåterkalleliga förändringar) och åtgärder (konsekvenser av åtgärder som syftar till att hantera förlusten av biologisk mångfald).

Idéer och impulser för att möta dessa utmaningar – för utvecklingssamarbetet och bredare

En deltagare hänvisade till det berömda problemet med struktur/aktör som introducerades först av Anthony Giddens (1986). Giddens hävdade att strukturen reproducerades av aktören, samtidigt som den formar själva aktören. Den provocerande frågan ställdes om

vi behöver en direkt revolution eller om det kan finnas hopp om att åstadkomma transformation genom att främja ett förändrat aktörskap via nischade experiment, med hopp om att sedan skala upp framgångsrika experiment. Det finns tydliga exempel där det sistnämnda lyckats och man menar att utvecklingssamarbetet skulle kunna bidra till att skapa förutsättningar för aktörskap att utveckla sin transformativa potential. I diskussionen sågs just aktörskap som den viktigaste och mest kraftfulla hävstångspunkten för att nå målen för biologisk mångfald post-2020 samt för att bidra till den bredare omvandlingen mot hållbarhet.

Med hänvisning till den konceptuella inramning som introducerades i bakgrundsdokumentet blev frågan sålunda: Hur kan aktörskap främjas, och aktörer bemyndigas, över de tre sfärerna, det vill säga över de praktiska, strukturella och personliga sfärerna? I diskussionen antog deltagarna en bred definition av aktör, att aktörskap är lika mycket en egendom hos individer som hos organisationer eller stater. Det gör i sin tur att aktörer kan återfinnas i olika nivåer, lokalt, regionalt, nationellt och internationellt. Utvecklingssamarbetet återfinns vanligtvis på alla dessa. I det följande diskuterar vi några av de hävstänger som är avsedda att främja det aktörskap som lyftes upp i diskussionen.

Till exempel hävdade en deltagare att i bistånd på lokal nivå ses ämnet biologisk mångfald aldrig som skilt från bredare miljöhänsyn. Även om biståndet har **riktlinjer för handläggare** lokalt, är dessa sällan föreskrivande i en materiell bemärkelse (dvs. när det gäller att definiera konkreta resultat). Det är med andra ord partners som sitter i förarsätet. Detta är i linje med ett synsätt att se hävstångspunkter inte som en ritning, utan snarare som ett gränsobjekt som syftar till att kickstarta diskussioner. Att i deltagande processer utforska hur partners uppfattar systemet och därmed identifiera de mest kraftfulla interventionspunkterna. Detta, säger argumentet, kan främja handlingskraft och potentiellt ge aktörers inflytande i alla sfärer. Samtidigt framhölls att det finns ett behov av att stärka förmågan hos policy- och programhandläggare på plats. Bättre verktyg och förhållningssätt för att tänka och genomföra projekt systemiskt

måste utvecklas. I detta sammanhang argumenterade en deltagare för att utvecklingsaktörer bör engagera sig närmare i några av Michael Quinn Pattons verk, till exempel principbaserad utvärdering (Patton 2017).

Intressant nog, medan många kritiska röster dök upp när det gäller verktyget för mainstreaming, identifierade deltagarna också några positiva aspekter, särskilt utifrån det svenska regeringens uppdrag till Sida att integrera biologisk mångfald i all verksamhet. Konkret genererade själva **processen att rapportera** om uppdraget en systemisk syn, och gav värdefull information för att utveckla ett systemansats. Men lika viktigt var att det behövde finnas strukturer på plats som skulle möjliggöra iterativt **lärande och flexibilitet** (förmåga att hantera även oförutsedda händelser) på grundval av en sådan rapportering. Detta var något som – även om det är mycket närvarande i diskursen – fortfarande är svårt att genomföra i praktiken. Slutligen, under diskussionen dök idéer upp som skulle kunna hjälpa till att ”stärka” instrumentet för mainstreaming med avseende på de brister som identifierades i föregående avsnitt och i bakgrundsdokumentet. Deltagarna argumenterade för att instrumentet skulle hanteras aktivt och att det skulle kompletteras med utbildningar, tydliga handlingsplaner, lärande och liknande. På så sätt skulle mainstreaming inte bara behandlas som ett verktyg för att kontrollera att bistånd ”inte skadar” den biologiska mångfalden utan har potential att bidra till transformation.

Deltagarna noterade dock att det behövdes mer, särskilt när man tar itu med bristande politisk samstämmighet som kännetecknas av komplexa indirekta drivkrafter bortom nationella gränser. De lyfte fram flera hävstänger, som att förbättra beslutsfattande kapacitet genom att genomföra specifika studier, intensifiera dialogen med andra aktörer inom utvecklingsområdet och att utveckla/förbättra mekanismer för att öka politisk samstämmighet. Vi kommer att presentera dem i tur och ordning.

Specifika studier behövs i ljuset av de kontroverser kring begreppet transformation och transformativ förändring som identifierades i föregående avsnitt. Skillnader i förståelsen av transformation kan minskas genom styrningsmetoder som är integrerande, inkluderande, informerade och adaptiva, vilket noteras av IPBES (2019). Hur man bäst navigerar mångfalden av förståelser av termen är dock fortfarande outforskat. Således uppmuntrade deltagarna studier som empiriskt kartlägger nuvarande praxis för bistånd i de olika sfärer som diskuteras i den första delen av kapitlet. Detta skulle kunna bidra till, hävdades det, att få en bättre uppfattning om vilken typ av idéer om transformation särskilda program eller initiativ har. Sådan kunskap skulle kunna användas som underlag för en diskussion mellan biståndet och andra aktörer inom utvecklingsområdet, i syfte att öka den samlade samstämmigheten mellan program och insatser.

Ett annat förslag som diskuterades var att intensifiera dialogen med relevanta intressenter för att nå aktörer som faktiskt har mandat inom områden där biståndet inte har det. Dessa aktörer kan vara det egna landets diplomater, nationella och internationella företag, representanter från utbildningssystem etc. Deltagarna uppmanade dessutom aktörer inom biståndet (inom området biologisk mångfald) att se bortom miljödepartement i syfte att intensifiera dialogen med andra aktörer. Och utöver det, som en deltagare noterade, skulle man kunna intensifiera dialogen med internationella organ som IPBES eller CBD för att driva på för att inkludera fler samhällsvetenskaper och humaniora i de stora globala utvärderingsprojekten. Detta skulle möjliggöra en bättre hantering av den tvärvetenskapliga dimensionen där förlust av biologisk mångfald flätas samman med andra problem.

En sak som starkt lyftes i diskussionen var behovet av att inrätta effektiva mekanismer för att öka politisk samstämmighet, oavsett om det är på nationell eller internationell nivå. Den svenska politiken för global utveckling från 2003, med dess interministeriella samordning, skulle kunna tjäna som ett exempel, även om dess status och

genomförande har försvagats kraftigt under åren. Ytterligare förslag kommer från Tyskland, där Scholz och Kaul (2013) föreslog att en kommissionär för globala frågor och hållbar utveckling skulle utses direkt i kanslersämbetet. Det skulle kunna vara en del av en lösning för att underlätta både samstämmighet mellan inrikes- och utrikespolitik och interministeriellt samarbete. Det fanns också intressanta idéer för att övervinna bristande politisk samstämmighet specifikt kring dikotomin utvecklade/utvecklingsland. Ett särskilt sätt att tillhandahålla stöd, särskilt globala partnerskap, identifierades som lovande (i detta sammanhang uppmuntrades utvecklingsaktörer att titta närmare på Chakrabarti och Chaturvedi, 2021 samt Hegertun, 2021). Förutom att gå bortom denna dikotomi tillåter globala partnerskap också att bryta silos och att engagera sig i systemiskt tänkande (Gavi är ett exempel på ett sådant partnerskap – <https://www.gavi.org/>). Sådana partnerskap har potential att kombinera:

- PDIA (Problem Driven Iterative Adaptation), definierad av Harvard's Center for International Development som "en steg-för-steg-strategi som hjälper dig att bryta ner dina problem i dess grundorsaker, identifiera ingångspunkter, söka efter möjliga lösningar, vidta åtgärder, reflektera över vad du har lärt dig, anpassa dig och agera sedan igen".
- "Searcher approach" av Easterly (2005), som hänvisar till en bottom-up, lokalt driven strategi.

Vad mer är, som en deltagare noterade, bryr sig den yngre generationen om globala kollektiva nyttigheter, såsom biologisk mångfald. Så att se till att situationen hanteras med processer utöver ODA, genom globala partnerskap och allianser, kan möjliggöra olika former av deltagande och därmed främja kollektiva åtgärder.

Slutligen, en annan fråga som deltagarna lyfte fram var **vikten av att förändra dominerande narrativ och utveckla nya**, möjligen även med nya koncept. För att utvidga denna punkt med Lakoff och Johnson (1980): "Förändringar i vårt konceptuella system förändrar

vad som är verkligt för oss och påverkar hur vi uppfattar världen och agerar utifrån dessa uppfattningar”. Och naturligtvis lyftes hela skalan av **instrument från den politiska ekonomin** fram. Här pekade deltagarna särskilt på vikten av att kraftsamla forskning och utveckling (FoU) i sektorer som använder metoder som skadar biologisk mångfald. Jordbrukssektorn identifierades som särskilt viktig. Det är en prisdriven sektor där främjandet av teknisk innovation (i syfte att öka produktiviteten för en hållbar jordbruksproduktion) skulle göra det möjligt att bli konkurrenskraftig gentemot jordbruk som skadar den biologiska mångfalden. Slutligen nämndes det att transformationer alltid tenderar att inte bara ha vinnare utan även förlorare. Därför måste skapandet av finansiella mekanismer för ekonomisk kompensation vara en viktig del av varje förändring. Sådana mekanismer (till exempel en universell inkomst för dem som bor i och runt hotspots för biologisk mångfald) lyftes fram som viktiga eftersom en transformation mot hållbarhet bara kan vara just hållbar – och detta betonades upprepade gånger – om den uppfattas som rättvis och inkluderande. Utöver instrument för ekonomisk omfördelning ansågs nödvändigheten tillvägagångssätt på principerna om mänskliga rättigheter helt grundläggande sammanhanget.

Att dra på dessa element kan stödja en – om inte civilisationsvid, men ändå partiell – transformation bortom dikotomin mellan utvecklade länder och utvecklingsländer på ett sätt som gör rättvisa åt processens komplexitet (iterativ och adaptiv).

Implikationer för en förändringsteori för biologisk mångfald

De idéer som diskuteras i föregående avsnitt handlar om att skapa förutsättningar för aktörer att engagera sig i initiativ för biologisk mångfald som samtidigt är transformerande och går över olika sfärer och nivåer. Hur ska vi omvandla dessa till en förändringsteori för biståndet? Jag föreslår att idéerna ska samlas i två dimensioner: de som

är mer av **processuell karaktär** (dvs. relaterar till hur man planerar och genomför initiativ som en del av en förändringsteori) och de som är mer av **innehållslig karaktär** (dvs. vilka konkreta initiativ som bör ingå i en teori om förändring och hur den ska organiseras).

En central och övergripande punkt som framkom i diskussionen med avseende på en förändringsteoris **processuella karaktär** och som kan fungera som ett övergripande perspektiv, är att förändringsteorier bör vara komplexitetsmedvetna. Det är också något som ligger i linje med många insikter från kapitlen i denna antologi. Det innebär till exempel att gå bort från en approach som bygger på ”ritningar” som anger önskade outputs. Istället bör man sikta på processer som är strukturerade av principer eller riktlinjer, som diskuterades i föregående avsnitt. Som en del av detta identifierades inlärning, flexibilitet (dvs. förmågan att hantera oförutsedda händelser) och anpassningsförmåga av deltagarna som nyckelkapaciteter, något som diskuteras i detalj av Borel med flera (denna volym). Lärande måste här vara en central angelägenhet och Rubin med flera (denna volym) diskuterar detta grundligt, och inte bara som ett instrument för själva utvecklingssamarbetet utan också utanför. Annorlunda uttryckt, andra aktörer som arbetar i samverkan med utvecklingssamarbete eller är kopplade till det på annat sätt behöver involveras i lärandeprocesser. Detta är giltigt både i givar- och partnerländer för att nå ”hela samhället”-strategier bortom dikotomierna ”utvecklade” och ”utvecklingsländer”.

När det kommer till de **innehållsliga** idéerna om initiativ som borde ingå i en sådan komplexitetsmedveten förändringsteori, och som några har diskuterats i föregående avsnitt, borde det inte komma som någon överraskning att det inte finns *en* enskild väg framåt. Vad man ska välja beror istället på sammanhanget och den exakta konstellationen av aktörer som utvecklingssamarbetet i ett visst land är inbäddat i och verkar utifrån. Men några generella reflektioner om var utvecklingssamarbetet ska placeras inom de spänningsfält som vi diskuterade i bakgrundsdokumentet gör att vi kan ge några exempel på initiativ som skulle kunna utgöra en förändringsteori.

Den första spänningen som identifieras i inledningen är mellan en tematisk orientering och en systemisk orientering av en förändrings-teori. Det framgick av diskussionen att båda är helt klart viktiga. Men kanske bör fokus på en systematisk inriktning – om inte öka – åtminstone alltid vara ett alternativ när man engagerar sig med partners. För detta skulle utvecklingssamarbetet kunna dra nytta av många av de idéer som diskuterades i föregående avsnitt, men instrumentet för mainstreaming verkar särskilt lovande. Men bara så länge det inte förstås som att det endast värnar om ett status quo utan går mot att aktivt utforska möjligheter till sammanhängande åtgärder. Det kan behövas ytterligare arbete med hur man konkret ”förstärker” mainstreaming.

Men att bara ”ta systemperspektivet” kanske inte räcker för att ta itu med direkta och indirekta drivkrafter (medan det kan dämpa dess effekter på olika metoder). Den andra spänningen som diskuteras i inledningen handlar om i vilken utsträckning utvecklingssamarbetet ska ta itu med direkta eller indirekta drivkrafter. En bristande överensstämmelse mellan dessa drivkrafter kan möjligen leda till bristande politisk samstämmighet. Sammanfattningsvis kan vi säga att arbetet med direkta drivkrafter är viktigt, men att en ökad uppmärksamhet bör riktas mot indirekta drivkrafter. Mer konkret handlar ett sådant tillvägagångssätt om att identifiera aktörer som har betydelse, och som har intressen samt hävstångseffekter bortom utvecklingssamarbetets mandat. Många av de idéer och initiativ som identifierades i föregående avsnitt, som att intensifiera dialogen med en bredare variation av aktörer bortom dikotomin ”utvecklat” och ”utvecklingsland”, kan tillåta ett utvecklingssamarbete att engagera sig med dessa andra aktörer. Som en del av detta kommer konflikter att dyka upp och de måste belysas, diskuteras och kommuniceras till en mängd olika potentiella förändringsaktörer. För att ge några exempel, kan en förändringsteori utifrån ett sådant perspektiv inkludera element som syftar till att förändra narrativ, stödja FoU för att öka produktiviteten för biologisk mångfaldsvänliga jordbruksproduktionssystem eller finansiella mekanismer som syftar till ekonomisk kompensation i syfte att ta itu med indirekta drivkrafter.

Den tredje spänningen som diskuterades i bakgrundsdokumentet handlade om hur man organiserar och levererar stöd, via globala eller lokala medel. Det nämndes att ODA står inför begränsningar när man tar itu med problem kopplat till biologisk mångfald eftersom många av drivkrafterna för förlust av biologisk mångfald ligger utanför de områden som ODA kan tackla (se till exempel diskussionen om direkta och indirekta drivkrafter i den första delen av artikeln). Det framkom tydligt i diskussionen att en förändringsteori bör ha en global komponent för att kunna ta itu med direkta och indirekta drivkrafter, i form av partnerskap eller allianser som kan fokusera på många olika element, vissa av vilka markerades i föregående avsnitt.

Slutsats

Förhoppningsvis kommer denna text att bidra till att ta itu med de utmaningar som utvecklingssamarbetet står inför på området biologisk mångfald. En del av förslagen förefaller radikala (men nödvändiga, till exempel att omvärdera biståndet), medan andra verkar vara möjliga att genomföra utan några större svårigheter. Att utforma en förändringsteori för biståndet efter de linjer som identifierats och diskuterats i de föregående avsnitten kommer dock inte utan en ytterligare utmaning för biståndet och andra aktörer inom utvecklingsområdet (såväl inom det politiska som vidare):

Vilken är den rätta balansen mellan att låta saker dyka upp (att i linje med systemtänkande, låta de tusen blommorna blomma, som en deltagare uttryckte det) och att samtidigt se till att vi når målen vid de tidpunkter vi behöver nå dem för att undvika att vi korsar oåterkalleliga punkter i utvecklingen? Vilken typ av mekanismer kan hjälpa oss här?

Klimatsamfundet utvecklade en ambitionshöjande mekanism som en del av nationella utvecklingsplaner, som syftar till att minska gapet mellan top-down-mål och bottom-up-processer – även om denna mekanism inte är utan kritik. Den nya post-2020 GBF innehåller

globala, övergripande mål, men hittills ingen mekanism för att koppla dem till sådana bottom-up-processer. Ytterligare arbete med att utveckla en sådan mekanism kan därför visa sig vara en nödvändig uppgift.

Referenser

Amland, Bjorn, 2021, Norads test balloon separate funding for global public goods from aid, *Development Today*.

“BirdLife International Priorities for the Post-2020 Global Biodiversity Framework.”

CBD. 2020. “FIRST DRAFT OF THE POST-2020 GLOBAL BIODIVERSITY FRAMEWORK.” *CBD/WG2020/3/3*.

Chakrabarti, Milindo, and Sachin Chaturvedi. 2021. “An Evolving Shared Concept of Development Cooperation: Perspectives on the 2030 Agenda.” In *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda*, eds. Sachin Chaturvedi m.fl. Cham: Springer International Publishing, 91–112.

Convention of Biological Diversity. 2020. *Global Biodiversity Outlook 5*.

Derrida, Jacques. 1988. *Limited Inc*. Evanston, IL: Northwestern University Press.

FAO, ed. 2021. *Transforming Food Systems for Food Security, Improved Nutrition and Affordable Healthy Diets for All*. Rome: FAO.

Giddens, Anthony. 1986. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. First paperback edition. Berkeley Los Angeles: University of California Press.

Hegertun, Nikolai. 2021. *Development Cooperation and Global Investments: What's Next for Development Cooperation?* Oslo: Norad.

IPBES. 2019. *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*.

“IUCN’s Key Messages First Draft of the Post-2020 Global Biodiversity Framework.”

- Jerneck, Anne, and Lennart Olsson. 2008. "Adaptation and the Poor: Development, Resilience and Transition." *Climate Policy* 8(2): 170–82.
- . 2010. *Shaping Future Adaptation Governance in Global Climate Governance Beyond 2012: Architecture, Agency and Adaptation*. eds. Frank Biermann, Philipp Pattberg, and Fariborz Zelli. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kabeer, Naila. 2005. "Gender Equality and Women's Empowerment: A Critical Analysis of the Third Millennium Development Goal 1." *Gender & Development* 13(1): 13–24.
- Kaul, I. 2020. *Redesigning International Co-Operation Finance for Global Resilience in Development Co-Operation Report 2020: Learning from Crises, Building Resilience*. OECD.
- Kaul, Inge m.fl. 2015. "Policy Debate | Financing the SDGs: Global vs Local Public Goods." *Revue internationale de politique de développement* 6(2).
- Koh, Niak Sian, Claudia Ituarte-Lima, and Thomas Hahn. 2021. "Mind the Compliance Gap: How Insights from International Human Rights Mechanisms Can Help to Implement the Convention on Biological Diversity." *Transnational Environmental Law*: 1–29.
- Linnér, Björn-Ola, and Victoria Wibeck. 2019. *Sustainability Transformations: Agents and Drivers across Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meadows, Donella H. 1999. "Leverage Points: Places to Intervene in a System."
- Meadows, Donella H., and Diana Wright. 2008. *Thinking in Systems: A Primer*. White River Junction, Vt: Chelsea Green Pub.
- Mordasini, Michel. 2012. "Implementing Global Public Policies : Are the Aid Agencies Walking the Talk?" *Revue internationale de politique de développement* 3(3).
- Morin, Edgar. 2007. "Restricted Complexity, General Complexity." *Worldviews, Science and Us*: 5–29.
- O'Brien, K, and L Sygna. 2013. *Responding to Climate Change: The Three Spheres of Transformation in Proceedings Transformation in a Changing Climate: International Conference in Oslo 19-21 June 2013*.

O'Brien, Karen. 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=vudGBijAmUE>
Quantum Social Change: You Matter More Than You Think. Brown University.
<https://www.youtube.com/watch?v=vudGBijAmUE>

OECD. 2005. *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. OECD.

Patton, Michael Quinn. 2018. *Principles-Focused Evaluation: The Guide*.
New York: Guilford Press.

Scholz, Imme, and Inge Kaul. 2013. "Rethinking International Cooperation
and Implementing It Differently."

Stengers, Isabelle. 2012. *Cosmopolitics: Learning To Think With Sciences, Peoples
And Natures*. Saint Mary's University.
<https://www.youtube.com/watch?v=1I0ipr61SI8>

United Nations. 2020. *The Sustainable Development Goals Report*.

*WWF Response TO THE FIRST DRAFT OF THE POST-2020 GLOBAL
BIODIVERSITY FRAMEWORK.*

Att stödja institutioner: tydliggöra mål och utveckla förändringsteorier

Adam Pain¹

På 1980- och 90-talen var konsensus inom mainstreamekonomin att utveckling skedde genom en ökning av ett lands nationalförmögenhet. Det kopplades i utvecklingspraxis till att pressa tillbaka statens roll och främjandet av marknadslösningar. Men i takt med att kritiken ökade mot konsekvenserna av de strukturella anpassningsprocesserna för att uppnå dessa mål återgick tänkandet till statens, institutionernas och styrningens roll i utvecklingsprocessen (Grindle, 1997). Denna institutionella vändning, underbyggd av Douglas Norths skrift (1990) skulle leda till en övertygelse hos Världsbanken och andra om att ”institutioner är viktiga” och ”getting institutions right” borde vara ett primärt fokus för biståndet. Som en konsekvens har institutionell förändring och riktningen på dessa kommit att bli kärnan i många utvecklingsinitiativ i det globala syd. Det har ofta handlat om att utveckla individuell och organisatorisk kapacitet och att etablera processer och praxis för att stödja uppbyggnaden av rationellt styrda organisationer.

Men som titeln på det här kapitlet antyder och som argumenterats i de två fallstudierna som ger dess beviskärna, är institutioner både mångfacetterade och har en historia. De återspeglar det sociala livets komplexa natur. Det finns ingen genväg att ”hoppa direkt till Weber” som Pritchett och Woolcock (2002) så träffande uttryckte det, för att kopiera en uppsättning institutionella metoder i ett sammanhang för

¹ Texten är översatt från engelska av Númi Östlund. Originaltexten är publicerad av EBA under titeln: *Engaging with Institutions: Clarifying Goals and Developing Theories of Change*.

att efterlikna de som utvecklats i ett annat. Ansträngningar att snabbt nå prestationsmål för tjänsteleveranser eller demokratiska ideal genom att helt enkelt replikera de organisatoriska formerna för en välfungerande stat ignorerar varför och under vilka omständigheter dessa organisationsformer utvecklades som de gjorde och den långa omstridda historien om deras tillblivelse (North m.fl., 2009).

De två fall som används för att underbygga argumentet i den här texten är mycket olika vad gäller omfattning och målsättning. Som två fallstudier kan de inte användas för att göra generaliseringar om vad institutioner är, vilka mål för institutionell förändring som bör formuleras eller vilka förändringsteorier som bör stödja dem. Snarare, i linje med Lund (2014), används de två fallen för en abstraktionsövning. Det handlar om att identifiera och utveckla nyckelbegrepp som är relevanta för att förstå institutioner och processer som skapar institutionell förändring. Poängen med detta kapitel är inte att tillhandahålla en verktygslåda utan att utveckla mer av ett konceptuellt ramverk att tänka kring i utvecklingen av förändringsteorier för institutioner.

Detta kapitel fokuserar endast på tre begrepp, vars förståelse ses som avgörande för att konstruera en rimlig modell för institutionell förändring. Dessa är *kontext*, *ledarskap* och *aktörskap*. De måste dock förstås med hänsyn till de specifika mål som ställs upp för en institutionell förändringsinsats. De är inte nödvändigtvis de enda aspekterna av institutionell förändring som har betydelse, men de tas upp specifikt för att belysa nyckelfaktorer som påverkar institutionella förändringsprocesser, vilket illustreras i de två fallstudierna. De ses som grundläggande för hur faktisk institutionell förändring sker. De kan också skapa förståelse för när och varför detta *inte* sker.

Den första fallstudien kommer från National Solidarity Program (NSP) i Afghanistan som genomfördes mellan 2002 och 2018. Programmet var uppdelat i tre faser, hade en total budget på 2,7 miljarder USD och stöddes av Sida genom Afghanistan Resource Trust Fund. Kärnan i denna enorma samhällsdrivna utvecklings-

övning (community driven development, CDD) var bidrag kopplade till kollektiva nyttigheter såsom dricksvatten eller vägtrummor och bildandet av ”Community Development Councils” (CDCs). Men som vi ska se hade programmet mycket större ambitioner när det gäller att åstadkomma institutionell förändring.

Det andra fallet kommer från Sidas bilaterala forskningsprogram (BRC). Sverige har tillhandahållit långsiktig kärnfinansiering till forskningsbaserade universitet i cirka 25 länder i det globala syd. Modaliteterna har förändrats över tid, men den breda principen för detta stöd har varit att bygga kapacitet för högkvalitativ forskning med betydelse för fattigdom och hållbar utveckling.

Med utgångspunkt i de två kontrasterande fallstudierna vill jag hävda att deras förändringsteorier inte var tillräckligt specificerade, att de till stor del saknade teoretiskt ramverk och att de var dåligt anpassade till sina respektive kontexter. De var inte heller till någon hjälp när det gäller att skapa förståelse för eller bidra till lärande om insatsernas eventuella effekter på institutionell kapacitet. Detta berodde delvis på att insatserna i båda fallen försökte använda befintliga institutioner för bredare mål, vilket de till stor del inte uppnådde. Den viktigaste svagheten, menar jag, låg i det faktum att dessa två insatser inte aktivt tog hänsyn till den befintliga kontexten. De ignorerade betydelsen av ledarskap, sociala aktörer och kollektiva åtgärder för att hantera, förhandla om eller motstå förändringar i dessa specifika kontexter.

Detta kapitel presenterar de två fallstudierna och identifierar en uppsättning jämförande teman. Fyra teman identifieras och tar upp

- i) problemen med överdrivna målformuleringar, och
- ii) bristen på kontextfokus. Som en konsekvens av denna okänslighet för kontexten, missade insatserna logiken i befintlig praxis. Det belyser
- iii) ledarskapets vikt och sociala aktörers roll för att förstå processer av institutionell förändring innan
- iv) gränserna för den befintliga förändringsteorin sammanfattas.

Detta leder sedan till en sammanfattande diskussion av en teori om fält (Fligstein & McAdam, 2012). Målsättningen är att erbjuda en uppsättning metateoretiska principer som kan utgöra grunden för en förändringsteori för hur institutionell förändring i dessa två kontrasterande fall kan utvecklas. Teorier verkar på olika nivåer av abstraktion och precision och förändringsteorier är inte avsedda att erbjuda något mer än en rimlig redogörelse för att förstå och klargöra vad som kan förväntas hända och varför. Men en förändringsteori bör ledas av en explicit kognitiv lins (en uppsättning metateoretiska principer) genom vilken världen ses, som vägleder hur verkligheten uppfattas och hur den bör utforskas och bedömas.

Institutioner och institutionell förändring

Så, vad är institutioner och hur förändras de? Den institutionella vändningen har varit allomfattande och begreppet institutioner har ofta kommit att användas för att täcka allt som rör institutioner, från organisationer till normer och sociala strukturer. Men institutioner är inte sociala strukturer i sig, även om de innehåller sociala strukturer (Giddens, 1984) som återspeglas i de organisatoriska relationer och roller som ligger till grund för dem. Denna artikel följer definitionen av Portes (2012:55) i att se

”..institutioner [som] den symboliska ritningen för organisationen. De omfattar uppsättningar av regler, skrivna eller informella, styrande relationer mellan rollinnehavare i organisationer som familjen, skolor och de andra stora institutionellt strukturerade områdena i det sociala livet [som] politiken, ekonomin och religionen.”

Som Portes konceptualiserar det, är organisationer ofta det mest synliga elementet i det sociala livet men underbyggs av djupare mindre synliga element som rör normer, värderingar, kognitiva repertoarer (eller kulturella verktyg) och värderingar. Att vara

begreppsmässigt tydlig med definitionen av institutioner är grundläggande för att konstruera en sammanhängande förändringsteori för institutionell förändring.

Men det finns ytterligare en utmaning. Mycket av det som i utvecklingspraktik har beskrivits som att söka institutionell förändring har i själva verket varit organisationsbyggande. Detta har ofta återspeglats i upprättandet av regler och rutiner, utbildning i så kallad ”best practice” och kompetensutveckling, något som har präglats mycket av kapacitetsutvecklingsbranschen. Detta förhållningssätt till institutionell förändring, om inte alltid explicit, har underbyggts av de principer eller teoretiseringar som ligger till grund för New Institutional Economics (NIE) (Harriss m.fl. 1995).

Den institutionella vändningen har nästintill uppmuntrat att lägga karbonpapper mellan de olika formerna, med försök att transplantera de som utvecklats i väst till olika sammanhang i det globala syd. Dessa ritningar, för att karikera dem, har till stor del varit normativa och betonat universalistiska regler, roller, funktioner och relationer som institutioner och deras organisationer bör innehålla. Men som Chang (2002) har påpekat kan deras strukturer i praktiken vara mycket olika, vilket speglar kontexten och den kulturellt specifika karaktären av deras utveckling. Detta även inom jämförbara europeiska institutioner som fyller jämförbara funktioner, där den yttre formen kan verka likartad.

Inte överraskande har dessa försök till vad Peter Evans har kallat institutionell ”monocropping” (Evans, 2004) inte lett till de förväntade resultaten. På ytan kan kopierade institutionella ritningar tyckas skapa det som finns i deras arkitekters sinne. I verkligheten kan dessa regler och institutionella former möta oppositionella krafter som genereras av de djupare strukturer av normer, värderingar, intressen och makt som finns i den mottagande organisationen. Detta skapar vad Pritchett m.fl. (2012) har kallat isomorf mimik där institutionens yttre form representerar ritningen, men den döljer eller kamouflerar en annan verklighet som kan leda till ett funktionellt misslyckande för institutionen. Krocken mellan

den disciplinbaserade ordning som givarna försökte påtvinga staten Afghanistan och dess faktiska traditionella ordning är ett levande exempel på detta och detta återspeglas i NSP-programmet.

Både Peter Evans (2004) och Elinor Ostroms (Ostrom m.fl., 1993) arbete pekar på alternativa förhållningssätt till institutionell förändring. Evans har argumenterat för ett mer deliberativt förhållningssätt till förändring genom att arbeta med till exempel deltagande budgetprocesser och ta itu med grundläggande värderingar och kognitiva repertoarer för att åstadkomma förändring. Ostrom fokuserade på liknande sätt på att engagera sig med användarna av gemensamma tillgångar för att utveckla bättre regler och förfaranden och var fientlig mot försök från externa aktörer att införa externa regler.

Så hur kommer institutionella förändringar till? Portes (2010: 63–67) sammanfattar fem möjliga vägar eller drivkrafter som leder till institutionell förändring eller transformation. Den första är den långsiktiga och evolutionära, ett stigberoende som gradvis genom stridigheter och klasskonflikter leder till gradvis förändring. Den långa konfliktfyllda vägen till framväxten av den västerländska staten är ett klassiskt exempel på detta. I det andra kan spridning av nya idéer eller teknologi också driva den evolutionära vägen, för att följa den darwinistiska terminologin. Denna väg kan, för det tredje, också präglas av perioder av dramatiska förändringar. I den icke-biologiska världen har detta uppnåtts genom vetenskapliga eller tekniska förändringar. Ett exempel är internets framväxt som dramatiskt förändrade till exempel tillgången till information och genererade nya krav på ansvarsutkrävande.

Det finns också två radikala källor till förändring. Den första är revolutionär förändring genom klasskonflikt och möjligen väpnad konflikt som leder till störtandet av befintliga maktstrukturer. Talibanernas maktövertagande nyligen i Afghanistan är ett exempel på det. En andra är den roll som ett karismatiskt religiöst ledarskap, som Martin Luther på 1500-talet och hans namne på 2000-talet Martin Luther King, haft i att driva på reformationen i Europa respektive transformationen av medborgerliga rättigheter i USA.

Det är självklart att tre av dessa potentiella vägar – stigberoende förändring, revolutionär förändring och karismatiskt religiöst ledarskap – inte är vad som förutses av den nuvarande utvecklingsagendan även om i praktiken delar av alla tre kan mötas på plats. Det som återstår för biståndsinsatsen är rollen av spridning av nya idéer och/eller teknologi som kan påskynda evolutionära förändringar och möjligen driva fram en period av transformation (se även Hertz, denna volym).

Bakgrund till de två fallstudierna

Detta avsnitt presenterar kort bakgrunden till var och en av fallstudierna, beskriver designintentionerna, hur de implementerades och resultaten från utvärderingar av dem båda. Avsnittet avslutas med att identifiera nyckelteman som kommer att tas upp i den efterföljande jämförande diskussionen.

Afghanistans nationella solidaritetsprogram

Afghanistans NSP ansågs vara centralt för statsbyggnadsagendan för Afghanistan efter 2001 och rullades ut i tre faser (2003–2007; 2007–2010 och 2010–2016) och kom att omfatta omkring 36 100 rurala samhällen (MRRD, 2015). Programmet täckte cirka 88 % av landsbygdssamhällena. En kärninspiration bakom NSP var Kecamatan Development Programme (KDP) i Indonesien (Guggenheim m.fl., 2004) finansierat av Världsbanken. En arkitekt för det programmet var också rådgivare till NSP från det att programmet utformades. KDP sågs till stor del som ett sätt att ta itu med fattigdom genom en samhällsbaserad planeringsprocess som stödde byggandet av enkel produktiv infrastruktur. Processen sågs som ett medel för att utveckla samhällskapaciteten så att det kunde ta en mer aktiv roll för att förbättra kvaliteten på andra sociala tjänster.

Centralt för NSP-programmet var tillhandahållandet av ett bidrag som skulle användas av samhället för tillhandahållande av kollektiva nyttigheter. Det var kopplat till bildandet av så kallade Community Development Councils (CDCs). De breda målen för programmet var att ”bygga, stärka och upprätthålla CDCs som effektiva institutioner för lokal styrning och social-ekonomisk utveckling” (MRRD, 2015:12). Nyckelaktiviteter i relation till skapandet och stödet av CDCs inkluderade val, bildande av kommittéer och utbildning i byråkrati för att utveckla och genomföra projektförslag.

Ingenstans i NSP-dokumentationen finns det en explicit förändringsteori men motiveringen från Beath m.fl. (2015) fångar förmodligen tanken bakom den:

”Drivet av akademiska studier som bekräftade samhällens förmåga att lösa problem med kollektiva åtgärder, försökte CDD-programmen betona deltagande planeringsmetoder genom vilka samhällsmedlemmar identifierar projekt som adresserar deras specifika prioriteringar. Sådana processer, är hypotesen, kan inte bara ge bättre riktade och effektivare projekt, utan kan också öka deltagandet i lokala institutioner och, med det, bygga socialt kapital.”

Detta avslöjar antagandena om vad som ansågs vara bristerna i befintligt byliv. Breda anspråk gjordes för NSP:s roll och framgång, inklusive att ”gemenskapsdriven utveckling stärker relationerna mellan stat och samhälle i Afghanistan.” (Världsbanken, 2011). Samma rapport hävdade att ”demokratiskt valda könsbalanserade råd [har byggt] representativa institutioner.” År 2015 växte ambitionerna för NSP till ett nytt program kallat Citizens Charter (CC) som specifikt syftade till att bygga ett nytt socialt kontrakt mellan lokalsamhället och regeringen (GoIRA, 2015). Detta stöddes av lagstiftning som skulle ge CDC formell juridisk status som regeringens lokala del.

Nyckelindikatorer på framsteg i förhållande till CDC:s roll som använts av Världsbanken (2015) relaterade till förändringar i uppfattningen om CDC:s legitimitet, funktioner, serviceleverans, representation, val och externa kopplingar. Dessa indikatorer ignorerade verkligheten i ett nätverksbaserat samhälle (Jackson, 2016). För att ta bara en av Världsbankens projektutvecklingsindikatorer, ”att erkänna CDC som den legitima institutionen och representanten för samhällen”. Det reser frågor om hur exakt de kan bedömas på ett rättvist sätt. Vem, till exempel, bedömer (och hur) ”legitimitet” och ”representativitet”? Motsvarar data som samlas in om ”gemenskaper som erkänner sina CDCs som företrädare för beslutsfattande och utveckling av deras samhällen” samma sak?

Mer generellt handlade dessa indikatorer mer om process och planeringsefterlevnad än att de var tydligt kopplade till något bredare mål. Det fanns också en brist på klarhet och enighet om vad dessa bredare mål faktiskt var. Byar är inte öar och de existerade i ett hav av andra sammanhang på lokal och regional nivå (Jackson, 2014, 2015). Dessa fungerade på ett annat sätt, så hur man skulle veta om CDC:er var effektiva och vad det betydde var långt ifrån klart. Världsbankens övervakningsindikatorer är aggregerade siffror och adresserade vad CDC:s gjorde utan hänvisning till vad som hände runt dem. Detta är förståeligt med tanke på NSP:s omfattning.

För att ta bara två dimensioner – legitimitet och relationsskapande – som exempel. Det var tydligt att legitimitet och relationsskapande ofta är något som utvecklas i informella processer och sedvanliga strukturer snarare än genom någon regelbunden disciplin som NSP:s styrningsagenda införlivade. Således är det fullt möjligt för både CDC och andra institutioner att vara legitima samtidigt, men användas för att uppfylla mycket olika syften.

NSP och dess efterträdare, CC, hade flera mål som försökte kombinera förbättringar av ekonomiskt välstånd med att bygga ett socialt kontrakt med staten och förbättrad samhällsstyrning. Det fanns en utbredd uppskattning av tillhandahållandet av finansierad

offentlig infrastruktur och det finns rapporter från många källor om den positiva bedömningen av NSP i detta avseende jämfört med andra återuppbyggnadsprojekt (Gordon (2011)).

Men den omfattande utvärdering som gjordes under fas II fann endast begränsat med evidens för förbättringar i styret på bynivå eller ekonomiskt välstånd. Resultaten från utvärderingen (Beath m.fl., 2015) var något tvetydiga i förhållande till effekterna av CDC-bildning. Den rapporterade något mer positiva resultat för vissa (kvinnorepresentation till exempel) än andra (styrning på bynivå och ekonomiska effekter). Det var också tydligt att skapandet av CDCs av NSP hade få bestående effekter på traditionella byledares roll och betydelse.

Det var uppenbart att programmet inte hade tagit hänsyn till hur byar är organiserade eller skötte sina angelägenheter före interventionen, eller om det gjorde det, bedömde det dem som oförmögna eller odemokratiska. Det resulterade i en modell av en tabula rasa, ett underförstått antagande i designen att det fanns ett landskap av identiska byar utan individuell historia. Den antog också att nya ingripanden för att omorganisera bystyret helt enkelt skulle förskjuta det som fanns där tidigare.

Sidas bilaterala forskningsprogram (BRC)

Det finns minst fyra metoder eller typer av tillvägagångssätt för att stödja eller bygga forskningskapacitet vid universitet i det globala syd. De två första är de mest ambitiösa i omfattning.

- Den första är en ”center of excellence”-modell som till exempel Världsbanken haft ambitionen att stödja med hjälp av en särskild finansieringsmetod (Världsbanken, 2018).
- Den andra är mer en hel universitetsstrategi där olika givare, inklusive Sida, har antagit ett institutionellt synsätt. Vi diskuterar senare vad detta innebär.

- Den tredje modaliteten, som har en lång historia, är mer individualiserad. Det är en gruppstrategi som ofta är blygsamt finansierad men inriktad på att bygga långsiktiga kopplingar mellan universitet i det globala nord och syd. Exempel på detta är British Council Links-programmet (Stephens, 2009) och Sida-finansierade International Science Program (ISP) (Pain m.fl., 2018).
- En fjärde modalitet och i själva verket en utveckling av den tredje är mer av en nätverksstrategi som är mer decentraliserad, vilket speglar forskningspartnerskapens alltmer globaliserade karaktär (Royal Society, 2011). Cambridge-Afrika-programmet och African Economic Research Consortium (Tvedten m.fl., 2021: 66–67) är exempel på den modellen.

Dessa modaliteter är idealtyper och i praktiken kan delar av var och en inkluderas i vilken metod som helst. De implementeras också över olika tidshorisonter och arbetar på olika nivåer för att öka forskningskapaciteten. Alla har prioriterat fokus på vetenskap, teknik och matematik (STEM), jordbruk och hälsorelaterade discipliner. Vissa är mer avsiktliga och interventionistiska och andra fungerar genom organiska och stegvisa processer. Implicit har de ofta olika antaganden om hur universitet och forskningskapacitet kan byggas och modeller för institutionell förändring.

Sidas program för bilateralt forskningssamarbete (BRC)

Sverige har stött utvecklingen av forskningskapacitet (RCD) sedan 1970-talet. Stödet har varit unikt när det gäller att tillhandahålla långsiktig kärnfinansiering till forskningsbaserade universitet. I fallet med tanzaniska universitet har stödet till exempel varat i mer än 40 år. Under den tiden har interventionslogiken och modaliteterna för engagemang med partneruniversitet i det globala syd skiftat genom flera faser (Tvedten m.fl., 2021). Från mitten av 1990-talet antog Sida vad man kallade ett holistiskt eller systemiskt tillvägagångssätt med fokus på att först bygga upp forskningsuniversitet som helhet och sedan stödja bredare processer inklusive

nationella forskningsråd, forskning som sektor inklusive regionala forskningsinitiativ och främja utvecklingen av lokal forskarutbildning.

Sidas evolutionära synsätt har speglat dess förståelse för att uppbyggnad av forskningskapacitet tar tid och att det ska ses som ett partnerskap av jämlikar där samarbetslandet i allt högre grad styr programmet.

Det formella antagandet av en ”System Approach” konceptualiserades som ett ramverk att tänka med och ett kärnvärde i Sidas synsätt. Men det underbyggdes också av tron att det behövdes en heltäckande modell som kopplade samman forskningsorganisationernas olika skikt med deras institutionella kontext. Detta skulle i sin tur leda till en förstärkning av system och strukturer för att stödja och främja forskning. Som stöd för denna systemmetod utvecklade Sida vad man kallade en ”Basic Logic” som stödde modellen för utveckling av forskningskapacitet och den formulerades enligt följande:

”Forskarutbildning, samt stöd till en miljö som främjar forskning, leder till mer och högre kvalitet på forskningen. Bättre utbildade forskare vid universiteten förväntas införliva sina resultat i sin undervisning, vilket leder till förbättrad högre utbildning, och bidrar till vetenskaplig utveckling inom sina respektive disciplinområden. Den forskning som produceras förväntas bidra till vetenskapsbaserat policyskapande och förbättrade produkter och tjänster, vilket bidrar till hållbara samhällen”. (Tvedten m.fl., 2021: 20–21)

Detta är i huvudsak en uppsättning önskade kausaliteter men utan några teoretiska underlag. För diskussionens skull kallar vi det för en enkel förändringsteori (även om Sida, när verksamheten utvärderades, inte ville kalla det en förändringsteori).

En genomgång av Sidas systemansats och dess förändringsteori genom en utvärdering av BRC-programmet i fyra länder kom fram till flera slutsatser om de specifika effekterna av BRC-programmen. De specifika antagandena för tillvägagångssättet och logiken beskrevs också.

BRC levererade många explicita resultat, som individuell kapacitetsutveckling (doktorander), förbättrad forskningsmiljö i form av fysiska faciliteter (infrastruktur som IKT, bibliotek och laboratorier) och forskningsresultat i form av publikationer. Dessutom fungerade det bilaterala samarbetet mellan svenska universitet och deras landspartner bra, även om de tenderade att upphöra när Sidafinansieringen avslutades.

Men när man gick bortom dessa specifika effekter visade utvärderingen en oförmåga hos de som nyligen doktorerat att fortsätta och utveckla sin forskning, samt en avsaknad av stöd både kring finansiering och goda forskningsförutsättningar. Det fanns få bevis på ett stärkt vetenskapsbaserat policyskapande eller fler fattigdomsrelevanta forskningsresultat. Allt detta tydde på att strategins bredare ambitioner inte hade uppnåtts, vilket delvis speglade landets kontext. Även om individuella kapaciteter utan tvekan har byggts upp var bevisen på förändringar i organisatorisk och institutionell kapacitet mycket mer begränsad. Utvärderingen drog slutsatsen att BRC-programmen till stor del hade implementerats och följts upp under antagandet att måluppfyllelsen på en nivå i modellen skulle leda till att målen uppnåddes på nästa nivå.

”vi har lokaliserat de viktigaste programutmaningarna ... i de begränsade kopplingarna mellan (i) relevanta regionala och nationella externa institutionerna och universiteten; (ii) universitetets forskningsmiljö/forskningskapacitet och mer och bättre forskning; och (iii) mer och bättre forskning och bidrag till kunskapsgränser, vetenskapsbaserat policyskapande, förbättrade produkter/tjänster och i slutändan till fattigdomsbekämpning/hållbara samhällen” (Tvedten m.fl. 2021:60).

Utvecklingen av Sidas systemansats och förändringsteori kom tydligt stegvis ur programmets praktik och förmodligen parallellt. Utan tvekan utvecklades det från erfarenhet, lärande och test och var ett försök att klargöra logiken i programmet och utveckla det. Men både förändringsteori och systemansats var relativt underspecificerade. Man tillhandahöll inte förklarande mekanismer för hur förändringar skulle komma till stånd, vad som skulle driva den eller vad exakt systemet var.

Viktiga insikter

Resultaten av båda programmen – NSP och Sidas BRC – kan, enligt utvärderingarna, ses som nedslående med tanke på både investeringsnivån och (i fallet med Sidas BRC) stödets längd. I båda fallen bör det erkännas att det är möjligt att utvärderingarna i sig misslyckades med att korrekt bedöma effekterna av programmen. När det gäller NSP bestred genomförandeministeriet (ministeriet för återuppbyggnad och utveckling av landsbygden, MRRD) utvärderingsresultaten och beställde kritiska granskningar av de använda metoderna. I fallet med Sidas BRC rådde också oro bland BRC:s styrgrupp kring utvärderingens resultat och dessa ifrågasattes

också. Som alltid kan utvärderingar i ganska liten omfattning förklara varför ett program inte levererat som avsett, utan de kan snarare bedöma resultat i förhållande till designintentioner.

Dessutom finns det andra aspekter som tidsbundna utvärderingar endast i begränsad omfattning kan bedöma, såsom genomförandet av ett pågående program eller styrkan i outputs. Med tanke på den stegvisa karaktären av social förändring kan det mycket väl ha varit för tidigt att bedöma NSP genom en utvärdering i tid även om det inte gäller för BRC-utvärderingen.

Principen för en förändringsteori är att tydligt beskriva hur interventionen förväntas påverka det slutliga resultatet. Den bör fastställa målen och försöka kartlägga de förutsättningar och vägar som behövs för att uppnå dem. Den bör beskriva de viktigaste antagandena, identifiera nyckelindikatorerna för framsteg och föreslå en tidslinje över vilka effekterna sannolikt kommer att bli. Det förutsätter att det finns en överenskommen eller dominerande modell för universitets- eller samhällsdriven utveckling. Som åtminstone är stödd av en tydligt formulerad, teoretiskt välgrundad och konsekvent förändringsteori. Men i båda fallen verkar inget av dessa villkor stämma. Vi börjar med att analysera målen för de båda programmen, några av de utmaningar som de väcker och möjliga sätt att hantera dessa utmaningar.

Utmaningarna med flera eller överdrivet satta mål

Det finns tre kategoriska scheman (detta bygger på tanken från Bennett och D'Onofrio, 2015) som kan vara användbara för att tänka igenom och klargöra mål och resultat. Dessa tre scheman representerar en uppsättning möjliga sätt att klargöra mål och syften med utvecklingsinsatser – ett nödvändigt steg för att förbättra teori, design och mätning. De är inte distinkta alternativ, men att rama in dem på detta sätt gör de val som görs tydliga. Vi kommer att använda interventioner för forskningskapacitetsutveckling (RCD) som exempel.

Det första sättet är att dela upp standardresultaten av RCD i dess tre komponenter: (i) ökad forskningskapacitet, (ii) förbättrade forskningsmiljöer och (iii) ökat bidrag till kunskap. Sida BRC adresserar alla tre. Att bryta ner det så här väcker frågan om och hur dessa resultat kan fungera med eller mot varandra och hur detta kan förändras över tiden. Det ger också en möjlighet att specificera ett primärt mål och att väga designval därefter. RCD kan naturligtvis ha flera effekter över olika utfall men en prioritering av utfall kan uppmuntra till större precision i utvecklingen av en teori om förändringshypoteser och utformningen av interventionen.

En andra distinktion kan göras mellan RCD som i första hand ett sätt att leverera produkter t.ex. ny kunskap, eller som ett sätt att förändra processer. Om RCD fokuserar på produkter som mer kvalificerade forskare eller fler internationella forskningspublikationer, blir interventionen snävt fokuserad. Men om målet med RCD definieras i termer av att påverka processer blir de delar av insatsen som potentiellt påverkar beteende, attityder och normer avgörande för design, implementering och uppföljning. Det är här Sida BRC positionerade sig. En sund kontextuell kunskap om existerande sociopolitiska processer blir betydligt viktigare än vad det skulle vara för ett tillvägagångssätt med ”produktleverans”.

Ett tredje sätt att få större precision i målen för en RCD-insats är att vara så specifik som möjligt om i vilken utsträckning interventionen strävar efter att (i) förbättra effektiviteten eller (ii) tillhandahålla ett tillfälligt substitut eller (iii) omvandla normer och institutioner. Dessa tre funktioner klumpas ofta ihop, med en transformativ strävan typiskt implicerad i utformningen av interventionen. Var och en ger en distinkt smak åt ett RCD-tillvägagångssätt, och att separera dem ger ett annat perspektiv genom vilket man kan klargöra och prioritera mål.

Effektivitetsfunktionen innebär att man använder en RCD-metod för att förbättra hur en redan befintlig process eller leveransmekanism fungerar. Omvänt gäller den *substitutiva funktionen*, där RCD används för att åtgärda systemfel eller frånvaro av fungerande system, t.ex.

genom IKT-system. En *transformativ funktion* är fokuserad bortom enkla förbättringar av befintliga system. Den försöker avsiktligt förändra någon aspekt eller aspekter av hela den sociala organisationen, som i sin tur måste specificeras.

NSP beskriver större problem med CDD-design i konfliktmiljöer. King (2013:3) beskriver hur de ”har plågats av ett panacea-liknande förhållningssätt till mål”. På något sätt antas det att leverans av kollektiva nyttigheter (ett välfärdsresultat) samtidigt kan ”förbättra styrningen”, stärka den sociala sammanhållningen och bidra till att bygga relationer mellan stat och samhälle, allt på kort sikt med små summor pengar. Dessa var de målsättningar som Världsbanken presenterade för NSP. Men som Bennett och D’Onofrio (2015) observerade är det väl mycket att förvänta sig av ett program som i huvudsak är utbudsdrivet och försöker skapa en efterfrågan i det deltagande samhällets namn. Alla bra saker går tyvärr inte ihop.

Ännu mer än med BRC finns det ett behov av att reda ut och prioritera mål, separera välfärdsmålen från målen för styrning och social sammanhållning. En andra distinktion i syften kan göras för att avgöra om syftet med interventionen är att helt enkelt leverera effektivt önskvärda kollektiva nyttigheter eller är det att förändra processer som rör deltagande i beslutsfattande. Dessa är naturligtvis inte helt ömsesidigt uteslutande syften. Men tillhandahållande av allmänna nyttigheter kräver inte den noggranna uppmärksamhet på sammanhang som ansträngningar att förändra normer och beteende gör. Slutligen kan man urskilja samma frågor som med RCD om att skilja ut huruvida NSP främst handlade om effektivitet, eller substitution (av saknade kollektiva nyttigheter) eller transformativ förändring. När det gäller NSP var uppenbarligen dess primära funktion att leverera saknade kollektiva nyttigheter, men att sedan belasta programmet med transformativa dimensioner utan att förstå logiken i befintlig praxis och de incitament som drev det, var i grunden ett ouppnåeligt mål.

Figur 1: Möjligt beslutsträd i relation till målsättning för NSP

<i>Insatsens funktion</i>					
Välj syfte ↓	Förbättra effektivitet, t.ex. förbättra leverans av existerande tjänster	<i>Eller</i>	Fyll gap, substituera dvs. leverera tjänster som saknas	<i>Eller</i>	Transformation t.ex. förändra och formalisera styrning på bynivå
Välj metod ↓	<i>Insatsens substans</i>				
	Produkt, t.ex. bättre utbud av produkter eller tjänster	<i>Eller</i>			Process t.ex. påverkan på attityder, beteenden eller normer
Välj resultat	<i>Avsedd Resultat</i>				
	Mer konkret, t.ex. förbättrad välfärd	<i>eller</i>			Mindre konkret, t.ex. förbättrad styrning

Anpassad från Bennett och D’Onofrio, (2015)

Det är möjligt att se dessa tre scheman som en uppsättning skiktade, om inte sekventiella, beslutspunkter i utformningen av en given RCD- eller CDD-intervention (NSP-typ) (se Fig. 1). Mer specifik kunskap om kontexten och teorin blir allt mer nödvändig när man går igenom kedjan av beslutspunkter.

Man kan till exempel först välja interventionens funktion – transformativ – sedan välja insatsens substans – process – sedan välja tema eller resultatkategori som ska prioriteras. När det gäller BRC kan det vara bildandet och funktionen av starka forskargrupper (eller strategiska aktionsfält) med entreprenöriella ledare. Det efterföljande beslutet skulle handla om vilken typ av förbättringar eller förändringar som eftersträvas och motsvarande utfall som ska mätas t.ex. publikationer, antal och art av samarbetsnätverk, externa samarbeten och finansieringsnivåer.

I fallet med NSP skulle en mer realistisk uppsättning mål ha varit att se interventionens funktion som substitution – tillhandahålla de frånvarande kollektiva nyttigheterna, sedan fokusera på produkten av interventionen – större utbud av kollektiva nyttigheter – och sedan välja förbättrad välfärd som kärnresultat.

Att ignorera kontexten

Programdesignen måste ta hänsyn till de faktorer eller friktioner som kan påverka det sätt på vilket en viss uppsättning mål och underbyggande förändringsteori relaterar till kontexten i ett specifikt sammanhang. Som Barron har uttryckt det ”när en miljö bidrar till förändring, är det mer sannolikt att projekt fungerar som en katalysator” (2010:24). Likaså när logiken i interventionen inte stämmer överens med befintlig praxis och genererar motsägelsefulla incitament (Pritchett, 2016) blir resultatet mycket mer ojämnt. Att förstå dessa kontextuella faktorer spelar roll, men i båda fallen finns det få bevis för att detta hände.

BRC-utvärderingen av programmets relevans övervägde om förändringsteorin var tillämplig på specifika universitets-sammanhang och om systemansatsen i de fall där den har tillämpats (t.ex. Bolivia, Rwanda och Tanzania) hade varit lämplig. Det fanns få tydliga bevis för att tillvägagångssättet har anpassats till omständigheterna. Observationer av två bolivianska universitet med stöd av BRC, kontrasterna mellan de institutionella kontexterna i Rwanda och Tanzania och en bedömning av förändringstakten i Tanzanias universitetskapacitet i ljuset av den grundläggande logiken låg till grund för denna slutsats. Likaså väcker de empiriska bevisen från fallstudierna stora frågor om huruvida själva föreställningen om ett system är lämplig för att beskriva hur saker fungerar på universitetsnivå, än mindre på nationell, regional eller till och med internationell nivå.

Saknar förändringsteori och systemansats för specifika universitets-sammanhang relevans, då bör man ifrågasätta om de kan förklara förändringsprocesser inom universiteten. Den befintliga förändringsteorin kunde inte förklara avsaknaden av koppling mellan insatserna för att förbättra forskningsmiljön och stödja forskningskapacitet å ena sidan och mer och bättre forskning å andra sidan. Förändringsteorin gav ingen effektiv förklaringsmekanism. Den tog inte heller hänsyn till den relativa förändringstakten i Tanzania, i motsats till den i Rwanda, eller engagerade sig i skillnaderna mellan de två bolivianska universiteten.

Den bristande fokusen på kontext är särskilt tydlig för NSP och dess institutionella plan. Det skapade tydliga motsättningar mot befintlig praxis i Afghanistan. Många empiriska studier i Afghanistan har uppmärksammat hållbarheten hos organisationer på bynivå, deras komplexitet och deras föränderliga karaktär över tid (se Noelle-Karimi, 2006; Murtazashvili, 2016). Det finns också betydande bevis för att dessa sedvanliga organisationer spelade en viktig roll i tillhandahållandet av allmänna nyttigheter inom byn, särskilt i förhållande till tvistlösning och grundläggande välfärdsförsörjning (MRRD & CSO 2007).

Det finns också bevis som pekar på betydande skillnader i det sätt på vilket byar drivs och till vems fördel (Pain, 2018). Mycket beror på rollen och det relativa antalet av byarnas elit. Där jordo jämlikheten är relativt låg, var eliten sannolikt både relativt ekonomiskt osäker och fler till antalet. De skulle därför sannolikt ha ett gemensamt intresse av att främja och stödja social solidaritet och säkerställa tillhandahållandet av allmänna nyttigheter. Där eliten å andra sidan var relativt liten till antalet och där de var ekonomiskt säkra, ofta till följd av stora markinnehav, var sannolikt incitamenten att främja social solidaritet och bredda tillgången till kollektiva nyttigheter mer begränsade. Här var elitens medlemmar benägna att agera mer i sina egna intressen snarare än i bybornas intressen i stort.

Följaktligen kan bykontext beskrivas som förhållandet mellan det sedvanliga byledarskapet, byeliterna och de andra hushållen i byn. Ansvaret avser förvaltningen av byns interna angelägenheter och tillhandahållandet av grundläggande kollektiva nyttigheter. Det är också grunden för förväntningar från byns hushåll och individer på rollen som byledarskap i förhållande till omvärlden och säkrandet av resurser och hjälp för byn och dess invånare. Bykontexten existerar inte isolerat utan påverkas av, och påverkar i sin tur, det bredare sammanhanget distrikt och provins.

Men NSP:s ingripande i dess designelement var i vissa avseenden och i vissa sammanhang osammanhängande i förhållande till de incitament och motiv som strukturerar samhällslivet. Att förstå källorna till denna inkoherens och var den sannolikt kommer att uppstå talar direkt till designelementen i programmet, dess uppföljning och dess förändringsteori (Pritchett, 2016).

Inkonsekvens fanns i relationerna för ansvarsutkrävande. Finansiering användes specifikt i NSP för att motivera bildandet av CDC så att de kunde få pengar till projekt. Vissa andra funktioner tilldelades också CDC:er som att ta sig an tvistelösning eller knyta band till myndigheter eller andra organisationer. Dessa bär inte specifikt med sig finansiering. Fortsatt tvistelösning genom sedvanlig auktoritet eller skapande av band till distrikt eller provins genom personliga nätverk tyder på att CDC:er inte var tillräckligt motiverade för att utföra dessa uppgifter.

Inkonsekvens fanns också i den uppföljningsinformation som samlades in av MRRD om CDCs. Den handlade till stor del om finansiering, tillhandahållande av input och i viss mån CDC:s organisatoriska prestanda. Ett exempel är insamling av data om val av kvinnor till CDC-medlemskap. Detta är i huvudsak indata och säger ingenting om kvinnors förmåga att agera som medborgare eller agenter i CDC med samma tyngd som män. Många av informanterna antydde, (Pain, 2016) när de tillfrågades om kvinnors roll på CDC, att

kvinnor var där endast för att uppfylla CDC-kraven. De visste att närvaron av kvinnor på CDC varken betydde verklig förändring eller gav kvinnor en röst.

Sammanfattningsvis misslyckades NSP med att ta hänsyn till bykontexten. Afgghanska byar kan inte behandlas som om de alla är lika när det gäller utformning, genomförande och utvärdering av insatser. Vissa byar styrdes historiskt bättre än andra och det finns anledningar till att det är så. Detta påverkade ansträngningarna att förändra byarna. Det fanns också ett behov av att ha en mycket mer nyanserad syn på arbetet med byeliter. Byeliter fyller viktiga funktioner i förhållande till det bredare institutionella landskapet av risk och osäkerhet. I många fall har de stor legitimitet. Slutligen, snarare än att se nya organisatoriska strukturer som Community Development Councils (CDCs) som löper parallellt med befintliga sedvanliga strukturer, måste större uppmärksamhet ägnas åt processerna för institutionell ”bricolage” där de gamla (de sedvanliga strukturerna) och nya (CDCs) lånar från och ömsesidigt omformar varandras metoder och sätt att tänka (Clever, 2012).

Hänsyn till ledarskap och socialt aktörskap

Modellen för demokrati och ledarskap som NSP förde till byn var i huvudsak sanktionsmodellen som är karakteristisk för västerländska demokratier och baserad på princip-agent-relationer. Agenterna – de som väljs genom slutna omröstningar – kan bli föremål för sanktioner av de principer som röstade in dem och kan rösta bort dem. Detta anses främja ansvarsutkrävande och transparens.

Men det finns en kontrasterande modell av princip-agent-relationer som Mansbridge (2009) har kallat urvalsmodellen. Detta fungerar, menar hon, när agentens intressen är väl i linje med principerna. Här kommer agenter att väljas baserat på tidigare prestationer och rykte. Det är denna urvalsmodell av ledarskap som kan karakterisera urvalet av byledare i Afghanistan och på andra håll (Fischer, 2016). Det kan också ses karakterisera hur militärt ledarskap kan uppstå

(Sharp, 2021). Det är en modell av ledarskapsval som naturligtvis talar om specifika kontextuella omständigheter av risk och osäkerhet och de roller som ledare behöver spela under dessa förhållanden. Det har också relevans för ledarskap i universitetssammanhang.

Naturligtvis, som sett i Afghanistan, kan byledarskap handla i egenintresse. Men val trängde sällan bort sådant ledarskap (Pain, 2016) och i de fall det sker betyder det inte nödvändigtvis att de underliggande maktstrukturerna som gjorde att ett sådant ledarskap kunde växa fram i första hand försvunnit. Det är här som Grindles (2011) argument när det gäller att söka förändring genom inkrementella processer är viktiga. Detta kräver ett tillvägagångssätt för att gradvis förbättra ledarskapets ansvarsutkrävande gentemot kollektiva institutioner och ett steg-för-steg tillvägagångssätt för att göra detta.

Den kritiska frågan om byledarskap i Afghanistan, dess variation, hur det väljs ut och hur det bedöms handlar dock inte bara om dess förmåga att hantera byangelägenheter. Det står också i relation till dess förmåga att etablera och upprätthålla nätverk av relationer utanför byn i byns bästa. Det finns tydliga bevis (Pain, 2016: 36–38) på att externa relationer från byar skapades på en personlig basis och byeliten spelar en nyckelroll för att upprätthålla och utöva dessa band. Dessa relationer betydde mycket både för byn som ett kollektiv – för att få tillgång till resurser och projekt för byn eller för att lösa vissa konflikter – såväl som för individer att behandla dokument eller hitta jobb åt familjemedlemmar. Dessa relationer var specifikt kopplade till nyckelpersoner eller individer i maktpositioner snarare än den institution som distriktsregering eller provinsregering, provinsråd eller centralregering som nyckelpersonen var medlem av. Byar med bättre nätverk talade ofta om band på flera nivåer, men i de fall en av dem var en nyckelperson i landet kunde detta vara utgångspunkten viktiga relationer på provins- eller distriktsnivå.

Sammanfattningsvis stödde bevisen starkt Jacksons (2014, 2015) argument för att karakterisera den kritiska rollen av informella nätverk och beskyddarrelationer för att säkra hushållens och byarnas

tillgång till resurser. Som Jackson hävdar är det dynamiken i dessa informella nätverk som har format processen för formellt institutionsbyggande. Således är byar kopplade till omvärlden på basis av de personliga band som de kan bygga och underhålla. Dessutom spelar sedvanlig auktoritet en nyckelroll för att upprätthålla dessa nätverk.

Det fanns också evidens för ledarens betydelsevid specifika universitet, att hitta sätt att manövrera inom specifika institutioner och använda sociala nätverk för att förhandla om det institutionella sammanhanget. Det var en roll som inte förutsågs av Sidas design. I Vietnam (se Tvedten m.fl., 2021:75 från vilket detta avsnitt är hämtat) har nyckelutexaminerade från f.d. Sida BRC inom både hälso- och lantbruksforskningen på olika sätt fört in innovation och förändring i sina respektive universitetssystem genom att etablera nya forskargrupper. Inom hälsa hittade läkare sätt att sätta press på hälsosystemen genom initiativ utanför det. I Hue etablerade nyckelaktörer nya program inom landsbygdsutveckling och använde dessa till bredare samarbetsnätverk i Vietnam. Två forskningsstudier om forskningssystemets natur i Vietnam (Zinc, 2013; Le Thi Kim Anh, 2016) pekar på betydelsen av att sociala nätverk inom forskningen ger både begränsningar och möjligheter.²

I Bolivia utvecklades relationerna mellan avdelningen för kemi vid ett universitet och ett kommersiellt läkemedelslaboratorium under åren. Avdelningschefen (f.d. BRC-Bolivia-student) och ägaren av företaget hade ett gemensamt intresse av att studera ev. användning av Bolivias stora utbud av traditionella medicinska örter. Vid ett annat universitet hade en stark forskargrupp utvecklats kring frågan om vattenresursfrågor. Gruppen leddes av en professor och tidigare BRC-Bolivia-student och låg till grund för det första lokala

² I Kambodja har utvecklingen av en forskargrupp i fysik som utvecklats över tid med Sida ISP-stöd varit en av de mest framgångsrika grupperna när det gäller publikationer och dess ledare, tidigare informellt och nu formellt, har blivit en nyckelspelare i utvecklingen av Kungliga Universitetet i Kambodja som leder nyckelprocesser för institutionell förändring.

doktorandprogrammet. Gruppens styrka och inverkan baserades på ett stort akademiskt intresse från de inblandade forskarna. Men också en delad insikt om betydelsen av god vattenkvalitet för staden där den var belägen och tidig kontakt mellan universitetet och relevanta kommunala myndigheter.

Som BRC-programmet i Rwanda visade, är betydelsen av förändringsagenter också relaterad till nyckelaktörernas förmåga att manövrera under strukturella/institutionella begränsningar och möjligheter. Chefen för BRC-Rwandas programkontor har ett akademiskt intresse för institutionell förändring och har kombinerat detta med att utveckla praktiska insikter och sociala nätverk på ett sätt som gjort programmet effektivt i termer av output. Den ökande betydelsen av nätverk för samarbete inom global vetenskap (Royal Society, 2011) understryker betydelsen av kollektiva handlingar och nätverkande mellan sociala aktörer.

Sammanfattningsvis: om de befintliga förändringsteorierna

Det är uppenbart från den tidigare diskussionen om mål att båda interventionerna inte tydligt hade tänkt igenom målsättningsprocessen eller kopplat specifika förändringsteorier till specifika mål. I båda fallen var förändringsteorierna, som de var, antingen extremt förenklade eller för generiska.

NSP behövde underbyggas av en mycket bättre förståelse av kontexten för att informera design, uppföljning och utvärdering (Bennett och D'Onofrio, 2015). Forskning om bykontexter och dess variation erbjuder ett sätt (Pain, 2016). På samma sätt leder ambitionerna för bidraget från RCD till realistiska målsättningar, med en underspecifikation av avsedda resultat. Det finns också en brist på tydligt formulerade vägar till förändring som leder från RCD till önskade resultat på teoretiskt informerade och trovärdiga sätt.

Det fanns verkligen en friktion mellan teknokratiska imperativ som drev NSP:s design och implementering å ena sidan och logiken och motivationerna som driver bylivet å andra sidan. Forskning om bykontexten (Pain and Sturge, 2015) och provinsiella sociala ordningar (Jackson, 2014, 2015) visade på kraften och de relationella dimensionerna av sociala interaktioner och logiken i nätverksrelationer. Att ta itu med dessa är inte en teknisk fråga. Vi kan utgå ifrån ett ramverk för ansvarsutkrävande för att belysa var de särskilda friktionspunkterna uppstår.

När det gäller BRC kan det finnas utrymme att utveckla och specificera mer detaljerat de förklarande mekanismerna för förändringsteorin. Ju högre upp i en kausalitetskedja man kommer, desto mer utarbetade blir orsakssambanden och antagandena om sambanden mellan de enskilda länkarna i kedjan. Det är en sak att mer i detalj klargöra de antaganden som kopplar förändringar i individuell forskningskapacitet till institutionella förändringar inom universitetets forskningsmiljö. Men att koppla förändrad institutionell kapacitet till välgrundat policyskapande, förbättrade bidrag till produkter och tjänster och bidrag till hållbara samhällen väcker alla möjliga frågor om de antaganden som görs. Det kräver överväganden om hur politik utformas i olika sammanhang. Det ställer frågor om modeller för vetenskaps- och teknikdriven utveckling och om antagandena bakom vad som driver ekonomisk tillväxt.³ Förhoppningar om vilka förändringar man skulle vilja se hända är inte en bra guide för att faktiskt få dem att hända.

En mer fullständigt utarbetad förändringsteori för varje specifikt program kan göra vissa av antagandena och nödvändiga orsakssamband tydligare.⁴ Det kan också finnas utrymme för att arbeta mer

³ Notably missing in the Sida ToC is any recognition of the political processes that enable or obstruct economic growth; see Williams m.fl. (2009).

⁴ The elaborated UK Global Challenge Research Fund (GCRF) ToC indicates a route that could be pursued https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/810137/GCRF_Evaluation_Foundation_Stage_Final_Report.pdf, p. 2.

med adaptiva teorier om förändring (se Borel et al. denna volym). Men det finns en betydande fara att ju mer man försöker specificera logiken och utveckla antagandena, desto mer överväldigas man av detaljer, vilket skapar en kausalitetskarta (och uppföljningsramverk) som i praktiken är svår att testa eller övervaka och därför inte är användbar.

Man skulle säkert kunna lägga till ett mer specifikt erkännande av inflytandesfärer till den befintliga förändringsteorin. Ett Sida-program kommer sannolikt att ha mer inflytande och generera starkare input-output-relationer i början av förändringsteorin. Styrkan hos dessa kopplingar blir dock mer försvagad (både när det gäller tillskrivning och tidsdimensioner) ju längre längs förändringskedjan du rör dig. Ju längre upp på systemnivån du rör dig desto mer diffus och mindre säker kommer inflytandet att vara.

Det finns utrymme för att utveckla systemmetoden. Som den konstruerades gällde den specifika insatser på särskilda nivåer – individuell forskningskapacitet, forskningsinfrastruktur och forskningsledning på universitetsnivå och forskningsstrategi och finansiering på överuniversitetsnivå.

Men i det ögonblick man börjar använda systemspråket måste man ta itu med ömsesidiga relationer, ömsesidigt beroende, synergier, strukturer, återkopplingar, systembeteende, komplexitet och skala (till exempel). Frågan om timing och var det är bäst att ingripa blir viktig. Att helt enkelt ingripa på olika nivåer utan den förståelsen innebär inte en systemansats – utan snarare ett ingripande på flera nivåer. Det är inte riktigt samma sak.

Utmaningarna med att utveckla exakt vad systemet är och hur det fungerar är betydande. Som King (2013) antyder är komplexitetsteori också relevant för ett CDD-program. Förändringsbanor kan följa flera vägar och vara av olika varaktighet för att komma fram till samma resultat. Denna observation överensstämmer med den från Mansuri och Rao som påstår:

”Effektivt samhällsengagemang utvecklas inte inom en förutsägbar bana. Det är istället troligt att det fortsätter längs en punkterad jämvikt där långa perioder av till synes tystnad följs av intensiva och ofta turbulenta förändringar” (2012, 12).

Sammanfattningsvis måste en teori om institutionell förändring, oavsett om det gäller afghanska byar eller universitet, inkludera en roll för sociala aktörer, aktörskap och kollektiva åtgärder. Ofta genom nätverk som inte bara drivs av individuell nyttomaximering utan också av andra motiv. Den måste också engagera sig i NIEs förståelse av hur organisatoriska och byråkratiska strukturer fungerar och de inbördes relationerna mellan aktörer och strukturer (Giddens, 1984).

En teori om fält: förstå social förändring och ordning

Kapitlet skisserar här, utifrån en teori om fält, en uppsättning metateoretiska principer som skulle kunna informera en förändringsteori om hur institutionell förändring kan förstås. Den använder fallet med universitetskapacitetsutveckling som exempel. Även om det är relevant för institutionella förändringar inom afghanska byar, är afghanska byar inte lika tydligt inbäddade i en hierarki av institutionella strukturer som universitetsavdelningar är.

Perspektivet fokuserar på forskning som ett socialt fält, som en kollektiv strävan som ger en nyckelroll till sociala aktörer eller institutionella entreprenörer. Det förenar dessa sociala dimensioner med en förståelse av institutioner, oavsett om de är formella eller informella, som regler och strukturer. Den innehåller viktiga konkreta begrepp som makt, sammanhang, diskurs, struktur och handlingskraft (och oavsiktliga konsekvenser av målmedvetna handlingar) som hjälper oss att förstå hur universiteten arbetar och förändras.

Universiteten är byråkratiska hierarkier med både formella och informella inslag, som i sin tur är inbäddade i varierande grad i högre nivåer eller auktoriteter, särskilt om de grundas på offentliga medel som alla Sida BRC-partneruniversitet gör. Inom universiteten finns auktoritetshierarkier från rektor och nedåt genom universitetsstyrelser, fakulteter, skolor, institutioner och enheter. De kan visualiseras som en form av en rysk docka (Fligstein och McAdam, 2012) med lägre nivåer av hierarkin formellt inkaplade i system på högre nivå. De är en konstruerad samhällsordning och de innehåller sociala aktörer på alla nivåer. För att förstå vad som ger stabilitet och förändring måste vi ”packa upp” hur saker fungerar.

Vid basen (eller i mitten av den ryska dockan) finns det som kallas **strategiska aktionsfält**. Dessa är forskargrupper och en eller flera kan utgöras av en institution och en institution kan i sin tur vara ett strategiskt åtgärdsområde på högre nivå inom universitetshierarkin. Forskargrupper, särskilt inom naturvetenskap, består ofta av två eller flera medlemmar och är därför ett kollektivt företag. Det är socialt uppbyggda arenor som präglas av både samarbete och konkurrens. Medlemmar i kollektivet har en allmän delad förståelse för vad som pågår och där ärenden löses kommer det att finnas enighet även om vissa medlemmar kan ha mer makt än andra. Det kommer sannolikt att finnas en gemensam förståelse för de regler som fältet verkar inom.

Inom en universitetsavdelning kan det finnas ett eller flera strategiska områden med kopplingar till varandra men också till institutionen. I denna mening finns det ett ömsesidigt beroende mellan strategiska områden och gränserna är inte fixerade. De kan samarbeta eller tävla beroende på de aktuella frågorna. Var och en har potential att åstadkomma förändring i en annan både genom horisontella (mellan forskargrupper) och vertikala kopplingar (forskningsgrupper till institution). Dessa länkar är källorna till förändring och stabilitet. De flesta fält är i ett tillstånd av flux, ibland bibehålles stabiliteten över tiden, andra gånger upplever de stress och brister.

Källorna till stabilitet, konflikt och förändring finns i den roll som sociala aktörer spelar. Å ena sidan finns den **dominerande aktören** som kan ha ett starkt intresse av status quo, ge oproportionerligt inflytande och med vilka medel som helst försöka behålla sin position. Sedan finns det **utmanare** som kan ha en annan syn på hur saker och ting ska vara och som kan utmana ordningen på ett lågmält sätt eller genom mer direkt handling och konflikt. Både utmanare och etablerade kommer att utnyttja de **interna styrmedel** som finns för att säkerställa efterlevnad av reglerna och att systemet fungerar smidigt och återskapas. Båda har en förmåga att förstå och förhandla om regler och begränsningar (t.ex. hantera kontexter) på ett sätt som givarorganisationer och externa partneruniversitet inte gör.

Reglerna är vanligtvis formulerade eller tolkade till förmån för den dominerande aktören som kan utöva makt och auktoritet genom tvång, konkurrens eller samarbete, eller delar av alla tre. Stabila fält, effektiva forskarteam och starka avdelningar är vanligtvis ett resultat av samarbete som ger både materiella och ”existentiella” fördelar för medlemmarna. Med existentiell menar vi de sociala fördelarna med tillhörighet, en tro på företaget och gruppens värderingar och medlemskapet i den.

Men nyckelelementet för stabilitet och förändring inom ett givet strategiskt område är den roll som utövas av människor, med sociala färdigheter, som kan betecknas som **institutionella entreprenörer**. Det är de forskningsledare (eller kollektiva aktörer) som

”har en högt utvecklad kognitiv förmåga att läsa människor och miljöer, rama in handlingslinjer och mobilisera människor i tjänst för bredare uppfattningar om världen och av sig själva”
(Fligstein och Mcadam, 2012:17).

Detta handlar inte bara om snävt instrumentellt agerande utan kräver att man väddar till bredare värderingar, betydelser och identiteter för kollektiva handlingar. Dessa individer (eller grupper) har förmågan att gå bortom sina egna individuella eller gruppintressen för att se

helheten, vilket tillåter dem att genom empatiska och kommunikativa färdigheter mobilisera andra. De kan utöva strategisk handling och kontroll i det specifika sammanhang där de arbetar.

Men strategiska åtgärdsfält är inbäddade i en komplex väv av andra områden. Deras relation till andra områden är central för att förstå begränsningarna och möjligheterna till förändring. Manöverutrymmet för institutionella entreprenörer beror i stort på kontexten, vilket kontrasten mellan rwandiska (där det finns begränsat manöverutrymme) och bolivianska universitet (där det finns mycket mer) visar. Man kan skilja på de ”andra” fält som ligger nära och har direkta och återkommande kopplingar till fältet i fråga (t.ex. en forskargrupp inom en institution) till ett distalt fält som saknar band och har begränsad kapacitet att påverka en strategisk åtgärd. Sidans forskningsenhet i Stockholm kan preliminärt karakteriseras som ett distalt fält till de institutioner och universitet som den finansierar.

Man kan också skilja mellan **beroende** och **ömsesidigt beroende** fält och de som är **oberoende**. Inom en formell hierarkisk universitetsstruktur kan forskargrupper och institutioner på lägre nivå ses vara beroende av system på högre nivå. I en viss utsträckning kan detta vara sant, särskilt där tvångsmetoder för att säkerställa efterlevnad är vanligare. Men i praktiken finns det ofta mer ömsesidigt beroende mellan strategiska åtgärdsfält även om de finns inom en hierarkisk struktur. Dels beror detta på att forskargrupper kan ha bilaterala relationer och nätverk utanför universitetet som kan ge dem auktoritet och att aktörer på högre nivå på ett universitet ofta är beroende av strategiskt stöd från starka aktörer, forskargrupper och institutioner som formellt sett ligger lägre i hierarkin. Mycket kommer att bero på strukturen inom universitetet.

Så hur sker förändring på universitetsnivå? Med tanke på det ömsesidiga beroendet mellan fälten finns det sällan ögonblick av kris och brytning även om detta kan hända (och som hände vid ett av de bolivianska universiteten). Dessa är till stor del ett resultat av interna kriser eller exogena chocker. Sådana chocker kan leda till dramatisk förändring, den tredje av Portes (2010) vägar för institutionell

transformation. Jag hävdar snarare att det är viktiga sociala aktörer (eller grupper) som arbetar på olika nivåer som kan mobilisera sig kring möjligheter och hot för att skapa nya sätt att arbeta eller hantera störningar och stridigheter som kan stödja möjligheterna till accelererad förändring.

Mot en ny förändringsteori för RCD

Om man först väljer funktionen av RCD-interventionen som *transformativ* och sedan väljer substansen i interventionen som *fokus på process* kan den resultatkategori som ska prioriteras ses som bildandet och funktionen av starka forskargrupper.

Det är vid denna tidpunkt som det skulle finnas ett behov av att formulera en förändringsteori, vilket sedan skulle påverka valen av de typer av aktiviteter, insatser och strategier som troligen skulle kunna leda till det önskade resultatet. Om vi utgår från scenariot som beskrivs ovan – ett fokus på transformation med fokus på processer med resultat av starka forskargrupper, skulle vi kunna dra nytta av att utveckla förändringsteorin utifrån teorier om fält. En översikt och schematisk förändringsteori baserad på detta visas i figur 2.

Figur 2: En förändringsteori baserad på en teori om fält

Qualified researchers + Entrepreneurial Research Leader	▶	Common Research Theme of Social Relevance	▶	Acquire sufficient resources & support	▶	Individual, Group & Wider Societal Benefits	▶	Wider scale effects beyond the Research Group
---	---	---	---	--	---	---	---	---

Förändringsteoriargumentet lyder som följer: om *tillräckligt många kvalificerade* forskare samlas under en *entreprenöriell forskningsledare* kring ett *gemensamt forskningstema* av social relevans och attraherar *tillräckliga resurser* kommer de att kunna arbeta produktivt tillsammans för att ge *individuella, grupp- och bredare sociala fördelar* som kommer att få *effekter i större skala*.

Det finns givetvis ett antal antaganden som måste göras för att denna förändringsteori ska vara rimlig. Det handlar om ett antagande kring tillräckliga delade värderingar för gruppmedlemmarna, förmågan att arbeta produktivt tillsammans och forskningsledningens förmåga att manövrera genom de strukturella begränsningarna och hitta möjligheter. Som ett resultat av insävnings- och specifikationsövningarna som beskrivs ovan kan mer lämpliga uppföljnings- och utvärderingsstrategier identifieras och utvecklas.

På samma sätt som RCD-metoden är komplex och kräver medvetet förtydligande och prioritering, måste den förändringsteori som ligger till grund för den tas upp. Målet bör vara att utveckla en förändringsteori från vilken praktiska konsekvenser för design kan dras. Förändringsteorier på lägre abstraktionsnivåer med mer specificitet skulle klargöra hypoteser om orsaksmekanismer och processer som förmodligen skulle kunna göra RCD-interventioner mer effektiva och mer mottagliga för rigorös utvärdering. Förändringsteorier för förändring kopplat till ett enda, mer exakt definierat resultat kan hjälpa ytterligare.

Summering

Detta dokument har utgått från två kontrasterande fall av externa interventioner som på olika sätt och under olika tidsramar syftade till att driva institutionell förändring. Som vi har sett i båda fallen har målen för insatsen inte uppnåtts fullt ut. Jag har hävdats att en del av problemet har varit att målen för respektive insats har varit önsketänkande och att alla goda saker tyvärr inte går ihop. Det finns som Rodrik (2011) har uttryckt det, skarpa trilemman där vart och ett av målen innehåller inneboende spänningar och avvägningar med de andra. Val måste göras och en utforskning av målen i båda fallen visar hur detta kan göras.

Det är också tydligt i båda fallen att för lite uppmärksamhet har ägnats åt att utveckla och följa upp en robust teoretiserad förändringsmodell. Medan antagandena eller grunden för

interventionens logik i båda fallen återfinns i NIE, har det förekommit en underspecifikation av teorin och begränsad, om någon, uppmärksamhet till kontexten.

En analys av kontexten tyder på att ingen av insatserna fungerade på det sätt som förväntades av dem. Snarare kommer förändringsbanorna mot resultatet sannolikt att följa flera möjliga vägar för att nå ett specifikt resultat. Det finns icke-linjäritet i förändringsprocessen som tyder på att idéer eller teorier om komplexitet måste genomsyra tänkandet bakom programmen. Detta kan inkludera föreställningar om kritiska trösklar, punkterade jämvikter och så vidare.

Texten har utgått från en teori om fält för att erbjuda en mer social redogörelse för institutionella förändringar och för att belysa den kritiska roll som ledarskap, aktörskap och sociala fält spelar för att förklara hur förändring kommer till och dess stegvisa och omtvistade karaktär. Externa aktörer har sällan om någonsin förståelse eller relationer att styra förändringar utanför sina egna kulturella och specifika institutionella miljöer. Externa insatser kan ofta vara oförenliga med befintliga ansvarsförhållanden. Snarare borde externa aktörer lita mer på dem som vet hur man manövrerar i ett specifikt sammanhang och hjälpa dem att utveckla sin kapacitet på lämpliga sätt.

Ingen enskild förändringsteori kan någonsin omfatta alla dimensioner av förändring eller tala för de många mål som institutionella förändringsprocesser ofta belastas med. På samma sätt måste ambitionerna hos dem som försöker framkalla förändringar i institutionella sammanhang vara mer medvetna om hur institutioner förändras och erkänna den inkrementella endogena naturen hos sådana processer.

Referenser

- Association of African universities & World Bank (1997) Revitalising universities in Africa: strategies and guidelines. Washington, DC: World Bank.
- Barron, Patrick. 2010. CDD in Post-Conflict and Conflict Affected Areas: Experiences from East Asia In World Development Report 2011 – Background Report. Washington DC: The World Bank.
- Beath,A., Christia, F and Enikolopov,F. (2015), Randomised Impact Evaluation of Afghanistan’s National Solidarity Programme. Final Report. Washington, World Bank.
- Bennett, S and D’Onofrio. 2015. Community-Driven? Concepts, Clarity and Choices for CDD in Conflict Affected Contexts. International Rescue Committee & UKAid.
- Chang, H-J (2002) Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective. London, Anthem Press.
- Cleaver, F (2012) Development through Bricolage: Rethinking Institutions for Natural Resource Management. London and New York, Routledge.
- Evans. P (2004) Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation. Studies in Comparative International Development 38 (Winder 2004): 30–52.
- Fischer, H.W (2016) Beyond Participation and Accountability: Theorizing Representation in Local Democracy. World Development, 86, 111–122.
- Fligstein, N and McAdam, D. (2012) A Theory of Fields. Oxford, Oxford University Press.
- Giddens, A. (1984) The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration. Berkeley: University of California Press.
- Gordon, S (2011) ‘Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan’s Helmand Province’. Boston, MA: Feinstein International Centre, Tufts University.
- Government of the Islamic Republic of Afghanistan, “Concept Note: Citizens Charter,” Kabul, September 2015.

- Grindle, M. (1997) 'The good government imperative: human resources, organisations and institutions', in Grindle, M. (ed.) *Getting good government: capacity building in the public sectors of developing countries*. Harvard, MA: Harvard University Press.
- Grindle, M.S 2011. *Good Enough Governance Revisited*. *Development Policy Review*, 29 (S1): S199–S221.
- Guggenheim, S., Wiranto, T., Prasta, Y and Wong, S. (2004) *Indonesia; Kecamatan Development Program: A Large-Scale Use of Community Development to Reduce Poverty. A case study from Reducing Poverty, Sustaining Growth – What Works, What Doesn't, and Why: A Global Exchange for Scaling Up Success*. World Bank Document.
- Harriss, J., Hunter, J., and Lewis, M.C. (eds)(1995). *The New Institutional Economics and Third World Development*. London, Routledge.
- Jackson, A. 2014. *Politics and Governance in Afghanistan: The Case of Nangarhar Province*. Working Paper 16, Kabul and London, Secure Livelihoods Research Consortium.
- Jackson, A. 2015. *Politics and Governance in Afghanistan: The Case of Kandahar*. Working Paper 34, Kabul and London, Secure Livelihoods Research Consortium.
- Jackson, A. 2016. *The Networked State: synthesis of studies on provincial level government*. Working Paper, Kabul and London, Secure Livelihoods Research Consortium.
- King, E. 2013, *A Critical Review of Community-Driven Development Programme in Conflict-Affected Contexts*. International Rescue Committee and UKAid.
- Le Thi Kim Anh (2016) *Developing The Academy in Vietnam: An Investigation of the Formation of Academic Identity by University Lecturers in Vietnam*, PhD Thesis, Melbourne, Southern Cross University.
- Lund, C. (2014) *Of What is This a Case?: Analytical Movements in Qualitative Social Science Research*. *Human Organisation*, 73, 3: 224–234.

- Mansuri, G and Rao, V (2012). *Localizing Development: Does Participation Really Work?* Washington DC: World Bank.
- Ministry of Rural Rehabilitation and Development and Central Statistics Office,(2007) “National Risk and Vulnerability Assessment 2005,” MRRD and CSO, Kabul.
- Mansbridge, J. (2009) A ‘selection model’ of political representation. *Journal of Political Philosophy*, 17, 369–398.
- Ministry of Rural Rehabilitation and Development (MRRD) 2015. *National Solidarity Programme Phase Three (NSP III)*. Government of the Islamic Republic of Afghanistan, Kabul.
- Murtazashvili, J.F (2016) *Informal Order and the State in Afghanistan* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016).
- Noelle-Karimi. C., (2006), “Village Institutions in the Perception of National and International Actors in Afghanistan,” *Amu Darya Series Paper No. 1*, Center for Development Research, University of Bonn.
- North, D (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- North, D.C., Wallis, J.J., and Weingast, B, R (2009) *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ostrom, E., Schroeder, L. and Wynne, S. (1993) *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*, Boulder, CO: Westview Press.
- Pain, A and Sturge, G, (2015) *Mapping village variability in Afghanistan: The use of cluster analysis to construct village typologies*. Working Paper 32, Kabul and London. Secure Livelihoods Research Consortium.
- Pain, A (2016) *Using village context analysis in Afghanistan: methods and wider implications*. Working Paper 46 Kabul and London. Secure Livelihoods Research Consortium.
- Pain, A (2018) *Village Context and the National Solidarity Program in Afghanistan*, *Asian Survey*, 58, 6, 1066–1089.

- Pain, A., Silkin, T and Carneiro, G (2018) Evaluation of the Sida supported programme “International Science Programme 2014–2018” Stockholm, Sida Decentralised Evaluation 2018:18.
- Portes, A. (2010) *Economic Sociology: A Systematic Inquiry*. Princeton, Princeton University Press.
- Pritchett, L. and Woolcock, M (2002), *Solutions When the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development*, Harvard, Centre for Global Development Working Paper 10.
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1106236>
- Pritchett, L., Woolcock, M., and Andrews, M. (2012) *Looking Like a State: Techniques of Persistent Failure in State Capability for Implementation*. CID Working Paper No 239. Centre for International Development, Harvard.
- Pritchett, L (2016) *Creating Education Systems Coherent for Learning Outcomes: Making the Transition from Schooling to Learning*. Research on Improving Systems of Education (RISE). Working Paper.
- Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Royal Society (2011) *Knowledge, Networks and Nations: Global scientific collaboration in the 21st century*, London, The Royal Society.
- Sharp, L. (2021) *The Habit of Excellence. Why British Army Leadership Works*. London, Penguin.
- Stephens, D (ed) *Higher Education and International Capacity Building: twenty five years of higher education links*. Bristol Paper in Education Number 5, Oxford, Symposium Books.
- Tvedten, I., Tostensen, A., Pain, A., Ngugu, C., Bi-siaux, R., Paz, R. and Chou, P. (2021) *Evaluation of Sida’s Model for Bilateral Research Cooperation*. NIRAS Sweden AB.
- Williams, G., Duncan, A., Landell-Mills, P. and Unsworth, S (2009) *Politics and Growth*. *Development Policy Review*, 27 (1): 5–31.
- Wolf, Alison (2002) *Does Education Matter? Myths about Education and Economic Growth*. London: Penguin Business.

World Bank (2011) World Development Report 2011. Conflict, Security and Development. Washington, DC, World Bank.

World Bank, “Afghanistan: National Solidarity Program III (P117103) Implementation Status & Results Report, Public Disclosure Copy, 26 October,” Washington, DC, 2015.

World Bank (2018), ‘Africa Centers of Excellence for Development Impact (ACE Impact) West and Central Africa: Call for Proposals Guidance’ (accessed on 17.12.2018 from <https://ace.aau.org/wp-content/uploads/sites/3/2018/08/Call-for-Proposals-Guidance-English-for-AAU-website-1.pdf>).

World Bank and Elsevier (2014) A Decade of Development in Sub-Saharan African Science, Technology, Engineering and Mathematics Research. Washington D.C.: World Bank and Elsevier.

Zinc, E. (2013) Hot Science, High Water: Assembling Nature, Society and Environmental Policy in Contemporary Vietnam, Copenhagen, Nordic Institute of Asian Studies.

Att arbeta med förändringsteorier

Användning av adaptiv förändringsteori i sviktande och konfliktdrabbade miljöer

Léonie Borel, Julian Brett och Erik Bryld

Många sviktande och konfliktdrabbade områden dras av flera skäl fortfarande med problem med fattigdom, sårbarhet och mänskliga rättigheter. Ett skäl är att de fortfarande påverkas av våld och politisk instabilitet. Ett annat är att de fortfarande har komplexa och sviktande sociala, ekonomiska och politiska system (Booth m.fl., 2018). Biståndssamfundet har traditionellt sett föredragit en strikt kontroll och styrning av biståndsprogram. En sådan kontroll resulterar i en linjär och tydlig styrning och främjar förutsägbarhet (Arora m.fl., 2019). Ett resultat är att biståndsprogram har svårt att anpassa sig till förändringar som sker i de miljöer där de bedriver sin verksamhet, om de inte är vaksamma på det komplexa samspelet mellan kontextfaktorer och har förutsättningar att internalisera och reflektera över de förändringar som sker.

Biståndssamfundet blir alltmer medvetet om att problemens komplexitet, den snabba förändringstakten och sambanden mellan variabler, särskilt i sviktande och konfliktdrabbade miljöer, gör att det krävs ett mer adaptivt förhållningssätt (Arora m.fl., 2019). Dessa miljöer är i regel exponerade för oförutsägbara förändringar i samspelet mellan berörda parter, säkerhet, styrning, klimat, osv. Indexet över sviktande stater, Fragile States Index, visar att många länder konsekvent presterar dåligt när det gäller spänningar mellan grupper, uppdelade och kleptokratiska eliter, hänsynslösa säkerhetsaktörer, brottslighet, korruption, ojämn ekonomisk

utveckling och svaga mänskliga rättigheter. Alla dessa faktorer påverkar möjligheterna (eller bristen på möjligheter) att förutsäga ländernas politiska, ekonomiska och sociala utveckling och sammanhållning (Fund for Peace, 2021) och därmed de antaganden som planeringen bygger på.

Osäkerhet och förändringar i fråga om strategiutveckling och antaganden för planering av insatser ställer krav på adaptiv, snarare än traditionellt strikt förvaltning (Arora m.fl., 2019). Särskilt i sviktande och konflikttrabbade miljöer finns det ett behov av regelbunden uppföljning, utvärdering och lärande (Monitoring, Evaluation and Learning, MEL) där man tar hänsyn till alla tillämpliga variabler som påverkar insatserna (GSDRC, 2007 och Walden, 2013). Här bör uppföljningen och utvärderingen (Monitoring and Evaluation, M&E) vara flexibel, iterativ och anpassningsbar och ge berörda parter möjlighet att vara med och påverka (GSDRC, 2007 och Walden, 2013). Med andra ord behöver man genom en anpassningsbar mekanism för uppföljning och utvärdering följa såväl antagna orsakssamband som förväntade och oväntade resultat. Detta fokus på orsakssamband visar värdet av att använda förändringsteori i samband med programmets utformning och genomförande.

Förändringsteorin används för att förklara de antaganden som förväntade resultat bygger på. Den är ett mångfacetterat och mer flexibelt verktyg än traditionell LFA (Logical Framework Approach). Den gör det möjligt att förklara orsakssamband som är relevanta i komplexa miljöer där det finns risk för att programmen havererar om antagandena bakom de förväntade resultaten inte visar sig stämma.

Förändringsteorin skapar även bättre förutsättningar för uppföljning, utvärdering och lärande och underlättar därför även förändring över tid. För anpassningsbarhet krävs en miljö som främjar avsiktligt lärande och flexibel projektutformning (USAID, 2018:1), alltifrån mindre justeringar i programplaneringen till omfattande omarbetningar av resultatmodeller och program-

antaganden. Förändringsteorier används därför ofta i biståndsprogram och utvärderingar som ett verktyg för reflektion och som en resultatorienterad ansats för att beskriva de logiska förändringsvägar som finns i programplaneringen (Vogel, 2012 och Tana 2014). I praktiken har dock förändringsteorier saknats eller varit bristfälliga inom stora delar av biståndsprogrammets planering (Bryld m.fl., 2019), vilket försvårar styrning och utvärderingen av programmen.

Den pågående globala hälsokrisen med covid-19 visar att osäkerheten inte är begränsad till vissa insatsområden – den kan vara global. Adaptiva arbetssätt behövs därför inte bara på fältet utan på alla insatsnivåer (fält, land och huvudkontor) och mellan berörda parter (Carrier, 2020). Ju mer instabil miljön är desto mer sårbar blir insatsen för förändringar och desto högre blir kraven på uppföljning och anpassningsbarhet. Sådan anpassningsbarhet påverkar dock utvärderingsmöjligheterna, särskilt när det gäller utvärderingsobjektet, eftersom förväntningarna på resultaten och de antaganden som ligger till grund för dem förändras över tid. Detta föranleder således frågan om vad man utvärderar.

I denna artikel undersöker vi hur tillämpningen av en adaptiv ansats påverkar planering, genomförande och utvärdering av biståndsprogram och strategier i sviktande och konfliktdrabbade miljöer. Vi reflekterar över vilka verktyg och ansatser som kan användas för att förbättra dessa processer. Vi inleder artikeln med att titta närmare på adaptiv styrning, dess definition och användning inom bistånd och utveckling. Därefter presenterar vi tre viktiga verktyg inom adaptiv styrning: förändringsteori, maktanalys och aktionsforskning. Avslutningsvis diskuterar vi hur dessa verktyg kan användas för att förbättra utvärderingen av biståndsprogram som har en adaptiv ansats i sviktande och konfliktdrabbade miljöer.

Översikt över adaptiv styrning

För att kunna anpassa sig krävs ett institutionellt lärande och en organisationsmiljö som främjar flexibilitet i projektens utformning och genomförande. En sådan miljö möjliggör en anpassningsbar styrning (USAID, 2018). Adaptiv styrning är således särskilt väl lämpad för arbete i miljöer som är instabila, bräckliga och/eller befinner sig i en övergångsfas, där kontexten, de operativa målen eller metoderna kan förändras kraftigt (USAID, 2018 och Carrier, 2020) och som därför ställer krav på flexibilitet. Det är i sådana miljöer som aktörerna måste kunna anpassa sig när omständigheterna förändras och ny information framkommer. Om programmen kan anpassa sig efter nya omständigheter kan de drivas vidare, även om den information som programmen behöver är bristfällig (Carrier, 2020). Till och med i de stabilaste sammanhang kan omständigheterna förändras och därför slumpartat påverka planeringen (USAID, 2018).

Som alternativ ansats för planering av biståndsprogram utmanar den adaptiva styrningen den traditionella, stelbenta tekniska bedömningen och hanteringen av problem (Schlingheider m.fl., 2017). Ansatsen har en större tonvikt på icke-linjäritet, lokala förbindelser och ledarskap och kritiserar samtidigt den traditionella handläggningen för att vara verklighetsfrånvärd och uppmuntra kortsiktighet i synen på de övergripande problemen (Arora m.fl., 2019:3).

Adaptiv styrning definieras som en avsiktlig ansats för att fatta beslut och göra justeringar med anledning av ny information och förändrade omständigheter (USAID, 2018:1). Det handlar inte om att ändra målen under genomförandet av ett program. Det handlar snarare om att vid behov anpassa sättet att nå dessa mål vid större förändringar (USAID, 2018). Ansatsens övergripande målsättningen är att införliva inslag av realtidslärande i styrningen för att säkerställa att insatsen förblir ändamålsenlig. Som Bunnefeld m.fl. (2015:i) definierar det (översatt från engelska):

”Det är en iterativ process för att fortlöpande förbättra styrningen genom att dra lärdomar av hur den nuvarande styrningen påverkar systemet. Adaptiv styrning handlar därför om att övervaka och utvärdera tidigare styrning och tänka ut alternativa åtgärder som kan prövas i förhållande till de önskade målen.”

Arora m.fl. (2019) menar att adaptiv styrning bygger på sex grundprinciper:

- 1) en förändringsteori som utvecklas,
- 2) samförstånd bland berörda parter,
- 3) försök och lärande,
- 4) lokal styrning och politisk kunnighet,
- 5) tillgång till resurser, och
- 6) flexibel styrning.

Oxfam (i Schlingheider m.fl., 2017) identifierar i sin tur tre pelare:

- 1) främjande av flexibilitet för planering,
- 2) utveckling av lokalägda verktyg, metoder och partnerskap för uppföljning och utvärdering och
- 3) skapande av förutsättningar för lärande

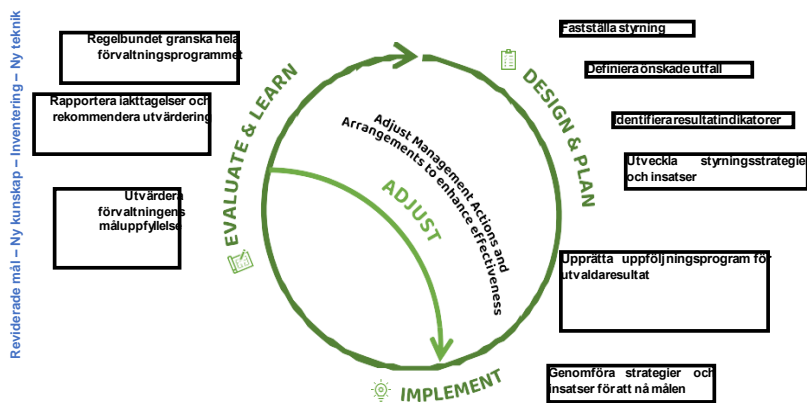
De två synsätten överensstämmer till viss del, till exempel när det gäller betoningen på lärandemiljö och ledarskap. Det är också viktigt att ansatsen är kontextspecifik (Arora m.fl., 2019, Pasanen & Barnett, 2019 och Schlingheider m.fl., 2017). Det innebär att även om adaptiv styrning definieras olika beroende på författare eller organisation så består ansatsen oftast av följande beståndsdelar (Carrier, 2020):

- Accepterad osäkerhet om vad som kommer (eller inte kommer) att fungera för att klara de givna utmaningarna.
- Prioritering av förståelsen av ”varför” förändringar sker.

- Korta cykler och iterativt beslutsfattande.
- Kontinuerligt och snabbt lärande.
- Särskilt fokus på mänskliga relationer.

En viktig aspekt i vår analys av ansatsens tillämpning i sviktande och konflikttrabbade miljöer är att adaptiv styrning gör att programmen kan drivas vidare, även om informationen är bristfällig. Observera att ansatsen inte är någon ursäkt för givare att försumma sina åtaganden eller för att minska samarbetspartnerns ansvar för att åstadkomma resultat (Arora m.fl., 2019). Den syftar snarare till att säkerställa resultat genom att aktivt hantera förändringar som annars skulle innebära att programmet riskerar att haverera. Figur 1 visar den adaptiva styrningscykeln.

Figur 1: Den adaptiva styrningscykeln, baserad på Carrier (2020) och DPIPWE (2016)



Som diagrammet visar är den adaptiva styrningen i grunden beroende av tillskottet av empirisk kunskap och lärande i kritiska faser av projekt- eller programcykeln, till exempel under utformnings- och planeringsfasen (för att säkerställa att planerna återspeglar den aktuella kontexten, att målen är relevanta och realistiska, att insatserna är genomförbara och lämpliga osv.) och

sedan under genomförandet för att säkerställa att erfarenheter och lärdomar fångas upp och återförs till projektet och används för att vid behov justera genomförandet.

I ruta 1 nedan beskrivs hur adaptiv styrning har använts i den instabila och sviktande bistånds-/utvecklingskontexten i Sierra Leone under ebolakrisen.

Ruta 1: Adaptiv styrning i Sierra Leone i samband med ebola

I två utbildningsprojekt i Sierra Leone hanterades ebolasituationen på väldigt olika sätt trots att de ställdes inför samma förändring av förutsättningar. Båda initiativen genomfördes av Internationella räddningskommittén (IRC) och visar hur adaptiv styrning underlättar för projekt att åstadkomma resultat när omständigheter förändras. IRC bedrev flera utbildningsprojekt i Sierra Leone när ebolautbrottet startade i maj 2014. Ebolautbrottet innebar att varken LWOL- (Le Wi ol Lan) eller GEC-projektet (Girls' Education Challenge) kunde genomföras i sin ursprungliga form, eftersom skolorna stängdes ned över hela landet. LWOL-projektet hade redan från början en iterativ utformning och en flexibel givare som litade på genomförandeorganisationen och gav fältarbetarna utrymme att själva fatta beslut.

Projektet skiftade omedelbart fokus och fortsatte att främja utbildning i Kenemaområdet i sydöstra Sierra Leone. GEC-projektet präglades däremot av en komplicerad koalition och stränga givarvillkor. När ebolautbrottet var som värst lades verksamheten ned i nästan nio månader innan den återupptogs med en ny strategi som snabbt blev föråldrad.

Medan GEC-projektet upphörde med all fältverksamhet gjorde LWOL-projektet en informell riskbedömning av utbrottets påverkan på lärandet. Detta mynnade ut i en alternativ modell med fokus på lärande i små grupper, vilket gjordes möjligt med hjälp av oavlönade lokala lärare med stöd av lokalinvånare.

LOWL förbättrade sin förmåga och sina förutsättningar att anpassa sig efter krisen medan GEC inte klarade av att hantera den förändrade kontexten. På grund av givarnas flexibilitet och förtroende för genomföraren av projektet, ett förändrat beslutsfattande och en fältpersonal med tydligt mandat, samt laganda och flexibilitet slog LWOL-projektet väl ut trots att omständigheterna förändrades. GEC-projektet däremot hindrades av konsortieproblem, stelbenta givare och förseningar.

(Mercy Corps, 2016)

Viktiga verktyg för adaptiv styrning

Det finns ett antal verktyg som kan användas för att möjliggöra ett adaptivt förhållningssätt till styrning. Här kommer vi att titta närmare på tre av de vanligaste.

Adaptiv förändringsteori

Medan traditionella LFA-metoder kan ses som stelbenta och linjära, och grundade i implicita uppfattningar om orsakssamband, ser man inom den adaptiva styrningen förändringsteorier som ett viktigt verktyg. Den hjälper till att förklara orsakssambanden vid utvecklingsförändringar och ger oss därmed möjlighet att anpassa genomförandet när det vid projektuppföljning framgår att centrala antaganden och förutsättningar inte längre gäller. Validiteten i förändringsteorin och de antaganden som den bygger på bör prövas kontinuerligt genom interaktion med den verkliga världen (Arora m.fl., 2019, se också Pain i denna antologi).

Inom adaptiva program är en förändringsteoretisk ansats mest användbar när den är föremål för regelbunden uppdatering och reflektion under hela programmets genomförande (Pasanen & Barnett, 2019). Observera att de antaganden som förändringsteorin bygger på inte nödvändigtvis gäller under hela programcykeln

(Pasanen & Bernett, 2019, USAID, 2018 och Bryld m.fl. 2020). Förändringsteorin bör därför inte behandlas som en engångsinsats under utformnings- eller förberedelsefasen (Pasanen & Bernett, 2019:14). I stället bör underliggande antaganden och teorier om hur förändringar väntas ske (och faktiskt sker) regelbundet granskas för att skapa värde och möjliggöra lärande och anpassning som gör det möjligt att vidta åtgärder för att säkerställa fortsatt relevans. Det är därför viktigt att i samband med programuppföljning och lärande fokusera på om programmets antaganden och förklaringar när det gäller förändringar fortfarande är giltiga.

För att använda traditionell resultatterminologi så kan outcome förbli oförändrade vid adaptiv styrning, istället är det outputs, antaganden, strategier och förändringsvägar som förändras med kontexten, eller när ny information framkommer (Pasanen & Barnett, 2019). USAID (2018) rekommenderar till exempel att man definierar resultat på högre nivå, men låter resultaten på lägre nivå förbli odefinierade för att möjliggöra anpassning under genomförandet.

Förändringsteorin bör börja med en enkel resultatmodell och successivt inkludera olika vägar, antaganden och kausala återkopplingslingor (Pasanen & Barnett, 2019). Dessa vägar förklarar hur förändringar förväntas ske och kan, om de tydliggörs, därmed kontrolleras och prövas, och justeras om de bedöms vara bristfälliga på grund av förändrade omständigheter.

USAID (2019) ser även förändringsteorin som ett levande dokument som bör ses över och justeras under hela genomförandet. Tabell 1 nedan visar hur förändringsteorin kan användas vid adaptiv programplanering, särskilt i komplexa och sviktande miljöer.

Tabell 1: Förändringsteoriers användbarhet i olika typer av adaptiv programplanering (Pasanen & Barnett, 2019)

Typ av adaptiv programplanering	Förändringsteorins användbarhet
Innovativ	Kan göra det lättare att kartlägga ursprungstankar och upptäcka implicita antaganden och framtida förändringsvägar. Det är viktigt att hålla koll på nya uppgifter som framkommer.
Osäkra eller omtvistade förändringsvägar	Kan göra det lättare att kartlägga olika eller omtvistade förändringsvägar samt uppdatera och omorganisera ett teams idéer i takt med att ett program utvecklas. Den kan även användas för att jämka samman motstridiga uppfattningar eller för att uppmuntra strategisk innovation.
Insatser i osäkra eller instabila miljöer	Utöver ovannämnda punkter kan förändringsteorin göra det lättare att klargöra och förstå antaganden och begränsningar i en osäker och komplicerad miljö.

För att kunna tillämpa den deltagarbaserade, reflekterande och kontextspecifika ansats som den adaptiva styrningen bygger på krävs att berörda parter, särskilt de tilltänkta mottagarna, agerar samordnat och samarbetar. Beslutsfattande bör baseras på och beakta erfarenheter och iakttagelser på fältnivå. En sådan ansats säkerställer att programmen integrerar lokala hänsyn och en ingående förståelse för sammanhanget i sitt beslutsfattande (Arora m.fl., 2019). Vidare bör ansatsen acceptera ett ”lyckat misslyckande” som grund för anpassning. De som äger programmet bör tydligt identifiera, förstå och acceptera att en inslagen väg inte har fungerat. Parterna bör vara överens om att vägar kan misslyckas men ge tillfälle till lärande.

I ruta 2 och ruta 3 nedan ges exempel på hur en adaptiv förändringsteori använts i två projekt i Sydostasien. Gemensamt för de båda projekten är att man använt deltagarbaserade uppföljnings-

och lärandeprocesser som gjort att man kunnat justera de berörda projekten så att de återspeglar förändrade omständigheter och planeringsantaganden.

Ruta 2: Adaptiv förändringsteori i Action on Climate Today

ACT var ett tekniskt biståndsprogram med en budget på 23 miljoner pund som finansierades av brittiska departementet för internationell utveckling (DFID). Syftet var att hjälpa länder i Sydasiens att integrera klimatresiliensåtgärder i sin politik och sina budgetar. Programmet inleddes 2014 och pågick fram till mars 2019. Det förvaltades av ett konsortium av olika samarbetspartner i fem länder (Afghanistan, Bangladesh, Indien, Nepal och Pakistan). Programmets övergripande förändringsteori, resultatmodell och uppföljningsindikatorer utvecklades under den tid som ACT-programmet pågick. Det ursprungliga logiska ramverket utformades med tydliga effekter och flexibla outputs för att uppfylla de statliga samarbetspartnerns krav. Eftersom förberedelseperioden var mycket kort var det svårt för teamet att utforma hela programmet. Det fanns även risker att hantera i förbindelser med berörda parter och samarbetspartner.

- Programmet hanterade dessa utmaningar genom en förändringsteoretisk princip som utvecklades efter hand:
- Planeringsperioden sträckte sig från förberedelseperioden till och med första genomförandeåret.
- Långdistansövningar genomfördes där samråd hölls med regering och icke-statliga partner för att välja ut målsektorer.
- Platsspecifika strategier användes, där en förändringsteori formulerades för varje plats, liksom analyser av risker och viktiga beslutspunkter.
- I en deltagarbaserad årsberättelse om bedömning av klimatförändringen, med fokusgruppdiskussioner med lokala aktörer, dokumenterades förändringar i en rad indikatorer avseende lokala förutsättningar. Det här var en kritisk punkt i strategins utveckling.

- En flexibel och snabb insatsmekanism användes för att hantera oförutsedda förfrågningar från regeringen.
- Som ett led i den hållbarhetsplanering som genomfördes under de två sista åren identifierades inslag som införts inom ramen för programmet och som behövde upprätthållas.

(Arora m.fl., 2019)

Ruta 3: Adaptiv förändringsteori, Sabalprogrammet i Nepal

Efter två års verksamhet kände programteamet i Sabal i Nepal att en gemensam granskning och omstrukturering av Sabals förändringsteori skulle hjälpa teamet att reflektera över kontextuella och operativa förändringar. Förändringarna bestod bland annat av en förödande jordbävning, budgetnedskärningar och en administrativ omstrukturering av Nepals regering. Inom Sabalprogrammet anordnades två workshoppar för personal på distriktsnivå, central nivå och huvudkontorsnivå för att analysera forskningsresultat, granska resultatet av halvtidsutvärderingen, pröva tidigare förändringsteoretiska kopplingar och antaganden samt anpassa utformningen och ansatsen för programmets genomförande därefter.

Många anställda rapporterade att processen kändes som ett betungande krav från givarna. Efter workshopen förändrades dock synen. Översynen av förändringsteorin hjälpte teamet att visualisera de olika kontextuella och operativa förändringar som skett och anpassa delar i genomförandet baserat på dessa förändringar och nya forskningsresultat. Förändringsteorin tolkades som ett levande projektverktyg för att förbättra genomförandet. Till följd av detta förändrade Sabal genomförandet för att förbättra integrationen och varvningen av insatser för försörjningsmöjligheter, hälsovård och nutrition, samt katastrof-riskreducering och klimatanpassning för att öka resiliensen.

(Pasanen & Barnett, 2019)

Maktanalys och aktionsforskning för att möjliggöra adaptiv styrning

Maktanalys och aktionsforskning är väl lämpade för en adaptiv ansats till styrning. Maktanalys (Political Economy Analysis, PEA) är ett diagnostiskt verktyg för att fånga upp nyanser och förändringar hos berörda parter, sammanhang, institutioner, normer, maktförhållanden, förbindelser och andra frågor som kan påverka program (Pasanen & Bernett, 2019, USAID, 2018, och Whaites, 2017). Det hjälper oss att förstå ”vad som pågår” i en situation – oavsett om den är politisk, ekonomisk, social eller kulturell – och vad som ligger under ytan på det omedelbara problemet (Whaites, 2017, USAID, 2018). Maktanalysen bör göra det lättare att utarbeta programstrategier, förändringsteorier, och inte bara att stilla ens nyfikenhet (Whaites, 2017, USAID, 2018). Den används mest i inledningen av ett program men kan användas med jämna mellanrum under genomförandet, särskilt i sviktande och komplexa sammanhang för att belysa förändringar i förhållande till baslinjer och bedöma antagandens fortsatta giltighet. Maktanalys kan hjälpa adaptiva program att tänka politiskt genom att se till att programteamen har möjlighet att regelbundet reflektera över och analysera vad förändringar i maktförhållanden innebär för programmet. Det påverkar hur ett team tänker, reviderar eller anpassar förändringsteorin och förväntningarna på resultat. Tabell 2 nedan visar maktanalysens användbarhet i olika sammanhang och dess särskilda värde vid insatser i sviktande och konfliktdrabbade miljöer.

Tabell 2: Maktanalysens användbarhet vid olika typer av adaptiv programplanering (Pasanen & Barnett, 2019)

Typ av adaptiv programplanering	Maktanalysens användbarhet
Innovativ	En förståelse för de förhållanden, dynamiska krafter och sammanhang i vilka programmet drivs kan göra det lättare att förstå varför en ny tjänst eller lösning fungerar (eller inte fungerar). Å andra sidan kan program som försöker att hitta innovativa lösningar på ett problem ha större nytta av problemanalys eller studier av användarnas behov.
Osäkra eller omtvistade förändringsvägar	Det är viktigt att förstå variationer i den socioekonomiska och politiska miljön, särskilt om program med otydliga eller kontroversiella förändringsvägar är verksamma på olika platser, och hur förändrade omständigheter kan påverka programmet. Team kan också använda sig av maktanalys för att bättre förstå hur förändringar sker och vilka yttre påverkansfaktorer som kan påverka dem.
Verksamhet i osäkra eller instabila miljöer	I sviktande och konfliktdrabbade situationer, där frågan om att bygga upp stabila samhällen i grunden är politisk, är det viktigt att förstå vilka möjligheter och hinder det finns för politiska reformer, samt ett programs roll när det gäller att stödja dessa reformer.

För att visa hur dessa överväganden tillämpas i praktiken kan vi titta på erfarenheterna av ett långsiktigt projekt för att öka informella lägerledares ansvarighet (så kallade ”grindvakter”) i internflyktingområden i Mogadishu, Somalia. Här användes maktanalys under hela projektcykeln för att förstå hur grindvakterna blev en resilient maktstruktur och förblev oundvikliga maktfaktorer när det gäller att skydda och stödja internflyktingar. Projektets maktanalys byggde på två komponenter:

- En projektbeskrivning baserad på den ursprungliga studien om grindvakter i Mogadishu (Bryld m.fl., 2013), där man beskriver den huvudsakliga förändringsteorin och ansatsen för att eventuellt kunna öka grindvakternas ansvarighet.
- En genomförbarhetsstudie, efter en granskning av projektbeskrivningens relevans, för att omvärdera maktanalysen och identifiera eventuella internflyktingläger att arbeta i, samtidigt som man identifierar specifika arbetsströmmar.

Maktanalysen användes som underlag för insatserna i projektet som genomfördes i form av aktionsforskning. Maktanalysen var dock inte någon engångsåtgärd. I stället uppdaterades den regelbundet och användes för att validera de antaganden som projektet vilade på. Genom att kombinera maktanalys och aktionsforskning konstaterade teamet att några av de antaganden som identifierats i förändringsteorin under projektets utformningsfas inte kunde valideras (se ruta 4 nedan). Dessa iakttagelser innebar att projektteamet behövde ompröva projektets förändringsteori och anpassa den efter den nya informationen. De ändringar i genomförandestrategin som sedan gjordes ökade projektets måluppfyllelse (Bryld m.fl., 2020).

Ruta 4: Användning av aktionsforskning och maktanalys för att anpassa den förändringsteori som tillämpades i Tana Copenhagens grindvaksprojekt i Mogadishu

Grindvaksprojektet i Mogadishu gick ut på att säkerställa att informella lägerledare (s.k. grindvakter) för informella internflyktingläger gjordes ansvariga gentemot internflyktingarna i en i övrigt hotfull internflyktingmiljö.

Den första förändringsteorin baserades på antagandet att internflyktingar skulle flytta till de internflyktingläger som hade bäst service. Genom maktanalys och aktionsforskning konstaterades att internflyktingar bosatte sig utifrån klan och etniskt likasinnade grupper och att det var svårt att flytta mellan bosättningar. Det inledande antagandet validerades således inte.

Baserat på aktionsforskningen och maktanalysen konstaterade teamet att det som motiverade de informella lägerledarnas ansvar var erkännande och kopplingar till myndigheter och biståndssamfundet. Genom att använda denna motivation förändrade teamet projektets förändringsteori genom att införa antagandet att kopplingar till myndigheter och världssamfundet skulle motivera lägerledaren att förbättra internflyktingarnas tillgång till service och möjligheter till ansvarsutkrävande. Denna förändring ökade projektets måluppfyllelse.

(Bryld m.fl., 2014, 2017 och 2020).

Aktionsforskning är ett samlingsnamn på snarlika ansatser som används för att bedriva forskning som i regel är värdebaserad, handlingsinriktad och bygger på delaktighet (Popplewell & Hayman, 2012). Den definieras i regel på följande sätt (översatt från engelska):

”Det är en deltagarinriktad, demokratisk process för att utveckla praktisk kunskap i jakten på värdefulla mänskliga ändamål [...] som syftar till att, i samarbete med andra, sammanföra handling och reflektion, teori och praktik, för att hitta praktiska lösningar på problem som är angelägna för människor och, mer allmänt, för enskilda personers och deras lokalsamhällens välmående” (Popplewell & Hayman, 2012:2).

Aktionsforskning är cyklisk och är därmed väl lämpad för att möjliggöra och främja organisatoriskt lärande och för att användas som underlag för att anpassa förändringsteorier. Forskare och yrkesverksamma deltar gemensamt i planerings-, insats-, reflektions- och lärandecykler (Popplewell & Hayman, 2012). I stället för att lära sig något, sammanställa det och sedan genomföra det studerar, analyserar och utvärderar människor sitt agerande och sina erfarenheter innan de lär sig av dem (Popplewell & Hayman, 2012). Aktionsforskning är särskilt uppskattat av praktiker inom M&E på grund av metodens deltagande karaktär. Ansatsen gör det lättare att bibehålla kunskap, möjliggör ansvarsutkrävande nedåt i verksamheten och bidrar till en ingående förståelse för lokalsamhällen och situationer under projektens genomförande och inte bara under projektens utformningsfas (Popplewell & Hayman, 2012).

Aktionsforskning kan möjliggöra ansvarsutkrävande både nedåt (gentemot berörda parter, deltagare och mottagare) och uppåt (gentemot givare och organisationens ledning) i verksamheten. Ruta 5 nedan visar de olika delarna i den aktionsforskning som genomfördes under grindvaksprojektet och som låg till grund för anpassningen av förändringsteorin (Bryld m.fl., 2020).

Ruta 5: Hur aktionsforskning möjliggjort en adaptiv ansats för att göra grindvakterna ansvariga gentemot internflyktingar i Somalia

Olika former av aktionsforskning genomfördes under hela genomförandet för att användas som underlag för verksamheten och för att pröva förändringsteorin. Resultatet av denna forskning användes för att justera genomförandet. Aktionsforskningen omfattade följande delar:

- Undersökningar med öppna och slutna frågor till internflyktingar och värdsamhällen i och omkring de berörda lägren.
- Halvstrukturerade intervjuer med informella lägerledare, lokala myndighetsföreträdare och företrädare för icke-statliga organisationer.
- Fokusgruppdiskussioner med internflyktingar och informella lägerledare – sammanlagt 16 stycken under projektcykeln.
- Social kartläggning som genomförs gemensamt med internflyktingar i tre läger.
- Observationer under sex olika utbildningstillfällen där man använt sig av rollspel för att öka förståelsen för social och maktrelaterad dynamik.
- Flera kontrollbesök på fältet.

(Bryld m.fl., 2020)

Baserat på en maktanalys och genomförandet av aktionsforskning visade Bryld m.fl. (2020) ändamålsenligheten med en adaptiv styrning vid tillämpningen av förändringsteori när det gäller att förbättra ansvarsutkrävandet i svåra miljöer i bistånds-/utvecklingssektorn. Utan anpassning skulle projektet ha varit skrivet i sten sedan utformningsfasen och skulle sannolikt inte ha kunnat anpassa sig under genomförandet. Booth m.fl. 2018:9

konstaterar att styrning är adaptiv när förändringsteorin med jämna mellanrum ses över och omprövas och beslut fattas för att justera, utöka och/eller överge den nuvarande verksamheten tills man når optimal måluppfyllelse.

Utvärderingar med hjälp av adaptiv förändringsteori

Adaptiv styrning medför utmaningar i samband med uppföljning och utvärdering av program, eftersom det redan från början medvetet behöver utformas med inriktning på både lärande och ansvarsutkrävande (Pasanen & Barnett, 2019:7). Det finns dock några faktorer att ta hänsyn till innan man utvärderar program som har en adaptiv ansats. I detta avsnitt tittar vi på utvärdering av program där adaptiva förändringsteorier och resultatmodeller används i komplexa och sviktande miljöer.

I en teoribaserad utvärdering är fokus inriktad på programmets övergripande resultat och synergier mellan olika delar av en insats eller en portfölj av insatser (Blamey och Mackenzie, 2007, se också Burman i denna antologi). Utvärderingar görs traditionellt mot slutet av ett program och mynnar ut i en samlad utvärderingsrapport. En insats bedöms utifrån en rad kriterier, i regel relevans, effektivitet, måluppfyllelse, effekter, bärkraft och följdriktighet (OECD, 2021). Prestationen bedöms i förhållande till de mål som fastställts i resultatmodellen – ledde insatsen fram till de fastställda målen och visade sig de antaganden som förändringsteorin baserades på stämma?

Som beskrivits ovan kan man med hjälp av en förändringsteoretisk ansats utarbeta utvärderingsfrågor och utvärderingsmetoder som är kontextrelaterade och som även återspeglar hypoteser om hur förändringar sker. Dessa hypoteser kan prövas och valideras eller vederläggas i den berörda kontexten, förutsatt att tillräckliga och korrekta data samlas in och analyseras. Teorin kan som ett led i detta

användas för att klargöra de antaganden som görs om kontexten. Den är också ett sätt att kartlägga ett initiativs logiska följd (Tana, 2014).

Sviktande och konfliktdrabbade miljöer utgör en särskild utmaning vid utvärderingar, inte minst på grund av deras instabila kontexter och hur dessa påverkar programmets genomförande. Som vi har diskuterat är adaptiv styrning ett sätt att se till att sådana förändringar återspeglas i programmets antaganden och verksamhet, för att se till att programmet förblir relevant och ändamålsenligt. Vid utvärderingar innebär det också att det ofta inte räcker att rekonstruera en förändringsteori utifrån projektets ursprungliga utformning för att fånga upp de resultat som faktiskt har åstadkommit, eftersom man vid ett sådant förhållningssätt bortser från de formella och informella förändringar som skett under det adaptiva genomförandet.

För att komma till rätta med detta måste utvärderingarna fånga upp formella och informella förändring, för att kunna bedöma relevans, måluppfyllelse och effekter. I vissa fall kan tillämpningen av en adaptiv teoretisk utvärderingsansats handla om att göra utvärderingar i realtid under genomförandet. Sådana realtid-utvärderingar gör att teamen kan justera genomförandet med hjälp av information från utvärderingen. I figur 1 om den adaptiva styrningscykeln visar den ljusgröna pilen ”justera” ovannämnda ansats, som även kallas ”double-loop learning”.

I andra fall behöver man vid utvärderingar som görs sedan en insats avslutats beakta de formella och informella ändringar som gjorts under hela insatsen och bedöma ändringarnas relevans och ändamålsenlighet i förhållande till de övergripande målen. Resultatmässigt är det vettigast att bedöma hur förändringar i output (i regel fokus för adaptiv styrning) påverkat resultat och övergripande effekter. Utvärderingsfrågan blir därför om anpassningen bidrog till att upprätthålla eller förbättra insatsens resultat och bidrag till effekterna? För att besvara den måste man känna till vad den ursprungliga förändringsteorin var, vilka kontextförändringar som skett samt om och hur insatsen anpassades efter dessa.

Vid utvärderingen av Sidas fredsbyggande stöd i konflikt- och postkonfliktområden under 25 år utarbetades och tillämpades en tidslinje- och teoribaserad ansats (Bryld m.fl., 2019). Eftersom utvärderingen sträcker sig över flera decennier rekonstruerades de förändringsteorier som legat till grund för insatserna i flera fallstudieländer. Detta baserat på en bedömning av portföljen (genom dokument och intervjuer) för viktiga strategiperioder eller för deras väsentliga kontextuella relevans (Bryld m.fl., 2019). Därefter kartlades och utvärderades de identifierade förändringsteorierna i förhållande till

1. de kontextuella händelserna under perioden,
2. deras explicita och implicita fokus på viktiga drivkrafter för konflikt och fred i landet,
3. större internationella händelser, och
4. insatser som genomförts av andra utvecklingspartner under perioden (Bryld m.fl., 2019).

Med hjälp av denna tidslinjebaserade ansats sammanställdes en översikt över Sidas förmåga att på ett relevant och ändamålsenligt sätt anpassa sig efter den fredsbyggande kontexten under olika tidsperioder genom att utvärderingsteamet tillämpade en adaptiv teoribaserad utvärderingsansats.

Samma tidslinje- och teoribaserade ansats har även använts vid flera Noradfinansierade utvärderingar på senare tid. Till exempel kom man vid utvärderingen av Norges engagemang i Sydsudan 2005–2018 fram till följande (översatt från engelska):

”Norge och dess genomförandepartner kunde anpassa sig till en föränderlig kontext och upprätthålla förmågan att bedriva verksamheten. [...] Detta anpassade engagemang drevs dock inte alltid av en uttryckligt uttalad förändringsteori, som ofta kräver ett annat tekniskt och evidensbaserat perspektiv. Programstyrningen

som byggde på förtroende och förbindelser saknade den systematiska reflektion som skulle ha gett Norge och dess partner möjlighet att utvärdera sitt lärande, eller tydligt förklara vilka belägg eller erfarenheter som anpassningarna av programmet baserades på.” (Norad 2020b: 83).

En tidslinje- och teoribaserad ansats bör dock inte vara den enda ansats som övervägs vid utvärderingar med adaptiva förändringsteorier. I tabell 3 nedan presenteras en sammanfattning av andra verktyg och ansatser som kan användas.

Tabell 3: Viktiga verktyg för utvärderingar med adaptiv förändringsteori

Verktyg	Användning vid utvärderingar med hjälp av adaptiv förändringsteori
Double-Loop learning	Utveckling av single-loop learning (agera-justera-agera) genom att lägga till systematisk reflektion och tolkning som sträcker sig längre än till de närmaste händelserna och där kontextvariabler, antaganden eller förändringsteorier ifrågasätts (DMFA, 2020 och William & Brown, 2018).
Most significant change	Det handlar om att samla in och välja ut förändringsberättelser som skapats av program- eller projektaktörer. Det är en deltagarbaserad strategi som handlar om att involvera berörda parter i diskussion, analys och dokumentation av förändringar. Detta verktyg kan användas i projekt och program där det inte i förväg går att exakt förutsäga de önskade förändringarna och det därför är svårt att i förväg fastställa förändringsindikatorer (INTRAC, 2017a).

Verktyg	Användning vid utvärderingar med hjälp av adaptiv förändringsteori
Bidragsanalys	Bidragsanalys är en metod för att ta reda på hur en utvecklingsinsats påverkar en eller flera förändringar. Snarare än att ta fram slutgiltiga bevis är målet att utarbeta ett trovärdigt, evidensbaserat narrativ om bidragande faktorer som en förnuftig person sannolikt skulle hålla med om. Bidragsanalys kan användas under eller efter en utvecklingsinsats (INTRAC, 2017b). Det är en teoribaserad bekräftande utvärderingsansats för att förstå hur ett program bidrar till observerade förändringar, genom att bygga upp och verifiera programmets bidragsberättelse (Pasanen & Barnett, 2019).
Outcome harvesting	Outcome harvesting kan användas vid kausalanalys vid specifika tidpunkter. Det är en utforskande utvärderingsansats för att fånga upp olika resultat, även oavsiktliga (Pasanen & Barnett, 2019). Outcome harvesting har visat sig vara särskilt användbart i komplexa scenarier där det till stor del inte går att konkret definiera vad man vill åstadkomma med en insats, eller till och med vilka exakta åtgärder som kommer att genomföras under flera års tid (Wilson-Grau, 2015).
Outcome mapping	Outcome mapping, som utvärderingsmetod, används för att dekonstruera ett initiativs förändringsteori, för att skapa en ram för insamling av data om omedelbara, grundläggande förändringar som leder till mer långsiktiga, genomgripande förändringar, och för att kunna göra en realistisk bedömning av hur initiativet bidrar till resultaten. Det är en kraftfull metod som kan anpassas efter en lång rad olika sammanhang (Hearn, 2013).

Adaptiv styrning på strateginivå

Adaptiv styrning kan även tillämpas på strateginivå med hjälp av samma principer och verktyg som dem som beskrivs ovan. Detta illustreras väl ur ett utvärderingsperspektiv i enlighet med det som beskrivs i de tre ovannämnda utvärderingarna, som alla hänför sig

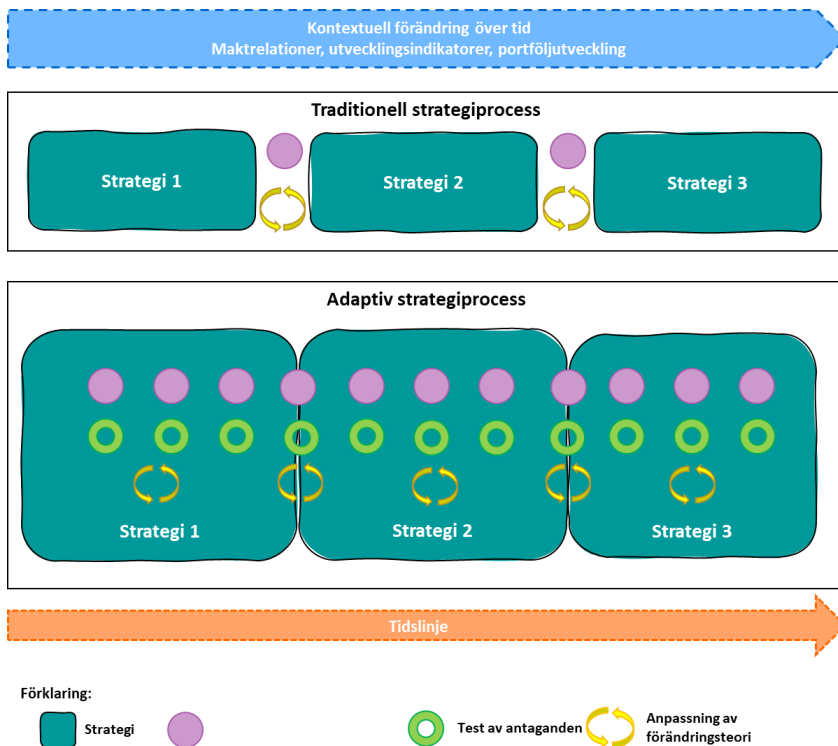
till antingen globala strategier (utvärderingen av Sidas fredsbyggande insatser) eller fleråriga landstrategier (Norads utvärderingar). Ofta sker anpassning för strategier när en strategiperiod håller på att ta slut och utvärderingsprocessen ger input till en ny strategiperiod.

Det finns mycket få faktiska exempel på strategianpassning under genomförandet av en strategiperiod. I många sammanhang där anpassningar behövs finns det i stället en tendens att låta en strategi löpa ut eller förlänga den. Ett exempel på detta har varit de senaste ett eller två årens engagemang i Afghanistan där flera länder har beslutat att förlänga de befintliga strategierna i ett läge där framtiden har varit oviss. De intervjuer som författarna av denna artikel genomförde i september 2020 visade att viktiga utvecklingspartner som USAID, EU, FCDO och FN, samt mindre partner som Danmark, valde att inte uppdatera sina strategier utan i stället valde att antingen låta den löpa ut eller förlänga den.

Om man inte utvecklar någon ny strategi får man visserligen stor flexibilitet men riskerar även att undergräva det genomförda arbetets strategiska riktning. Baserat på tidigare strategiutvärderingar (Bryld m.fl., 2019, Norad, 2020a och 2020b) kan vi visa hur strategier kan anpassas och hur användningen av scenarioplanering ytterligare kan förbättra den här processen.

Vi hävdar att de verktyg och processer som presenteras ovan är lämpade för att anpassa strategiprocesser på samma sätt som de tillämpas på program. Det handlar om att tillämpa maktanalys och regelbundet uppdaterad forskning för att bedöma kontexten och för att använda detta som underlag för beslut om problem eller möjligheter som kan ge anledning till eller kräva anpassning. Som betonas i texten ovan är nyckeln till anpassning att identifiera en förändringsteori och regelbundet utvärdera de underliggande antagandena. Dessa måste vara precisa nog för att skapa en uppföljningsbar grund mot vilken förändringar kan bedömas. Antagandena kan sedan valideras under tillämpningen av strategin. Och förändringar återspeglas i justeringar av strategin och programplaneringen.

Figur 2: Process för anpassning av strategier



I figur 2 ovan illustrerar vi processen för anpassning av strategier och hur denna hänger samman med de verktyg som används i samband med processer för tillämpning och validering av antaganden över tid. Figuren visar här hur

- en normal strategiprocess i regel omfattar en kontext- och behovsbedömning i slutet av en strategiperiod som sedan ligger till grund för en ny strategi. Ofta varar strategiperioden i fem år och under den tiden kan man förvänta sig betydande förändringar (till exempel regeringsskifte) som gör strategin mindre relevant. Sådana förändringar återspeglas också i den nya strategin, men uppenbarligen med en viss tidsfördröjning.

- Figuren visar även en adaptiv ansats med mer regelbunden maktanalys och forskning. Dessa analyser används för att pröva antagandena i den underliggande förändringsteorin med jämna mellanrum. Om antagandena inte kan valideras resulterar detta i att man anpassar förändringsteorin, med följdverkningar som måste hanteras. Detta innebär därför större möjlighet att hålla förändringsteorin och programplaneringen relevant, upprätthålla ändamålsenligheten och minimera riskerna, inklusive risken för skador.

Det säger sig självt att en adaptiv strategiprocess ställer samma krav på att kunna acceptera ett ”lyckat misslyckande” och på att ledningen är beredd att förändra strategier när de genomförs. Det krävs även resurser för att kunna göra den analys som behövs och som sedan kan ligga till grund för prövningen av antagandena. De sammanhang som vanligtvis återfinns i sviktande och konfliktdrabbade stater som riskerar snabba och potentiellt betydande förändringar i flera sektorer ställer uppenbarligen både krav på risktagande och regelbunden bedömning för att hålla strategier och programplanering uppdaterade. Konsekvenserna om man inte gör det är svaga resultat, programhaveri och möjligen även direkta negativa effekter.

Slutsatser

Adaptiv styrning är inte något nytt begrepp i bistånds-/utvecklingssektorn. Det lyfts allt oftare fram i samband med utvecklingsprojekt i instabila, sviktande och osäkra miljöer. Det finns därför ett behov av att beakta hur det kan påverka planering, genomförande, uppföljning och utvärdering. Dessa miljöer präglas fortfarande av politisk osäkerhet och har komplexa och bräckliga sociala, ekonomiska och politiska system, vilket gör att osäkerheten kan bestå. Som ansats för utveckling av strategier och planering av utvecklingsprogram utmanar den adaptiva styrningen den traditionella, stelbenta tekniska bedömningen och lösningen av

problem (Schlingheider m.fl., 2017). Adaptiv styrning kräver regelbunden uppföljning, utvärdering och lärande i alla kontexter. Detta är dock särskilt viktigt i sviktande och komplexa miljöer. Det finns en rad olika verktyg att välja bland vid adaptiv styrning, till exempel förändringsteori, maktanalys och aktionsforskning.

Utvärderingar har traditionellt sett ofta fokuserat på den formella eller rekonstruerade förändringsteorin utifrån programmets utformning. Då missar man dock formella och informella förändringar i projektgenomförandet eller strategitillämpningen, och skälen för dessa anpassningar – insikter som är lika viktiga för utvärderingen som de är för ett framgångsrikt genomförande. Med aktionsforskning och maktanalys får man en större inblick i de kontextuella förändringar som påverkar programmets genomförande. De ger till exempel kunskap om hur förändringarna påverkar de antaganden som ligger till grund för programmets förändringsteorier. Sådan kunskap kan användas för att anpassa antaganden om orsakssamband mellan olika nivåer i resultatkedjan, till exempel mellan outputs och resultat, och gör det möjligt att anpassa aktiviteter och outputs. Genom regelbunden uppföljning går det att bedöma insatsernas fortsatta relevans och ändamålsenlighet, förutsatt att de faktorer som påverkar förändringen tydliggörs.

För att realtids- och efterhandsutvärderingar ska vara meningsfulla måste man även tillämpa en adaptiv teoribaserad ansats för att bedöma skälen till ändringarna i programmets genomförande och deras effekter. Detta är särskilt relevant i sviktande och konfliktdrabbade miljöer där förändringar kan förväntas vara frekventa och komplexa. Som vi visar i denna artikel finns det en rad olika verktyg som kan användas vid adaptiv styrning och även verktyg som kan användas för att utvärdera sådana anpassningar. Denna artikel visar hur en tidslinje- och teoribaserad ansats kan övervägas om utvärderingen görs i efterhand. Ansatsen kan tillämpas oavsett om det finns en uttrycklig förändringsteori för insatsen eller inte. Den fungerar baserat på förändringsteorier som rekonstrueras utifrån bevis (eller bristen på bevis) på förändringar i insatsernas

resultatmodeller, kontextförändringar som dokumenteras genom maktanalys eller liknande ansatser, och primärdata som samlats in från genomförare och mottagare. Förändringarna kan sedan ses i ljuset av en tidslinje över kontextuella förändringar. Detta kräver att förändringar i en insats outputs dokumenteras, för att göra det möjligt att bedöma deras relevans, effektivitet, måluppfyllelse, bärkraft och följdriktighet och deras resultat och bidrag till effekter.

Referenser

- Arora, A., Gogoi, E., Joy, D., Kumar, P., Luthra, R., Pal, U., Pervaiz, A. och Rumbaitis del Rio, C., (2019). Bringing Adaptive management to Life: Insights from Practice. Underlagsrapport. Act on Climate Today (ACT), mars 2019.
- Blamey, A. och Mackenzie, M., (2007). Theories of change and realistic Evaluation. *Evaluation*, 13(4): s. 439–455.
- Booth, D., Balfe, J., Gallagher, R., Kilcullen, G., O’Boyle, S. och Tiernan, A., (2018).
- Learning to Make a Difference: Christian Aid Ireland’s Adaptive Programme. Management in Governance, Gender, Peace Building and Human Rights. Rapport. Overseas Development Institute (ODI).
- Bryld, E., Kamau, C. och Mohamoud, M. A., (2020). Using an Adaptive Approach to Making Gatekeepers Accountable to Internally Displaced Persons in Mogadishu, Somalia. *Development in Practice*, 30(8): s. 1–12. DOI: 10.1080/09614524.2020.1754765.
- Bryld, E., Kamau, C., Søren K. Møller och Mohamoud, M. A., (2017). Engaging the Gatekeepers – Using Informal Governance Resources in Mogadishu, IAAAP-publikation, UK Aid.
- Bryld, E., Brett, J., Masri-Pedersen, N. och Collin, C., (2019). Evaluation of Sida’s Support to Peacebuilding in Conflict and Post-Conflict Contexts. Sammanfattande rapport. Sida, februari 2019.
- Bryld, E., Kamau, C. och Sinigallia, D., (2014). Gatekeepers in Mogadishu. Cash Consortium-publikation.

- Bunnefeld, N., Redpath, S. och Irvine, R., (2015). A Review of Approaches to Adaptive Management. Rapport nr 795. Rapport beställd av Scottish Natural Heritage, januari 2015.
- Carrier, M., (2020). ”Agile” or ”Adaptive” Management: Implementing Aid Projects in Complex Environments. praktisk vägledning. Groupe URD, april 2020.
- DMFA, (2020). Guidance Note: Adaptive Management. Danmarks utrikesministerium, november 2020.
- DPIPWE., (2016). Tasmanian Wilderness World Heritage Area Management Plan 2016. Departementet för råvaruindustri, parker, vatten och miljö.
- Fund for Peace, (2021). Fragile States Index. <https://fragilestatesindex.org/>
- GSDRC, (2007). Monitoring & Evaluation in Fragile States. Helpdesk Research.
- Report. Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC), oktober 2007.
- Hearn, S., (2013). Outcome Mapping. Better Evaluation. Hämta på: https://www.betterevaluation.org/en/plan/approach/outcome_mapping
- INTRAC, (2017a). Most Significant Change. INTRAC: for Civil Society.
- INTRAC, (2017b). Contribution Analysis. INTRAC: for Civil Society.
- Mercy Corps., (2016). Adapting Aid: Lessons from Six Case Studies, juni 2016.
- Norad (2020a): Evaluation of Norway’s engagement in Somalia 2012–2018. Genomförd av Tana Copenhagen och Christian Michelsen Institute. Författad av: Bryld, E., Kamau, C., Bonnet, C., Momamoud, M. S., Tjønneland, E., Svanemyr, J., Osman, A. och White, S.
- Norad (2020b): Blind Sides and Soft Spots – an evaluation of Norway’s engagement in South Sudan. Genomförd av Tana Copenhagen och Christian Michelsen Institute. Författad av Bryld, E., Schomerus, M., Tjønneland, E., Toft, E., Bonnet, C., Athiei, A. och D’Silva, B. C.
- OECD (2019). Revised evaluation criteria. Definitions and principles for use. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, kommittén för utvecklingsbistånd, 2019.

- Pasanen, T. och Barnett, I., (2019). Supporting Adaptive Management: Monitoring and Evaluation Tools and Approaches. Arbetsdokument 569. Overseas Development Institute (ODI), december 2019.
- Popplewell, R. och Haymann, R., (2012). Where, how and why are Action Research approaches used by international development non-governmental organisations? Briefingdokument 32. INTRACT.
- Schlingheider, A., Pellfolk, R., Maneo, G. och Desai, H., (2018). Managing to Adapt: Analysing Adaptive Management for Planning, Monitoring, Evaluation and Learning. OXFAM GB.
- Sida, (2019): Evaluation of Sida's Support to Peacebuilding in Conflict and Post-Conflict Contexts – a synthesis report. Genomförd av Tana Copenhagen, författad av E. Bryld, J. Brett, N. Masri-Pedersen, C. Collin.
- Tana, (2014). Guidance note on theory of change. Practice Paper, Tana Copenhagen, juni 2014.
- USAID, (2018). Discussion Note: Adaptive Management. Program Cycle. Bureau of Policy, Planning Learning (PPL), januari 2018.
- USAID, (2018). Thinking and Working Politically: Through Applied Political Economy Analysis. A Guide for Practitioners. Centre of Excellence on Democracy, Human Rights and Governance.
- Walden, V., (2013). A Quick Guide to Monitoring, Evaluation, Accountability and Learning in Fragile Contexts. OXFAM GB.
- Weiss, C. H. och Connell, J. P., (1995). ”Nothing as practical as good theory: exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families”, i: Connell J. P, Kubish A. C, Schorr L. B och Weiss C. H (red.). New Approaches to Evaluating Community Initiatives: concepts, Methods and Contexts. Aspen Inst Human Studies, s. 65–92.
- Whaites, A., (2017). The Beginner's guide to Political Economy Analysis (PEA). National School of Government International, juli 2017.
- Williams, B. och Brown, E., (2018). ”Double-Loop Learning in Adaptive Management: the Need, the Challenge, and the Opportunity”. Environmental Management, 62: s. 995–1006. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00267-018-1107-5>
- Wilson-Grau, R., (2015). Outcome Harvesting. Better Evaluation. Hämta på https://www.betterevaluation.org/en/plan/approach/outcome_harvesting

Effektutvärdering med förändringsteori: en fyrstegsguide

Markus Burman

Varför en guide?

Förändringsteorier har, rätt använda, stor potential vid utvärdering av resultat och effekter. Med dess hjälp kan utvärderaren närma sig studiet av kausalitet och försöka förstå hur och varför ett resultat uppkommit vilket samtidigt kan ge en god grund för lärande. Utvärderare inom bistånd och på andra politikområden uppger ofta att man använt en förändringsteoretisk ansats. Samtidigt nyttjas förändringsteorierna ofta på ett ofullgånget sätt (Burman, 2021). De preciseras inte tillräckligt, integreras inte i utvärderingsdesignen och testas inte systematiskt mot data (Ibid.).¹ Kopplingen till tidigare studier och utvärderingar på området är ofta svag.

¹ Utvärderaren diskuterar ofta förändringsteorin istället för att precisera och pröva den. Kanske beror utvärderares tendens att hastigt och a priori avfärda förändringsteorier på vanan att bedömande blicka bakåt medan arbete med förändringsteorier i utvärderingar i hög grad, initialt men också löpande, behöver vara både konstruktivt framåtblickande och summativt prövande i olika delar av processen.

Detta kapitels syfte är att föreslå en *guide* för hur förändringsteorier kan användas vid utvärdering av resultat i interventioner som biståndsprojekt.² Frågor utvärderaren kan besvara är 1) har utvärderad insats (el komponent) **bidragit till** förväntat resultat/mål, 2) hur, varför?

Definition av förändringsteori

“...en visuell eller narrativ beskrivning av en interventions insatta resurser, aktiviteter, utfall, och förväntade resultat. En central del i en förändringsteori är preciseringen av hur dessa delar är sammankopplade och hur insatsens aktiviteter och utfall antas generera förväntade resultat”.

Källa: Vaessen m.fl., 2020, författarens översättning.

Genom fokus på fyra grundläggande arbetssteg vill kapitlet bidra till att tillgängliggöra den troligen mest grundläggande ansatsen för utvärdering bortom experimentet. Som Vedung (2012) konstaterat är förändringsteorin ”inte utvärderingsforskningens enda bidrag till samhällsläran men sannolikt det främsta”.

² Kapitlet är i huvudsak anpassat till utvärdering av enskilda projekt, program, organisationer eller avgränsade satsningar. Jag har inte kunnat hitta tidigare skrifter på svenska som är uttryckligen inriktade på att steg för steg beskriva hur förändringsteori kan och bör användas vid resultatutvärdering. Det betyder inte att det inte finns böcker om utvärdering på svenska som tidigare diskuterat förändringsteori och beskrivit hur sådan kan och bör användas vid utvärdering. Detta görs i exempelvis Karlsson Vestman 2011, Faugert och Sandberg 2012 och mest utförligt i Vedung, 2012. På svenska finns Krogstrup, 2017 och internationellt finns ett flertal böcker och artiklar med detta syfte, exempelvis: Bamberger m.fl., 2019.

Målgrupp för guiden är utvärderare, forskare, beställare av utvärdering eller andra som vill orientera sig i, påminna sig om eller diskutera processen för förändringsteoretisk utvärdering. Syftet är att tydliggöra eller diskutera vad som kan och bör göras i en enskild studie och vad som är kvalitet i en förändringsteoretisk utvärdering.

Kapitlet tar utgångspunkt i de kanske mest diskuterade formerna av förändringsteoretisk utvärdering, Theory-driven evaluation (Chen, 1990), Realist Evaluation (Pawson & Tilley, 1997) och Bayesian Theory-Based Evaluation (Befani, 2021). Mest inflytande har John Maynes arbete med förändringsteorier samt Contribution Analysis haft (Mayne, 2001, 2012, 2017). Guiden fokuserar på grunddrag i dessa besläktade men parallella traditioner och försöker besvara frågan: hur gör man en teoribaserad utvärdering av resultat och effekter?

Fyra arbetssteg

Den första analytiska fråga en utvärderare bör ställa sig i en utvärdering är: vilken teori om förändring är det som ska prövas? Som Pawson och Tilley (2001) konstaterat: "...interventioner är teorier, och utvärderingar dessas test". Förändringsteorin ska koncentrera datainsamling och analys så att teorin kan testas utförligt. Arbetet med förändringsteorin och den ofta nödvändiga rekonstruktionen inleds därför tidigt, innan den empiriska strategin för utvärderingen slås fast.

Många utvärderare lägger för lite tid på att initialt bearbeta, rekonstruera och precisera förändringsteori inklusive målbild.³ Konsekvensen kan bli att man går in i datainsamling och analysfas utan förståelse för hur den intervention man ska samla data om och

³ Forss (2007) menar att utvärderingsteam tenderar att lägga en för liten del av den totala tidsanvändningen i förberedelsefasen.

analysera är tänkt att fungera/kan fungera.⁴ En sådan utvärdering kan bli ineffektiv i design och operationalisering, få svag validitet och reliabilitet, bli ofokuserad, få svårt att hantera orsakssamband inklusive hur- och varför-frågor och riskerar att inte bidra till lärande. Tanken med förändringsteorier i utvärderingar är, menar exempelvis Weiss (1996), att rikta utvärderingens resurser mot centrala, bärande länkar och resultatled för interventionen. Att arbeta med en så genomtänkt teori om orsakssamband som möjligt och successivt söka klarlägga eventuella bidrag genom teoriprovning.

Utvärderaren bör inte förutsätta att insatsens ”officiella” förändringsteori är så tydlig och precis att den kan ligga till grund för utvärdering. Många studier (Tarschys 2006, Weiss 2007) har visat att offentliga interventioner och program ofta har otydliga mål och bygger på oprecisa antaganden. En utvärderare behöver ha möjlighet och kompetens att förtydliga och rekonstruera målsättningar och förändringsteori (Leeuw, 2003).

Programofficiella förändringsteorier eller logiska ramverk, som Logical Framework Approach (LFA), har ofta också tagits fram för andra syften än utvärdering som för att leva upp till kraven från finansörer eller olika kommunikations- eller styrändamål. En förändringsteori i en resultatutvärdering behöver detaljer, tydlighet och en kritisk diskussion om antaganden medan kommunikation eller förankring ofta kräver det motsatta, nämligen förenkling, stilisering eller förmåga att ”sälja” interventionen. Den tydliga förändringsteorin som grund för utvärdering åligger det därmed primärt utvärderaren att åstadkomma.

⁴ Fenomenet kan liknas vid någon som försöker laga ett fickur utan att förstå hur det fungerar och som därför utan plan använder fel verktyg. Om man inte förstår eller försöker förstå grundmekaniken så är risken stor att man gör fel saker eller använder fel instrument.

Användningen av förändringsteorier beskrivs på olika sätt i utvärderingslitteraturen, begreppsligt, avseende process och antaganden, men under ytan finns tydliga likheter mellan ”skolor” och utvärderingsteoretiker. På övergripande nivå översätter vi dessa likheter till fyra grundläggande arbetssteg (jfr Befani, 2021):

1. arbeta fram eller rekonstruera en förändringsteori som är möjlig att testa empiriskt,
2. designa och genomför din datainsamling baserat på förändringsteorin,
3. uppdatera förändringsteorin och tilltron till denna fortlöpande baserat på iterativ empirisk prövning,
4. dra slutsatser om insatsens bidrag till det förväntade resultatet.

Nedan diskuterar vi de fyra stegen: varför de behövs, hur varje steg ska förstås och vad konkret som ska göras. Avslutningsvis i kapitlet diskuterar vi några utmaningar och möjligheter i arbetet som diskuteras i litteraturen om teoribaserad utvärdering.

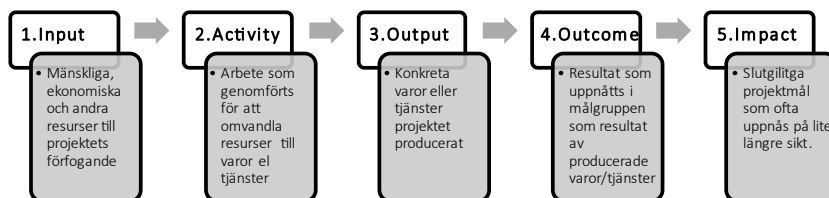
1. Arbeta fram en förändringsteori som är möjlig att testa empiriskt

Den rekonstruerade förändringsteorin⁵ ska beskriva hur eller varför insatsen påverkar eller leder till det förväntade resultatet. Centralt är att inte bara hävda att någonting påverkar någonting annat utan

⁵ En skillnad mellan förändringsteorier och traditionella vetenskapliga teorier är att förändringsteorier relaterar direkt till en intervention alternativt typer eller grupper av interventioner (projekt, program etc.) och är kopplad till en enskild utvärdering medan vetenskapliga teorier som regel har en bredare ambition. Förändringsteorier handlar om en specifik typ av förändring om hur och varför en intervention väntas leda till förväntade eller oväntade resultat. Förändringsteorier kan samtidigt stärkas och förtydligas om de relateras till och förankras i vetenskapliga teorier eller empiriskt observerade vardagsföreställningar eller praktisk kunskap hos människor, i och runt projektet eller i organisationer.

beskriva *hur* förändringen går till och *varför* påverkan sker. För att en ”förändringsteori” ska kunna bli en teori om förändring så behöver den fylla i luckorna i det logiska ramverket (se figur 1) och avtäckta en förklaring av hur och varför verksamheten kan leda till ett visst resultat.

Figur 1: Det logiska ramverket



Den kausala kedjan ska inte bestå av abstrakta förmodanden i form av pilar och boxar utan de ska tydliggöra de vitala mekanismer eller förändringskrafterna i den kausala teori som sedan testas empiriskt (Beach och Schmitt, 2015). Förändringsteorin behöver ha empiriska implikationer för att kunna vägleda utvärderaren i datainsamlingsarbetet.

I ruta 1 (nedan) beskrivs en fiktiv insats som syftar till att stärka kunskapen om jämställdhet bland elever i gymnasieskolan för att därigenom påverka jämställdheten på lokal nivå. Utvärderaren i exemplet har just påbörjat sitt utvärderingsarbete och vet inte i detalj hur förändringsteorin bör tolkas och beskrivas. Tanken med exemplet är att beskriva en förändringsteori som den kan se ut i ett tidigt skede och hur den mer löpande kan uppfattas av utvärderaren.

Ruta 1: Enkel tidig förändringsteori – exempel om jämställdhet i utbildningen⁶

Då kunskapen om jämställdhetsfrågor bland eleverna på gymnasiet i kommun X har visat sig låg och kommunen rankas lågt på ett kommunjämförande jämställdhetsindex så genomför skolförvaltningen ett treårigt utbildningsprojekt riktad till lärare på kommunens gymnasieskolor. Utbildningstillfällen för lärarna genomförs en gång per termin ”lunch till lunch” och syftar till 1) att lärarnas *kunskap* om jämställdhetsfrågor ska stärkas, 2) att de ska få ”*pedagogiska verktyg*” för att bättre undervisa om jämställdhet och 3) möjlighet att träffa *inspirerade förebilder* i form av de tidigare lärare som genomför utbildningen och brinner för jämställdhet. Genom att lärarna får ny och bättre kunskap om jämställdhet, vet mer om hur de kan och bör integrera jämställdhet i undervisningen och genom att de inspirerats hoppas kommunen att lärarna under lektioner ska få större fokus på olika aspekter av jämställdhet utifrån en bättre och mer pedagogiskt genomtänkt ansats, eleverna förväntas i högre grad ta till sig det lärarna förmedlar, vilket i förlängningen antas leda till mer kunskap om samt ägarskap för jämställdhet bland unga vuxna i kommunen.

Källa: Av författaren konstruerat exempel.

⁶ Observera att alla texttrutor i kapitlet bör läsas för förståelse. Förändringsteorier kan alltså beskrivas med text istället för som visuell modell. Utvärderaren behöver inte alltid pilar, boxar eller flödesscheman och ibland används sådana bäst när man kommit längre på väg i arbetet med sin förändringsteori. Textbaserade förändringsteorier är inte alltid pedagogiska varför en visualisering kan vara lättare att ta till sig eller kommunicera. Med pilar kan man visa riktningen på en relation och boxar, linjer kan visa på tidsperspektiv, färger kan förtydliga processer genom särskiljande etc. Det är viktigt att påminna om att visualiseringen också i praktiken ska tydliggöra hur förändringsteorin åstadkommer förändring.

På en generell nivå behöver utvärderaren förtydliga och bearbeta fem faktorer vid rekonstruktionen av förändringsteorin:

1. **Problem eller behov** (bakomliggande insats och målsättning, precisering, omfattning, drivande faktorer).
2. **Mål/förväntat resultat** (precisering, avgränsning, målgrupp, på lång och kort sikt i förändringsteorin).
3. **Intervention/åtgärd** (vad man tänkt göra för att bidra till målet).
4. **Externt påverkande faktorer** och krafter i **kontexten** som kan påverka resultatet.⁷
5. **Relationer, förbindelseänkar** och **antaganden** mellan 1–4 (intervention/åtgärd, mål/tänkt resultat samt externt påverkande faktorer).

De fem faktorerna utgör förändringsteorins beståndsdelar som sätts ihop till en logisk helhet. Det som rekonstrueras är insatsens implicita teori om förändring som görs explicit och uttalad. Det handlar inte om att beskriva hur projektets förändring åstadkoms i praktiken utan om hur den går till i teorin. Särskilt utmanande för utvärderaren är som regel 4 och 5 (ovan).

Det är ofta lättare (och mer logiskt) att börja bakifrån i problemet vid rekonstruktionen av en förändringsteori och därefter förtydliga målsättningen innan man går in på övriga led (Bergström, 2021).

Problem/behov. Interventioner och projekt genomförs enligt rationalistiska grundmodellen för att det finns ett problem/behov som ska lösas, något ska åtgärdas, förbättras eller utvecklas.⁸ Denna

⁷ Insatsen i sig är sällan det enda som påverkar eller driver resultat. "De flesta utvecklingsinsatser är 'bidragande'. De fungerar som en del av kausala paket i kombination med andra 'stödande faktorer' såsom intressenters beteende, relaterade eller närliggande program och policyer, institutionell kapacitet, kulturella faktorer och socioekonomiska trender." (Stern m.fl. 2012).

⁸ Det faktum att interventioner i praktiken ofta tycks baseras på otydlig problemanalys talar inte mot denna stegvisa rationalitet utan utgör ytterligare skäl att inkludera den i analysen.

problembild omvandlas (idealt) av programmakarna till målsättningar inom ramen för problemområdet speglande ett framtida mer önskvärt tillstånd som den utvärderade insatsen ska bidra till (Krogstrup, 2017).⁹ Rekonstruktionen börjar därför i de problem eller de behov som insatsen är tänkt att adressera (som: låg jämställdhet mellan könen i en kommun eller på lägre nivå brist på kunskap, pedagogiska modeller och inspiration hos lärare för jämställdhet i undervisningen).

Vid rekonstruktionen av problem- eller behovsbakgrund behöver utvärderaren precisera problemets karaktär och omfattning och, om möjligt, förstå vad som orsakat detsamma (jfr: Forsstedt, 2018).¹⁰ En utgångspunkt i problembakgrunden kan underlätta rekonstruktionen i nästa steg med att förtydliga mål och analys av hur interventionen hänger ihop med förväntat resultat. De fem faktorerna ovan utgör på så sätt en logisk helhet som startpunkt för utvärderarens arbete.¹¹

Mål/förväntat resultat. Många interventioner och projekt har otydliga målsättningar. Det är en försvårande omständighet som utvärderaren bör försöka hantera.¹² Det utvärderaren ska åstadkomma är att försöka göra mål/förväntade resultat *så mätbara*

⁹ Ofta görs en avgränsning eller fokusering när en problembakgrund översätts till målsättning.

¹⁰ Vad mer specifikt konstituerar och orsakar problemet låg jämställdhet i kommunen, enligt den implicita programteorin? Tänkte kommunen på specifika jämställdhetsproblem? Avses jämställdhet på arbetsmarknaden, maktfrågor, ekonomisk jämställdhet, i hem- och omsorgsarbete etc? Och vad vet vi om orsakerna till dessa problem?

¹¹ Förändringsteorier tas också fram i utvärderingar för att möjliggöra gemensam förståelse mellan intressenter och aktörer som utvärderare, projektansvariga och finansär. Det är viktigt för att underlätta interaktion, lägga en god grund för kommunikation om slutsatser och minska spänningar i arbetet. Det kan även finnas andra skäl till att förändringsteorin behöver ses över innan utvärderingen startar: det kan finnas en olikartad syn på förändringsteorin mellan intressentgruppen, synen på insatsen kan ha förändrats över tid och det kan ha skett förändringar i kontexten och som har inverkan på teorin.

¹² Alternativet är att dra slutsatsen att en betydande andel av offentliga insatser inte är utvärderingsbara, vilket är felaktigt.

som möjligt. I praktiken precisera, avgränsa och tidsätta i dialog med ansvariga och finansärer.¹³ Det bör poängteras att resultat nästan alltid finns på olika nivåer i en längre förändringskedja i form av resultat på lång och kort sikt.

Ett sätt att förtydliga mål är att fråga sig hur det skulle se ut *om det problem målet hänvisar till hade uppnåtts* (exempel: Hur hade undervisningen sett ut om ett jämställdhetsperspektiv hade integrerats?). Ett oprecist projektmål kan i vissa fall förtydligas om projektets insatser i praktiken visat sig inriktade på något mer avgränsat (exempelvis: den könssegregerade arbetsmarknaden i vissa yrkesgrupper i kommunen, mäns våld mot kvinnor i ett par bostadsområden). Interventioners problembakgrund och inte minst verksamhet är ofta i praktiken mer riktade, intentionella och avgränsade än vad övergripande mål ger sken av. Givet att ansvariga och finansärer informeras, och att utvärderaren är transparent om avgränsningar och kan rapportera vad som uppnåtts, så kan mål på så sätt preciseras och avgränsas. Utvärderaren kan i vissa fall också föreslå att man, efter dialog med ansvariga, tolkar ett övergripande mål som ett visionärt strävansmål (Ökad jämställdhet i kommunen) och välja att fokusera på närliggande, geografiskt/tidsligt avgränsade delmål i linje med vad man i praktiken gjort och kan påverka. Utvärderaren bryter ner målen i en mer finfördelad målhierarki under det övergripande strävansmålet och på så sätt tydliggörs tidigare (kanske mer realistiska) resultatsteg i förändringsteorin.

¹³ Ett vanligt problem är att mål formuleras i verbform (något ska göras, arbetas på, nästan som ett processmål) ("förbättra jämställdhetsintegreringen i skolan") snarare än som ett framtida önskvärt tillstånd ("hälften av skolans lärare integrerar år 2024 ett genusperspektiv i undervisningen"). I det först nämnda fallet är målet inte lika användbart eftersom det kan uppnås med både ett svagt och ett starkt resultat. Ett mer utvärderingsbart mål kan vara "majoriteten lärare på gymnasiet i kommun X arbetar vid årsskiftet 2023/2024 aktivt med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin undervisning" och som ett mer övergripande mål: "en majoritet elever som tar examen från år 2025 på gymnasiet i kommun X har genomgått en utbildning inom kärnämnen som jämställdhetsintegrerats" etc.

Intervention/åtgärd. Förutom att klarlägga att varje mål motsvaras av en intervention/åtgärd (Tinbergens regel¹⁴), så är det viktigt att tidigt sätta sig in i och beskriva hur interventionen är tänkt att intervensera. Detta för att kunna precisera *handlingsteorin* (theory of action). Handlingsteorin utgör en delmängd av förändringsteorin motsvarande planerade aktiviteter/insatser och som ansvariga antar att man bör genomföra för att förändringen ska ”sättas i rullning” (som: tvådagarskurser i jämställdhetsintegrering för gymnasielärare med inslag av kunskap, pedagogiskt stöd och inspiration). Vad konkret ska göras, när, hur och med vilken kvalitet för att man ska få inflytande över och i förlängningen förändra verkligheten i riktning mot det förväntade resultatet.

Förändringsteori och handlingsteori är i hög grad integrerade men hålls isär analytiskt. Genom distinktionen kan utvärderaren särskilja teorifel från implementeringsfel (Vaessen m.fl. 2020, Faugert och Sandberg, 2012) för mer specifikt lärande.¹⁵ Handlingsteorin är ofta lättare att rekonstruera än projektmål då ansvariga som regel har en god bild av vad man planerat göra och gjort i insatsen, detta finns beskrivet i projektdokument, i ansökan till finansörer, rapporter etc. Ett skäl att beskriva insatsens handlingsteoretiska komponenter ingående är att kunskapen om hur insatsen varit tänkt att genomföras, och därefter faktiskt genomförts, kan ge viktiga ledtrådar vid förklarande resultatanalys längre fram. Det är viktigt att hålla isär det man ville göra från vad man i praktiken gjort (vilket ligger i fokus för steg 2, nedan).

¹⁴ Regeln är uppkallad efter den holländska ekonomen och nobelpristagaren Jan Tinbergen (1903–1994) och fastslår att varje politiskt mål bör motsvaras av minst en åtgärd eller policyinstrument.

¹⁵ Teorifel och implementeringsfel motsvaras grovt av två frågor: 1) tänkte vi rätt och 2) gjorde vi som vi hade tänkt? Teorifel är mer en fråga om planering, analys och logik medan implementeringsfel är en fråga om genomförande och organisering.

Centralt är att implementering faktiskt förekommit och om inte bör man kanske överväga att avsluta utvärderingen. Det förekommer tyvärr att utvärderingar startas utan att några aktiviteter genomförts i linje med handlingsteorin i det utvärderade projektet.

Antaganden, relationer och externt påverkande faktorer. Utvärderaren börjar sedan rekonstruera antaganden och logisk relation mellan intervention/åtgärd, mål/resultat och problembakgrund med fokus på relationen mellan insats och resultat (på olika nivåer). Utgångspunkt är olika projektdokument men kanske också intervjuer eller annan befintlig kunskap om hur interventionen är tänkt att fungera. Till det lägger man externt påverkande faktorer. Utvärderaren gör det Vedung (2012) kallar en ”rekonstruktiv tolkning”. I praktiken fortsätter sedan rekonstruktions- och tolkningsarbetet i flera steg bortom detta inledande (se steg 3 nedan).

Kontexten är central för förändringsteorin (Pawson och Tilley, 1997). Rogers (2017) menar att en stark förändringsteori inte bara talar om ”vad vi gör utan också vad andra gör”. En insats är inte möjlig att förstå utanför sitt sammanhang och allt det som påverkar och griper in i förändringskedjor och resultat.

Externa påverkande faktorer bör inte beskrivas som *alternativa eller konkurrerande* förklaringar utan som *andra påverkande faktorer* som tillsammans med insatsen konstituerar ett ”kausalt paket” med tillsammans nödvändiga faktorer för resultatet (Stern m.fl., 2012, Mayne, 2019). Det handlar som regel om en kombination av påverkande faktorer som på olika sätt samverkar, men som kan spela olika stor roll. Frågan är inte om det finns alternativa förklaringar utan vilka förklaringsfaktorer som är nödvändiga och inte för ett resultat som en del av en större helhet.

I ruta 2 listas ett antal antaganden och möjliga externt påverkande faktorer för vårt skolexempel.

Ruta 2: Antaganden och externa faktorer – jämställdhet i utbildningen

Några antaganden i förändringsteorin från skolexemplet är att lärarna kommer att bli tillräckligt inspirerade och kunniga av att gå kursen för att kunna och vilja förbättra och utveckla undervisningen och att det faktiskt är möjligt för lärarna att förändra undervisningen med mer fokus på jämställdhet. Ett grundläggande antagande är att det är just kunskap, inspiration (el. motivation) och pedagogiska metoder som saknas. Ett annat antagande är att elever som får del av en jämställdhetsintegrerad utbildning kommer att ta till sig av kunskap, färdigheter, attityder eller perspektiv och att detta stannar hos eleverna över tid så att de lever och verkar mer jämställt (i familj, yrkesliv, på fritid etc.).

Förändringsteorin väger i låg utsträckning in *externa faktorer* som kan påverka lärarnas och elevernas kunskap om och syn på jämställdhet utöver vad man lär sig i skola eller på kurser såsom individen förförståelse, socialt sammanhang, kompisar och föräldrars attityder och värderingar. Andra faktorer som utvärderaren eventuellt lägger till, är lärarnas och elevernas sannolikt olikartade motivation, förkunskaper och ingångsvärden till jämställdhetsfrågor samt olika förutsättningar att integrera jämställdhet beroende på till exempel skolämne. Lärare och elever är individer med egna grupptillhörigheter, sammanhang, föreställningar, attityder och viljor. Säkert finns det en risk att receptionen av kursen och lärarna budskap blir olikartat. Ett antagande tycks vara att inspiration och motivation håller i sig över tid och leder till en mer långsiktig påverkan på lärare, undervisning och elever. Kanske behöver utvärderaren beakta tidigare forskning om vad som anses påverka och driva normer och föreställningar om jämställdhet i gymnasieåldern, bland lärare samt i den del av landet som projektet avser.

Källa: Författaren.

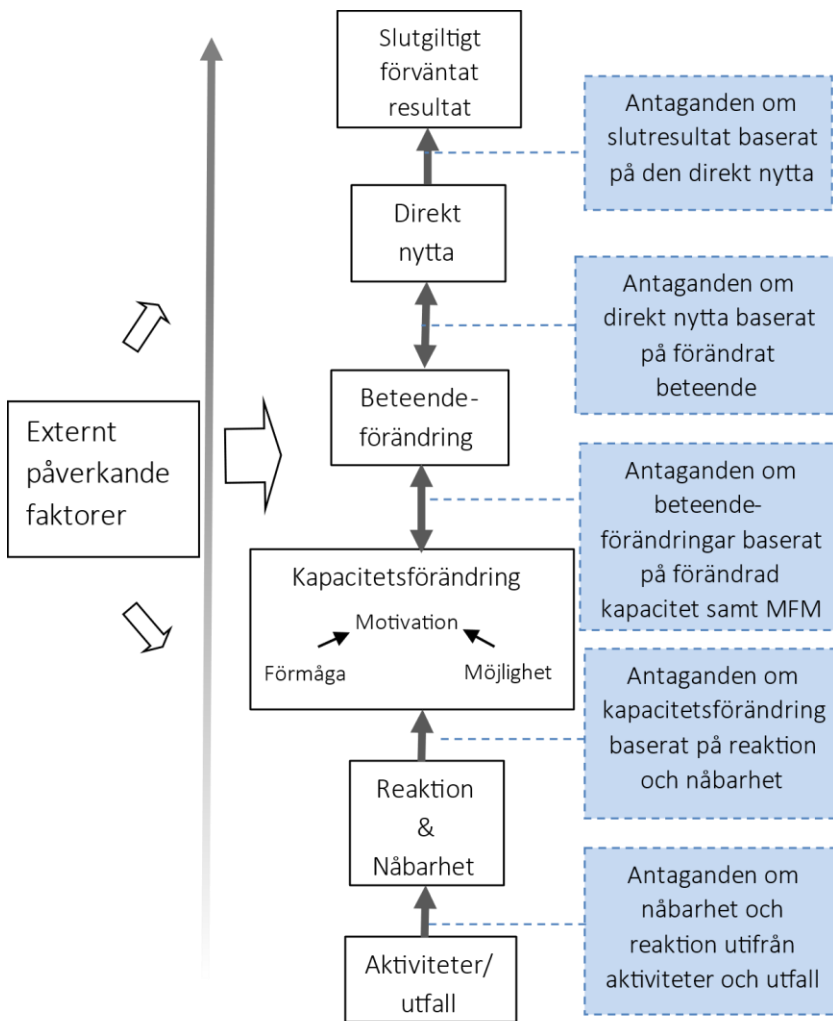
I rekonstruktionsarbetet ingår att visualisera, ordna och sätta etikett på samtliga led i förändringsteorin. Den vanligaste grundmodellen för detta är det logiska ramverket (figur 1). Samtidigt ser förändringskedjor i verkligheten sällan ut som i det logiska ramverket. En stark anpassning till detta kan därför indikera att förändringsteorin är förenklad (jfr. Davies, 2018).

Mayne (2019) föreslår en alternativ modell, MFM-B¹⁶ (se Figur 2) med indelningen: aktivitet/utfall- nåbarhet/reaktion – kapacitetsförändring – beteendeförändring – direkt nytta – slutresultat med antaganden och externt påverkande faktorer. Modellen bidrar med ”förtätning” av förändringsteorin, större konkretion än logiska ramverket och har som utgångspunkt att interventioner oftast bygger på att människors beteenden, enskilt eller i grupp, ska påverkas och förändras genom ny eller stärkt kunskap, nya sätt att arbeta, förändrade normer, incitament eller genom nya/ökade möjligheter på något område.

Modellen betonar att målgrupper, organisationer och system består av människor, enskilda och i grupp, med varierande *motivation, förmåga* och *möjligheter* vilket påverkar hur nya kunskaper, insikter eller möjligheter översätts (eller inte) i förändrade beteenden, nya vanor, förbättrade arbetsätt, system eller processer inom ramen för specifikt kontextuella, t.ex. organisatoriska eller systemiska, förutsättningar och kontexter.

¹⁶ På engelska heter modellen COM-B och den bygger på samhällsvetenskaplig forskning om beteendeförändring av Michie, Atkins och West (2014) som argumenterar för att beteendeförändring (behaviour, B) är beroende av interaktionen mellan tre element capabilities (C), opportunities (O) och motivation (M), därav namnet COM-B (Mayne, 2019), här försvenskat till MFM-B eller Motivation, Förmåga och Möjligheter.

Figur 2: Förändringsteoretisk grundmodell (MFM-B) – Motivation, Förmåga, Möjlighet = Beteendeförändring



Källa: Mayne, 2019. Författarens översättning.

Modellen utgår ifrån att en insats når eller inte når målgruppen för insatsen (lärare i kommunens gymnasieskolor)¹⁷ som på något sätt reagerar (eller inte), vilket kan leda till att deras ”kapacitet” först eventuellt påverkas, sedan kanske aktiveras och används beroende på motivation/intresse, förmåga och möjligheter. Den ökade kapaciteten väntas leda till beteendeförändring hos aktören (exempelvis en lärare som tar initiativ till att integrera ett jämställdhetsperspektiv i undervisningen) som i sin tur, givet andra antaganden och mellanliggande resultat ska åstadkomma en mer överordnad nytta (som ökad kunskap om jämställdhet bland unga vuxna).

Modellen är inte en färdig förändringsteori utan en utgångspunkt för förändringsteoretiskt arbete som kan vara mer anpassad till en specifik insatstyp än det logiska ramverket. Modellen passar inte alla utvärderingar, men kan troligen användas på ganska många insatstyper.

Vad baserar utvärderaren sin förändringsteori på?

Leeuw (2003) skiljer på tre olika sätt att rekonstruera förändringsteorier: en empirisk analytisk strategi (baserad på intervjuer, dokument och argumentationsanalys), en baserad på dialog och gruppdynamik och en tredje baserad på kognitions- och organisationspsykologi samt mentala modeller, inte minst hos organisationers ledning, avseende förändring och effektivitet. Strategierna kan kombineras på olika sätt. Leeuw (Ibid.) och Vedung (2012) lyfter möjligheten att genom textanalys och *om-så satser* i förarbeten och underlag söka ”spår” efter vad initierare eller programmakare ansett vara problem och lösningar genom att insatser, mekanismer, förutsättningar eller åtgärder direkt eller indirekt pekats ut för ett problem. I vissa fall kan förändringsteorin extraheras ur uttalanden eller diskussioner från politiker eller tjänstemän.

¹⁷ Man kan nå individer eller grupper på ett olikartat sätt, med olika intensitet, träffsäkerhet, kvalitet, uthållighet etc.

En återkommande kritik mot utvärderingar är att de ofta saknar koppling till tidigare kunskap, forskning och utvärderingar (se Samoff, 2016). En potential i teoribaserade utvärderingar ligger i att komma bort från detta. Utvärderaren kan gärna undersöka om och i så fall på vilket sätt förändringsteorin ligger i linje med tidigare forskning och utvärdering. (Exempelvis: Vilken forskning finns det om jämställdhetsintegrering? Vilka insatser har tidigare genomförts på skolområdet? Hur arbetade man, vad var resultaten? Vilka ansågs var de verksamma mekanismerna?). I utvecklingen av förändringsteorin kan och bör vi dra på tidigare kunskap både i termer av tidigare teori, tidigare forskning och tidigare erfarenheter.

Antaganden om hur man når resultat och framgång finns inte bara inom forskningen utan överallt i moderna samhällen, organisationer, grupper, hos individer och nätverk. Det finns också teorier, idéer, trender och föreställningar av relevans för förändringsteorier med sin grund i till exempel managementlitteratur, publikationer från tankesmedjor, hos konsulter eller inom organisationer själva. Ray Pawson har beskrivit idéer om *mentorskap* som återkommande projekt och program, Rogers lyfter föreställningar om ”*långt hängande frukter*”.¹⁸

Det är förmodligen ovanligt med oprövade eller genuint innovativa idéer om och eller mekanismer för samhällsförändring i offentliga projekt och program. Detta kan illustreras av den s.k. *implementeringsforskningen* som i ett stort antal forskningsartiklar och böcker sedan 1960-talet vridit och vänt på implementeringen av offentliga program (se Pressman-Wildavsky, 1973 och Vedung, 2016). Det svenska biståndet har över tid arbetat med återkommande, delvis likartade insatstyper och förändringsteorier och som till exempel skulle kunna grupperas som kapacitetsstärkande (SCBs kapacitets-

¹⁸ Sådana organisatoriska ”teoriers” ibland dubiösa status kan illustreras av en artikel i tidningen Ledarna (2019-06-09) där man listat ”Fem trender för den moderna ledaren” hämtade i ”ledarskapslitteraturen”: ”Lev era värderingar i allt”, ”Fokusera på teamet”, ”Var öppen och transparent”, ”Ha fokus på kunder”, ”Ha mod och empati”.

stärkande insatser), utbildningsbaserade insatser (FBA:s kursverksamhet), kärnstöd till multilaterala organisationer eller civilsamhällesorganisationer, rättighetsperspektivet på utveckling, garantiinstrument, kontantstödsprogram, utlysningssonder, marknadssystemansats, samverka kring gränsöverskridande vatten, sektorsbudgetstöd, twinning, låneinstrument, stöd till partneruniversitet, vägbyggen mm. Gemensamt för dessa insattstyper är att de alla har specifika förändringsteoretiska implikationer. Här skulle en gruppering av aktiviteter och tidigare utvärderingar och forskning kunna läggas till grund för fördjupad analys av förändringsteorier bortom enskilda insatser och utvärderingar.

Olika politikområden har olika krav eller förväntningar på om projekt, program eller organisationer ska ta fram någon typ av förändringsteorier. Inom biståndet görs detta ibland i form av s.k. LFA-matriser¹⁹ som ska ses som ett av flera underlag i arbetet med utvärderarens förändringsteori. Viktiga underlag vid rekonstruktion av förändringsteorier är olika program- eller projektdokument. Andra källor kan vara förarbeten, förstudier eller intervjuer med personer som planerat, projektledare m.fl. Nästan all tillgänglig dokumentation som kan innehålla viktig information om insatsens behovsbakgrund, mål, genomförande och antaganden kan behöva gås igenom (Krogstrup, 2017).

Hur arbetas den rekonstruerade förändringsteorin fram?

Utvärderaren kan i det tidiga arbetet göra sonderande intervjuer med personer som skrivit fram eller implementerat insatsen eller arrangera gruppövningar där intressenter eller ansvariga rekonstruerar

¹⁹ LFA står för Logical Framework Approach. Modellen har använts länge av biståndsmyndigheten Sida. En ifylld LFA-matris är oftast inte detsamma som en förändringsteori som kan användas för utvärdering även om de kan vara ett råmaterial för en sådan. Matrisstrukturen gör dem ofta linjära, lite kontextlösa, de saknar genomarbetade förändringsantaganden och de kan sällan i praktiken visa hur och varför resultaten kan nås genom insatsen.

förändringsteorin under överinseende från utvärderingsteamet.²⁰ Olika deltagande ansatser rekommenderas för att ta fram förändringsteorin där medverkande representerar olika perspektiv eller aktörskategorier visavi insatsen. Deltagarnas skilda perspektiv ger diskussioner med potential att tydliggöra svaga eller ”kritiska” punkter. Det är ofta bra att utveckla förändringsteorin i seminarie- eller workshopform med tillgång till verktyg som whiteboard, post-it, blädderblock. Under senare år har det också vuxit fram olika digitala verktyg och mjukvara som kan användas för att visualisera och utveckla förändringsteorier.²¹ Utvärderarens bild av förändringsteorin efter rekonstruktionen bör alltid också stämmas av noggrant med ansvariga för den insats som utvärderas.²²

Hur ska en förändringsteori se ut för att kunna testas empiriskt?

För Befani (2021) innebär testbarhet att förändringsteorin ska vara så detaljerad att den kan kopplas till specifika empiriska observationer.²³ Teorin måste alltså ha empiriska implikationer. Den bör tydliggöra så många underliggande antaganden och externt påverkade faktorer som möjligt, helst samtliga, och vara precis avseende tid, rum och andra detaljer. Förändringsteorin ska helst vara lätt att förstå, inte innehålla tvetydiga begrepp och ha med samtliga aktiviteter, utfall, mellanliggande resultat som behövs för att man ska förstå den kausala logiken i hur programmet fungerar och

²⁰ Som Andersson (2021) konstaterar i denna volym så finns det goda förutsättningar för att i grupparbete med sin förändringsteori över webbplattformar som Zoom, Skype m.fl.

²¹ Exempelvis Theory of Change Online (TOCO), Lucidchart, Miradi, Scapple, The Visual Understanding Environment (VUE), Changeroo, Logframer Theory Maker och Dylmo.

²² Även om utvärderaren ansvarar för rekonstruktionen så är förändringsteorin inte utvärderarens.

²³ Vi kan jämföra med Karl Poppers idé om falsifierbarhet som innebär att en vetenskaplig teori bör kunna säga något om verkligheten som är observerbart och därför möjligt att falsifiera.

åstadkommer förväntat resultat.²⁴ Det är som sagt viktigt att i förändringsteorin försöker specificera vilka andra och externa faktorer som potentiellt eller faktiskt påverkar resultatet. Samtidigt är det en idealbild att sträva mot snarare än något som är lätt eller alltid möjligt att åstadkomma.

En utmaning för utvärderaren består i att projekt och program ofta innehåller parallella eller av varandra beroende förändringsteorier samt flera parallella eller relaterade mål. I dessa fall kan det vara viktigt med en diskussion om avgränsningar kan och bör göras. Det finns ofta en målkonflikt mellan djup och bredd i utvärderingar (se Burman och Hårsmar, 2015). Kanske är det i det enskilda fallet viktigare att testa vissa förändringsteorier, några målsättningar kan vara särskilt centrala för beställaren, framtida beslut om insatsen osv.

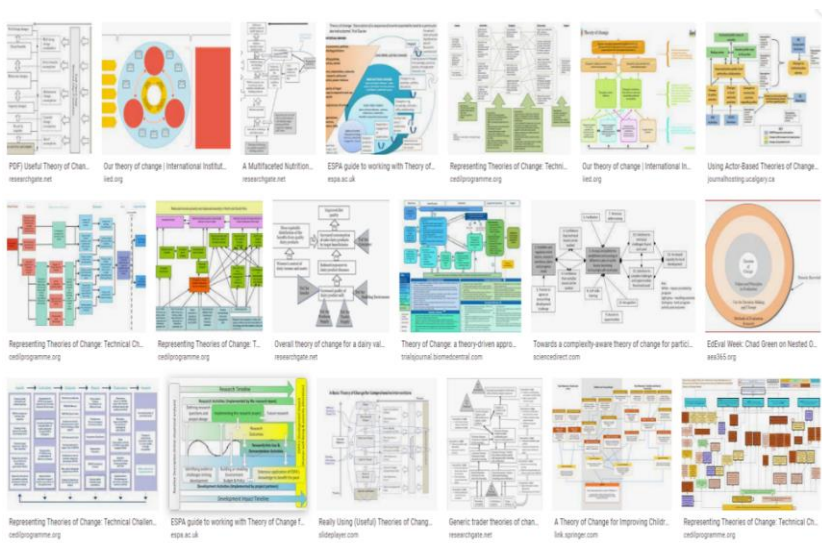
Utvärderaren bör även fråga sig om förändringsteorin är förenklad eller om den är omotiverat invecklad i sin beskrivning av hur insatsen är tänkt att leda till resultat. Att en förändringsteori är invecklad kan bero både på att man kommit långt i sin förståelse och att man inte

²⁴ Davies (2018) har ställt samman ett antal problem gällande hur förändringsteorier beskrivs, de hävdar han: "... misslyckas med att på ett tillfredsställande beskriva de förväntade orsakssambandens grundläggande delar, händelser kopplas inte samman eller förblir endast sammanförda på ett makroplan genom att ingå i grupper av aktiviteter. När kopplingarna väl görs så beskrivs relationernas karaktär eller art ofta på ett otillfredsställande sätt. Vanligen saknas särskiljande färg- och formkodning och tydliggörande text. När kopplingarna och relationerna beskrivs finns det ofta långt fler kausala vägar än vad som är praktiskt utvärderingsbart, ibland gränslöst många. Återkopplingar och responsflöden är ovanliga medan sådana är ständigt närvarande i verkligheten, både i relationer mellan individer, aktörer, grupper och i bredare sociala strukturer. När sådana finns omvandlas inte sällan det som är komplicerat till komplexa modeller vilket gör utvärderingsplaneringen mer utmanande. Förändringsteoretiska diagram tenderar, delvis för att de är så begränsade och för att de är avsiktliga förenklingar, ha för få kopplingar till den omgivande världen avseende till exempel andra aktörer i kontexten och som potentiellt kan begränsa det som i grunden tenderar att vara en för optimistisk syn på vad som kan uppnås och hur. Bristen på begränsande återkoppling och vidare relationer riskerar att försvaga en annan del i utvärderingsbarheten nämligen rimligheten i att förändringsteorin faktiskt fungerar så som den beskrivs".

kommit så långt. Det kan också handla om man gjort otillräckliga eller problematiska avgränsningar mellan förändringsteorin och det bredare sammanhang eller system där insatsen ska verka, exempelvis för att man är osäker på vad som är relevant att inkludera och inte. Davies (2018) hävdar att det är vanligt att förändringsteorier beskrivs som komplexa (emergenta utfall, rekursivitet, återkopplingar) fast de endast är komplicerade (flera nivåer, parallella eller interrelaterade förändringskedjor etc.), vilket kan försvåra utvärderingsarbete (jfr Rogers, 2011).²⁵ En förändringsteori ska varken göras enklare eller mer invecklad än den behöver vara.

Figur 3 exemplifierar resonemangen ovan med en bild av förändringsteoriernas visualisering enligt Google.

Figur 3: Google bildsök: "theory of change"



Källa: Google bildsök, inspiration från Davies, 2018.

²⁵ Rogers (2008) skriver: ”Komplicerade förändringsteorier teorier kan användas för att beskriva förändringsteorier med flera insatser och aktörer eller flera samtidiga och parallella orsakskedjor. Komplexa förändringsteorier kan beskriva rekursiv kausalitet (med förstärkande återkoppling), oproportionerliga samband (där liten förändring på kritiska nivåer kan göra stor skillnad – en ”tipping point”) samt emergenta utfall.”

2. Designa och genomför datainsamlingen baserat på teorin

Vad innebär det då att basera det empiriska arbetet i utvärderingen på förändringsteorin? Vaessen m.fl. (2020) poängterar att datainsamlingen ska fokuseras kring och täcka de mest framträdande aktiviteterna, utfallen, antagandena och resultaten. På så sätt bildar förändringsteorin ett ramverk som grund för datainsamlingen. Befani (2021) trycker på möjligheten att föreställa sig observationer, ensamma eller i kombination, som kan fångas empiriskt och som skulle kunna stärka eller försvaga förändringsteorin. En förändringsteori för en insats baserad på exempelvis kompetensutveckling av personal kan stärkas eller försvagas baserat på specifik information om personalen och ledningens förutsättningar, intention och motivation att integrera kunskapen i det vardagliga arbetet (jfr ruta 1, 2 och figur 1).

Datainsamlingen kan ta utgångspunkt i frågeställningar eller hypoteser om teorin, dess insatser, utfall, antaganden och resultat och som utvärderaren söker svar på utifrån den data som krävs. Exempel på mer övergripande frågor till förändringsteorin kan vara: Är teorin trovärdig? Varför, varför inte? Vilka led bör testas särskilt och hur? Har insatser genomförts enligt plan och i linje med handlingsteorin? Ligger förändringsteorin i linje med övrig kunskap eller tidigare insatser på området? Mer detaljerade frågor berör istället antaganden, relationer och resultat i varje specifik del av förändringsteorin (se ruta 3).

Ruta 3 – Frågeställningar för att testa antaganden och externa faktorer i förändringsteori – jämställdhet i utbildningen

I vårt utbildningsexempel bör utvärderaren bl.a. granska det led i teorin, en av tre, som bygger på att inspirera lärare för jämställdhetsarbete (jfr ruta 1 och 2). Frågor utvärderaren kan formulera är: Vad tänkte de som planerade och genomförde utbildningen skulle inspirera lärarna? Vad specifikt gjorde kursanordnaren för att inspirera? Genomfördes insatserna enligt plan? Genomfördes inspirationen integrerat i andra moment eller som separata aktiviteter? Upplevde lärarna utbildningen inspirerade? Skiljer sig resultatet mellan skolor, kommunalar eller grupper av lärare? Om lärarna inspirerades: kan det ha andra orsaker, som att de varit inspirerade redan innan? Finns det andra belegg än självskattningar för resultatet? Vad säger rektor eller elever? Ändras bilden om man frågar lärarnas kollegor? Vad anser lärarna om de praktiska/reella förutsättningarna att omvandla inspiration till beteendeförändring eller nya inslag under lektioner? Om alla eller några lärare inte anser sig ha blivit inspirerade: Vad beror det på? Bygger insatsen på en korrekt teori om inspiration? Och om lärarna blev inspirerade, kvarstår resultatet över tid? Skiljer sig graden av inspiration mellan lärare som gått utbildningen i början och slutet av projektet? Om lärarna inte inspirerades men ändå integrerade jämställdhet antyder det kanske att inspirationsmomentet inte varit en nödvändig faktor för förändring.

Källa: Författaren.

Under arbetssteg 2 är det viktigt att klargöra om insatsen genomförts i linje med handlingsteorin (theory of action), dvs. om insatsen genomförts enligt plan. Det kan handla om att man gjort det man skulle, något annat, mer, mindre, bättre, sämre, mindre effektivt eller inget alls.

Det är förändringsteorins antaganden och empiriska behov som ska ligga till grund för datainsamlingsfasen. Man bör därför inte fastna i rutinmässiga föreställningar om vilken data som ska samlas in, när och hur. Dataunderlaget kan bestå av intervjuer, fokusgrupper, enkäter, uppföljning, tidigare utvärderingar, offentlig statistik men också e-post, fotografier, sms, deltagande observation, arkivmaterial, statistik, nyhetsartiklar eller filmer. Man bör också sträva efter att triangulera²⁶ de slutsatser som dras om antaganden, länkar och delresultat i förändringsteorin. Trovärdigheten stärks när slutsatserna om förändringsteorin bekräftas med olika typ av data. Samtidigt kräver komplicerade förändringsteorier oftast mer och mer varierad empirisk prövning.

En vanlig fördom om kvalitativ utvärdering är att utvärderaren ”frågar ansvariga och målgrupper om insatsen gett väntade resultat”, något som självklart kan ge olika typ av bias, exempelvis s.k. artighetsbias (Camfield m.fl. 2014). Det finns även en risk för bias vid ett stort beroende av information från aktörer som varit involverade i eller berörda av den utvärderade insatsen. Men kvalitativ materialinsamling med till exempel intervjuer i en teori-baserad utvärdering syftar inte primärt till att låta intervjupersonerna bedöma resultat utan till att samla belägg för eller emot förändringsteorin (Mayne, 2019). På sätt möjliggör en förändringsteoretisk ansats ett fokus på att söka, transparensgöra och värdera olika belägg för de slutsatser som sedan dras om interventionen som teori (jfr Befani, 2021).

Utvärderaren bör samtidigt, i något skede, ge aktörer och målgrupper en möjlighet att ge sin syn på realismen och relevansen i förändringsteorin för att inte missa kunskaper, perspektiv och ingångar. I en förändringsteori med fokus på jämställdhet i skolan är det troligt att rektorer, lärare, föräldrar, män/kvinnor, flickor/pojkar, har olika

²⁶ Olika former av triangulering är datatriangulering, metodtriangulering, teori-triangulering och triangulering av forskare/utvärderare. Här avses dock empirisk datatriangulering, metodtriangulering och triangulering av källa, dvs. att slutsatser prövas mot olika former av data, med olika metoder och utifrån olika källor.

utgångspunkter, perspektiv, erfarenheter och kunskaper. Utvärderaren bör undersöka om det finns olika perspektiv på vad som uppnåtts, om antaganden håller för dessa eller om materialet visar på motsättningar mellan olika målsättningar och intressen. Om utvärderaren samlar data genom intervjuer eller fokusgrupper hos individer, aktörer och grupper så är det alltså sannolikt att frågan om ”vems förändringsteori” aktualiseras (White, 2009). Olika aktörer, grupper och experter kan ha en olikartad syn på den teori som prövas och föreslår kanske olika förändringsteorier (kvinnor och män i lärarkollegiet?). Något utvärderaren bör ta i beaktande (Är det endast kvinnliga lärare som entusiasmerats?). Kanske finns det oförutsedda effekter (som att utbildningen tolkats som åsiktstyrning av lärare eller föräldrar) vilket kan ha lett till att vissa målgrupper blivit mindre i stället för mer benägna att integrera ett jämställdhetsperspektiv?

Hur ska användningen av olika datakällor planeras? En möjlighet är att använda olika metoder i olika efter varandra följande steg. Exempelvis kan projektinterna uppföljnings- eller rapporteringsdata ligga till grund för prövningen i ett första steg som därefter kompletteras med en enkätstudie som slutligen kompletteras med kvalitativa intervjuer eller gruppintervjuer för att successivt stärka bevisföringen i förhållande till specifika led i förändringsteorin. I grunden är det dock förändringsteorins behov som ska styra och i vissa fall kan behoven vara så sammansatta att utvärderaren måste jobba parallellt med olika typer av data.

Materialinsamlingen bör planeras med flexibilitet så att processen möjliggör en rörelse fram och tillbaka mellan den successivt undersökta, preciserade förändringsteorin och den data som möjliggör stegvis prövning och triangulering. Det kan finnas praktiska förhållanden som förvårar detta, som kort genomförandetid eller att man inte har möjlighet att besöka samma platser flera gånger. Detta kan delvis lösas genom planering och dialog med beställaren. I biståndsutvärdering med stora geografiska avstånd kan flexibiliteten stärkas genom exempelvis ett genomtänkt användande av digitala verktyg för intervjuer och fokusgrupper.

3. Uppdatera förändringsteorin och tilltron till teorin successivt utifrån iterativ empirisk prövning

”Om det finns luckor eller potentiellt underförstådda led i interventionsteorin ... (...) ... så stannar vi inte vid att konstatera detta och hävdar att teorin är orationell på denna punkt. Istället fortsätter vi sökandet.” (Vedung, 2012).

I det tredje arbetssteget drar utvärderaren preliminära slutsatser om förändringsteorin baserat på den empiriska prövningen. Kanske har dataunderlaget visat att några länkar, delresultat eller antaganden i teorin behöver preciseras, tas bort, eller läggas till. Eventuellt har vissa delresultat visat sig hålla för empirisk prövning medan andra inte gör det. Utvärderaren kan ha fått preliminära belegg men som behöver underbyggas med mer empiri. Utifrån det planeras kompletterande materialinsamling med fokus på att rätta ut frågetecken, triangulera och förtydliga bärkraft i olika led.

Om insatsen förändrats i sin åtgärd/genomförande, och därmed i sin förändringsteori, under projektets gång så bör utvärderaren konstatera detta, tydliggöra hur justeringen specifikt sett ut och därefter ta hänsyn till förändringen och dess påverkan på förändringsteori och analys (jfr Borel m.fl., 2022).²⁷

I projekt och program är olika aktiviteter eller åtgärder ofta tänkta att på olika sätt stödja varandra. Det gör att en aktivitets frånfälle kan påverka andra delar i förändringsteorin. Exemplet från skolområdet innehåller tre förändringsmekanismer: inspiration, kunskap och pedagogiska verktyg. Vad händer om en mekanism faller bort? Hur påverkas förändringsteori och resultat? Är det någon faktor som inte

²⁷ Det kan bidra till lärande att analysera om förändringarna i förändringsteorin stärkt måluppfyllelse/resultat eller inte. Exempelvis när man vill koppla samman större strategiska förändringar i verksamheter med frågor om resultat och lärande.

behövs eller som är särskilt viktig för resultatet? Mer komplicerade och icke-linjära förändringsteorier kräver ofta mer empiriskt arbete för prövning.

Kanske upptäcker utvärderaren vid intervjuer att det finns tendenser till negativ återkoppling (s.k. feedback loops) exempelvis att vissa lärare återför negativa reaktioner på utbildningen till kollegorna som ännu inte genomfört. Vilket efter en tid kan försvåra arbetet). Utvärderaren behöver i dessa fall fråga sig vad den icke-linjära slutsatsen innebär för förändringsteorin och dess prövning.

Många interventioner och förändringsteorier griper på olika sätt in i formella eller informella system, regelverk eller institutioner. De kan bestämma förutsättningarna för handlingsteori och förändringsteori genom institutionaliserade föreställningar, regelstyrda processer och procedurer, lagstiftning, teknik, budgetår och tidsramar. Interventioner intervererar i en större helhet som kan ha stark inverkan på den förändringsteori som analyseras. Dessa system och institutioner bör alltid beaktas i förändringsteoretisk utvärdering. Vårt exempel om undervisningen på gymnasiet styrs och påverkas av läroplaner, lagstiftning på skolområdet, kommunens styrning av gymnasieskolan, skolans ledning, rektorer, skolkoncerner, skol-specifika policydokument, lärarna själva och deras planering, utbildningsbakgrund, fackförbund etc.

Då förändringsteorin i exemplet fokuserar på kunskap om jämställdhet så är det också bara ett antagande som bör prövas att utbildningen tillhandahåller just kunskap om jämställdhet. Utvärderaren bör kanske undersöka hur kunskap om jämställdhet förstås i projektet. Bygger kursen på forskning? Om inte, varifrån hämtas kunskapsinnehållet? Hur har forskning eller beprövad erfarenhet om jämställdhet integrerats i kursen? Har kursansvariga kunskap nog för att koppla samma sakområden i undervisningen som biologi eller matematik med ett konkret kursinnehåll? Om inte, påverkar detta lärarnas syn på utbildningen?

4. Dra slutsatser om insatsens bidrag

Det sista och kanske svåraste steget är att dra slutsatser om insatsens bidrag till ett uppsatt mål eller förväntat resultat. Här är det viktigt att påpeka att en teoribaserad resultatutvärdering inte ”mäter” resultat och effekter utan försöker belägga att/om en insats som en del i ett bredare ”kausalt paket” gjort skillnad för ett visst resultat, hur och varför. Att dra trovärdiga slutsatser kräver en trovärdig argumentation om orsak och verkan som tydligt och transparent visar läsaren varför eller varför inte insatsen bidragit till resultatet. Mayne (2019) kallar det ett ”contribution claim” eller en ”contribution story”. Slutsatsen kan med fördel visualiseras som en förädlad förändringsteori som åskådliggör den kausala modell slutsatsen baseras på.

En utvärdering av detta slag kan samtidigt inte besvara frågor om storlek på insatsen bidrag till resultatet och slutsatserna i en förändringsteoretisk resultatutvärdering är narrativa, inte numeriska eller statistiska.

Utvärderingens kvalitet och slutsatser bedöms utifrån argumentationens styrka utifrån visad relation mellan teori och empiri, inklusive värderingen av framförda empiriska belägg, vid prövning av förändringsteorin (jfr Befani, 2021). Utvärderaren eller dess granskare frågar sig om rekonstruktionen av förändringsteorin förefaller rimlig och tillräckligt utvecklad, om bedömningen beaktat viktiga led i teorin inklusive externa faktorer samt om dataunderlaget håller för dragna slutsatser. Om utvärderaren inte når ändra fram i bedömningen av förändringsteorin bör begränsningen redovisas tydligt i rapporten.

Det är viktigt att bedöma värdet av den empiri som presenterats i termer av dess förmåga att stärka eller försvaga förändringsteorin. Vilka delar av empirin är utslagsgivande för en slutsats? Vad innebär ett visst empiriskt fynd för ett specifikt led i teorin. Hur ska vi till exempel tolka och värdera våra kvalitativa data om hälften av lärarna hävdar att de efter kursen saknar verktyg för att integrera

jämställdhet i undervisningen? Är det ett starkt belägg för förändringskedjans bärkraft? Vad ska utvärderaren dra för slutsats om rektorerna ger en mycket mer positiv bild av projektet än lärarna? Behöver utvärderaren borra mer i varför vissa lärare inte anser sig ha tillräckliga pedagogiska verktyg efter kursen medan andra anser sig ha detta.

En del i bedömningen av förändringsteorin för att dra slutsatser berör ofta timing och tidliga faktorer. Till exempel kan en lärare som inte genomgått utbildningen inte ha integrerat jämställdhet på grund av utbildningen. Om skolans lärare inte påbörjat undervisningen i ett ämne för terminen så kan en förändrad undervisning inte ha hunnit ge resultat. Elever vars lärare inte deltagit i kursen kan knappast ha påverkats. I vissa fall kan logik i form av rumsliga och tidliga faktorer i kombination med ett dataunderlag vara mycket viktiga i resonemanget. Bedömningen kan också behöva väga in sådant som insatsens storlek och resurser i förhållande till förväntat resultat, vad man hade kunde förväntat sig att se för resultat, om förändringsteorin håller ihop, den preciserade och prövade förändringsteorins konsistens och logik och om samtliga förändringskedjor och delresultat kunnat verifieras.

Avslutningsvis bör man vara försiktig med att dra slutsatser från denna typ av studie för andra sammanhang utanför det fall som studerats (Pawson and Tilley, 1997).

Avslutning – utmaningar och möjligheter

”Det finns inget som är så praktiskt som en god teori” (Lewin, 1943)

Denna guide har velat visa hur man kan göra en teoribaserad resultatutvärdering i fyra steg. Det ligger i frågans natur att ingen enkel, mekanisk, för alla situationer giltig *guide* kan åstadkommas. Utvärderingsfrågor skiljer sig åt liksom projekt, förändringsteorier och sammanhang. Det är trots det tydligt att majoriteten ansatser för

kvalitativ (el mixad) resultatutvärdering bygger på olika varianter av förändringsteori, med ett underliggande mönster i analys som kan beskrivas i fyra steg.²⁸

Den kanske viktigaste lärdomen i kapitlet är att en teoribaserad utvärdering i hög grad står och faller med den förändringsteori man utvecklar. Den framgång man når i steg 2, 3 och 4 är beroende av det arbete man lagt ned och åstadkommit i steg 1 och som utvärderaren därefter löpande utvecklar och preciserar. Erfarenheten visar dock att det är en utmaning för utvärderare att rekonstruera förändringsteorier (Burman, 2021).

Finns det då inte en risk att utvärderaren tar fram en felaktig förändringsteori, missar alternativa förklaringar eller förklaringsmodeller eller att teorin ger utvärderaren ”tunnelseende”? Den risken finns principiellt i alla utvärderingar och i alla vetenskapliga studier men bör kunna reduceras med en noggrann förändringsteori, externa faktorer tagna i beaktande eftersom utvärderarens utgångspunkter och antaganden tydliggörs. Spårbarhet och reproducerbarhet ökar när förändringsteorin beskriver vilka antaganden som prövats och vad som ingår i den kausala teorin. Alternativet utan förändringsteori riskerar istället att resultera i ett planlöst och ineffektivt sökande efter resultat och mekanismer. Förändringsteorin bidrar alltså inte bara till att effektivisera och styra datainsamlingen utan även till att göra analysen mer transparent för utvärderingens målgrupper och externa granskare. Metodologisk stringens handlar inte bara om att göra och tänka rätt utan också om att göra transparenta bedömningar som är möjliga att replikera eller ifrågasätta.

Det hävdas ibland att metoder som Contribution Analysis är krävande om man ska klarlägga, beakta eller bedöma samtliga externt påverkande faktorer (Sandahl och Petersson, 2016, sid 158).

²⁸ Det kan såklart diskuteras om det i en strikt mening handlar om fyra fristående steg då metoden bygger på en iterativ rörelse fram och tillbaka mellan teori och data.

Förändringsteoretisk utvärdering är menar vissa ”lättare sagt än gjort”. John Mayne menar i en sen artikel (Mayne, 2019, till skillnad från i tidigare som Mayne, 2001 och 2012) att man inte behöver bedöma eller precis förklara alla alternativa eller konkurrerande faktorerers inverkan på resultatet om man inte fokuserat på dessa i sin utvärderingsfråga. Man kan: *”...undersöka huruvida en orsak som en del i ett kausalt paket bidrog eller inte och hur den gjorde detta utan att ta hänsyn till de andra orsaksfaktorerna som spelar in, utanför paketet, som yttre påverkan, undantaget om dessa är kausalt sammanlänkade. Dvs en robust förändringsteori anger interventionen som en bidragande orsak. Empirisk verifiering av förändringsteorin tillåter sedan ett ”contribution claim”* (Mayne, 2019, sid 175). Mayne tycks mena att utvärderare inte behöver förstå varje tänkbar påverkande faktors specifika roll visavi resultatet utan bara belägga om det är troligt att insatsen gett ett bidrag med andra troligt påverkande faktorer tagna i beaktande. Frågan är inte om det finns ”alternativa förklaringar” eller exakt vilken påverkan andra påverkande faktorer har utan om det är troligt att insatsen haft någon roll för resultatet som en faktor i en helhet av nödvändiga men otillräckliga faktorer. Man bör samtidigt ge kritikerna rätt i att en begränsning i Contribution Analysis, över tid, legat i viss otydlighet om hur externt påverkande faktorer i det ”kausala paketet” konkret ska hanteras och beaktas i analysen.

En begränsning i modellen handlar om möjligheterna att dra slutsatser om effektens storlek, något som kan försvåra utvärderingens värderande moment, minska tydligheten i slutsats och värdet för beslutsfattare. Visst utvecklingsarbete tycks pågå på detta område (Ton m.fl., 2019). Om inget kan sägas om effektens storlek kan det dock finnas andra sätt att tydliggöra betydelsen och värdet av insatsens bidrag.

Faugert och Sandberg (2012, sid 79) menar att det kan vara tidskrävande att rekonstruera mål och förändringsteorier på det sätt kapitlet förespråkar. Samtidigt har utvärderaren inget starkt alternativ då insatser med otydliga mål regelbundet ska utvärderas och en

otydlig målbild som förblir otydlig försvårar meningsfull utvärdering, oavsett metod. Alternativet till rekonstruktion är kanske svag och otillförlitlig utvärdering, otydliga slutsatser eller ingen utvärdering alls.

En annan invändning mot arbetssättet med teorirekonstruktion och prövning i fyra steg är att det kan bli mödosamt och tidskrävande om man i en biståndsutvärdering utöver resultaten (effectiveness, impact) har utvärderingsfrågor om relevans (relevance), inre effektivitet (efficiency), samstämmighet (coherence) och bärkraft (sustainability) att besvara (se OECD DACs kriterier för biståndsutvärdering). Det kan dock vara en förhastad slutsats då också dessa frågor med fördel besvaras utifrån en förändringsteori. Förändringsteorin blir kanske särskilt viktig för strukturskapade och koncentration om utvärderaren har flera eller många utvärderingsfrågor att besvara. Exempelvis motsvarar biståndets utvärderingskriterium relevans (relevance) i hög grad problembakgrunden (se steg 1), den inre effektiviteten (efficiency) motsvarar logiska ramverkets relation mellan input och output och för kostnadseffektivitet relationen input, outcome och impact. Bärkraft (sustainability) berör resultatens tidsliga karaktär medan samstämmighetskriteriet (coherence) berör förändringsteorins inre och yttre kontextuella förutsättningar, något en noggrann utvärderare inte undgår att studera.

En återkommande invändning mot teoribaserad utvärdering är att stark fokus på en specifik och på förhand preciserad förändringsteori kan ge ett ”tunnelseende” som gör att utvärderaren riskerar missa sidoeffekter av intervention (Vedung, 2012). Samtidigt är en teoribaserad utvärdering sällan rent deduktiv eller induktiv utan genomförs i en rörelse fram och åter mellan teori och data (abduktivt) (jfr Befani 2021b). En initialt induktiv utvärdering är möjlig som förutsättningslöst söker oväntade resultat (jfr metoden Outcome Harvesting) och som i steg två söker förklara resultaten utifrån en rekonstruerad förändringsteori som inbegriper de förutsedda resultaten. White (2009) menar att en noggrann

precisering av förändringsteorin kan underlätta identifikationen av potentiella oavsiktliga utfall, exempelvis på miljöområdet. Tidigt fältarbete och samtal med berörda grupper och intressenter kan hjälpa till att fånga potentiella oförutsedda resultat som därefter integreras i förändringsteorin. Även om kapitlet fokuserat på förväntade resultat så kan förändringsteoretisk utvärdering ”i teorin” fungera både teorigenererande och teoriprovande, fånga väntade och oväntade resultat och effekter samt relevans, inre effektivitet, samstämmighet och bärkraft.

Referenser

- Andersson, J. (2021), *Förändringsteori som strategiskt verktyg för hållbarhet inom IKEA*, underlagsrapport, Expertgruppen för biståndsanalys.
- Bamberger, M., J. Rugh, and L. Mabry (2006), *Real World Evaluation: Working under Budget, Time, Data, and Political Constraints*, SAGE.
- Beach, D. och Brun Pedersen, R. (2013), *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. The University of Michigan Press.
- Beach, D. och Schmitt, J. (2015), *The contribution of process tracing to theory-based evaluations of complex aid instruments*, Evaluation, SAGE.
- Burman, M. och Hårsmar, M. (2015), *Utvärdering av svenskt bistånd – en kartläggning*, Expertgruppen för biståndsanalys.
- Burman, M. (2017), *Livslängd och livskraft: Vad säger utvärderingar om svenska biståndsinsatsers hållbarhet?*, Expertgruppen för biståndsanalys.
- Burman, M. (2021), *Målbild och mekanism: Vad säger utvärderingar om svenska biståndsinsatsers målpuppfyllelse?* Expertgruppen för biståndsanalys.
- Befani, B. (2021), *Credible explanations of development outcomes: improving quality and rigour with Bayesian Theory-Based Evaluation*. Expertgruppen för biståndsanalys.
- Camfield, L., Maren Duvendack and Richard Palmer-Jones (2014), *Things you Wanted to Know about Bias in Evaluations but Never Dared to Think*, IDS.
- Chen H.T. (1990), *Theory-Driven Evaluations*, SAGE.

- Davies R. (2018), *Representing Theories of Change: A Technical Challenge with Evaluation Consequences*, CEDIL Inception Paper.
- Forss, K. (2007), *Utvärdering som hantverk. Bortom mallar och manualer*. Studentlitteratur.
- Forsstedt, S. (2018), *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*, ESO.
- Karlsson Vestman, O. (2011), *Utvärderandets konst: att granska FoU-miljöer inom välfärd*, Studentlitteratur.
- Krogstrup, H-K. (2017), *Utvärderingsmodellerna*, Studentlitteratur.
- Leeuw, F. (2003), *Reconstructing Program Theories: Methods Available and Problems to be Solved*, American Journal of Evaluation.
- Mayne J. (2001), *Addressing attribution through contribution analysis: using performance measures sensibly*. Canadian Journal of Program Evaluation 16(1): 1–24.
- Mayne, J. (2012), *Contribution analysis: Coming of age?*, Evaluation.
- Mayne J. (2019), *Revisiting Contribution Analysis*, Canadian Journal of Program Evaluation.
- Michie, S., Atkins, L., West, R. (2014). *The behaviour change wheel: A guide to designing interventions*. London, England: Silverback Publishing.
- Pawson, R. och Tilley, N. (1997), *Realistic Evaluation*. London: Sage.
- Petersson och Sandahl (2016), *Kausalitet i filosofi, politik och utvärdering*, Studentlitteratur.
- Rogers, P. (2017), *Programteori som verktyg för utvärdering*. i Utvärdering i socialt arbete. Utgångspunkter, modeller och användning Blom m.fl.
- Rogers, P. och Weiss, C. (2007), *Theory-Based Evaluation: Reflections Ten Years On. Theory-Based Evaluation: Past, Present, and Future*. New Directions for Evaluation.
- Pressman, J. och Wildavsky, A. (1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*, University of California Press.

- Samoff, J., Leer, J., Reddy, M. (2016), *Capturing Complexity and Context: Evaluating aid to education*. Expertgruppen för biståndsanalys.
- Stame, N. (2004), *Theory based Evaluation and Types of Complexity*, Evaluation.
- Stern, E., Stame, N., Mayne, J., Forss, K., Davies, R., Befani, B. (2012), *Broadening the Range of Designs and Methods for Impact Evaluations*, Department for International Development UK.
- Tarschys, D. (2006), *Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat*, i Förvaltningens byggstenar – rapport från ett seminarium, Statskontoret.
- Ton, G., Mayne, J., Delahais, T., Morell, J., Befani, B., Apgar, M. and O'Flynn, P. (2019), *Contribution Analysis and Estimating the Size of Effects: Can We Reconcile the Possible with the Impossible?*, CDI Practice Paper 20, IDS.
- Vaessen, J., Sebastian Lemire, and Barbara Befani (2020), *Evaluation of International Development Interventions: An Overview of Approaches and Methods*. Independent Evaluation Group. Washington, DC: World Bank.
- Vedung, E. (2012), *Utvärdering i politik och förvaltning*, tredje upplagan, Studentlitteratur.
- Vedung, E. (2016), *Implementering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur.
- White, H. (2009), *Theory-Based Impact Evaluation: Principles and Practice*, 3ie Working Papers.

Övriga media

- Maria Bergström i föreläsning om programteori, Maria Bergström om programteori – YouTube.
- Barbara Befani om bland annat analys av oförutsedda resultat med förändringsteoretisk utvärdering, EBA sändning och workshop 15 okt – YouTube.
- Ray Pawson om mentorskap i projekt och program, SVUF Sweden – Ray Pawson – Programme Complexity, Policy Amnesia, Theory Repositories. – YouTube.
- Patrica Rogers lyfter föreställningar om ”låg hängande frukter” och vikten av att inte endast fokusera på ”sin” förändringsteori, UNICEF Webinar 3 – Theory of Change – YouTube.

Sidas interna förändringsarbete – tre organisationspedagogiska perspektiv

Aron Schoug Öhman, Viktoria Rubin och Jon Ohlsson

Utarbetande och användning av förändringsteorier i syfte att skapa hållbar förändring på samhällsnivå ställer höga krav även på Sidas interna organisation (Statskontoret och ESV, 2020). Detta innebär bland annat att följa upp resultat och tillvarata dragna lärdomar, något som kan förstås i termer av organisatoriskt lärande (se Dixon, 1994). Vähämäki och Östlund (2022) pekar på att det sedan 1970-talet, med jämna mellanrum, har tagits initiativ till att följa upp biståndets resultat men att den information som uppföljningarna genererat ofta inte visat sig vara användbar i arbetet med att utveckla verksamheten. Att initiativ till att skapa lärande organisationer misslyckas är inget ovanligt. Det finns många teorier om hur lärande och utveckling kan styras och möjliggöras men det har ofta visat sig svårt att göra praktik av teorierna (Marsick & Watkins, 2019). Vi menar att denna utmaning hänger samman med förgivettagna antaganden om hur organisationer fungerar, till exempel en övertro på möjligheten mäta en verksamhets resultat samt att toppstyra komplexa organisationer med hjälp av på förhand bestämda system och modeller.

Kapitlets syfte är att presentera och diskutera ett antal centrala organisationspedagogiska perspektiv och koppla dessa till Sidas nuläge och utvecklingsbehov, med den interna organisationen i fokus. Organisationspedagogiken är ett forskningsområde som studerar lärande i organisationer på individ-, grupp- och organisationsnivå. Enligt organisationspedagogiken är det viktigt att skapa goda förutsättningar för individers lärande samt att tillvarata

deras lärdomar i organisationens utveckling. Det sociala samspelet mellan människor i det dagliga arbetet står i fokus inom detta forskningsområde och många organisationspedagogiska forskare har undersökt hur lärprocesser kan underlättas, förbättras och systematiseras. Det är dessa lärprocesser som till stor del påverkar den interna kapaciteten, det vill säga potentialen som finns inbäddad i organisationens praktiker, nätverk och kultur. I kapitlet tar vi avstamp i ett antal lärdomar från organisationspedagogiken, med exempel från etablerade teorier och aktuell forskning. Kapitlet ger på så vis läsaren en allmän förståelse för organisatoriskt lärande och även uppslag på möjliga handlingsalternativ för den egna verksamheten.

Inledningsvis beskriver vi kort utmaningar som Sida står inför vad gäller just lärande och utveckling. Därefter redogör vi för den organisationspedagogiska forskningen uppdelat i tre centrala perspektiv, nämligen ett *organiseringssperspektiv* på organisation, *kollektivt lärande* samt *kunskapsöverföring* mellan en organisations olika delar. Slutligen diskuteras de forskningsresultat som vi presenterat i relation till Sidas utmaningar och strategier och drar några slutsatser som kan peka på vägar framåt.

Sidas utmaningar och strategier i förändringsarbetet

I en granskning av Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning pekar Statskontoret och ESV (2020) på att myndigheten måste utveckla sitt lärande och användandet av erfarenheter och evidens. Myndigheterna rekommenderar Sida att utveckla sitt lärande genom att stärka arbetet med förändringsteorier för genomförandet av regeringens strategier. De pekar på ett antal områden som är viktiga för Sidas lärande och utveckling vilka, vi menar, kan sammanfattas i tre centrala utmaningar. Dessa använder vi som utgångspunkt för en diskussion om hur organisatoriskt lärande kan utvecklas.

För det första behöver Sidas interna organisation skapa förutsättningar för att ta tillvara lärdomar och utvärderingar från verksamheten. Då den ofta bygger på tidsbegränsade, kontextberoende och unika förändringsarbeten, gör det att kunskapen sällan kan appliceras direkt från ett förändringsarbete till ett annat, utan behöver förstås och anpassas till nya omständigheter. Vi menar att denna utmaning sätter fokus på relationen mellan *det specifika och det generella*. I varje del av verksamheten dras specifika lärdomar men för att dessa ska kunna tillämpas i andra verksamheter behöver det som är generellt giltigt kunna skiljas från det som är specifikt.

En annan utmaning handlar om att medarbetarna enbart stannar en kort tid på sina utlandstjänstgöringar, vilket både ställer krav på hur den enskilda medarbetaren introduceras och lämnar över, samt hur verksamhetens kontinuitet säkerställs. Då medarbetarna längst ut i linjen utgörs av generalister, bygger verksamheten på en välfungerande kunskapsöverföring från expertfunktioner. Därmed blir det centralt för lärandet att den interna expertisen är tillgänglig och nyttjas på ett ändamålsenligt sätt. Trots en väl utvecklad organisation för tematiskt stöd, är det svårt för medarbetare att få en överblick vart de ska vända sig för råd och hjälp. Vi menar att denna utmaning sätter fokus på relationen mellan *kontinuitet och förändring*.

En tredje aspekt rör Sidas övergripande styrning. Den befintliga organisationen med relativt självständiga avdelningar och enheter främjar handlingsutrymme och flexibilitet. Samtidigt finns det en utmaning i att balansera denna tillitsbaserade styrning med strategisk kontroll. Resultatuppföljning behövs för att garantera att skattepengar går till rätt ändamål och ger effekt, men uppföljningen riskerar samtidigt att uppfattas som administrativa pålagor som inte gynnar verksamheten. De enskilda organisationsdelarna behöver också ha ett gemensamt uppdrag kring informations- och kunskapsutbyte. Vi menar att denna utmaning sätter fokus på relationen mellan *handlingsutrymme och styrning*.

Sammanfattningsvis finns det mycket som pekar på att Sida behöver utveckla sin kapacitet för organisatoriskt lärande och fungera som en lärande organisation. En sådan organisation skapar goda förutsättningar för medarbetarnas lärande och tillvaratar fortlöpande detta lärande i organisationens utveckling (Granberg & Ohlsson, 2018).

Tre organisationspedagogiska perspektiv

Mot denna bakgrund kommer vi nu att beskriva ett antal lärdomar från forskning inom det organisationspedagogiska forskningsfältet. Genomgången tar sin utgångspunkt i tre centrala perspektiv, vilka var och en synliggör olika aspekter men samtidigt har beröringspunkter med varandra.

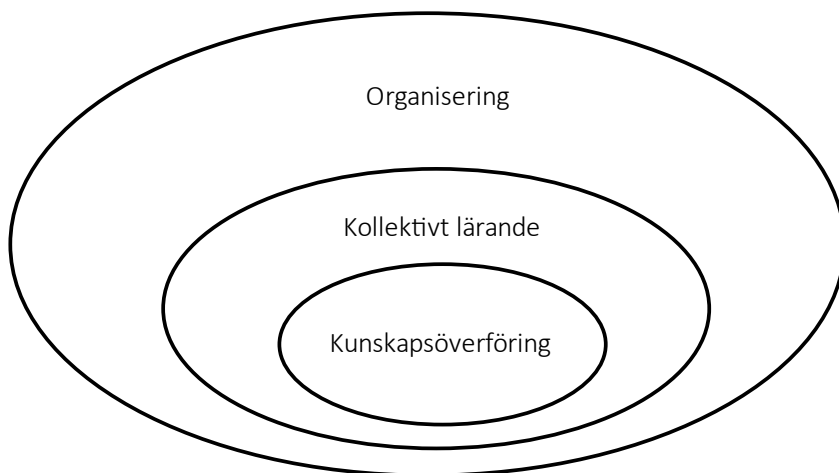
För det första tar vi ett *organiseringssperspektiv* på studiet av organisationer. Detta innebär att fokus ligger på den samordning av handlingar som sker i det vardagliga arbetet, snarare än på formella strukturer. Organiseringsspektivet kan ses som en övergripande teori för hur vi betraktar organisationer och det som pågår inom och mellan dem. Ur ett sådant perspektiv är organisatoriskt lärande något som pågår fortlöpande i alla organisationer, inte bara när ledningen tagit initiativ till detta. Vilken riktning detta lärande tar är eller vilka resultat det får är dock inte alltid lätt att kontrollera.

För det andra betonar vi vikten av *kollektivt lärande* för att organisationer ska kunna utvecklas och nå sina mål. Kollektivt lärande kan ses som ett sätt att förstå och analysera organisatoriskt lärande inom ramen för ett organiseringssperspektiv på organisation. Med detta menas att organisationer inte lär som en jätteindivid, utan snarare i ett samspel där många individers lärande flätas samman. Detta sker genom att individerna söker information, lär genom erfarenhet och utbyter erfarenheter med varandra.

För det tredje belyser vi hur det lärande som sker i olika grupper och funktioner kan spridas och komma till nytta i andra verksamheter genom *kunskapsöverföring*. Detta perspektiv synliggör lärande över olika organisatoriska gränser och kan därmed förstås som en form av kollektivt lärande. Kunskapsöverföring mellan olika delar av en organisation är ett viktigt element i organisatoriskt lärande.

Dessa tre perspektiv hänger på så vis tätt samman med varandra. Kapitlets fortsatta struktur följer denna logik, vilket innebär att vi börjar i det övergripande organiseringsperspektivet, för att därefter diskutera det kollektiva lärandet och sedan avsluta med kunskapsöverföring. På så vis förflyttar vi oss från det breda och abstrakta, mot det mer specifika och konkreta (se figur 1). Tillsammans ger perspektiven verktyg som kan användas i utvecklingen av kapacitet för organisatoriskt lärande. Vi menar att dessa tre perspektiv alla har en tydlig relevans för Sida i det arbete myndigheten står inför, om den ska kunna utveckla sitt lärande i linje med de rekommendationer som Statskontoret och ESV formulerat. Som framgår nedan bidrar de olika perspektiven med insikter som kan informera olika delar av ett sådant arbete, från övergripande principer om organisering till förutsättningar för kollektivt lärande och kunskapsöverföring mellan anställda på Sida.

Figur 1: Tre organisationspedagogiska perspektiv och deras inbördes förhållande



Ett organiseringsperspektiv

Organisationer betraktas ofta som stabila enheter, det vill säga som en slags objekt. Många forskare har dock ifrågasatt detta synsätt och menar istället att organisationer egentligen är mycket mer flytande och föränderliga än vad den formella bilden ger sken av, samt att man förstår dem bättre genom att betrakta dem som pågående *organiseringsprocesser*. Weick (1995) menar till exempel att organisationer bäst förstås genom att undersöka hur individer och grupper tolkar det som sker och organiserar sig baserat på dessa tolkningar, något han beskriver i termer av *sensemaking* (vilket kan översättas till meningsskapande). På så vis blir det möjligt att få en mer rättvisande bild av vad som egentligen sker i organisationen än om man fokuserar på de formella strukturer som egentligen bara visar hur organisationen är tänkt att fungera. Enligt Weick kan de formella strukturer som organisationsforskare studerar, i bästa fall, ses som en slags ögonblicksbilder av hur organisationen fungerade vid det tillfälle då forskarna gjorde sin studie; de blir snabbt föråldrade och inaktuella. Att fästa alltför stor vikt vid dessa

ögonblicksbilder kan därigenom vara vilseledande eftersom organisationen kanske fungerar på ett helt annat sätt ett år senare. Czarniawska (2005) har, med inspiration från Weicks tänkande, utvecklat en teori om organisering där fokus ligger på att beskriva hur människor kopplar ihop sina handlingar genom det vardagliga arbetet, alltså i en slags informell organisation som finns parallellt med den formella.

Det finns goda skäl för att försöka förstå hur den informella organisationen fungerar. Formella strukturer kan fylla en viktig funktion för att skapa legitimitet i omvärldens ögon och ger möjlighet till uppföljning och ansvarsutkrävande, men när medarbetare väl ska få jobbet gjort sker detta ofta trots, snarare än på grund av, dessa strukturer (Rennstam & Kärreman, 2020). Meyer och Herscovitch (2001) använder termen *diskretionärt beteende* för att beskriva hur medarbetare går utöver sina formella roller, något som forskarna menar är viktigt för att fånga upp sådant som annars faller mellan stolarna.

Ett sammanhang där ett organiseringsperspektiv kan vara extra användbart att ha med sig är förändringsprocesser. Larsson och Löwstedt (2020) ställer organiseringsperspektivet mot ett *planeringsperspektiv*. Utifrån planeringsperspektivet sker förändringar vid specifika tillfällen och initieras av organisationens ledning. Vissa sådana förändringar är toppstyrda och genomförs ofta med hjälp av inhyrda konsulter, medan andra förändringsinitiativ innefattar förankringsprocesser för att involvera medarbetarna och tillvarata deras erfarenheter och åsikter (Jacobsen, 2019). Larsson och Löwstedt menar dock att ett planeringsperspektiv tenderar att missa att förändring sker fortlöpande, som en del av det dagliga arbetet, något som däremot framträder från ett organiseringsperspektiv. Planerade förändringar, som går emot medarbetarnas sätt att arbeta, riskerar att stöta på motstånd. Att ta ett organiseringsperspektiv kan därför vara användbart för att förstå varför så många förändringsinitiativ misslyckas trots att de föreföll vara välplanerade.

Vi menar inte att organiseringsperspektiv är bättre än planeringsperspektiv, att forskare borde sluta studera formella strukturer eller att chefer borde sluta styra med att hjälpa av sådana strukturer. Vår poäng är istället att ett organiseringsperspektiv behövs som komplement för att bättre förstå hur organisationer faktiskt fungerar, snarare än hur de borde fungera. Schoug (2022) definierar ett organiseringsperspektiv med hjälp av tre utgångspunkter, nämligen att organisationer aldrig är färdigorganiserade, att organisationer präglas av lösa kopplingar samt att organiseringen stabiliserar organisationen. Dessa utgångspunkter får tjäna som struktur för den resterande delen av avsnittet.

Organisationer är aldrig färdigorganiserade

Den del av organisationsforskningen som fokuserar på formella strukturer använder ofta termen *organisationsdesign*, som om en organisation var något som kunde designas för att, först därefter, börja användas. Design-begreppet antyder också att en organisation skulle vara färdigorganiserad så snart de formella strukturerna är på plats. Formella strukturer, processer och rutiner kan spela en viktig roll i organisationers verksamhet och de förtjänar också forskares uppmärksamhet. Vår poäng är dock att man inte ska blanda ihop organisationsdesign med organisering.

Från ett organiseringsperspektiv kan chefers och konsulters arbete med att designa strukturer betraktas som *organiseringförsök*, alltså försök att skapa struktur i verksamheten. Dessa försök är en del av den pågående organiseringen men chefer och konsulter är inte de enda som gör sådana försök. I själva verket gör olika aktörer, såväl chefer som medarbetare, hela tiden försök att organisera verksamheten, ibland genom formella beslut och ibland med mer informella medel. Czarniawska (2005) menar att individer i en organisation ständigt samordnar sina handlingar i ett kaotiskt nätverk. Organiseringen kan från detta perspektiv förstås som ett samspel där de olika aktörerna förhandlar om hur verksamheten ska

förstås och utvecklas. Med detta synsätt blir det något missvisande att säga att man ska implementera ett nytt arbetssätt eftersom detta ger sken av att det bara är chefer som ägnar sig åt organisering. Istället menar Czarniawska, inspirerad av Latour (1998), att införandet av nya arbetssätt alltid sker genom en översättningsprocess där medarbetare tolkar och anpassar de nya idéerna till lokala förhållanden, vilka ledningen inte alltid känner till.

Sådana översättningsprocesser beskrivs av Gioia och Chittipeddi (1991), i en studie om en organisationsförändring på ett stort universitet. Forskarna tog utgångspunkt i Weicks begrepp *sensemaking* och visar hur ledningens initiativ kan förstås som *sensegiving* (meningsgivande), alltså hur de presenterade sina visioner och därmed påverkade medarbetarnas *sensemaking*-processer. Medarbetarna översatte därefter idéerna till lokala förhållanden och deras tolkningar låg därigenom till grund för ledningens *sensemaking*-processer och dess fortsatta arbete med att utveckla sina visioner och leda förändringsprocessen. Studier såsom denna illustrerar hur såväl ledning som medarbetare gör organiseringsförsök och att det framväxande resultatet formas i en pågående förhandling mellan olika individer och grupper i organisationen. Organisationen är alltså inte färdigorganiserad bara för att ledningen har ritat upp sina organisationsscheman och betalat fakturorna till sina managementkonsulter.

Organisering präglas av lösa kopplingar

I många organisationer, samt i stora delar av organisationsforskningen, finns en stark tro på att organisationernas olika delar har, och bör ha, starka kopplingar till varandra. Genom att studera organisationer från ett organiseringsperspektiv märker man istället att dessa kopplingar ofta är påfallande lösa. Weick (1976) menar att avdelningar, roller, uppgifter, mål, handlingar och händelser i organisationer visserligen är mottagliga för påverkan från varandra men ofta på oförutsägbara och indirekta sätt. Det går alltså sällan att

förutsäga eller styra exakt hur de olika delarna kommer att samspela och påverka varandra. Forskningen om löst kopplade system har utvecklats under årtiondena och såväl bekräftat som nyanserat Weicks ursprungliga teori (Orton & Weick, 1990; Hautala, Helander, & Korhonen, 2017).

Att organisationers verksamhet präglas av lösa kopplingar hänger, enligt Weick (1995), samman med att människors tänkande och handlande ofta är löst kopplade till varandra. Forskning om beslutsfattande i organisationer utgick länge från att människor är rationella i den bemärkelsen att deras handlande styrs av medvetet kalkylerande för att uppnå vissa mål, till exempel ekonomisk vinning (Sjöberg, 1983). Sådana *rational choice-modeller* förutsätter starka kopplingar mellan tankar och handlingar, där tanke föregår handling. Dessa modeller har dock ifrågasatts från många håll. Redan på 1970-talet visade forskare att beslut i organisationer sällan fattas så rationellt som teorierna föreskriver (se Cohen, March, & Olsen, 1972) och många forskare har under åren visat att människor ofta grundar sina beslut i känslor, vanor, moraliska övertygelser och värderingar (Zey, 1992). Omfattande forskning inom fältet *behavioral economics* har, under senare år, visat att människors förmåga och benägenhet att agera utifrån strikta ekonomiska kalkyler är mindre än vad traditionell ekonomisk teori utgår ifrån (Cartwright, 2018).

Weick (1995) stannar inte vid idén om lösa kopplingar mellan tänkande och handlande. Han vänder dessutom på orsakssambanden och visar på att människor ofta efterkonstruerar bevekelsegrunderna för sitt handlande först när de sett handlingarnas resultat. Detta kommer bland annat till uttryck i den retoriska frågan ”how can we know what we think until we see what we said?” (s. 12). Weick menar inte att det vi säger och gör är helt oberoende av vad vi tänker men att kopplingarna är lösa och därmed svåra att förutsäga.

Dessa insikter om hur individers tänkande och handlande hänger ihop kan bidra till att förklara varför arbetet i organisationer, i praktiken, sällan fungerar som de formella strukturerna föreskriver, utan ofta har en mycket mer improvisatorisk karaktär. Precis som en

individvis handlande inte per automatik följer av en på förhand bestämd intention följer inte medarbetares handlande per automatik av chefers intentioner. Som vi redan har varit inne på tidigare i avsnittet styrs och utvecklas organisationer istället genom samspel, förhandling och översättningsprocesser.

Att organisationer präglas av lösa kopplingar innebär förstås inte att alla delar i alla organisationer alltid är löst kopplade. Det finns också starka kopplingar i många organisationer, till exempel inom tillverkningsindustrin där varje moment i produktionskedjan är beroende av att de intilliggande momenten fungerar på ett visst specifikt sätt. Sådana starkt kopplade kedjor blir dock känsliga för störningar vilket gör att hela kedjan riskerar att stanna upp om det uppstår ett fel någonstans. Löst kopplade arbetsprocesser medger större flexibilitet eftersom flödet kan ta olika vägar och en slutprodukt kan levereras även om ett fel uppstår i någon del av verksamheten.

Även om många organisationer präglas av lösa kopplingar kan dessa vara svåra att få syn på. Detta beror på att personer som arbetar i organisationerna tenderar att prata mer om de starka kopplingarna och ofta också överskatta kopplingarnas styrka. Detta drag blir särskilt framträdande i organisationer där ledningen förlitar sig på designade strukturer med mätbara mål och indikatorer samt har relativt liten insyn i vad medarbetarna faktiskt gör (Weick, 1976). Forskare med ett starkt planeringsperspektiv och fokus på formella strukturer riskerar också att medverka till att de starka kopplingarnas betydelse överbetonas, något som döljer de lösa kopplingarna och därmed ger en missvisande bild av hur arbetet bedrivs.

Att kopplingarna mellan organisationers olika delar beskrivs som starka men i själva verket är lösa behöver dock inte vara något problem. Många forskare har tvärtom menat att detta rentav kan vara en förutsättning för att stora organisationer ska fungera. Brunsson (2002) pekar just på betydelsen av särkoppling mellan organisationers idéer (formella policyer, planer, beslut etc.) och det arbete som faktiskt görs. Den officiella bilden av organisationen

fyller, enligt Brunsson, en funktion genom att skapa legitimitet i omvärldens ögon snarare än att strukturera själva arbetet, vilket behöver ha en decentraliserad och improvisatorisk karaktär (se även Meyer & Rowan, 1977). Enligt detta resonemang behöver organisationer vara löst kopplade men samtidigt ge sken av att vara starkt kopplade.

Detta kan framstå som kontraintuitivt eftersom det krockar med den gängse synen på hur organisationer borde fungera; ett planeringsperspektiv där starka kopplingar är norm. Lösa kopplingar framstår från detta perspektiv som en svaghet. Sett från ett organiseringsperspektiv ser man istället hur de lösa kopplingarna kan bli en styrka. Orton och Weick (1990) menar dock att det inte räcker med att konstatera att olika delar av en organisation är löst eller starkt kopplade. Forskare och andra som försöker förstå organisationers verksamhet behöver istället undersöka hur de olika delarna är sammankopplade på lösa eller starka sätt.

Organiseringen stabiliserar organisationen

Många organisationsforskare har undersökt hur organisatoriska strukturer underlättar eller försvårar individers och gruppers arbete (Burns & Stalker, 1961; Heckscher & Donnellon, 1994; Davila & Dittilo, 2017). Sådana ansatser vittnar om ett planeringsperspektiv eftersom strukturerna tas för givna som en bakgrund mot vilken arbete och samspel sker. Strukturerna skapar stabilitet och hjälper människor att samordna sina handlingar.

Organiseringsperspektivet vänder upp och ner på denna relation. Formella strukturer, såväl som andra former av styrning, växer fram genom att människor samordnar sina handlingar. Czarniawska (2005) beskriver detta som att organiseringen stabiliserar organisationen. Med det menar hon att de förhandlingar som pågår mellan organisationens medlemmar utmynnar i att vissa sätt att handla och samordna handlingar uppfattas som legitima och därmed en del av organisationens verksamhet. Dessa formaliseras

och blir till strukturer och rutiner allteftersom de vinner acceptans av organisationens medlemmar. Det händer förstås också att chefer inför rutiner som är rena skrivbordsprodukter men tenderar då att få problem med efterlevnad.

Planeringsperspektivet medför i regel en uppdelning mellan chefer, som designar formella strukturer och medarbetarna, som inordnar sig i eller protesterar mot dem. Från ett organiseringsperspektiv blir denna uppdelning ointressant eftersom alla individer i organisationen är delaktiga i den pågående organiseringen. Vissa individer har större inflytande än andra, men detta inflytande beror inte på deras formella titlar eller vad som står i deras arbetsbeskrivningar. Återigen vänder organiseringsperspektivet på orsakssambanden. Enligt Czarniawska (2005) är det inte förekomsten av inflytelserika personer som skapar stabilitet. Istället är det genom den stabiliserande organiseringsprocessen som dessa personer blir inflytelserika. De uppfattas som chefer eftersom de agerar som chefer och samordnar sina handlingar med andra såsom chefer förväntas göra. Detsamma gäller, enligt Czarniawska, alla individer i en organisation. Medarbetares roller och inflytande skapas genom organiseringen snarare än att föregå den.

Organiseringsperspektivet ska, som vi tidigare varit inne på, inte ersätta planeringsperspektivet utan bör istället ses som ett komplement. Genom en djupare förståelse av hur organisationer fungerar i praktiken kan chefer och medarbetare skapa bättre förutsättningar för det gemensamma arbetet. Även om en organisation, från ett organiseringsperspektiv, inte kan designas så kan vetenskapen om naturligt förekommande processer och mekanismer hjälpa organisationers ledningar att jobba med istället för mot det sätt som människorna samordnar sig på.

Döös (2004) har visat att organisationer kan förstås som nätverk av kompetensbärande relationer där människor tar hjälp av varandras kunskaper för att utföra arbetsuppgifter. En viktig poäng är att medarbetarna inte nödvändigtvis vänder sig till personer som de har en formell arbetsrelation till, utan istället till personer som de vet har

de relevanta kunskaperna. Att kompetensen bärs upp av relationerna betyder att medarbetare kan utföra arbetsuppgifter tillsammans med andra personer i nätverket, som de inte hade kunnat utföra själva. Sådana kompetensbärande nätverk tar tid att bygga upp eftersom de utvecklas genom att specifika människor samspelar i arbetet över tid. Samtidigt kan de gå fort att riva sönder, till exempel genom omorganiseringar som bara fokuserar på formella strukturer. Genom att betrakta en organisation från ett organiseringsperspektiv synliggörs organisationens informella nätverk, vilket är en förutsättning för att kunna ta hänsyn till dessa i verksamhetsutvecklingen.

I en jämförande studie av digitalisering i svensk skola visar Larsson (2004, 2021) att lärare som samarbetade, observerade varandras lektioner och utbytte erfarenheter hade lättare att integrera de digitala verktygen i sitt arbete än de som höll sig för sig själva i sina respektive klassrum. Studien visade också att samarbetet underlättades när lärarna identifierade sig med skolan som helhet, inte bara med sitt eget ämne och undervisning. Larssons organiseringsperspektiv hjälpte honom att få syn på skillnader på de olika skolorna. Eftersom skillnaderna låg i organisationskultur snarare än organisationsstruktur hade de inte blivit synliga från ett planeringsperspektiv. Att se varandra i handling samt identifikation med organisationen är, enligt Larsson också två villkor för kollektivt lärande, vilket vi nu kommer att fördjupa oss i.

Kollektivt lärande

En viktig nyckel till framgång för en organisation är att lära genom erfarenhet. Misslyckanden, eller andra svaga prestationer, ska helst inte upprepas, utan snarare användas som underlag för förbättringar i organisationen. I forskningen om organisatoriskt lärande har det länge gjorts åtskillnad mellan olika sätt att lära. Argyris och Schön (1978) skiljer mellan single- och double-loop lärande. Det förra innebär att organisationen förändrar sina handlingsrutiner eller

regler för handlande, baserat på utvärdering av utfallet av tidigare handlingar. Double-loop lärande är mer omfattande, det innebär mer djupgående förändringar av den organisatoriska verksamheten. Det är ett lärande som kräver mer av såväl ledning som medarbetare. Det handlar om att använda tidigare erfarenheter för att ifrågasätta och våga förändra invanda sätt att arbeta eller organisera verksamheten. Det kan, som Argyris och Schön hävdar, handla om att till och med ifrågasätta grundläggande organisationsexistentiella och idémässiga utgångspunkter för hela verksamheten.

Dialogens betydelse

Beskrivningar av organisationens lärande i form av olika looprörelser kan ha bidragit till att forskningen om detta i stor utsträckning haft ett konsensusperspektiv, där lärandet förefaller ske hos organisationen i sig, som om den vore en jätteindivid. Organisationspedagogiska studier visar snarare att lärandet sker kollektivt genom ett pågående samspel där många individers lärande flätas samman. Många har i det avseendet pekat på dialogens betydelse (t.ex. Senge, 1990; Dixon, 1994). Genom att föra dialog kan människor i organisationen utbyta erfarenheter, dela med sig av sin egen förståelse och därigenom bidra till ökad gemensam förståelse. Dixon (1994) beskriver det kollektiva lärandet i organisationen som en gemensam informationsbearbetningsprocess som omfattar fyra steg. Det första steget innebär att information genereras i organisationen, dvs. att information om omgivningen och verksamhetens utfall förs in i organisationen. Därefter måste informationen spridas och integreras i organisationen så att samtliga får del av den. Den gemensamma tolkningen – som alltså sker genom dialog – är det kanske mest kritiska steget i den kollektiva lärnprocessen eftersom tolkningen möjliggör att olika sätt att förstå informationen klagörs. Genom den gemensamma tolkningen skapas det som Dixon kallar gemensamma meningsstrukturer i organisationen. Det fjärde steget i Dixons modell omfattar den gemensamma handlingen, som alltså utformas genom tolkningen av

tillgänglig information och som ska svara upp mot det som organisationen strävar efter att uppnå. Handlingar ger sedan upphov till konsekvenser som åter måste tillföras organisationen, vilket möjliggör en ständigt pågående cyklisk process av kollektivt lärande.

Ohlsson beskriver på ett likartat sätt det kollektiva lärandet i team (t.ex. Ohlsson, 1996, 2021). Han betonar betydelsen av de ständigt pågående berättelserna i teamet genom vilka erfarenheter rekonstrueras och tillgängliggörs för medlemmarna. Även om berättelser och dialog inrymmer lyssnande och öppenhet för yttranden i teamet och organisationen så är det viktigt att inse att detta inte enbart utgör harmoniska processer och konsensus. Dialogen kan synliggöra olika sätt att förstå uppgifter och problem, och inte minst olika intresserelaterade värderingar. Utbyte av erfarenheter inom en organisation innebär också möjligheter att ifrågasätta varandras beskrivningar, vilket i sin tur kan generera det Ohlsson (1996) kallar ett gemensamt reflekterande samtal. I det kollektiva lärandet i team är den gemensamma reflektionen en synergiskapande dialogisk aktivitet i och med att teammedlemmarna aktivt hjälper varandra att lära på ett sätt som de inte skulle ha gjort var och en på egen hand. De kan t.ex. med hjälp av varandra upptäcka nya sätt att tolka och förstå erfarenheter och information, eller identifiera handlingsalternativ som inte varit gemensamt kända tidigare.

Det kollektiva lärandet i team sker således genom organisationsmedlemmarnas interaktion och kommunikation. Det är en stegvis process som är potentiellt ständigt pågående men som också kan stanna av eller brytas av teammedlemmarna eller av andra orsaker. Till exempel kan den gemensamma reflektionen göra att teammedlemmarna formar en gemensam förståelse i teamet som kan ligga till grund för framtida handlande, genom skapande av gemensamma handlingsstrategier. Därigenom stärker teamet sin kollektiva kompetens (Granberg & Ohlsson, 2005). Men den gemensamma reflektionen kan också blottlägga sådana olikheter och motsättningar inom teamet som blir svåra att hantera konstruktivt och som snarare

stänger av vidare dialog istället för att fortsätta föra den framåt. Det kollektiva lärandet utgör därigenom en process som inte påbörjas och avslutas i enlighet med en förutbestämd plan eller utifrån någons specifika intention. Visserligen kan ledningsmässiga ingripanden och teammedlemmarnas egna initiativ och insatser påverka kollektivt lärande i en viss riktning, men detta lärande sker egentligen fortlöpande i det dagliga arbetet i en organisation. Det är knutet till den ständigt pågående organiseringen, som beskrevs tidigare.

Det finns starka skäl att uppmärksamma att de gemensamt reflekterande samtalen inte självklart leder till konsensus om vad som ska göras. Dessa samtal kan snarare tydliggöra att teammedlemmar förstår sina och andras erfarenheter på mycket olika sätt, eller att de inser att de står för helt oförenliga värderingar som påverkar arbetets utförande och val av handlingsalternativ.

Kritisk reflektion och konflikt som drivkraft

Intressekonflikter och interna maktrelaterade motsättningar inom organisationen har ofta tonats ner, eller inte uppmärksamrats alls i forskningen om organisatoriskt lärande. Samtidigt finns undantag där makt och konflikt behandlas mer explicit (Coopey, 2005; Field, 2017), men i mer praktiska sammanhang har sådan forskning inte beaktats. Vi tror att detta hänger samman med att praktiskt orienterad managementlitteratur inte särskilt ofta behandlar kritiska maktanalyser och konflikter, utan snarare har ett normativt syfte och vill peka på möjligheter till harmonisk utveckling. Det kollektiva lärandet är emellertid beroende av att olika erfarenheter utbyts, att olika synsätt och perspektiv bryts och att konflikter blottläggs (Schoug, 2022). Det finns mycket som tyder på att motsättningar och spänningsförhållanden utgör viktiga potentialer för kollektivt lärande, både i team och i organisationer, genom att de bidrar till kritisk reflektion. Den kritiska reflektionen kan beskrivas som ett djupgående ifrågasättande av sådant som tidigare tagits för givet och självklart (Mezirow, 1991; Ohlsson, 2021). Det kan till exempel

handla om att ifrågasätta och kritisera vissa normer eller invanda sätt att arbeta. Den kritiska reflektionen innebär därmed ett medvetandegörande av vissa förhållanden i organisationen som tidigare in belysts eller gjorts kända (t.ex. Reynolds,1998). Kritisk reflektion som förs i gemensamt reflekterande samtal utgör därigenom en stark drivkraft för det kollektiva lärandet i organisationen och i teamen.

Mycket av det kollektiva lärandet i en organisation sker relativt oreflekterat. Genom berättelser och information som inte bearbetas reflexivt formar medlemmarna i organisationen – eller i teamet – en gemensam vanemässighet, t.ex. ett sätt att prata och arbeta som alla tar för givet som det rätta. Genom det pågående samspelet mellan människorna i organisationen formas en gemensam kontext, det vill säga ett socialt och kulturellt format meningssammanhang som till vissa delar ses som en självklarhet, som något som inte ifrågasätts. Kontexten utgör därmed villkor för lärande i organisationen, den både möjliggör och begränsar vilka handlingar som utförs och vad som anses vara ett kompetent handlande. Organisationsförändringar, liksom kompetensutvecklingsåtgärder, är beroende av och kan ytterligare stimulera kollektiva läroprocesser. Det är en organisationskulturell utmaning att utforma goda villkor för det kollektiva lärandet. Det handlar ofta om att bryta vanemässigt handlande och att ifrågasätta inkörda rutiner. Genom att underlätta och främja gemensam kritisk reflektion ges möjlighet att mer djupgående ifrågasätta handlingsmönster och att skapa en medvetenhet om hur villkoren för lärande ser ut i organisationen. Det innebär inte enbart en drivkraft för fortsatt kollektivt lärande i organisationen. Det ger också möjlighet att forma ett kollektivt meta-lärande, det vill säga ett lärande om hur det kollektiva lärandet sker i den egna organisationen. Vi kommer nu att övergå till att beskriva hur den kunskap som genereras i en del av organisationen kan överföras till en annan del.

Kunskapsöverföring

Kapitlets tidigare delar har poängterat värdet av att synliggöra organiseringsprocesser som sker utanför de formella strukturerna och belyst hur kollektivt lärande kan förstås och utvecklas. Mot bakgrund av detta avser vi nu smalna av perspektivet ytterligare och rikta blicken mot hinder och möjligheter för kunskapsöverföring (vilket motsvaras av engelskans ”knowledge transfer”). Med detta begrepp menar vi ett lärande där en grupp, verksamhet eller en hel organisation tar till sig information, rutiner eller kunskap från en annan aktör. Centralt i denna överföring är att det finns någon form av gränsdragning som behöver överbryggas mellan de två aktörerna. Dessa gränser kan bestå av att aktörerna har olika funktioner, att de befinner sig i olika kontexter, är verksamma vid olika tidpunkter, befinner sig på olika fysiska platser eller har olika syften med sin verksamhet.

För att kunna skissa en bild av utmaningar och möjligheter med kunskapsöverföring behöver vi först klargöra vilken kunskapsyn som ligger till grund för resonemanget. Den kunskapsyn som tidigare dominerade forskningen, och som även är vanlig i vardagssammanhang, betraktar kunskap som ”ett ting” som kan överlämnas från en källa till en mottagare. Detta perspektiv ser kunskapsöverföring som avrapportering av information, där fokus hamnar på aktiviteter för sändning och mottagning. På senare år har dock forskningen intresserat sig alltmer för den sociala tolkningsprocessen, där man studerar hur den nya kunskapen sätts i ett nytt sammanhang och tolkas så den blir meningsfull för mottagaren. Utifrån detta perspektiv är kunskapsöverföring sällan en kopiering av någon annans praktik, utan den överförda kunskapen kräver omarbetning eller omtolkning för att vara användbar för mottagaren. I fokus för denna process står då det sociala samspelet mellan kunskapsbäraren och mottagaren och deras gemensamma meningsskapande, vilket går i linje med våra tidigare resonemang om organisering och kollektivt lärande. Det är utifrån detta sociala tolkningsperspektiv som vi bygger vårt fortsatta resonemang.

Kontextens betydelse

En av de främsta utmaningarna med kunskapsöverföring handlar om att det är svårt att återskapa likartade villkor i olika kontexter (Argote & Fahrenkopf, 2016). Mot denna bakgrund betonar Szulanski (1996) kunskapens *stickiness*, det vill säga att kunskapen ”sitter kvar” i en kontext och är svår att ta med sig till en annan. För att kunna använda kunskapen i ett annat sammanhang krävs således meningsskapande och tolkning så att kunskapen blir meningsfull i den nya kontexten. På så vis kan man säga att ny förståelse skapas genom översättning, och inte bara överföring, av kunskap. Här blir den mottagande organisationens absorptiva kapacitet (Balle m.fl., 2020) avgörande, vilket kan beskrivas som organisationens förmåga att lära av den kunskap som kommer till verksamheten utifrån. Den absorptiva kapaciteten är beroende av samma cykliska processer som det kollektiva lärandet, det vill säga förmågan att generera och sprida information, tolka den med hjälp av dialog och därefter handla gemensamt utifrån tolkningen (Dixon, 1994).

Även den formella organisationsformen kan påverka den absorptiva kapaciteten, vilket Swan med flera (2010) visar i sin studie om kunskapsöverföring från projekt till löpande verksamhet. Forskarna visar att kunskapsöverföringen fungerar bäst i de organisationer som domineras av projekt som verksamhetsform, i jämförelse med verksamheter med färre projekt och mer ständigt pågående linjearbete. Detta beror på att de projektdominerade organisationerna lyckas skapa bättre standardiserade tillvägagångssätt, både i form av rena rutinarbeten och mer avancerad projektledning. Kunskapsöverföringen som sker mellan projekten handlar således främst om det generiska projektarbetet i sig. På så vis blir den återkommande upprepningen av projekt, det förfinade tillvägagångssättet samt rotationen av medarbetare de faktorer som utgör de främsta förutsättningarna för kunskapsöverföring.

Den tysta kunskapens betydelse

Ett vanligt försök till kunskapsöverföring i organisationer är att lagra information i olika typer av databaser, dit organisationens medlemmar förväntas hämta erfarenheter och nödvändig kunskap. Otoliga studier har dock visat att detta tillvägagångssätt sällan är en fungerande väg att gå för att lyckas med kunskapsöverföring (se till exempel Rose m.fl., 2020). En viktig anledning till detta är den stora andelen tyst kunskap som används i arbetet (Axelson & Richtnér, 2017; Chatterjee, Pereira och Sarkar, 2018; Grisold m.fl., 2020). Begreppet tyst kunskap myntades av Michael Polanyi på 1960-talet och kan beskrivas som kunskap eller förståelse som individen själv har svårt att sätta ord på eller själv är omedveten om. Som individer förstår vi ofta helheten av en företeelse genom att kombinera mätbara och explicita delar med en implicit förståelse för hur delarna hänger samman. Denna tysta kunskap är endast möjlig att nå genom att rikta uppmärksamheten mot delarnas gemensamma syfte och mening i den praktiska tillämpningen (Polanyi, 2009). Det här innebär att tysta kunskap enbart kan förvärfvas genom egna upplevelser, praktiskt arbete och sociala interaktioner.

Mot bakgrund av det här resonemanget kan man få en förståelse för varför sociala lärpraktiker som dialog och gemensam reflektion har större påverkan på kunskapsöverföring än ren dokumentation. Det är därför också vanligt att man ser på de formella och mer informella/sociala metoderna som kompletteringar till varandra. Prado och Sapsed (2016) visar till exempel hur det är möjligt att dra nytta av dokumentation genom en lärfrämjande kultur. Författarna studerade en projektbaserad organisation där tidigare gjorda innovationer lagrades i en databas för återanvändning i kommande projekt. Forskarna menar att nyckeln för att detta ska fungera är en kombination av två aspekter: Dels att det finns en databas som används på ett systematiskt sätt, med olika ämnesexperter som kvalitetssäkrar dokumentationen. Och dels att organisationen aktivt arbetar för en organisationskultur som främjar tillvaratagandet av

dessa tidigare erfarenheter. Betydelsefulla delar i denna kultur består av flera faktorer: För det första ett uttalat stöd från högsta ledningen och för det andra att relevanta experter är kontinuerligt tillgängliga i projektgrupperna för stöd och dialog. Dessutom behövs en uttalad förståelse för att användandet av tidigare innovationer kräver en hel del arbete och anpassning för att fungera i den nya kontexten.

Tidsaspekten

När det gäller kunskapsöverföring mellan projekt och andra tidsbegränsade verksamheter, blir den begränsade tiden en faktor (se t.ex. Canonico, 2020). Tidsaspekten påverkar både sättet vi tar med oss gjorda erfarenheter och tiden det tar att samspela med andra. I samband med kunskapsöverföring från avslutade insatser till ett nyligen uppstartade, kan man ställa sig frågan hur tidigare gjorda erfarenheter ska kunna upplevas relevanta för mottagarna i uppstarten av den nya insatsen. Enligt Hartmann och Dorée (2015) är denna problemställning en tankekurva, då överlämning av erfarenheter i glappet mellan avslut och uppstart sällan fungerar tillfredsställande. Forskarna visar istället hur kunskapsöverföring behöver ske kontinuerligt under verksamhetens gång, genom att deltagarna tar hjälp av personer och dokument från tidigare projekt vid de tillfällen då behovet uppkommer. På så vis kan kunskapsöverföringen utgöra ett direkt hjälpanslag i arbetet, istället för att uppfattas en tung pålaga som ska hanteras i uppstarten. Genom en behovsstyrd kunskapsöverföring kan projektdeltagarna knyta kunskapen direkt till sin egen kontext och skapa mening från sina egna problemställningar, i de situationer och vid de tidpunkter som passar det nya projektet.

En angränsande temporär aspekt handlar om den tid det tar för medarbetare att bli insatt i en specifik kontext och hinna göra nytta under en begränsad period. Denna utmaning är inte minst aktuell för konsultverksamheter, vars hela verksamhet bygger på att medarbetare roterar mellan olika uppdrag och uppdragsgivare.

Pantic-Drăgăsić och Söderlund (2018) framhåller dock att denna temporära karaktär inte behöver ses som en motvikt till behovet av kontextbundenhet. De menar istället att den flyttbara kunskapen är en grundläggande aspekt av konsultverksamheten; det behöver finnas en balans mellan att stanna en viss tid för att lära känna verksamheten och skapa värde, och samtidigt vara flyttbar för att ta vunna erfarenheter vidare till nästa kund. Det är på så vis konsulterna kan hålla sin expertis levande och utveckla värde hos kunderna. Denna cykliska rörelse kan således ses som en förutsättning, snarare än ett hinder, för kunskapsöverföring (Pantic-Drăgăsić & Söderlund, 2018; Waisberg och Nelson, 2019).

Makt- och intresseaspekten

Den kontextuella karaktären på kunskapsöverföring belyser att aktörer från olika professioner eller verksamheter möts med olika utgångspunkter, mål och perspektiv. Det innebär att gjorda erfarenheter behöver omtolkas till att passa den aktuella verksamheten och medarbetarna behöver översätta informationen för att den ska ge mening åt de egna problemställningarna. Det är dock inte alltid säkert att de nya kunskaperna och synsätten som förmedlas tas emot på ett positivt sätt; de kan lika gärna upplevas som ett hot mot befintliga arbetssätt, maktpositioner och relationer. För att den nya kunskapen ska kunna komma en verksamhet tillgodo krävs därför inte bara en ny förståelse, det kan också krävas en förhandling mellan nya maktförhållanden och intressen som den nya förståelsen aktualiserar (Carlile, 2004).

Engstrands och Enberg (2020) belyser hur maktrelationer påverkar kunskapsöverföringen i projektarbete. I en studie av ett interdisciplinärt projektarbete visar de hur det sker en maktkamp mellan de olika disciplinerna och projektmedlemmarnas skilda bakgrunder. Detta tar sig uttryck i att projektdeltagarna informellt tillskriver varandra olika kompetenser och roller. På så vis förstärks respektive försvagas de olika gränserna, vilket medför att de olika disciplinernas

kunskapsbidrag blir mer respektive mindre benägna att integreras. Detta är enligt författarna centralt för förståelsen hur kunskapsöverföring utvecklas: Man blir mer benägen att ta tillvara kunskapen hos en person som uppfattas som kunnig, utifrån den egna bedömningen av vilken bakgrund en ”kunnig” person har.

En angränsande intresseaspekt rör hur organisationsmedlemmarna bedömer det strategiska värdet av kunskapsöverföring. I en studie av storskaliga infrastrukturprojekt kunde Aerts med flera (2017) identifiera flera faktorer som främjade kunskapsöverföring på individnivå, där man tog med sig kunskap från projekt till den löpande verksamheten. För organisationen som helhet såg medarbetarna dock inte värdet av att dra nytta av dessa lärdomar, då man inte uppfattade att projekten bidrog med något strategiskt värdet till organisationen som sådan. Detta resultat pekar på ytterligare en anledning till att beakta helhetsbilden beträffande makt, intressen och motivation för kunskapsöverföring, innan man fastnar i genomförandedetaljer.

Diskussion och slutsatser

Efter att ha redogjort för tre perspektiv från det organisationspedagogiska forskningsområdet kommer vi nu att återknyta till de utmaningar som Sida står inför. Statskontoret och ESV (2020) har identifierat ett behov av att arbeta med förändringsteorier, samt som ett led i detta hitta sätt att tillvarata kunskaper och erfarenheter som finns i organisationen. Detta innebär att utveckla kapaciteten för organisatoriskt lärande (se Dixon, 1994).

Med utgångspunkt i de tre organisationspedagogiska perspektiven som vi presenterat framträder olika aspekter av den verklighet och verksamhet som studeras. Vår mening är inte att man ska välja en av dessa perspektiv i analysen av en organisation utan istället att de kompletterar varandra. Genom att se organisation som organisering synliggörs den oförutsägbarhet och svårighet att styra som finns i de flesta verksamheter. Detta kan bidra till en ödmjukhet och en

förklaring till att många toppstyrda förändringsinitiativ misslyckas, exempelvis de resultatinitiativ som Sida tagit under åren (se Vähämäki & Östlund, 2022). Samtidigt kan sådana insikter ge upphov till uppgivenhet. Genom att fokusera på det kollektiva lärandet öppnas det ändå upp möjligheter att skapa förutsättning för effektiv organisering genom att stimulera lokal autonomi och ge utrymme för dialoger och erfarenhetsutbyte. Även detta perspektiv kan ge upphov till en viss uppgivenhet från ledningshåll eftersom dess implikationer är av allmänt hållen karaktär. Kunskapsöverföringsperspektivet är desto mer konkret och kan användas för att designa specifika tillvägagångssätt som kan hjälpa organisationer att integrera ny kunskap i organisationens olika delar. Organiseringsperspektivet och kollektivt lärande-perspektivet ger dock fördjupad förståelse av vilka allmänna principer som behöver vägleda kunskapsöverföringen.

De tre perspektiven belyser olika aspekter av det organisatoriska lärandet; aspekter som är viktiga att vara medveten om för alla som vill bidra till utvecklingen av en lärande organisation. Samtidigt har varje organisation sina unika utmaningar och utvecklingsområden. För Sidas organisatoriska lärande framstår tre utvecklingsområden särskilt centrala. Dessa beskrivs i kapitlets inledning i termer av 1) relationen mellan det specifika och det generella, 2) relationen mellan kontinuitet och förändring, samt 3) relationen mellan handlingsutrymme och styrning. Dessa utvecklingsområden utgör ramen för kapitlets slutsatser.

Det specifika och det generella

Sidas interna organisation behöver skapa förutsättningar för att ta tillvara lärdomar och utvärderingar från genomförda och pågående insatser och strategier. Tidsbegränsade, kontextberoende och unika förändringsarbeten gör att lärdomar från dessa sällan kan appliceras direkt från ett förändringsarbete till ett annat. Lärdomarna behöver förstås och anpassas till nya omständigheter. Frågan är hur generella lärdomar kan dras från specifika sammanhang och tillämpas i utvecklingen av andra specifika sammanhang, något som också är en av kärnfrågorna i forskning om organisatoriskt lärande.

När man betraktar en organisation från ett organiseringsperspektiv framstår verksamheten som ett myller av handlingar och samordning av handlingar, vilka ofta går under radarn för de formella organisationsstrukturerna. Varje del av organisationen är därmed unik och kännetecknas av sitt eget specifika handlingsnät (Czarniawska, 2005). Att fånga upp specifika lärdomar innebär alltid processer av tolkning och abstrahering och det går aldrig att fånga alla dimensioner i generella strategier eller rutiner. Även om sådana strategier och rutiner behövs för skapa tydlighet i vilka lärdomar som bedöms som viktiga från centralt håll är det också viktigt att behålla en öppenhet för att det också kan finnas andra lärdomar. Vidare går det sällan att implementera dessa generella lärdomar i andra verksamheter på något strikt sätt. Organiseringsperspektivet visar istället på vikten av att ge utrymme för översättning till lokala förhållanden.

Kollektivt lärande på lokal nivå utgör en viktig komponent i processer varigenom individers specifika kunskaper kan omformuleras till generella lärdomar, vilka kan överföras till andra projekt. Sådana processer är också viktiga när generella lärdomar ska integreras i de nya projekten. Detta kan också ge upphov till ett dubbel-loop lärande där man inte bara lär genom att rätta till fel inom ramen för en förgivettagen struktur utan också är kapabla att kritiskt granska och omvärdera sådant som tagits för givet. Organisationen behöver skapa goda förutsättningar för kollektiva lärprocesser, något som bland annat innefattar att frigöra tid från andra arbetsuppgifter.

Själva idén om att överföra kunskap mellan olika kontexter kan ifrågasättas, eftersom denna idé bygger på antagandet att kunskapen är något abstrakt och oberoende av de människor som bär den. Vi menar att det egentligen inte är mellan kontexterna själva som erfarenheter ska överföras, utan att det ju i själva verket är människor som ska ta med sig kunskap och applicera i en annan verksamhet. Förmågan att ta med sig lärdomar från en insats handlar på så vis mycket om att öka sin och verksamhetens kapacitet, snarare än att göra exakt likadant på andra håll (jfr Swan m.fl., 2010).

Kunskapsöverföring över olika typer av gränser kan sägas vara en kärnfråga när det handlar om relationen mellan det specifika och det generella. Organisationen behöver här skapa en medvetenhet om vilka sorters gränser som finns och vad som kännetecknar dessa gränser. Olika geografiska kontexter är förstås viktiga men tidsaspekten samt makt- och intresseaspekter behöver också vägas in. Varje del av organisationen behöver utveckla sin absorptiva kapacitet, alltså sin förmåga att göra kunskap från andra delar av organisationen och från omvärlden meningsfull och användbar i den egna verksamheten. I Sidas fall finns en viktig gräns mellan organisationen i Sverige och verksamheten i partnerländerna. Vähämäki och Östlund (2022) pekar också på att man behöver hitta sätt att överföra kunskap mellan dessa två delar Sida.

Kontinuitet och förändring

Sidas medarbetarna stannar ofta en relativt kort tid på sina utlandstjänstgöringar (Statskontoret och ESV, 2020). Detta ställer krav på hur den enskilda medarbetaren introduceras och lämnar över, samt hur verksamhetens kontinuitet säkerställs. Då medarbetarna längst ut i linjen utgörs av generalister, bygger verksamheten på en välfungerande kunskapsöverföring från expertfunktioner. Därmed blir det centralt för lärandet att den interna expertisen är tillgänglig och nyttjas på ett ändamålsenligt sätt. Trots en väl utvecklad organisation för tematiskt stöd, är det svårt för medarbetare att få en överblick vart de ska vända sig för råd och hjälp. En central fråga som uppstår här är hur kontinuitet kan vara möjlig i ständig förändring. Ett organisatoriskt lärande handlar i stor utsträckning om erfarenhetsutbyten mellan olika individer med olika perspektiv.

Från ett organiseringsperspektiv framstår förändring som ett normaltillstånd. Samtidigt möjliggörs kontinuitet genom vanemässiga handlingar, etablerade normer och arbetsrelationer mellan människor som lärt sig samarbeta med varandra. Sådana stabila nätverk tenderar att rivs upp när personal byts ut (Döös, 2004). Den

formella organisationens strukturer och rutiner riskerar, från organiseringsperspektivet, att ge en falsk trygghet. Formella strukturer och rutiner kan nämligen inte ersätta det informella samtal genom vilket kunskaper och erfarenheter delas mellan personer som arbetar tillsammans under lång tid. Vi menar att formella system för överlämningar när personal på en viss plats byts ut utgör ett exempel på sådan falsk trygghet. Det nämligen svårt för en individ att, vid ett enskilt tillfälle, formulera allt som efterträdaren kan behöva veta om vad som tidigare gjorts och vad som kan vara bra att tänka på i framtiden. Avrapportering i form av långa rapporter och annan formell dokumentation behöver tonas ner och kompletteras med ett tydligare fokus på mellanmänniska kontakter, alltså de kompetensbärande relationerna.

Att stimulera och underlätta processer av kollektivt lärande kan vara ett bra sätt att skapa kontinuitet trots personalomsättning. Detta kan göras genom att upprätta kanaler och infrastruktur för kommunikation och erfarenhetsutbyte mellan nya och gamla medarbetare på specifika platser. En central aspekt att ha i åtanke i detta sammanhang är att den kunskap som behöver överföras från gamla till nya medarbetare ofta är tyst, vilket innebär att den inte med lätthet kan formaliseras eller skrivas ner. Detta gör kontaktytor mellan olika medarbetare extra viktiga. De nya behöver kunna komma i kontakt med de gamla när de ser behov av detta. Om utbyte av personal sker successivt kan nya och gamla medarbetare på en viss plats se varandra i handling samt berätta för varandra hur de tolkar situationer och därigenom utveckla gemensamma förhållningssätt som blir en del av organisationens kultur. Sådant kollektivt lärande främjar kontinuitet även när förändringarna är stora.

Handlingsutrymme och styrning

Sidas organisation med relativt självständiga avdelningar och enheter främjar handlingsutrymme och flexibilitet. Samtidigt finns det en utmaning i att balansera denna tillitsbaserade styrning med strategisk

kontroll och resultatuppföljning. En fråga som uppstår här är hur handlingsutrymme kan kombineras med styrning, något som också är centralt för att utveckla kapaciteten för organisatoriskt lärande.

Organiseringsperspektivet lär oss att olika delar av en organisation ofta är lösare kopplade till varandra än vad man först kan tro (Weick, 1976). Detta innebär bland annat att det är svårt att styra organisationer uppifrån och ner genom att designa och administrera organisationsstrukturer. Medarbetarna i specifika delar av verksamheten löser problem utifrån lokala behov som organisationens ledning har begränsade kunskaper om. Även om det finns formella regler och rutiner är det ibland nödvändigt att bryta mot dem för att arbetet ska fungera. Handlingsutrymme på lokal nivå är centralt för att organisationen ska kunna svara flexibelt mot komplexa omvärldsutmaningar. Detta kan bidra till att förklara det motstånd mot ökad administrativ kontroll som funnits i samband med Sidas tidigare resultatinitiativ (se Vähämäki & Östlund, 2022).

Samtidigt är det, i Sidas fall, förstas nödvändigt att det finns en styrning, inte minst eftersom verksamheten är skattefinansierad och har politiskt uppsatta mål. Relationen mellan handlingsutrymme och styrning blir här en utmaning. Mot bakgrund av detta menar vi att begreppsparet meningsskapande/meningsgivande blir användbart (se Gioia & Chittipeddi, 1991). Istället för att se styrning som en enkelriktad relation uppifrån och ner är den, från ett organiseringsperspektiv, en dubbelriktad relation av ömsesidig påverkan. Ledningen kan, genom sina strategier och policyer förstas som meningsgivare och därmed påverka meningsskapande på lokal nivå. När medarbetarna ger återkoppling till ledningen och omsätter sina tolkningar i handling är det de som agerar meningsgivare och påverka ledningens fortsatta meningskapande.

Detta ska inte förstas som en rekommendation på hur verksamheten borde fungera utan snarare en beskrivning av hur den fungerar, betraktat från ett organiseringsperspektiv. Frågan är här huruvida ledningen arbetar med eller mot denna interaktiva dynamik i sitt

arbete med att styra verksamheten. Nedan resonerar vi därför kring olika förhållningssätt som kan hjälpa Sida att arbeta med den interaktiva styrningsdynamiken.

Uppföljning är en central del av styrning, men samtidigt uppfattas de aktiviteter varigenom uppföljningen sker ofta som administrativa pålagor som inte underlättar verksamheten (jmf Vähämäki & Östlund, 2022). Man kan alltså fråga sig för vem uppföljningen är värdefull och hur den skulle kunna utformas så att den underlättar snarare än hämmar medarbetarnas arbete.

Vähämäki och Östlund (2022) beskriver hur Sida med jämna mellanrum tagit initiativ till att följa upp biståndsarbetets resultat men att dessa initiativ lagts ner på grund av svårigheter med att mäta kopplingen mellan insatser och effekter. Författarna hävdar att denna form av uppföljning snarare har varit ett sätt att skapa legitimitet för organisationen i omvärldens ögon (se även Brunsson, 2002). Samtidigt försvårar resultatuppföljningen annan uppföljning som också är viktig. I linje med detta vill vi peka på värdet i att följa upp processer, inte bara resultat. Forskning från det organisationspedagogiska området visar på att det är genom kvalitativa läroprocesser som man når bra resultat. Att följa upp processer skulle kunna vara till större hjälp för utveckling av verksamheten än att enbart fokuserat på resultat.

Kollektivt lärande på lokal nivå kräver ett stort handlingsutrymme eftersom lärandet innefattar prövande av de idéer som framkommer i den gemensamma tolkningen. För att de olika delarna av organisationen inte ska spreta åt olika håll behöver det samtidigt finnas pågående dialoger mellan olika hierarkiska nivåer. Ett sådant vertikalt kollektivt lärande är lika viktigt som det horisontella kollektiva lärandet som sker i organisationens olika delar. Organisationen behöver upprätta och utveckla kanaler för detta vertikala kollektiva lärande. Dessutom behövs en tillitsfull kultur där olika hierarkiska nivåer inte uppfattar varandra som hinder i arbetet eller problem som behöver hanteras. Det är särskilt viktigt att medarbetare inte uppfattar ledning och chefer som styrande på ett

sätt som försvårar utförandet av arbetet. Detta riskerar att leda till motstånd och konflikter som inte gynnar verksamheten. Kritiska synpunkter och analyser behöver välkomnas och tas upp för diskussion, något som kan leda till ett dubbel-loop lärande, det vill säga problematisering och omvärdering av sådant som tidigare tagits för givet.

Genom att upprätta ändamålsenliga stöd för kunskapsöverföring över olika organisatoriska gränser, i linje med vad vi hittills beskrivit, kan ledningen vinna medarbetares förtroende. På så vis kan den strategiska styrningen och uppföljningen komma att uppfattas som ett ramverk som ger engagemang och riktning snarare än som ett störande hinder. De kan ses som en byggnadsställning snarare än en ritning (jmf Maier & Branzey, 2014; Schoug, 2022).

Slutord

Vi har i det här kapitlet presenterat och diskuterat några lärdomar från den organisationspedagogiska forskningen och satt dessa i relation till utmaningar och strategier i Sidas verksamhet. Vår förhoppning är att detta ska kunna bidra till Sidas lärande och utveckling genom inspiration och nya perspektiv. Mer specifikt vill vi bidra till att Sida ökar sin kapacitet till organisatoriskt lärande. Statskontoret och ESV (2020) rekommenderar att Sida fördjupar arbetet med förändringsteorier i sin utåtriktade verksamhet. Vi har tagit ett steg bakåt och fokuserat de interna processerna, närmare bestämt organisationens förmåga att utarbeta och använda dessa förändringsteorier på ett fruktbart sätt.

Detta handlar till stor del om att skapa förutsättningar för erfarenhetsutbyte, dialog och handlingsutrymme för individer och grupper. Ett organisatoriskt lärande innebär att fortlöpande förändra organisationens sätt att fungera utifrån de erfarenheter som dras av såväl framgångar som misslyckanden. Denna process innefattar mätning och uppföljning av resultat men för att det ska bli ett organisatoriskt lärande är det viktigt att den information som

genereras är meningsfull för dem som arbetar i verksamheten. I slutändan är det deras kunskap och lärande som är bryggan mellan förändringsteori och förändringspraktik. Det blir då betydelsefullt att också följa upp själva processen. Skapas goda förutsättningar för individers lärande och erfarenhetsutbyte? Fångas individers och gruppers lärdomar upp i organisationens fortsatta utveckling?

Referenser

- Aerts, G., Dooms, M., & Haezendonck, E. (2017). Knowledge transfers and project-based learning in large scale infrastructure development projects: an exploratory and comparative ex-post analysis. *International Journal of Project Management*, 35(3), 224–240.
- Argote, L., & Fahrenkopf, E. (2016). Knowledge transfer in organizations: The roles of members, tasks, tools, and networks. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 136, 146–159.
- Argyris, C. & Schön, D. A. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Axelsson, M., & Richtnér, A. (2017). Organizational interfaces for knowledge integration in product development collaborations. *Creativity and Innovation Management*, 26(4), 418–429.
- Balle, A. R., Oliveira, M., Maria, C., & Curado, M. (2020). Knowledge sharing and absorptive capacity: interdependency and complementarity. *Journal of Knowledge Management*, 24(8), 1943–1964.
- Brunsson, N. (2002). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Malmö: Liber ekonomi.
- Burns, T & Stalker, G. M. (1961). *The Management of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.

- Canonico, P., De Nito, E., Esposito, V., Iacono, M. P., Vanvitelli, L., & Mangia, G. (2020). Understanding knowledge translation in university-industry research projects: a case analysis in the automotive sector. *Management Decision*, 58(9), 1863–1884.
- Carlile, P. R. (2004). Transferring, translating, and transforming: An integrative framework for managing knowledge across boundaries. *Organization Science*, 15(5), 555–568.
- Cartwright, E. (2018). *Behavioral Economics*. 3rd ed. London: Routledge.
- Chatterjee, A., Pereira, A., & Sarkar, B. (2018). Learning transfer system inventory (LTSI) and knowledge creation in organizations. *Learning Organization*, 25(5), 305–319.
- Cohen, M D., March J G. & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25.
- Coopey, J. (2005) Crucial gaps in "the learning organization". Power, politics and ideology. Starkey, K. Tempest, S. & Mcinlay, A. (red.). *How Organizations Learn*. London: Thomson Learning.
- Czarniawska, B. (2005). *En Teori Om Organisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Davila, A. & Ditillo, A. (2017). Management Control Systems for Creative Teams: Managing Stylistic Creativity in Fashion Companies. *Journal of Management Accounting Research*, 29(3), 27–47.
- Dixon, N. (1994). *The organizational learning cycle*. London: McGraw-Hill Book Company.
- Döös, M. (2004). Arbetsplatsens Relationik: Om Vardagens Lärande Och Kompetens i Relationer. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 10(2), 77–93.

- Engstrand, Å. K., & Enberg, C. (2020). The power in positionings: A Foucauldian approach to knowledge integration processes. *Management Learning*, 51(3), 336–352.
- Field, L. (2017). Interest differences and organizational learning: A critical perspective. *Administrative Sciences*, 7(3), 1–26.
- Gioia, D. A. & Chittipeddi, K. (1991). Sensemaking and Sensegiving in Strategic Change Initiation. *Strategic Management Journal*, 12,(6), 433–48.
- Granberg, O. & Ohlsson, J. (2005) Kollektivt lärande i team. Om utveckling av kollektiv handlingsrationalitet. *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 10(3–4), 227–243.
- Granberg, O. & Ohlsson, J. (2018). *Den Lärande Organisationen 2.0*. Lund: Studentlitteratur.
- Granberg, O. & Ohlsson, J. (red.) (2021). *Kollektivt lärande – i arbetslivet*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Grisold, T., Klammer, A., & Kragulj, F. (2020). Two forms of organizational unlearning: Insights from engaged scholarship research with change consultants. *Management Learning*, 51(5), 598–619.
- Hartmann, A., & Dorée, A. (2015). Learning between projects: More than sending messages in bottles. *International Journal of Project Management*, 33(2), 341–351.
- Heckscher, C. C. & Donnellon, A. (1994). *The Post-Bureaucratic Organization : New Perspectives on Organizational Change*. London: Sage.
- Jacobsen, D. I. (2019). *Organisationsförändringar Och Förändringsledarskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, P. (2021). Organisatoriska Förutsättningar För Kollektivt Lärande. *Kollektivt Lärande – i Arbetslivet*, Granberg, O. & Ohlsson J. (red), 137–65. Lund: Studentlitteratur.

- Larsson, P. (2004). *Förändringens Villkor: En Studie Av Organisationspedagogiskt Lärande Och Förändring Inom Skolan* [Doktorsavhandling]. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan.
- Larsson, P. & Löwstedt, J. (2020). *Strategier Och Förändringsmyter: Ett Organiseringsperspektiv På Skolutveckling Och Lärares Arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Latour, B. (1998). *Artefaktens Återkomst: Ett Möte Mellan Organisationsteori Och Tingens Sociologi*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Maier, E. R., & Branzei, O. (2014). On Time and on Budget?: Harnessing Creativity in Large Scale Projects. *International Journal of Project Management*, 32(7), 1123–33.
- Marsick, V.J. & Watkins, K. E. (2019). Interventions to create a Learning Organization. Örtenblad, A. (Ed.). *The Oxford Handbook of The Learning Organization*. Oxford University Press.
- Meyer, J. P. & Herscovitch, L. (2001). Commitment in the Workplace: Toward a General Model. *Human Resource Management Review*, 11(3), 299–326.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–63.
- Mezirow, J. (1991). *Transformative Dimensions of Adult Learning*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Ohlsson, J. (1996). *Kollektivt lärande. Lärande i arbetsgrupper inom barnomsorgen*. Doktorsavhandling. Stockholms universitet: Pedagogiska institutionen.
- Ohlsson, J. (2021). Teamlärande. Granberg, O. & Ohlsson, J. (red.). *Kollektivt lärande – i arbetslivet*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Orton, J. D & Weick, K. D. (1990). “Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization.” *Academy of Management Review*, 15(2), 203–23.

- Pantic-Dragic, S., & Söderlund, J. (2018). On the move to stay current: Knowledge cycling and scheduled labor mobility. *Management Learning*, 49(4), 429–452.
- Polanyi, M. (2009). *The tacit dimension*. University of Chicago press.
- Prado, P., & Sapsed, J. (2016). The Anthropophagic Organization: How Innovations Transcend the Temporary in a Project-based Organization Article. *Organization Studies*, 37(12), 1793–1818.
- Rose, A.-L., Dee, J., & Leisyte, L. (2020). Organizational learning through projects: a case of a German university. *The Learning Organization*, 27(2), 85–99.
- Rennstam, J. & Kärreman, K. (2020). Understanding Control in Communities of Practice—Constructive Disobedience in a High-Tech Firm. *Human Relations*, 73(6) 864–90.
- Schoug, A. (2022). *Storskaligt kreativt samarbete: Organisering och kollektivt lärande i ett konst- och teaterprojekt* [doktorsavhandling]. Stockholm: Stockholms universitet.
- Senge, P. (1990). *The fifth discipline. The art & practice of the learning organization*. New York: Doubleday. (Svensk utgåva 1995. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag).
- Sjöberg, L. (1983). *Human Decision Making*. Bodafors: Doxa.
- Statskontoret och ESV (2020). *Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning*, Statskontoret.
- Swan, J., Scarbrough, H., & Newell, S. (2010). Why don't (or do) organizations learn from projects? *Management Learning*, 41(3), 325–344.
- Szulanski, G. (1996). Exploring Internal Stickiness : Impediments to the Transfer of Best Practice Within the Firm. *Strategic Management Journal This*, 17(May), 27–43.
- Vähämäki, J. & Östlund, N. (2022). Dags igen? Lärdomar från tidigare försök att mäta biståndets resultat. Östlund, N. & Forss, K. (red.) (2022), *Hur förändra världen? En antologi om förändringsteorier i biståndet*, EBA Rapport 2022:03, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Sverige

- Waisberg, I., & Nelson, A. J. (2018). When the General Meets the Particular: The Practices and Challenges of Inter-Organizational Knowledge Reuse. *Organization Science*, 29(3), 432–448.
- Weick, K. E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1–19.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Zey, Mary (red.) (1992). *Decision Making: Alternatives to Rational Choice Models*. Newbury Park: SAGE Publications, Inc.

Tidigare EBA-rapporter

2022:02 *Swedish Aid in the Time of the Pandemic*, Carsten Schwensen, Jonas Lövkrona, Louise Scheibel Smed

2022:01 *Utvärdering av strategiska sekunderingar som del av svenskt påverkansarbete*, Lisa Dellmuth, Paul T. Levin, Nicklas Svensson

2021:08 *Practicing Peacebuilding principles: A Study of Sweden's Engagement in Fragile and Conflict-Affected States*, Gary Milante, Jannie Lilja, Jups Kluyskens, Johanna Lindström

2021:07 *In Pursuit of Sustainable Peace: An Evaluation of the Folke Bernadotte Academy 2008–2019*, Nicklas Svensson, Julian Brett, Adam Moe Fejerskov, Charlotte Bonnet

2021:06 *Utvärdering av insatser under Sveriges strategi för informations- och kommunikationsverksamhet 2010–2020*, Maria Grafström och Cecilia Strand

2021:05 *Supporting Elections Effectively: Principles and Practice of Electoral Assistance*, Therese Pearce Laanela, Sead Alihodžić, Antonio Spinelli, Peter Wolf

2021:04 *Sexual and Reproductive Health and Rights: Measuring Values and Norms to Guide Swedish Development Cooperation*, Anna Kågesten, Karin Båge, Jesper Sundewall, Helena Litorp, Bi Puranen, B., Olalekan Uthman, Anna Mia Ekström

2021:03 *Credible Explanations of Development Outcomes: Improving Quality and Rigour with Bayesian Theory-Based Evaluation*, Barbara Befani

2021:02 *Målbild och mekanism: Vad säger utvärderingar om svenska biståndsinsatsers måloppfyllelse?*, Markus Burman

2021:01 *Data Science Methods in Development Evaluation: Exploring the Potential*, Gustav Engström and Jonas Nören

2020:07 *Effects of Swedish and International Democracy Aid*, Miguel Niño-Zarazúa, Rachel M. Gisselquist, Ana Horigoshi, Melissa Samarin and Kunal Sen

2020:06 *Sextortion: Corruption and Gender-Based Violence*, Åsa Eldén, Dolores Calvo, Elin Bjarnegård, Silje Lundgren and Sofia Jonsson

- 2020:05 *In Proper Organization we Trust – Trust in Interorganizational Aid relations*, Susanna Alexius and Janet Vähämäki
- 2020:04 *Institution Building in Practice: An Evaluation of Swedish Central Authorities' Reform Cooperation in the Western Balkans*, Richard Allen, Giorgio Ferrari, Krenar Loshi, Númi Östlund and Dejana Razić Ilić
- 2020:03 *Biståndets förvaltningskostnader För stora? Eller kanske för små?*, Daniel Tarschys
- 2020:02 *Evaluation of the Swedish Climate Change Initiative, 2009–2012*, Jane Burt, John Colvin, Mehjabeen Abidi Habib, Miriam Kugele, Mutizwa Mukute, Jessica Wilson
- 2020:01 *Mobilising Private Development Finance: Implications for Overall Aid Allocations*, Polly Meeks, Matthew Gouett and Samantha Attridge
- 2019:09 *Democracy in African Governance: Seeing and Doing it Differently*, Göran Hydén with assistance from Maria Buch Kristensen
- 2019:08 *Fishing Aid – Mapping and Synthesising Evidence in Support of SDG 14 Fisheries Targets*, Gonçalo Carneiro, Raphaëlle Bisiaux, Mary Frances Davidson, Tumi Tómasson with Jonas Bjärnstedt
- 2019:07 *Applying a Masculinities Lens to the Gendered Impacts of Social Safety Nets*, Meagan Dooley, Abby Fried, Ruti Levtoy, Kate Doyle, Jeni Klugman and Gary Barker
- 2019:06 *Joint Nordic Organisational Assessment of the Nordic Development Fund (NDF)*, Stephen Spratt, Eilís Lawlor, Kris Prasada Rao and Mira Berger
- 2019:05 *Impact of Civil Society Anti-Discrimination Initiatives: A Rapid Review*, Rachel Marcus, Dhruva Mathur and Andrew Shepherd
- 2019:August *Migration and Development: the Role for Development Aid*, Robert E.B. Lucas (joint with the Migration Studies Delegation, Delmi, published as Delmi Research overview 2019:5)
- 2019:04 *Building on a Foundation Stone: the Long-Term Impacts of a Local Infrastructure and Governance Program in Cambodia*, Ariel BenYishay, Brad Parks, Rachel Trichler, Christian Baehr, Daniel Aboagye and Punwath Prum

- 2019:03 *Supporting State Building for Democratisation? A Study of 20 years of Swedish Democracy Aid to Cambodia*, Henny Andersen, Karl-Anders Larsson och Joakim Öjendal
- 2019:02 *Fit for Fragility? An Exploration of Risk Stakeholders and Systems Inside Sida*, Nilima Gulrajani and Linnea Mills
- 2019:01 *Skandaler, opinioner och anseende: Biståndet i ett medialiserat samhälle*, Maria Grafström och Karolina Windell
- 2018:10 *Nation Building in a Fractured Country: An Evaluation of Swedish Cooperation in Economic Development with Bosnia and Herzegovina 1995–2018*, Claes Lindahl, Julie Lindahl, Mikael Söderbäck and Tamara Ivankovic
- 2018:09 *Underfunded Appeals: Understanding the Consequences, Improving the System*, Sophia Swithern
- 2018:08 *Seeking Balanced Ownership in Changing Development Cooperation Relationships*, Nils Keizer, Stephan Klingebiel, Charlotte Örnemark, Fabian Scholtes
- 2018:07 *Putting Priority into Practice: Sida's Implementation of its Plan for Gender Integration*, Elin Bjarnegård, Fredrik Uggla
- 2018:06 *Swedish Aid in the Era of Shrinking Space – the Case of Turkey*, Åsa Eldén, Paul T. Levin
- 2018:05 *Who Makes the Decision on Swedish Aid Funding? An Overview*, Expertgruppen för biståndsanalys
- 2018:04 *Budget Support, Poverty and Corruption: A Review of the Evidence*, Geske Dijkstra
- 2018:03 *How predictable is Swedish aid? A study of exchange rate volatility*, Númi Östlund
- 2018:02 *Building Bridges Between International Humanitarian and Development Responses to Forced Migration*, Alexander Kocks, Ruben Wedel, Hanne Roggemann, Helge Roxin (joint with the German Institute for Development Evaluation, DEval)
- 2018:01 *DFIs and Development Impact: an evaluation of Swedfund*, Stephen Spratt, Peter O'Flynn, Justin Flynn

- 2017:12 *Livslängd och livskraft: Vad säger utvärderingar om svenska biståndsinsatsers hållbarhet?* Expertgruppen för biståndsanalys
- 2017:11 *Sweden's Financing of UN Funds and Programmes: Analyzing the Past, Looking to the Future*, Stephen Browne, Nina Connelly, Thomas G. Weiss
- 2017:10 *Seven Steps to Evidence-Based Anticorruption: A Roadmap*, Alina Mungiu-Pippidi
- 2017:09 *Geospatial analysis of aid: A new approach to aid evaluation*, Ann-Sofie Isaksson
- 2017:08 *Research capacity in the new global development agenda*, Måns Fellesson
- 2017:07 *Research Aid Revisited – a historically grounded analysis of future prospects and policy options*, David Nilsson, Sverker Sörlin
- 2017:06 *Confronting the Contradiction – An exploration into the dual purpose of accountability and learning in aid evaluation*, Hilde Reinertsen, Kristian Bjørkdahl, Desmond McNeill
- 2017:05 *Local peacebuilding – challenges and opportunities*, Joakim Öjendal, Hanna Leonardsson, Martin Lundqvist
- 2017:04 *Enprocentmålet – en kritisk essä*, Lars Anell
- 2017:03 *Animal health in development – its role for poverty reduction and human welfare*, Jonathan Rushton, Arvid Ugglå, Ulf Magnusson
- 2017:02 *Do Anti-Discrimination Measures Reduce Poverty Among Marginalised Social Groups?* Rachel Marcus, Anna Mdee, Ella Page
- 2017:01 *Making Waves: Implications of the irregular migration and refugee situation on Official Development Assistance spending and practices in Europe*, Anna Knoll, Andrew Sherriff
- 2016:11 *Revitalising the policy for global development*, Per Molander
- 2016:10 *Swedish Development Cooperation with Tanzania – Has It Helped the Poor?*, Mark McGillivray, David Carpenter, Oliver Morrissey, Julie Thaarup
- 2016:09 *Exploring Donorship – Internal Factors in Swedish Aid to Uganda*, Stein-Erik Kruse

- 2016:08, *Sustaining a development policy: results and responsibility for the Swedish policy for global development* Måns Felleson, Lisa Román
- 2016:07 *Towards an Alternative Development Management Paradigm?* Cathy Shutt
- 2016:06 *Vem beslutar om svenska biståndsmedel? En översikt*, Expertgruppen för biståndsanalys
- 2016:05 *Pathways to change: Evaluating development interventions with Qualitative Comparative Analysis (QCA)*, Barbara Befani
- 2016:04 *Swedish responsibility and the United Nations Sustainable Development Goals*, Magdalena Bexell, Kristina Jönsson
- 2016:03 *Capturing complexity and context: evaluating aid to education*, Joel Samoff, Jane Leer, Michelle Reddy
- 2016:02 *Education in developing countries what policies and programmes affect learning and time in school?* Amy Damon, Paul Glewwe, Suzanne Wisniewski, Bixuan Sun
- 2016:01 *Support to regional cooperation and integration in Africa – what works and why?* Fredrik Söderbaum, Therese Brolin
- 2015:09 *In search of double dividends from climate change interventions evidence from forest conservation and household energy transitions*, G. Köhlin, S.K. Pattanayak, E. Sills, E. Mattsson, M. Ostwald, A. Salas, D. Ternald
- 2015:08 *Business and human rights in development cooperation – has Sweden incorporated the UN guiding principles?* Rasmus Klocker Larsen, Sandra Adler
- 2015:07 *Making development work: the quality of government approach*, Bo Rothstein and Marcus Tannenberg
- 2015:06 *Now open for business: joint development initiatives between the private and public sectors in development cooperation*, Sara Johansson de Silva, Ari Kokko and Hanna Norberg
- 2015:05 *Has Sweden injected realism into public financial management reforms in partner countries?* Matt Andrews
- 2015:04 *Youth, entrepreneurship and development*, Kjetil Bjorvatn

2015:03 *Concentration difficulties? An analysis of Swedish aid proliferation*, Rune Jansen Hagen

2015:02 *Utvärdering av svenskt bistånd – en kartläggning*, Expertgruppen för biståndsanalys

2015:01 *Rethinking Civil Society and Support for Democracy*, Richard Youngs

2014:05 *Svenskt statligt internationellt bistånd i Sverige: en översikt*, Expertgruppen för biståndsanalys

2014:04 *The African Development Bank: ready to face the challenges of a changing Africa?* Christopher Humphrey

2014:03 *International party assistance – what do we know about the effects?* Lars Svåsand

2014:02 *Sweden's development assistance for health – policy options to support the global health 2035 goals*, Gavin Yamey, Helen Saxenian, Robert Hecht, Jesper Sundewall and Dean Jamison

2014:01 *Randomized controlled trials: strengths, weaknesses and policy relevance*, Anders Olofsgård

Förändringsteorier har vuxit fram som en modell för att styra, planera och följa upp bistånd. I den här antologin utforskar en rad forskare och praktiker användandet av förändringsteorier i biståndet. De olika texterna bjuder en blandning av historiska lärdomar, internationella utblickar och kritisk analys. EBAs förhoppning är att antologin genom sin bredd ska erbjuda många läsare nya insikter om förändringsteorier, både i teori och praktik.

Theories of change have emerged as a model for governing, planning and monitoring aid. In this anthology, a range of researchers and practitioners explore the use of theories of change in aid. The various texts offer a mix of historical lessons, international perspectives and critical analysis. EBA's hope is that the anthology, through its breadth, will offer many readers new insights into theories of change, both in theory and practice.