



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

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. Originalet 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 bistandsarbetare 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. Bistandsverksamheten 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 bistand’, 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.

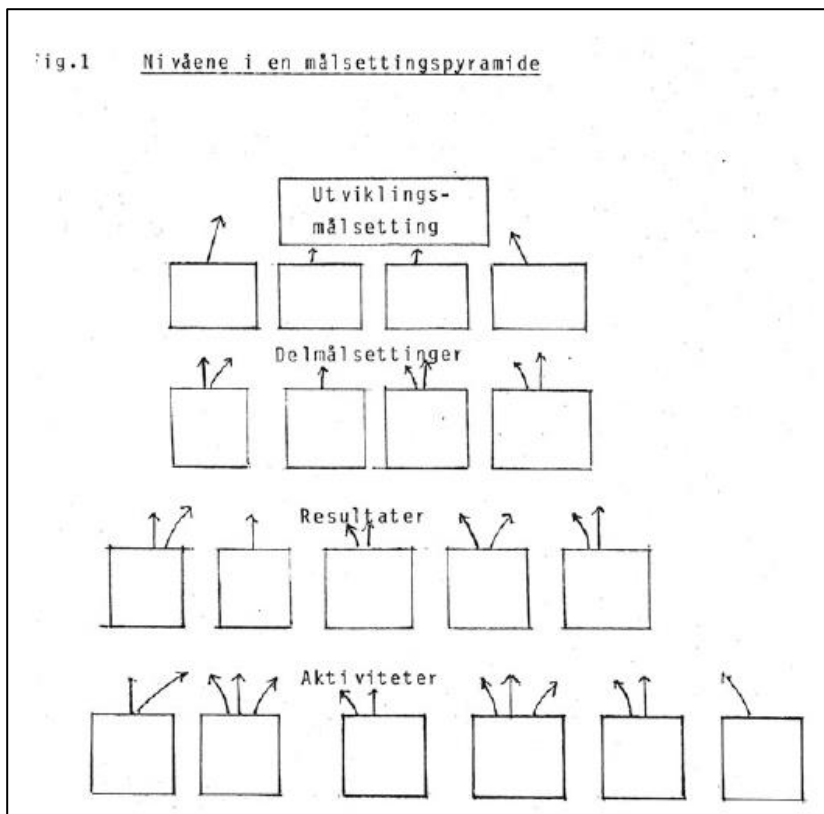
Förändringsteorins familjehistoria

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-tingspyramiden	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.

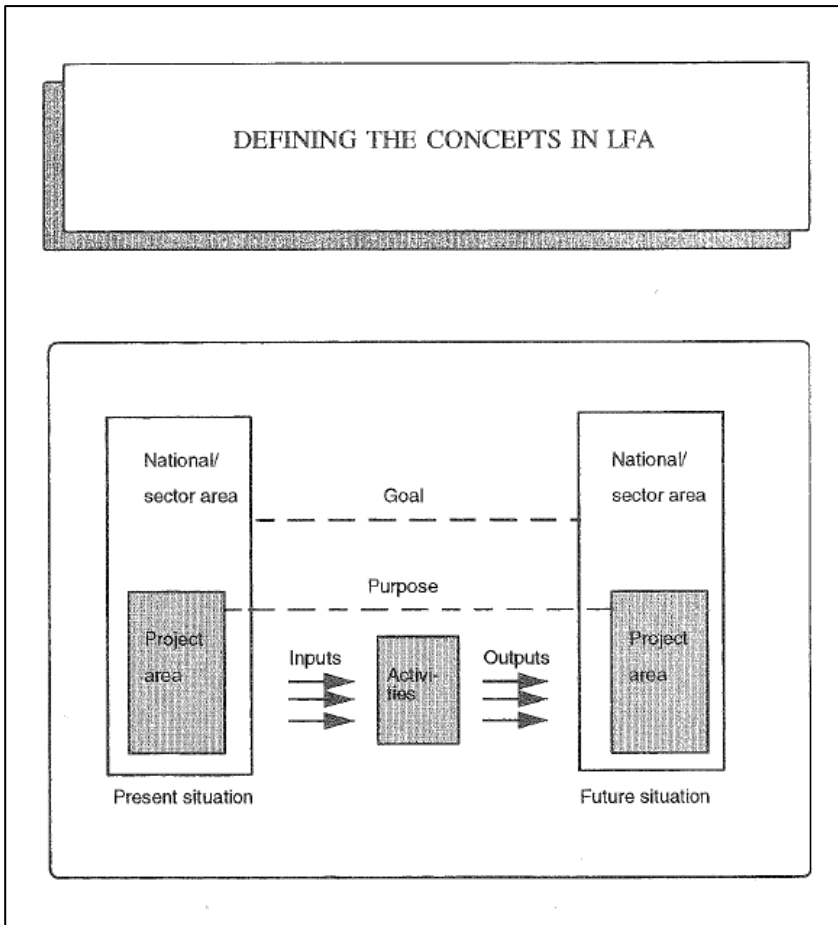
utvärderingshåll. Lösningen på detta var alltså att införa metoden logisk projekthantering (LFA) inom Norad. Önskemålet om en sådan grundläggande reform av själva biståndsförvaltningen mötte till en början stort motstånd internt hos Norad, men efter flera stora offentliga kontroverser under 1980-talet 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:

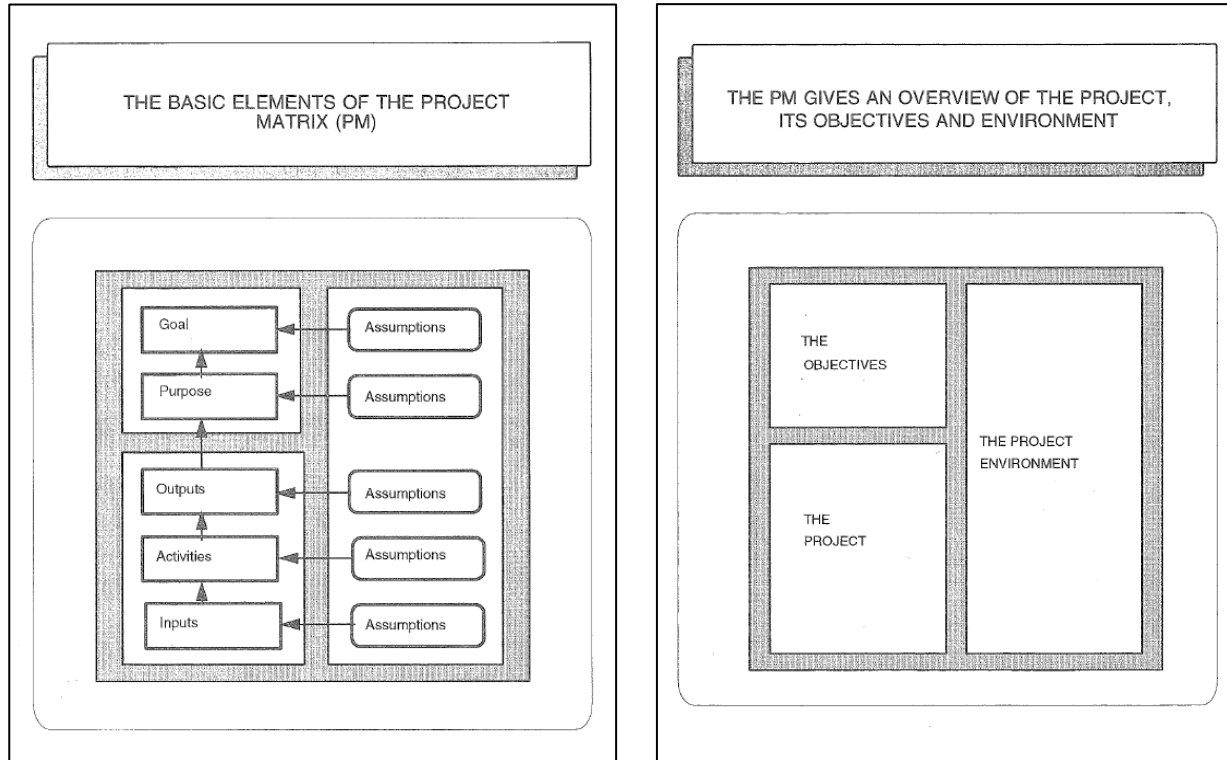
²⁰ Se Liland og Kjerland 2003 för en närmare beskrivning.

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 projektmatrix, 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.

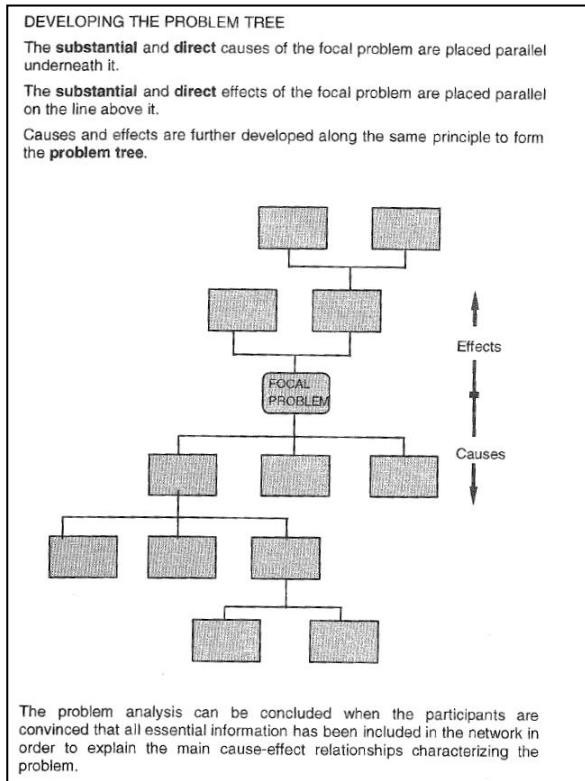
if the outputs are produced, then the purpose will be achieved.

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.

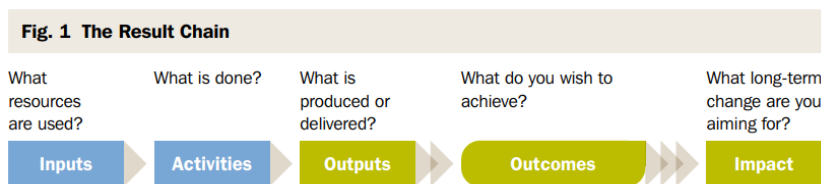
Personerna som själva införde LFA hos Norad betonade att detta borde vara en förenklad och aktiverande metod, men i praktiken visade det sig vara en omfattande process, som kritiserades för att vara både stel och givardriven (även om Norge hörde till de mindre krävande givarna; andra givare krävde mycket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

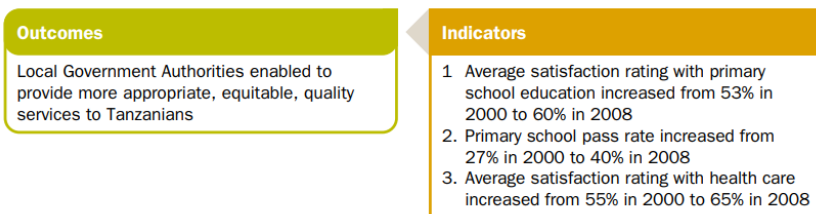
³ ‘A central element in results thinking is the “results chain”, which is an illustration of the anticipated causal relationship between various elements over time. In other words, we talk about a cause-and-effect relationship.’ Norad 2008, s. 10.

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, Evalueringskonferansen 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 biståndshanteringen. 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>