

Institutionsutveckling skapas inifrån

Lärdomar från konsulters erfarenheter av stöd till formella och informella regler

Lage Bergström



Institutionsutveckling skapas inifrån

Lärdomar från konsulter erfarenheter av stöd
till formella och informella regler

Lage Bergström

This report is published in *Sida Studies in Evaluation*, a series comprising methodologically oriented studies commissioned by Sida. A second series, *Sida Evaluation*, covers evaluations of Swedish development co-operation. Both series are administered by the Department for Evaluation and Internal Audit, an independent department reporting directly to Sida's Board of Directors.

This publication can be downloaded/ordered from:
<http://www.sida.se/publications>

Author: Lage Bergström

The views and interpretations expressed in this report are those of the author's and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Studies in Evaluation 05/03

Commissioned by Sida, Department for Evaluation and Internal Audit

Copyright: Sida and the author

Registration No.: 2005-000737

Date of Final Report: November 2005

Illustrations: pages 10 and 25 by Monica Eriksson, Illumé

Printed by Edita Communication AB, Sweden 2005

Art.no. SIDA23805sv

ISBN 91-586-8352-6

ISSN 1402-215X

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm

Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64

E-mail: sida@sida.se.

Website: <http://www.sida.se>

Förord

Institutioner – formella och informella regler – utgör de ramar inom vilka vi samverkar i det ekonomiska, politiska och sociala livet. De påverkar hur vi betar oss och hur samhället fungerar – de är en nyckelfaktor i utvecklingsprocessen. Att stödja skapandet av väl fungerande institutioner är en strategisk uppgift, inte minst i ljuset av Parisdeklarationen och den ökande betydelsen av programstöd och kapacitetsutveckling på systemnivå. Förändring av institutioner är också en sammansatt process, integrerad i ett lands specifika kultur och historia där både formella och informella regler samverkar. Ännu är dock erfarenhetsbaserad kunskap om vad en utomstående biståndsgivare kan göra för att främja lokala institutionsutvecklingsprocesser begränsad.

2004 lanserade Sidas Sekretariat för utvärdering och interrevision (UTV) en utvärderingstematik om stöd till utveckling av formella och informella regel. Det främsta syftet är att dra lärdomar från Sidas stöd till institutionsutveckling i samarbetsländerna samt bidra till ökad förståelse för institutioners betydelse och utveckling. Som ett första steg genomfördes en översikts- och orienteringsfas i nära samarbete med Sidas avdelningar och ambassader för att bereda vägen för utvärdering. Denna fas avslutades 2005 och en rad rapporter togs fram – varav denna är en.

Många biståndskonsulter har gedigen erfarenhet – djup, bred och långvarig – från att arbeta nära Sidas samarbetsparter i 'fält'. UTV bjöd därför in ett antal erfarna konsulter till två seminarier på Sida, för att lära från deras erfarenheter samt stimulera till reflektion och dialog mellan deltagarna. Denna rapport sammanfattar lärdomarna från konsulternas erfarenheter och resultatet av de gemensamma samtal som fördes.

Eva Lithman

Avdelningschef

Sekretariatet för utvärdering och internrevision

Innehåll

Sammanfattning.....	v
1	Institutionsutveckling i praktiken 5
Institutioner är regler.....	5
Hur kan bistånd stödja institutionsutveckling?	6
Seminarier om konsulters erfarenheter	6
De nio konsulterna och deras erfarenhetsexempel.....	8
2	Lärdomar 12
Inledande reflektioner.....	12
Samstämmighet i grundläggande frågor	13
I vilken fas av en institutionell process är det möjligt för givarerna att bidra?	15
”Window of opportunity”	16
Perioder av sökande är ofta nödvändiga	17
Kan/bör biståndets aktörer ta egna initiativ?.....	19
Internationella mötesplatser	23
Regler/normer är laddade med värderingar.....	24
”Relationer är viktigare än mål!”.....	25
Att försöka förstå	26
Val av samarbetspartner en central fråga	27
Berörda intressenter måste engageras.....	27
Yttre tryck kan också vara effektivt.....	29
3	Analys och slutsatser 32
Erfarenheterna avser vissa former av institutionell förändring.....	32
Tre nyckelord	33
Värderingar.....	34
Process	36
Komplexitet	40
Bilaga 1.....	45
Program för konsultseminarium 9 juni 2005.....	45
Deltagarförteckning.....	47
Bilaga 2.....	48
Program för uppföljningsseminarium 22 september 2005	48
Deltagarförteckning	49

Sammanfattning

Vilka erfarenheter finns idag om praktiskt arbete med stöd till utveckling av institutioner – formella och informella regler – inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete? Vad har fungerat respektive inte fungerat? Ur vilka aspekter, för vem, under vilka omständigheter – och varför? Det är frågor som ställdes till en grupp erfarna konsulter vid två seminarier sommaren 2005, med syfte att söka identifiera användbara lärdomar för biståndets aktörer.

Både för de medverkande konsulterna och för övriga seminariedeltagare var det slående att det fanns så många gemensamma drag i de lärdomar som konsulterna betonade – trots att erfarenheterna gjorts i vitt skilda sektorer och länder. Som grundläggande förutsättningar för framgångsrika institutionsutvecklingsprojekt betonades att (a) det hos samarbetspartnern finns en verklig vilja till förändring, och (b) att arbetet utgår från insikten att institutionell förändring är beroende av det lokala sammanhanget. Vägval och problemlösningar i processen måste bygga på lokala förutsättningar och lokalt förankrade system.

Den första punkten är ett centralt ställningstagande och brukar i biståndsbekämpningen sammanfattas i begreppet ”lokalt ägarskap”. På seminarierna gjordes en viktig markering att ägarskapet – viljan till förändring – inte behöver ha konkretiserats i tydliga bilder av vad som ska bli resultatet. Det viktiga är att samarbetspartnern är angelägen om förändra den situation som råder – och att man tror att förändring är möjlig.

Hur viktigt ägarskapet är, markerades på olika sätt under seminarierna. Samtidigt blev begreppet problematiserat genom exemplen och i de olika diskussionerna: Hur gör man för att respektera ett lokalt ägarskap samtidigt som svenska biståndsmål ska drivas? När samarbetspartnern inte har en tydlig bild av vad slags förändring man ser som önskvärd, hur kan biståndets aktörer bidra? Hur genuint är det lokala ägarskapet om det finns ett yttre tryck från det internationella samfundet som man anpassar sig till? Etcetera.

En avgörande insikt är att institutionsutveckling skapas inifrån. Regler är laddade med värderingar – och värderingar ingår i det som utgör kärnan, hos både människor och organisationer. Det är inifrån denna kärna som drivkraften för förändring kommer. Den kraften behöver mobiliseras för ett framgångsrikt samarbete för institutionsutveckling – och därför blir valet av samarbetspartners viktigt, liksom ansträngningarna att förstå partners utgångspunkter, sätt att tänka och det lokala institutionella sammanhanget.

Drivkraften kan också påverkas genom bland annat dialog och yttre tryck. Följaktligen är det troligen så att relationer är viktigare än mål och att dialogen är av avgörande betydelse för en hållbar utveckling av regler/institutioner.

Värderingar framstår alltså som ett nyckelord vid en genomgång av innehållet i konsulterfarenheterna. Det är angeläget i alla insatser för institutionell förändring att dels klargöra vad slags värderingsförändringar som eftersträvas och dels reda ut om detta ligger i linje med de värderingar som det svenska utvecklingsarbetet ska främja. Detta ställer i sin tur krav på biståndsaktörerna att man är medveten om både sina egna och organisationens värderingar.

Process är ett annat nyckelord för innehållet i de redovisade konsulterfarenheterna. Alla medverkande konsulter konstaterade att institutionell förändring är en dynamisk process som sker stegvis och där de olika stegen ofta är svåra att förutse. I olika faser krävs tid och utrymme för att söka nya lösningar. Dessa lösningar utvecklas i ett socialt samspel mellan individer, grupper och organisationer där olika intressen och erfarenheter bryts mot varandra. Ett steg på förändringens väg skapar en ny situation som förändrar problembilden vilket kräver ny problemlösning, och så vidare.

För framgångsrika insatser för institutionsutveckling måste man därför arbeta processorienterat. Det är sällan möjligt att i förväg precisera de resultat som förändringsprocessen ska leda till – även om de övergripande målen kan vara tydliga. En slutsats är därför att insatser för institutionell förändring inledningsvis måste formuleras brett när det gäller ramar och förutsättningar. Sedan får de konkreta aktiviteterna anpassas/preciseras efter hand – i samspel med samarbetspartnern och i takt med det lärande som sker och de olika vägval som görs i berörda hierarkier.

Om detta fanns en bred samstämmighet på seminarierna, vilket också är i linje med Sidas policy för kapacitetsutveckling. Men samtidigt konstaterades att Sidas interna regelverk inte är i samklang med denna syn på processorienteringens betydelse. Exempel är bland annat tillämpningen av upphandlingsreglerna, betoningen av LFA (Logical Framework Approach) som en generell planeringsmodell, och alltför korta avtalsperioder. För institutionsutveckling krävs i stället andra metoder och en förändrad syn på beslutsfattande under osäkerhet. Det innebär att mer möda läggs ner på att följa upp vad som faktiskt görs med de pengar som anförtros aktörerna, än att i förväg försöka beskriva exakt vad man tror kommer att åstadkommas och fokusera uppföljningen på det.

Ett tredje nyckelord för innehållet i konsulterfarenheterna är komplexitet. Varje institutionell förändringsprocess är beroende av förhållandena i andra institutioner, antingen sidoordnade eller högre/lägre i en regelhierarki. Ekonomiska, politiska och sociokulturella regler – såväl formella som informella – samverkar och är sammanlänkade i komplexa system. Institutionell

förändring är därför i regel mycket komplex, där enskilda förändringar kräver och medför kompletterande förändringar för att bli meningsfulla. Komplexiteten förstärks av att regeländringar ofta äger rum inom hela system av organisationer, där många aktörer med olika intressen är involverade.

Vi vet idag att institutionell förändring är komplex, men hur dessa samband mellan olika regler, aktörer och andra faktorer bäst kan beskrivas och analyseras i olika faser av insatsplaneringen, vet vi mindre om. Denna problematik verkar vara en av de mest centrala problemställningarna för Sida och andra biståndsgivare när det gäller att främja institutionella utvecklingsprocesser: Å ena sidan komplexiteten och de kunskapsbehov den kräver, å den andra sidan det svåra eller eventuellt omöjliga i att härbärgera och processa all denna kunskap. Metodutveckling i det avseendet är en angelägen uppgift. Ett område där det är extra viktigt att utveckla mer kunskap och bättre analysmetoder avser sambanden mellan formella och informella regelverk.

När vi erkänner att institutionell förändring är en dynamisk process – där det lokala ägarskapet är av central betydelse och förståelsen för de komplexa institutionella sambanden är en del av stegen framåt – sätts fokus på biståndsaktörernas dialogkapacitet. Kompetens krävs både med avseende på respektive ämnesområde och med avseende på metoder för institutions- och organisationsutveckling – liksom för konstruktiv dialog. I dag har biståndsaktörerna påtagliga kapacitetsbrister i dessa avseenden, konstaterades på seminarierna. Detta är allvarligt, särskilt som kraven hela tiden ökar genom att biståndet alltmer inriktas på programansatser av olika slag, till exempel i form av sektorprogramstöd. Det innebär bland annat att man i dialogen måste söka strategier för institutionella förändringar som berör hela system av organisationer, ett område där erfarenheter av framgångsrika insatser är förhållandevis begränsade idag.

En ytterligare slutsats av seminarierna är att det tycks finnas ett uppdämt behov av att reflektera över egna erfarenheter i samspel med andra – inriktat på att granska ”varför vi gör det vi gör”. Det finns ett stort värde i erfarenhetsutbyte över organisationsgränserna, men seminarierna visade också att det finns behov att utveckla ett mer gemensamt språk inom området institutionsutveckling, så att skilda tolkningar av begrepp och termer inte försvårar möjligheterna till jämförelser och slutsatser.

1 Institutionsutveckling i praktiken

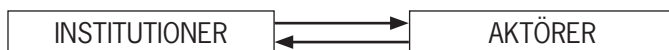
Institutioner är regler

Institutioner definieras här som formella och informella regler för socialt samspel. De föreskriver människors beteenden i återkommande situationer av samverkan/interaktion mellan människor/aktörer. Institutioner måste hållas isär från organisationer som i stället är aktörer. Institutioner är ”spelreglerna”, medan organisationer och individer är ”de som spelar spelet”.

Formella regler är kodifierade i skriven form, som till exempel lagar, förordningar och stadgar. *Informella regler* är ofta outtalade men likväl respekterade och åtlödda, som till exempel arbetsrutiner, etikettsregler, sedvänjor. Det finns olika slags regler för olika verksamheter, till exempel ekonomiska, politiska, administrativa, juridiska och sociokulturella regler. Regler är inte effektiva förrän de är accepterade, efterlevda och upprätthållna av berörda människor och organisationer. Det som betyder något är alltså faktiskt tillämpade regler.

Institutioner/regler finns på alla samhällsnivåer; de kan vara internationella, nationella, avse en sektor eller en organisation – och de kan finnas på grupp-nivå. De är vanligtvis ordnade hierarkiskt, så att regelverk på högre nivåer styr regler på lägre nivåer. Institutionerna är också relaterade till varandra på så sätt att en regel tar över när en annan regel upphör att gälla. Institutionerna/reglerna kompletterar alltså varandra – och det gäller både formella och informella regler.

Sambandet mellan regler och aktörer är dubbelt. Först och främst etablerar institutionerna/spelreglerna det ramverk inom vilket aktörerna (organisationer och individer) samspelar med varandra. Institutionerna bidrar därmed till att forma belöningsystemen för människors och organisationers beteende – och styr därmed mycket av det som åstadkoms i samhället. Å andra sidan är spelreglerna inte bestämda för evigt. I stället förändras de hela tiden av aktörerna – de skapas, anpassas och utvecklas av individer och organisationer.



Hur kan bistånd stödja institutionsutveckling?

När vi talar om *institutionsutveckling* i biståndet – baserat på den här definitionen av institutioner – menar vi institutionell förändring i en riktning som innebär rättvis och hållbar utveckling och syftar till fattigdomsbekämpning. All slags institutionell förändring är inte nödvändigtvis positiv i den här meningen – det finns också negativ institutionell förändring.

När vi med biståndsinsatser vill stödja institutionsutveckling är det därför nödvändigt att vi förstår vad institutionella förändringsprocesser innebär och hur de kan understödjas. Det räcker inte med förändringar på papperet (som till exempel ny lagstiftning); de nya reglerna måste också börja tillämpas, efterlevas och upprätthållas av de människor/organisationer som berörs.

Den utvärderingstematik som Sida/UTV har påbörjat, syftar till att utforska erfarenheterna av det svenska biståndet till stöd för institutionsutveckling i samarbetsländerna. Vad kan biståndet och biståndets aktörer göra för att främja utveckling av de institutioner/spelregler som behövs för att samarbetsländerna på bästa sätt ska kunna bekämpa fattigdomen? Vilken roll kan biståndet spela i dessa institutionella förändringsprocesser – och i vilka faser och på vad sätt kan stödinsatser komma in?

Arbetet med utvärderingstematiken inleddes 2004 med en orienterings- och översiktsfas bland annat med syfte att dels summera redan tillgängliga erfarenheter av arbete med institutionsutveckling, dels identifiera kunskapsbehov och frågeställningar för fortsatt utvärderingsarbete. Inom ramen för denna orienterings- och översiktsfas vände sig UTV till ett antal konsulter för att i seminarieform ta del av deras erfarenheter. Föreliggande rapport redovisar detta arbete.

Seminarier om konsulters erfarenheter

Nio konsulter med erfarenheter från olika verksamhetsområden engagerades och ombads att summera sina viktigaste erfarenheter av arbete med stöd till institutionsutveckling. Huvudfrågan som ställdes till konsulterna var: *Vad har fungerat respektive inte fungerat? Ur vilka aspekter, för vem, under vilka omständigheter – och varför?*

Konsulterna ombads redovisa exempel ur egen verksamhet med institutionsutveckling, inte som ”blueprints” utan som underlag att identifiera lärdomar av mer generell karaktär. I rutan sammanfattas de frågor som konsulterna ombads belysa i sina erfarenhetsredovisningar.

- (1) Försök identifiera vad i utvecklingsprocessen som var avgörande eller bidragande till att regelverken (formella/informella) förändrades i positiv riktning. Finns det slutsatser för metodval och angreppssätt som kan överföras till andra insatser för stöd till institutionsutveckling?

- (2) Analysera dina erfarenheter med avseende på biståndsaktörernas roller och mandat: Diskutera i termer av ägarskap/partnerskap, involverade aktörer/intressenter, förändringsagenter och så vidare. Hur har maktpositionerna sett ut (formellt och informellt) och vilka roller har biståndsaktörerna intagit i processen? Går det att säga något om vilka roller för biståndets aktörer som har fungerat väl?
- (3) När och på vilket sätt har biståndsinsatserna kommit in i förändringsprocessen – och vilka faktorer har biståndet försökt påverka? Går det att säga något om i vilken fas (vilka faser) biståndsinsatserna kunnat bidra på ett positivt sätt för att initiera eller främja en pågående institutionell förändring, hur och varför?

För att fånga in konsulternas lärdomar, reflektioner, hypoteser och slutsatser kring de här frågorna genomfördes två seminarier i juni och september 2005. Övriga seminariedeltagare kom från Sida och UD.

- Juniseminarier omfattade en dag. Var och en av de inbjudna konsulterna gav korta erfarenhetsredovisningar som underlag för fortsatt reflektion och diskussion. Program och deltagarförteckning redovisas i Bilaga 1.
- Septemberseminariet var en uppföljning och genomfördes på en halvdag. Program och deltagarförteckning redovisas i Bilaga 2.

Som underlag för det andra seminarier fanns en dokumentation från juni-seminariet med fokus på lärdomar från konsulternas erfarenhetsredovisningar. Diskussionerna under seminarier inriktades på slutsatser för Sida. Tre frågor hade satts upp för diskussioner och analys i grupper och gemensamt.

- (a) Hur giltiga är lärdomarna från konsulternas erfarenhetsredovisningar? Är de tillräckliga? Om vad behöver vi lära mer?
- (b) Vet vi egentligen tillräckligt om institutionell förändring i sig? Vad vet vi – och vad behöver vi förstå bättre?
- (c) Arbetar Sida i enlighet med dessa lärdomar? Om inte – varför? Vilka hinder finns – och vad kan vi göra för att hantera dessa hinder? Vad behöver förändras/utvecklas för att lärdomarna ska kunna tillämpas fullt ut?

Spännvidden var stor vad gäller erfarenheter och kunskaper. Tillsammans har seminarier i juni och september gett ett spännande erfarenhets- och tankeutbyte om institutionsutveckling. De olika frågor som ställts (se ovan) blev alla belysta på seminarier.

Den föreliggande rapporten sammanfattar konsulternas erfarenhetsredovisningar och de diskussioner som fördes.

De nio konsulterna och deras erfarenhetsexempel

Urvalet av konsulter gjordes enligt följande kriterier:

- Omfattande personlig erfarenhet av biståndsarbete, med deltagande i processer avseende institutionell förändring över längre tid – minst tio år.
- Gruppen av konsulter skulle täcka en stor bredd av sektorer och länder.
- Intresse att delta, samt praktisk möjlighet att närvara på den dag som beslutats för juniseminarier.

Administrativt gick urvalet till så att namnförslag inhämtades från olika avdelningar. De föreslagna konsulterna kontaktades av seminarieledningen för att utvärdera intresse och praktisk möjlighet att förbereda sig och att delta i juniseminarier.

På juniseminarier gav de inbjudna konsulterna var och en korta erfarenhetsredovisningar som underlag för fortsatt reflektion och diskussion tillsammans med övriga seminariedeltagare. I rutan här nedanför presenteras konsulterna tillsammans med en sammanfattning av de exempel på institutionsutvecklingsstöd som de redovisade sina allmänna slutsatser utifrån.

Nils Bruzelius:

Reformering av Namibias transport- och kommunikationssystem

Nils Bruzelius arbetar som konsult i egen regi. Under 1990-talet medverkade han i en omstrukturering av Ministry of Works, Transport and Communication (MWTC) i Namibia. En rad institutionella förändringar genomfördes avseende ansvarsfördelningen mellan stat och marknad, enligt tanken att ministeriet identifierade sin kärnverksamhet och fokuserade egna resurser på den. Övriga uppgifter löstes genom upphandling och kommersialisering. De här förändringarna innebar bland annat att antalet anställda på ministeriet skars ner från 10 500 år 1990 till 2 000 tio år senare. Under samma period utformades en ny transportpolitik som innebar nya arrangemang för att utföra och finansiera väghållningen, avreglering av åkerinäringen, med mera. Tio nya lagar stiftades och nya regler och förordningar började tillämpas.

Göran Andersson:

Reformer inom statlig förvaltning – exempel från Vietnam och Tanzania

Göran Andersson har lång erfarenhet av förvaltningsutveckling som konsult hos SIPU International. Han valde att konkretisera sina erfarenheter med hjälp av exempel från Tanzania och Vietnam:

- Omläggning av systemet med produktion och distribution av skolböcker i Tanzania, i början av 1990-talet. Tidigare byggdes ett skolboksmonopol upp inom utbildningsministeriet – ett system som föll samman när 80-talets ekonomiska kris drabbade Tanzania. Det blev därför nödvändigt med förändringar till ett mer självreglerande och efterfrågestyrt system.

- Bemanning av statliga myndigheter i Vietnam. Regelverket för bemanningen byggde på ett kvottänkande – provinserna tilldelades anställda i förhållande till folkmängden. Inom ramen för en större förvaltningsreform ville vietnameserna 1997 ha hjälp med att utarbeta nya regler som på ett mer "vetenskapligt" sätt skulle bestämma bemanningen. Ett alternativ till kvottänkandet är att man dimensionerar organisationen efter den output som ska presteras och den arbetsvolym det kräver. Nu håller Vietnams statliga personalpolitik att förändras i den riktningen.

**Lill Lundgren:
Uppbyggnad av en miljömyndighet i Laos**

Lill Lundgren arbetar på konsultföretaget Ramböll Natura som främst arbetar med naturresurser och miljöprojekt. Hon valde att berätta om stödet till STEA (Science, Technology and Environment Agency), miljömyndigheten i Laos. STEA är en myndighet som skall koordinera miljöarbetet i Laos och utveckla ett institutionellt system så att den nationella miljölagen från 1999 tillämpas, efterlevs och efterhand revideras. Det svenska stödet är inriktat på att stärka myndighetens kapacitet för att klara detta, men också på att stärka miljömedvetandet i samhället – i statsförvaltningen som helhet inklusive den politiska ledningen och hos den laotiska allmänheten – eftersom detta har bedömts som en förutsättning för att miljöhänsyn ska tillämpas i praktiken.

**Ronald Penton:
Från segregering till integrering
– utveckling av socialt arbete i före detta Sovjetunionen**

Ronald Penton ingår i en grupp på Socialhögskolan i Stockholm som sedan 1992 arbetat i före detta Sovjetunionen med att utveckla olika slags öppna verksamheter som alternativ till slutna omsorgsformer inom socialvården. På seminariet tog han upp erfarenheter framför allt vad gäller stödet till socialt utsatta barn och ungdomar. Projekten har avsett samarbete med olika statliga myndigheter och inriktats på att förändra myndigheternas syn på socialt arbete, från en ensidig satsning på storskaliga lösningar (till exempel att skilja ut barn med särskilda behov och sätta dem på barnhem) till att utveckla ett individanpassat arbetssätt i stödet till barnen och deras familjer.

**Alfhild Petrén:
Barnkonventionen som instrument för att påverka barns villkor i samhället**

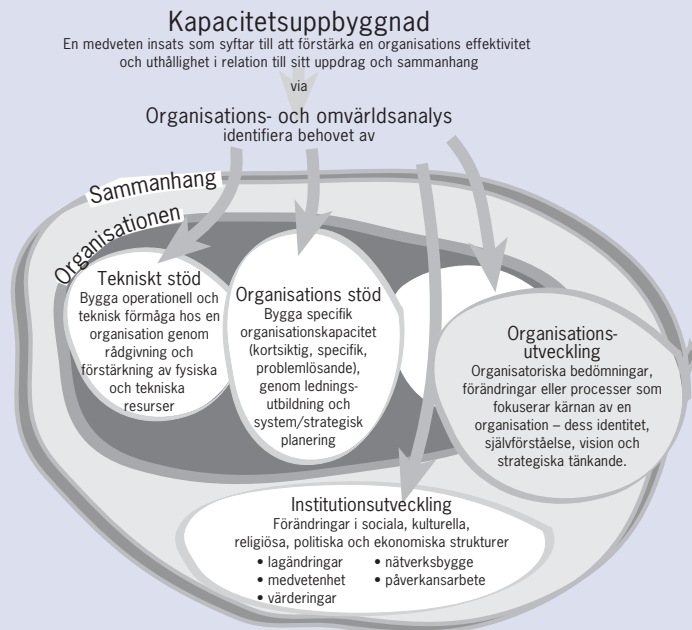
Alfhild Petrén arbetar på Rädda Barnen och summerade i sin presentation hur uppföljningsarbetet avseende FN:s barnkonvention har blivit ett sätt att utöva påtryckningar på regeringar i olika länder, och därmed bidra till institutionell förändring. FN:s Barnrättskommitté begär in – och kommenterar – rapporter från regeringarna, men tar också emot alternativrapporter från enskilda organisationer. Uppföljningssystemet leder till att tydliggöra regelverk och ansvarsförhållanden avseende barn – och ökar därmed möjligheterna att utkräva ansvar. Arbetet med alternativrapporter har utvecklat nätverk av civila samhällets barnorganisationer vilket gett ökad kraft att trycka på regeringarna för att åstadkomma förändringar.

Karl-Erik Lundgren: Regler och normer – gissel eller möjlighet?

Karl-Erik Lundgren arbetar på Svenska missionsrådet. I sin presentation summerade han Svenska missionsrådets interna arbete att utveckla sina metoder och förhållningssätt för organisations- och institutionsutveckling. Modellen här nedanför¹ visar hur Svenska missionsrådet menar att begreppen idémässigt relaterar till varandra.

"Institutionsutveckling" används för att beskriva det arbete som riktas till det omgivande sammanhanget som de enskilda organisationerna är en del av. Det gäller påverkan av normer, värderingar och beteendemönster i de sociala, politiska och ekonomiska strukturerna i samhället. För Svenska missionsrådets medlemsorganisationer kan det till exempel handla om påverkansarbete för att förändra någon av de normer/värderingar som styr en viss organisations förutsättningar. Det kan också vara att arbeta för politiska reformer som gäller till exempel mänskliga rättigheter – på lokal, nationell eller internationell nivå.

Baserat på erfarenheterna från de interna diskussionerna när den här modellen utarbetades, betonade Karl-Erik som en central slutsats att medvetenhet om den egna organisationens utvecklingssyn och värdegrund är en förutsättning för att framgångsrikt kunna arbeta med institutionsutveckling.



¹ Modellen är hämtad från boken "Organisationsutveckling & Kapacitetsuppbyggnad", Svenska missionsrådet, 2002.

Rolf Ring:
Utbildning som ett medel för att stärka mänskliga rättigheter i rättsväsendet

Rolf Ring² arbetar på Raoul Wallenberginstitutet (RWI), som är verksamma i flera utvecklingsländer med att stärka mänskliga rättigheter (MR) i rättsväsendet. RWI arbetar systematiskt med MR-utbildningar som metod för institutionell förändring. Utbildningar kan till exempel vara ett sätt "få tillträde" till slutna organisationer som polis och kriminalvård. Fortsatta utbildningar kan sedan bidra till att det bildas en kritisk massa av förändringsagenter, som kan driva MR-perspektivet i samband med pågående förändringsarbete. Så har det till exempel fungerat i förändringen av den sydafrikanska polisen, vars regelsystem (formellt och informellt) har förändrats för att stämma överens med den nya sydafrikanska konstitutionen.

Ari Kokko:
Ekonomiska reformer i Vietnam

Ari Kokko arbetar på Handelshögskolan i Stockholm. Handelshögskolan har sedan 1989 medverkat i olika forskningsprojekt i Vietnam, bland annat i form av att organisera "tankekedjor" i samarbete med vietnamesiska ekonomer. Genom samarbetsprojekten söker man främja ekonomiska reformer genom att påverka och utveckla idéer, föreställningar och medvetenhet avseende ekonomiska teorier och modeller.

Ari Kokko har varit med i flertalet av de här projekten, och han valde att i sin presentation summera sina personliga slutsatser från de sammantagna erfarenheterna från det här arbetet.

Fredrik Zetterquist:
Markrätts- och lantmäterifrågor i Ryssland

Fredrik Zetterquist har arbetat med markfrågor för konsultföretaget Swedesurvey i före detta Sovjetunionen sedan 1994. I sin presentation koncentrerade han sig på Ryssland, där mark sedan lång tid (alltså också före 1917) setts som en gemensam resurs avsedd främst för kollektiv användning. Det enda ekonomiska värde som erkändes var jordens produktivitet. Men genom 1993 års konstitution säkrades rätten till privat ägande av mark och sedan har en mängd lagar stiftats avseende markrättigheter. Swedesurvey har medverkat i den processen i ett tio år långt samarbete med ryska lantmäteriet. 2002 gick uppdraget in i en ny fas, och Swedesurveys uppdrag vidgades.

I den nu pågående projektfasen ligger fokus på att bearbeta de regelfrågor, som berör samspelet mellan lantmäteriet och andra myndigheter med roller och ansvar för markregistrering, kreditgivning med fastigheter som säkerhet (banker), fysisk planering (kommuner) med mera. Swedesurveys uppdrag innebär också att organisationernas respektive regelverk och processer ska sammanflätas och fås att samverka. För att erhålla legitimitet för ett sådant helhetsperspektiv fordras också att ansvariga minister engageras. På motsvarande sätt måste medborgarna (markägarna) involveras i förändringsarbetet för att kunna mäta dess kvalitet.

² Rolf Ring var tyvärr tvungen att lämna återbud till juniseminarier på grund av sjukdom. Till septemberseminariet var Rolf tillbaka, och en del av hans erfarenheter har inarbetats i rapporten.

2 Lärdomar³

Inledande reflektioner

I anslutning till konsulternas presentationer på juniseminarier uppmanades deltagarna att analysera de erfarenheter som lyftes fram – jämföra med egna erfarenheter och sortera fram tankar och slutsatser av generell relevans för biståndet. Det var intressant att notera hur pass snabbt, och med vilket djup, diskussionsgrupperna trängde in i de olika erfarenhetsområdena – även om det fanns en ovana att handskas med institutionsbegreppet i betydelsen regler. Det ger anledning till några inledande reflektioner:

- (1) Det verkar inom biståndet finnas ett uppdämt behov att reflektera över egna erfarenheter i samspel med andra. Flera av deltagarna formulerade det ungefär så här: *Det känns som en förmån att kunna ägna en hel dag åt att fundera över de bakomliggande tankarna i biståndshandlingen. Normalt är dagarna till 110 procent inbokade med konkret ärendehandläggning – det gäller att förbereda beslut, fatta dem och se till att åtgärder blir genomförda. Men alltför sällan sätter vi oss ner och granskar varför vi gör vad vi gör.*
- (2) När vi talar om institutioner som informella och formella regler – och tydliggör vilka regler det handlar om i olika insatser – friläggs det faktum att biståndet handlar om att främja vissa specifika värderingar. Detta verkar skapa en osäkerhet om hur man ska förhålla sig, vilket i sin tur ökar behovet att göra sig medveten om sina egna – och den egna organisationens – värderingar i relation till partners i samarbetsländerna.
- (3) Institutioner – i betydelsen regler – bärs upp av människor och organisationer. Insatser för institutionsutveckling kan alltså aldrig genomföras utan att också organisationer och individer berörs. En illustration av detta gavs av Lill Lundgren, konsult på Ramböll Natura. Som förberedelse för hennes presentation på seminariet hade företagens konsulter analyserat egna pågående projekt i relation till Sidas policy för kapacitetsutveckling⁴, se tabellen nästa sida.

Fokus i flertalet projekt ligger på organisations- eller individnivån, men det finns samtidigt en institutionskomponent i nästan alla projekt som Ramböll Natura medverkar i.

³ Innehållet i det här avsnittet bygger i första hand på de diskussioner som fördes på uppföljningsseminariet i september 2005 (men också på gruppdiskussionerna i juniseminarier).

⁴ "Sida's Policy for Capacity Development" (2001), se särskilt modellen på sidan 21.

Classification of Natura's Projects in terms of Capacity Development Levels

	DDP-Tanzania	ASP-Zambia	RDEE-Mongolia	LSU/AFRP-Laos	SEM-Laos	SUFORD-Laos	SEM/LA-Vietnam	SF-Bolivia	UP-SRP-Ukraina	IUCN	Klimatkonventionen	EIA/SCA-kurser	EES-kurser	IWRM-kurs	TWMM-kurs
	Africa		Asia				LA	EU	Global						
Institutional framework															
Systems of organisations															
Organisation															
Unit within organisation															
Individual level															

■ Focus
 ■ Partly
 ■ Less than partly but more than little

- (4) Definitionen av institutioner som regler accepterades av deltagarna som en utgångspunkt för seminarierna. Däremot var det för många en ovan begreppsapparat, och diskussionerna hölls inte strikt till institutionella förändringar i den meningen. Också andra perspektiv och erfarenheter – som enligt Sida's allmänna definition av kapacitetsutveckling snarare skulle hänföras till organisationsutveckling – togs upp. Likaså gjordes ofta utvinkningar och paralleller till allmänna biståndspolitiska frågeställningar. I den föreliggande rapporten har sådana resonemang begränsats i en ambition att sätta fokus på *institutionsutveckling i betydelsen förändringar av faktiskt tillämpade regler, som syftar till fattigdomsbekämpning*.
- (5) Mot bakgrund av ovanan hos både konsulter och Sidas medarbetare att hantera institutionsbegreppet i betydelsen regler, finns det anledning att tydliggöra terminologin i Sidas olika policydokument där institutionsutveckling behandlas. Ju mer konsekvent begreppen används inom organisationen, desto lättare är det att systematiskt lära av egna och andras erfarenheter. I samband med utarbetandet (1999–2001) av Sidas policy för kapacitetsutveckling påbörjades ett arbete att tydliggöra centrala begrepp för institutions- och organisationsutveckling. De här båda seminarierna har visat att det finns anledning att ta ytterligare steg för detta.

Samstämmighet i grundläggande frågor

Det finns många gemensamma drag i de lärdomar som konsulterna lyfte fram på juniseminarier – trots att erfarenheterna gjorts i skilda sektorer och länder. När *Ronald Penton* från Stockholms Socialhögskola inledde sin presentation, som var den fjärde i ordningen, konstaterade han att: *...det som slagit mig hittills, är att jag kommer att upprepa mycket av samma poänger som redan blivit framfört. Det är överraskande för mig, för jag trodde att socialt arbete skulle vara lite udda i det här sammanhanget.* Och han fortsatte: *Socialt arbete är per definition mycket kontextbundet. Alla länder står i och för sig inför samma typer av problem, till exempel att barn far illa. Men lösningarna på de problemen måste bygga på lokala förutsättningar och lokalt förankrade system. Möjligen gäller det också alla andra typer av utvecklingsarbete, inser jag plötsligt nu!*

Sex kritiska punkter för framgångsrika projekt avseende institutioner/regler (enligt Ronald Penton)

- (1) Att det finns en verklig vilja till förändring och grundläggande yttre förutsättningar för förändringsarbete. En vision om förändring är avgörande, men däremot är det inte nödvändigt att man har tydliga bilder av hur man vill att det ska bli eller av vägen dit.
- (2) Att arbetet utgår från insikten att institutionell förändring är kontextbunden. Vägval och problemlösningar i processen måste bygga på lokala förutsättningar och lokalt förankrade system.
- (3) Process och närvaro – att det finns tillräckligt med tid för att bygga upp och bevara långsiktiga processer. Och att det finns utrymme för att varva mellan att utveckla ny kunskap och nya handlingsstrategier samt tillfällen till praktisk tillämpning.
- (4) Att uppdragen formuleras brett och anpassas/konkretiseras i samspel med samarbetspartnern. All social förändring förutsätter att man möter "klienten" där han är.
- (5) Eldsjälar – att det finns personer med ett starkt och eget engagemang som driver lokala processer.
- (6) Skapa ett tryck underifrån genom en kader av engagerade och medvetna personer. Ett sådant tryck är nödvändigt för att förändringarna ska bli bestående och formaliseras i ändrade formella regelverk.

Ronalds första punkt – att det måste finnas en verklig vilja till förändring hos samarbetspartnern – är ett centralt ställningstagande och brukar i biståndsdebatten sammanfattas i begreppet "lokalt ägarskap". Ronald gör en viktig markering när han konstaterar att viljan till förändring inte behöver ha konkretiserats i tydliga bilder av vad som ska bli resultatet – det viktiga är att man är angelägen om förändra den situation som är – och att man tror att förändring är möjlig.

Hur viktigt ägarskapet är, blev markerat på olika sätt under seminariet. Samtidigt blev begreppet problematiserat genom exemplen och i de olika diskussionerna: Hur respektera ett lokalt ägarskap samtidigt som svenska biståndsmål ska drivas? När samarbetspartnern inte har en tydlig bild av vad slags förändring man ser som önskvärd, hur kan biståndets aktörer bidra? Hur genuint är det lokala ägarskapet om det finns ett yttre tryck från det internationella samfundet som man anpassar sig till? Hur kan biståndsfinansiären avgöra om det finns en verklig vilja eller ej? Etcetera.

Ronalds andra punkt – att institutionell förändring är beroende av det lokala sammanhanget och dess förutsättningar – är en central lärdom som bekräftades också i de övriga konsulternas erfarenhetsredovisningar.

Ronalds övriga punkter kom också igen i övriga konsulternas erfarenheter. Men däremot gavs de inte varje gång samma centrala status. Till exempel ger punkt sex ingen heltäckande bild av samspelet mellan formella och informella regelverk.

Under seminariet markerades alltså en samsyn mellan oss deltagare i en övergripande syn på det lokala ägarskapets betydelse och på institutionell förändring som en inhemsk process som måste utgå från de nationella/lokala förhållandena. Samtidigt var det tydligt att frågorna är så komplexa att det inom ramen för denna samsyn fanns många delar där erfarenheterna skiljer sig och där det finns olika uppfattningar.

I vilken fas av en institutionell process är det möjligt för givarna att bidra?

Man brukar skilja mellan två typer av institutionella förändringar. För det första, formella regler bestäms genom medvetna och planerade åtgärder – ofta genom utredningar och kollektiva beslut inom ramen för det politiska systemet. I kontrast till det, förändras informella regler ofta successivt och organiskt över tid, spontant och oavsiktligt, genom mänsklig interaktion.

Varje socialt system har blivit till genom en kombination av spontant framväxta (informella) och avsiktligt planerade (formella) regler. Ibland kan det vara så att förändringar i informella regler skapar ett tryck på beslutsfattarna så att de anpassar de formella reglerna (jämför Ronald Pentons sjätte punkt här ovanför). Men det kan också vara så att lagar införs som inte har förankring hos dem som ska tillämpa/efterleva dem och det därför blir angeläget att sätta in resurser för att påverka de informella reglerna i strävan att skapa samklang mellan formella och informella regler.

Mot bakgrund av den här komplexa bilden var en av de frågor som ställdes till konsulterna: *I vilken fas (vilka faser) har biståndsinsatserna kunnat bidra på ett positivt sätt?*

Konsulternas svar kan sammanfattas ungefär så här:

- En grundläggande insikt är att utveckling pågår hela tiden hos våra samarbetspartners. Biståndet kan spela en roll i alla skeden – det svåra och viktiga är att försöka förstå vad som sker ”just nu” och att bedöma vad slags biståndsinsats som innebär ett stöd.
- Det är ofta nödvändigt med en gemensam förberedelseperiod som inriktas på sökande och medvetandeskapande för att kunna göra kloka strategiska val för fortsatt utvecklingsarbete.
- För att sedan komma igång med en planerad förändringsprocess med fokus på förändrade regelverk krävs ett ”window of opportunity”, se nästa avsnitt.

”Window of opportunity”

Den omfattande reformering av transportsektorn i Namibia som inleddes i samband med självständigheten blev möjlig tack vare ett ”window of opportunity”, konstaterade *Nils Bruzelius* i sin presentation. Det var namibierna som tog kontakt och bad om stöd redan 1988 – i samband med de pågående förhandlingarna om självständighet. Den bakomliggande drivkraften var en oro att Sydafrika skulle kunna fortsätta kontrollera Namibia via transport- och kommunikationssystemen. En inledande studie konstaterade emellertid att Sydafrika inte var något problem – vilket sedan bekräftades av ANC:s legalisering 1990 och apartheidregimens fall 1994.

När oron för Sydafrika alltså kunde avfärdas, fanns det en mottaglighet för att se på transportsektorn med nya ögon, vilket gav en öppning för att erkänna de inhemska institutionella problem som påtalades av en inledande studie: Stor maktkoncentration till staten genom dominans av statliga aktörer och genom reglerade marknader som gav dålig konkurrens. Denna problemanalys accepterades av ansvariga namibier vilket gav ett avgörande mandat för att starta omstruktureringsprocessen.

Nils berättade att förändringsprocessen fungerat bra, och att mycket åstadkommit under en tioårsperiod, särskilt vad gäller de formella regelverken. Tio nya lagar stiftades och dessutom utarbetades ett antal nya regler och förordningar som också började tillämpas.

Men erfarenheten visar också att de uppnådda förändringarna skulle ha behövt fortsatt stöd för att befastas. Efter att det svenska stödet upphörde år 2000 har förändringsprocessen avstannat – och i något avseende till och med tagit steg tillbaka. I rutan summeras några möjliga delförklaringar till detta.

Förändringsprocessen avstannade efter att projektet avslutats – varför?

Nils Bruzelius pekade på tre aspekter som var och en ger delförklaringar till att den framgångsrika omstruktureringsprocessen under 1990-talet nu verkar ha avstannat:

- Det svenska stödet gavs under en tioårsperiod vilket är en lång period, men när det gäller omfattande institutionsförändringar är det kanske ändå för kort.
- Sida har en viktig dialogroll i relation till samarbetslandet genom att det är vissa frågor som inte kan drivas av den konsult som medverkar i projektet. Nils menade att Sida/ambassaden varit viktig under projektets första år för att stötta transportministeriet i diskussionerna med regeringen. Men han hävdade att Sida tyvärr inte varit motsvarande aktiv mot slutet av projektperioden. För att inte reformarbetet skulle avstanna hade det varit angeläget att visa fortsatt engagemang för frågorna från svensk sida – för att ge ledande inhemska förändringsagenter det moraliska stöd de behöver för att kunna hålla reformprocessen vid liv.

- Kanske var det också så att förändringsarbetet i Namibia i alltför hög grad prioriterade de formella regelverken, och relativt sett för lite energi ägnades åt att påverka de informella regler som också hade betydelse för reformarbetet. Nils betonade att Namibia i många avseenden kan beskrivas som ett tvådelat samhälle: Å ena sidan det moderna, som liknar vårt och som betonar delegering under ansvar. Och å den andra sidan ett traditionellt samhälle, som är auktoritärt och som hålls ihop genom väletablerade informella nätverk.

En möjlig tolkning är alltså att det fanns/finns regler och tänkande i de informella nätverken som kom i konflikt med de nya lagar och förordningar som utarbetades – och att krafter i dessa nätverk aktiveras för att motarbeta det nya regelverk som införts.

Den tredje av dessa möjliga delförklaringar reser en svår fråga. Några medvetna försök gjordes aldrig att påverka de informella regelverken med förankring i det ”traditionella samhället”. Hur skulle sådana komponenter kunna planeras in i förändringsarbetet? Å andra sidan, om man inte såg några praktiska möjligheter att arbeta aktivt med de informella reglerna, borde man då ha sänkt ambitionerna för de formella regelförändringar man försökte driva igenom? Nils ställer sig själv frågan idag om man kanske var alltför ”blind” för de informella regelverkens betydelse under förändringsarbetets gång.

Eller är slutsatsen att de informella reglerna anpassas organiskt utan särskilda åtgärder, om bara ett uthålligt moraliskt stöd ges tillräckligt länge till ledande inhemska förändringsagenter?

Perioder av sökande är ofta nödvändiga

Situationen i samband med att först Namibia blev självständigt och sedan apartheidregeringen i Sydafrika föll, gav ett ”window of opportunity” för en medveten, planerad förändringsprocess inom Namibias transportsektor. Men ofta ser det inte ut så. Samarbetspartnern vet kanske att förändring är nödvändig, men vet inte hur förändringen ska se ut, och inte vilka resultat den ska leda till. Då finns inget ”window of opportunity”, men likafullt kan det finnas anledning att biståndet medverkar i sökandet efter den rätta förändringsstrategin.

Göran Anderssons ”kringgående rörelse...” i Vietnam (se rutan) är ett exempel på detta.

En kringgående rörelse var nödvändig... (Berättat av Göran Andersson)

När jag anlände till Vietnam i början av 1997 fanns det i projektdokumentet en komponent om ”bemanning”. Frågan gällde hur man ska bestämma hur många anställda som ska finnas i ministerier, provinser etcetera.

Den bemanningsmetod som tillämpades byggde på ett kvottänkande som ju är vanligt i det kommunistiska systemet. Provinserna tilldelades anställda i förhållande till folkmängden. I praktiken tillkom sedan en förhandlingsprocess som gav utdelning åt vissa men inte åt andra.

Reglerna beskrevs som ovetenskapliga och godtyckliga. Till bilden hör också att de administrativa anslagen bestämdes genom att multiplicera antalet anställda med en standardkostnad. Bemanningemetoden skapade därmed starka incitament att öka antalet anställda eftersom varje anställd även om denne inte utförde något produktivt arbete ändå bidrog till att man fick mer pengar till löpande utgifter.

Vad var det då man ville ha hjälp med? Jo, man ville utarbeta ett nytt ”vetenskapligt” system för att bestämma bemanningen. Det man hade i tankarna var att bygga på med ytterligare ett antal faktorer som till exempel geografins inverkan, infrastrukturens utbyggnad och så vidare.

Vad man däremot inte hade med i ekvationen var arbetsvolym, output, kvalitet, service-nivå. När jag förde in sådana aspekter blev diskussionen mycket förvirrad och vi slutade våra möten utan att komma någon vart.

Det var omöjligt för mig att gå deras väg, men jag lyckades utan att kapa kommunikationen få till stånd ett antal fältstudier i några provinser. Det blev som en slags kringgående rörelse som i sin tur ledde till att vi kunde utveckla en kurs i bemanningsfrågor som byggde på det för oss självklara att man dimensionerar organisationen efter den output som skall presteras och den arbetsvolym som detta kräver. Arbetet med kvot-systemet stannade av, men vi, det vill säga projektet med en bra vietnamesisk projektledare, fortsatte sprida vårt synsätt genom kurser och kontakter med provinser.

Tiden verkade för oss och efter några år beslutade regeringen, efter direktiv från partiet, om så kallad ”downsizing” av statsförvaltningen. Decentraliseringsfrågorna började samtidigt komma upp på bordet och då var det definitivt klart att kvotsystemet inte hade någon framtid. Intresset ökade för vårt tänkande och det blev möjligt att gå ut i vissa provinser och göra konkreta bemanningsstudier. Läget idag är att en provins gått vidare med vår ansats och att den betraktas som framtidsmodell.

Andra utvecklingstrender i samhället drar samtidigt åt samma håll. Rambudgetar har börjat införas i administrativ verksamhet, ganska starkt styrda men ändå. Det innebär att verksamhet, pengar och personal börjar kopplas ihop i något som kan ses som ett embryo till verksamhetsplanering.

Man kanske kan säga i detta fall att ministeriets tjänstemän hade en önskan att förbättra, men utan att det skulle innebära någon förändring för dem själva annat än färre konflikter med och färre klagomål från ministerier och provinser på felaktig bemanning. De ville inte rucka på sin maktposition och de hade svårt att se vilken nytta de själva skulle ha av att lämna kvottänkandet för något nytt.

Självfallet var det riskfyllt att inte ställa upp på den återvändsgränd som ministeriets experter var på väg in i. Vår strategi kunde ha misslyckats om inte nya omständigheter tillkommit som gjorde att vårt angreppssätt vann terräng.

Analyserar vi det här exemplet ur vietnamesernas perspektiv, representerar det ett sökande efter nya sätt att arbeta. Ministeriets tjänstemän visste redan 1997 att man måste ändra, men inte hur. I sökandet efter lösningar var de i förstone inte beredda att ompröva det ”kvottänkande” som dels gav dem själva maktpositioner, dels var ett synsätt som inte bara gällde bemanningsfrågorna utan en central utgångspunkt också på flera andra områden inom statsförvaltningen.

Görans kringgående rörelse gav möjlighet att dra in fler människor på olika nivåer som var berörda av det system som behövde förändras. De engagerades i en process av kunskapsutveckling, inriktad på att lära sig mer om möjliga alternativ till det rådande systemet. Därmed skapade man ett tryck underifrån för att tillåta en omprövning av det hindrande kvottänkandet.

Makthavarna skulle antagligen ändå inte ha accepterat detta, om inte kravet på en omprövning av kvottänkandet började komma upp också på andra områden. Det här är troligen något mycket typiskt för institutionell förändring. Olika formella och informella regelsystem hänger ihop med varandra och med bakomliggande värderingar. Förändringar på ett område blir möjligt först när andra institutionella förändringar också börjar ske.

Slutsatsen är att institutionsutveckling ofta innefattar långa perioder av kunskapsutveckling och sökande efter nya lösningar – processer som är svåra eller nästan omöjliga att fånga in som komponenter i projektdokument med tydliga mål uttryckta i resultattermen. En konsekvens av detta är att målen för biståndsinsatserna bör formuleras brett, så att de efterhand kan anpassas till de faktiska förutsättningarna. (Jämför Ronald Pentons fjärde kritiska punkt i rutan på sidan 14.)

Här ovanför har vi beskrivit exemplet som ”Görans kringgående rörelse”. Det förtjänar påpekas att Göran var en del i ett team med en vietnamesisk projektledning. Det i flera avseenden riskfyllda ställningstagandet att driva projektet vidare i denna kringgående rörelse togs av samarbetspartnern.

Kan/bör biståndets aktörer ta egna initiativ?

Vad slags initiativ kan tas av en biståndsaktör – till exempel Sida eller ett konsultföretag – för att skapa nödvändiga förutsättningar för att starta eller påskynda en institutionell förändringsprocess i ett samarbetsland? Göran Andersson gav ett intressant exempel från Tanzania från slutet av 1980-talet, se rutan nästa sida.

”Produktionskedjan blev som en slang full med hål”

(Berättat av Göran Andersson)

Sida hade ända sedan början på 70-talet stött primärskolan i Tanzania. En komponent i detta stöd gällde skolböcker. Den ekonomiska krisen som drabbade Tanzania som värst under 80-talet gjorde att alla system mer eller mindre föll samman.

Krisen innebar bland annat att inköp och tryckning av läroböcker inte längre fungerade. Det system som användes var ett administrerat monopol under utbildningsministeriet. Ministeriet bestämde vilka läroböcker som skulle finnas och vem som skulle författa dem. Förlagsarbetet utfördes av ministeriet i samarbete med det statliga tryckeriföretaget som tryckte och levererade till ministeriets lager där böckerna distribuerades på egna bilar.

Denna kedja var som en slang full med hål. Täcktes ett till, så sprang det läck i ett annat hål. Under några år var Sida upptaget med att hjälpa till att se till att det kom in något i slangen och att sedan täta läckor. Sida fick hjälpa till att importera papper, lim... – ja allt som behövdes.

Trots detta producerades få böcker och än färre nådde ut till eleverna. Nådde böckerna till skolorna kunde rektorn låsa in dem i ett förråd i stället för att dela ut dem i rädsla för att de då skulle förkomma och han bli ställd till svars om inspektionen slog till.

I slutet av 80-talet började centralplaneringstänkandet ifrågasättas. Strukturanpassningsprogram och nyliberalism nådde även Tanzania och man insåg att det inte gick att fortsätta som förut.

I det läget beställde Sida en konsultstudie för att kartlägga och analysera problemen. Vi som gjorde studien pekade på nödvändigheten att hitta ett mer självreglerande och efterfrågestyrt system. Den färdriktning som skisserades innebar att begränsa ministeriets roll i processen, utveckla en förlagsverksamhet, samt flytta pengar från ministeriet till distrikten så att distrikten själva kunde köpa böckerna.

När konsultstudien redovisades innebar den en möjlighet till överblick över bristerna i systemet och bidrog till en gemensam problemuppfattning hos berörda intressenter. Den marknadsorienterade lösning som vi föreslog, förnekades inte heller på ideologisk grund, eftersom ifrågasättandet av centralplaneringstänkandet redan hade börjat spridas i Tanzania. Förståelsen för hur ett nytt system skulle kunna fungera i en framtid var däremot dålig.

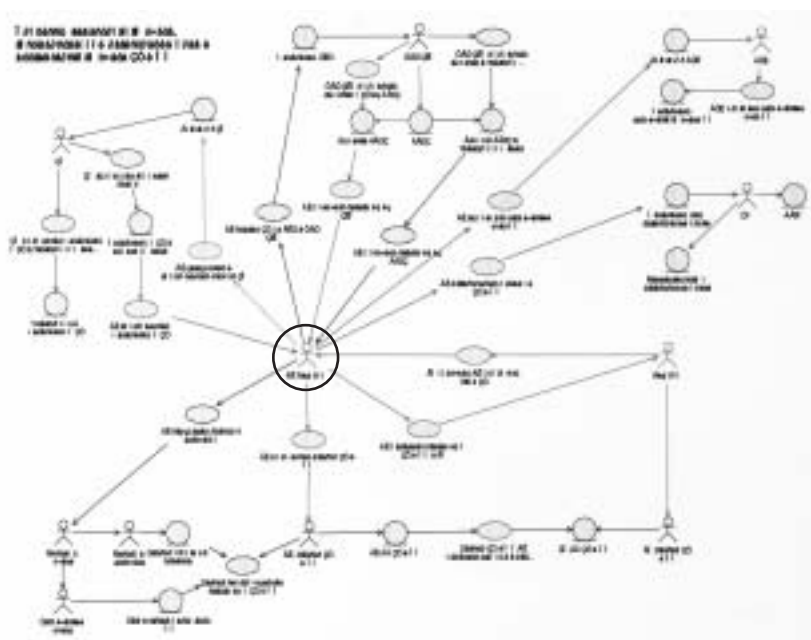
Men eftersom konsultstudien på ett konkret sätt skisserade ett alternativ, gav den möjlighet att idémässigt utveckla en sådan förståelse – vilket i ett senare skede ledde till en omläggning av systemet i den föreslagna riktningen.

När den monopoliserade produktionskedjan blivit som ”en slang full med hål”, var det knappast möjligt för ministeriet att själv hitta vägen till förändring. Man satt fast i ett korrupt system som man själv hade skapat med Sidas stöd. Chefer och tjänstemän i olika positioner fick alla ut personliga fördelar av att behålla det befintliga systemet. Att systemet någonsin skulle kunna reformeras ”inifrån” var orealistiskt. I ett sådant läge är ett initiativ utifrån troligen nödvändigt. Det skulle kunna tas från en överordnad politisk nivå eller myndighet – men också av en biståndsaktör.

Oberoende konsulter kan lyfta fram brister och skissera ett alternativt system utan att det innebär någon personlig risk för dem. När väl ett alternativ finns synliggjort, kan det diskuteras och prövas i en fortsatt dialog. I det här exemplet blev konsultstudien alltså starten på ett genomgripande förändringsarbete från ett administrativt monopol till ett system med inslag av konkurrens och marknadstänkande – ett förändringsarbete som varit framgångsrikt och som fortfarande pågår.

Fredrik Zetterqvist gav ett liknande exempel i sin presentation från Swedesurveys arbete med markrättighets- och lantmäteriåfrågor. Swedesurvey har varit engagerade i Ryssland sedan 1993, de första åren framför allt med utbildning/medvetandegörande i synen på mark- och äganderättsfrågor.

Historiskt har markfrågor i Ryssland byggt på ett perspektiv av statlig kontroll. Detta ändrades formellt i 1993 års konstitution som säkrade principen om privat ägande av mark. En mängd nya lagar avseende markrättigheter har också stiftats. Formellt finns därför idag ett stabilt formellt regelverk som i stort sett åtnjuter befolkningens förtroende. Det är däremot sämre med myndigheternas tillämpning av regelverket.



Den inringade streckgubben symboliserar en person som köpt tomtmark och vill registrera ägarbytet. Han måste då kontakta en mängd myndigheter (= de ovala ringarna) som alla har sina speciella krav på information för att utföra sina uppgifter.

Det finns ett flertal myndigheter – på federal, regional och lokal nivå – som formellt har ansvar/uppgifter att sköta för markregistrering med mera. De har överlappande och otydliga ansvarsområden och det finns inget regelverk för interaktion och informationsutbyte. Fredrik visade en bild (föregående sida) för att illustrera konsekvenserna av detta för den enskilde som till exempel vill registrera ett ägarbyte efter inköp av tomtmark. En mängd instanser måste kontaktas och det kan ta flera år av idogt arbete att trassla sig igenom de många procedurer som krävs. En konsekvens av detta är att det bildats ett antal privata företag, så kallade one-stop-shops, som erbjuder sig att sköta allt fotarbete i kontakterna med myndigheterna. Det är attraktivt för den som kan betala, men har fått effekten att man har institutionaliserat den korrup­tion som brett ut sig mer och mer. Det privata företaget tar alltså ut en avgift för sina tjänster och en del av denna avgift används för att betala tjänstemän på myndigheterna.

Det här förhållandet hade inte gått att utmana inom ramen för det samarbete med ryska lantmäteriet som Swedesurvey medverkat i sedan 1993. Hur skulle man hantera det, var en av huvudfrågorna när man 2001 diskuterade en fortsättning av sitt engagemang i Ryssland. Jo, man tog kontakt med ett FN-sekretariat (Committee on Human Settlement inom Economic Commission for Europe) och bad om hjälp med en oberoende studie av ryska fastighetssektorn med syfte att sedan föra fram rapporten till högsta politiska instans, det vill säga president Putin. Rapporten fick ett enormt genomslag och kom att påverka innehållet i den förvaltningsreform som Putin presenterade i början av 2004. FN-rapporten gav också de argument som behövdes för att skapa en projektorganisation för Swedesurveys fortsatta arbete i Ryssland, inriktat på att upprätta ett nytt regelverk mellan berörda myndigheter och andra aktörer – med syfte att riva barriärer och att stoppa systemet med one-stop-shops.

Poängen med båda de här exemplen är att biståndets aktörer kan ta initiativ som kan bryta upp låsta positioner och därmed skapa de förutsättningar som inhemska förändringsagenter kan behöva för att driva processen vidare. I första hand handlar det kanske om att lyfta till ytan förhållanden som är kända, men som inte kan formuleras öppet av de inhemska aktörerna. Det kan för övrigt hävdas att detta till och med är ett ansvar som biståndets aktörer tagit på sig, när man – som i de här båda exemplen – redan har etablerat partnerskap inom en sektor i ett samarbetsland.

Ari Kokko tog upp motsvarande tanke när han formulerade sina personliga erfarenheter från 14 års medverkan i forskningsinsatser avseende ekonomiska reformer i Vietnam: *Vi som kommer utifrån kan spela en viktig roll för att sätta press på det befintliga systemet. I diskussioner kan vi föra fram sådant som våra samarbetspartners av olika skäl – maktrelationer, gruppnormer etcetera – inte kan ta upp. Och vi kan därmed initiera och legitimera en kritisk diskussion kring alternativa system och tankar.*

Om vi alltså konstaterar att biståndsaktörerna kan ha rätt – och ibland ett ansvar – att ta initiativ för att starta/påskynda institutionella förändrings-

processer, väcks nya frågor, bland andra: Under vilka omständigheter kan det göras på ett framgångsrikt sätt? Det gemensamma i de exempel som hittills nämnts är att oberoende konsulter kan ges rollen att lyfta fram ”obekväma fakta” som sedan kan bidra till att skapa en gemensam problemuppfattning hos berörda intressenter. Ett kompletterande och annorlunda exempel ges i nästa avsnitt.

Internationella mötesplatser

En annan form av initiativ för att så småningom öppna ett ”window of opportunity” är att skapa internationella mötesplatser där deltagare från olika länder får möjlighet att ta del av andras idéer och erfarenheter – och stärkas i sin tro på att förändring är möjlig och angelägen. Flera av Sidas internationella utbildningsprogram (ITP)⁵ har på senare år utvecklats till sådana mötesplatser. Tidigare var utbildningarna framför allt inriktade på att förmedla kunskaper på områden där svenska lösningar visat sig framgångsrika. Idag utformas utbildningsprogrammen mer och mer så att deltagare från olika länder kan jämföra erfarenheter och hjälpa varandra att se förändringsstrategier utifrån förhållandena i hemmamiljön.

Raoul Wallenberginstitutet (RWI) har i många år arbetat med ITP-utbildningar om mänskliga rättigheter. RWI genomför dessutom uppdrag i flera utvecklingsländer inriktade på att stärka mänskliga rättigheter i rättsväsendet. *Rolf Ring* berättar att: *utbildningarna har varit en av RWI:s strategier för att kunna ”få tillräde” till slutna organisationer som polis, kriminalvård och åklagarväsendet. Om vi lyckas intressera flera befattningshavare från samma land/organisation, så kan det bidra till att skapa en kritisk massa av potentiella förändringsagenter. Det är ofta så att gamla kursdeltagare har blivit viktiga resurspersoner i våra projekt för medvetandegörande och förändring inom till exempel kriminalvården eller polisen i ett visst land.*

Ett exempel på detta är RWIs medverkan att bistå den sydafrikanska polisen i förändringsarbetet under 1990-talet. Under apartheid var den sydafrikanska polisen en viktig del av regimen repressiva maskineri. I stort sett alla polisens resurser användes till att upprätthålla lag och ordning för 15% av befolkningen, alltså de vita. Efter ANC:s maktövertagande krävdes ett omtag i synen på hur polisen skulle utföra sina uppgifter, samtidigt som man måste försöka bygga upp ett förtroende hos den stora majoritet av sydafrikaner som man tidigare förtryckt. Det krävdes ett omfattande arbete för att förändra de polisiära regelverken så att de skulle stämma överens med den nya sydafrikanska konstitutionen – baserad på mänskliga rättigheter och demokratiska värderingar.

Rolf konstaterar att RWI:s kursdeltagare fick viktiga roller i detta arbete – både på central och provinsial nivå. Det gällde både i arbetet med formella regler och i informella diskussioner poliser emellan i syfte att utveckla en

⁵ ITP – International Training Programmes

”corporate policy” inom polisorganisationen. En vanligt förekommande uppfattning bland poliser – i Sydafrika och i andra länder – är att mänskliga rättigheter är enbart rättigheter för ”kriminella”. Därför inriktas diskussionerna på RWI:s kurser på hur en ”professionell” polis arbetar och att detta i själva verket innebär att man utför sitt arbete med bibehållen respekt för de mänskliga rättigheterna. Med denna grund har alltså RWI:s kursdeltagare kunnat vara pådrivande för att påverka både informella och formella regelverk inom Sydafrikapolisen – så att man nu i ökande grad respekterar mänskliga rättigheter. Utbildningarna har förstås bara varit bidragande – men de har kunnat få betydelse i Sydafrikafallet därför att det också funnits andra faktorer som verkat i samma riktning: ett mycket starkt politiskt tryck (såväl inhemskt som internationellt), en ny rättslig grund i form av den nya sydafrikanska konstitutionen, samt ett antal nyrekryterade poliser utan belastning från apartheidtidens polisnormer.

Regler/normer är laddade med värderingar

Diskussionerna om ”window of opportunity” öppnade också för en viktig fråga om makt och värderingar. Några av seminariedeltagarna formulerade ett varningens ord, ungefär så här: *Bakom begreppet ”window of opportunity” finns en föreställning om att vår västerländska definition av problemet är den rätta, och att vår idé om hur problemet ska åtgärdas är den rätta. Baserat på en sådan ”analys” söker vi rätt förutsättningar för att kunna sätta in åtgärderna. Alltså, vi ger oss själva tolkningsföreträde utifrån den maktposition vi har som finansier. Sedan anstränger vi oss att ”medvetandegöra” våra samarbetspartners – alltså att förmå dem att ta till sig och förstå vårt sätt att se på problemet. Men i den processen borde vi också ställa oss frågor av det här slaget: Hur tänker våra partners? Hur ser de på det här? Är deras problembild relevant utifrån deras verklighet?*

En sådan mer ödmjuk hållning poängterades starkt av *Karl-Erik Lundgren* i hans presentation, som utgick från Svenska missionsrådets analys och tänkande i de här frågorna. Karl-Erik betonade bland annat att en världsbild möter en annan när vi ger stöd till institutionsutveckling i ett samarbetsland. En central del av biståndet är själva mötet. Avgörande för ett positivt utbyte är att parterna förstår varandras världsbilder. Sverige är inte ”normen” som alla andra bör eftersträva.

Det är viktigt, menade Karl-Erik, att inse att regler och normer aldrig är neutrala – de är i stället laddade med värderingar: *Lagar/direktiv/förordningar formas och färgas av de värderingar som ”regelstiftarna” omfattar, men också av de värderingar som är rådande i samhället. Det här innebär en ömsesidig påverkan som förutsätter att vi bör sträva efter att tala öppet om värderingar. Vi måste också våga ta in den andliga dimensionen i samtalet. Sidans hållning att religion är en privatsak, som inte har med samhällsutveckling att göra, är därmed ett hinder för utveckling!*

För att en organisation konstruktivt ska kunna delta i utvecklingssamarbetet är det nödvändigt, menar Svenska missionsrådet, att göra sig medveten om vilken

förändringsteori man använder sig av och vilken värdegrund den bygger på. Det behövs för att bättre kunna lösa arbetsuppgifterna i vardagen, men också för att kunna samtala med sina samarbetspartners om de förändringsprocesser man medverkar i.

Mot den bakgrunden ställde Karl-Erik frågor till Sida: *Vilken förändringsteori styr Sidas agerande? Hur beskriver Sida sin värdegrund?*

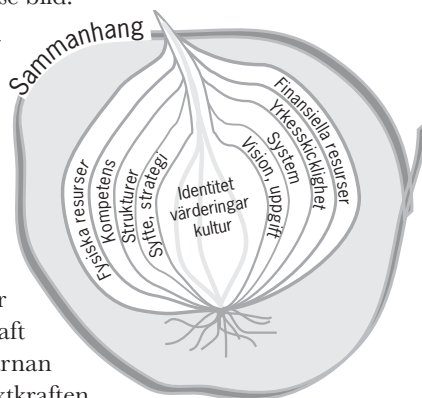
På juniseminarieret fanns ett 15-tal Sida-anställda. Deras svar på Karl-Eriks fråga visar att det åtminstone inte är tydligt hur Sida som organisation ställer sig. FN-konventionerna om mänskliga rättigheter nämndes som den värdegrund som Sida lutar sig mot. Policyn för kapacitetsutveckling nämndes som det styrdokument som bäst beskriver Sidas perspektiv på förändringsprocesser och hur de kan stödjas. Men är detta tillräckligt?

Vad som poängterades på seminariet var att alla organisationer som arbetar med förändringsarbete behöver göra sig medveten om sin värdegrund och försäkra sig om att den delas av sina anställda. Värdegrunden bör följa med de anställda i deras arbetssätt och avspeglas i hur man förhåller sig till de människor man möter. Om man är tydlig med sina egna värderingar så är det också lättare att respektera andras.

”Relationer är viktigare än mål!”

Under seminariet användes olika metaforer i de olika presentationerna för att förtydliga och spetsa till argumentationen. Löken är en vanlig metafor och Karl-Erik Lundgren använde sig av den när han beskrev sin och Svenska missionsrådets syn på organisationer, se bild.

Om en organisation symboliseras av en lök, så består de yttre lagren av fysiska resurser, personalens kompetens, system och strukturer, och så vidare. Längst in, i kärnan, finns organisationens identitet, värderingar och kultur. Poängen är, menar Svenska missionsrådet, att alla lagren är viktiga och nödvändiga, men det är i kärnan som organisationens livskraft finns samlad. Och det är inifrån kärnan som organisationen utvecklas. Växtkraften kommer inifrån!



Drivkraften/energin för förändring kommer inifrån. Den kraften kan påverkas i samspelet med omgivningen. Detta gäller både människor och organisationer och det är särskilt viktigt för förändring av normer och värderingar. Därför är dialogen en viktig förutsättning för en hållbar institutionsutveckling. Det måste finnas utrymme för samtal – både uppåt och nedåt i de

hierarkier som berörs – så att relationer skapas/fördjupas och människors egna inre drivkrafter kan mobiliseras. Karl-Erik formulerade därför en slutsats att *relationer är viktigare än mål!*

Relationernas betydelse betonades återkommande i diskussionerna under seminariet. Ord som *trovärdighet, förtroende, tillit, kontinuitet* och *närhet* är centrala när man försöker fånga in vad som betyder mest i de biståndsinsatser som visat sig fungera väl.

Att försöka förstå

Allmänt sett brukar *lyssnandet* lyftas fram som ett centralt förhållningssätt för biståndsarbeters möjligheter att lyckas. Samma tanke återkom ofta i seminariediskussionerna. *Förståelse* är en avgörande förutsättning om en biståndsinsats på ett framgångsrikt sätt ska kunna bidra till en institutionell förändring i ett samarbetsland.

Vad är det man ska förstå? Jo, det krävs förståelse av den ”institutionella kontexten” i det speciella fallet, det vill säga de komplexa sambanden mellan regler på olika nivåer och mellan formella och informella regler. Och det krävs också förståelse för hur samarbetspartnern tänker, vad man egentligen menar när man säger något.

Det här är viktigt inte bara för att hantera biståndsinsatser som är direkt riktade mot institutionell förändring. Det är ju så att – oavsett vad slags utvecklingsmål en viss insats handlar om – sätter det institutionella sammanhanget en ram för vad som är möjligt och inte. Göran Andersson konstaterade i sin presentation att: *det som initierar utvecklingsarbete sällan formuleras som problem med regelverket. Det är i stället ”verkliga” problem som på ett eller annat sätt drabbar människor – som sjukdomar, brist på skolböcker, budgetmedel som inte når användaren eller som används för annat än avsett ändamål, frånvaro från arbetsplatsen, jorderosion som omöjliggör försörjning och så vidare. Men när man börjar nysta i dessa problem är det ofta så att institutionella frågor anmäler sig.*

Brister i institutionella förhållanden utgör ofta hinder som innebär att andra – mer direkta – utvecklingsåtgärder blir verkningslösa. Minns exemplet med skolböcker i Tanzania! I den dialog som förs med samarbetsländerna om nya biståndsinsatser är det alltså av stor betydelse att komma bakom de omedelbara problembeskrivningarna, så att också bakomliggande institutionella förhållanden analyseras. Hur kan man göra det? Ett försök att sammanfatta de tankar som fördes fram i diskussionerna, omfattar de här punkterna:

- Den förståelse som krävs kan aldrig läsas in i rapporter och böcker – även om det kan vara viktigt. Avgörande är närvaron i landet (fysiskt och mentalt) och att delta i kontinuerliga samtal över lång tid.
- Som gäster i deras land kan vi aldrig påstå att vi förstår deras land bättre än de själva. Men i ansträngningarna att förstå, kan vi bidra med erfarenheter från andra länder och därmed erbjuda alternativa perspektiv.

- För att kunna föra de samtal som krävs, är det nödvändigt att etablera personliga relationer, vilket förutsätter att man rör sig ”beyond the call of duty”, alltså också utöver kontorstid.

Val av samarbetspartner en central fråga

Med den betoning av dialogens och relationernas betydelse som markerades i seminariediskussionerna, blir valet av samarbetspartner något centralt. Ari Kokko formulerade sig så här i sin presentation baserad på erfarenheter avseende forskningsinsatser om ekonomiska reformer i Vietnam:

- *Man kan aldrig förhålla sig till något så abstrakt som en stat eller ett samhällssystem. I det konkreta arbetet kan man inte ”stödja en stat i dess institutionella utveckling”. Ägarskapet måste bäras av någon/några som är beredda att ta ansvar, och vår relation till dem måste bygga på ömsesidigt förtroende.*
- *Det är otroligt viktigt med rätt samarbetspartner – som står för den lokala drivkraften, som kan sätta upp mål, som kan agera, som vågar ta risker, som kan göra sig hörd i sitt lokala sammanhang. Det räcker inte att man vill göra karriär eller att man anpassar sig till de villkor som biståndsgivaren ställer. Ska man på allvar kunna vara drivande i en institutionell förändring i sitt eget samhälle krävs ett genuint intresse för frågan.*

Är den här frågan så viktig att ett projekt inte ska fullföljas om man inte hittar en samarbetspartner som svarar mot kraven? Ja, menade Ari, Handelshögskolan bedömer frågan så viktig att man nu kräver att själv välja samarbetspartner för de olika projekt som kan vara aktuella. Så långt ville inte alla konsulter på seminariet gå. Några menade i stället att Handelshögskolans hållning kanske kan drivas av en framgångsrik aktör inom forskningsområdet, men den kan knappast hävdas som en generell princip för insatser avseende institutionsutveckling. Flera av de exempel som presenterades under juni-seminariet visar ju i stället att sökandet efter en framgångsrik väg kan vara viktiga förberedande steg för en framgångsrik institutionell förändring – samtidigt som ett nära samarbete kan utvecklas med en eller flera partners.

För Sida/Sverige som biståndsfinansiär är det här en komplicerad fråga som hör ihop med vilken innebörd man vill ge det lokala ägarskapet. Kan Sida aktivt markera att man vill samarbeta med vissa partners, nämligen de som man uppfattar som ”förändringsagenter” och ta avstånd från dem som man uppfattar som ”reformmotståndare”? Och hur väljer man samarbetspartner när den institutionsutveckling som man vill stödja berör flera olika organisationer? Denna senare frågan behandlas i nästa avsnitt.

Berörda intressenter måste engageras

En svårighet när man ska arbeta med institutionsutveckling är att regelverken för det mesta berör ett system av organisationer. I sådana situationer kan det vara hindrande om ägarskapet av projektet knyts till en av de organisatio-

ner som ingår i systemet. Samtidigt är det angeläget att det finns en tydlig projektägare i samarbetslandet. I det exempel som Fredrik Zetterquist berättade om (se sidan 21) hade det varit en brist i den första projektfasen att Swedesurveys uppdrag knutits enbart till ryska lantmäteriet. I den andra fasen från och med 2002 skrevs ett gemensamt kontrakt med såväl lantmäteriet som inskrivnings- och skattemyndigheten. Därmed har man förhoppningen att det nu ska gå att bearbeta de regelfrågor, som berör samspelet mellan dessa tre stora myndigheter, men också de andra mindre enheter som har roller i sammanhanget.

Ett annat exempel på hur man kan hantera intressentfrågan gavs av *Lill Lundgren* när hon i sin presentation beskrev Ramböll Naturas arbete att stödja uppbyggnaden av en miljömyndighet i Laos, STEA (Science, Technology and Environment Agency). STEA bildades 1999 som en enhet inom Prime Minister's Office. Det svenska stödet handlar inte bara om att stärka myndigheten, utan att framför allt få in ett miljötänkande i statsförvaltningen som helhet och dessutom stärka miljömedvetenheten hos den laotiska allmänheten. Det fanns redan en ny lagstiftning – nu gällde det att utforma tillämpningsregler och att påverka myndigheter, företag och allmänhet att förstå, respektera och följa det nya regelverket.

Det är ju frågor som många andra intressenter också har synpunkter på. De närmast berörda intressenterna var ett antal ministerier, partiets mass-

organisationer, samt munkarna som i Laos har stor betydelse, se bilden.

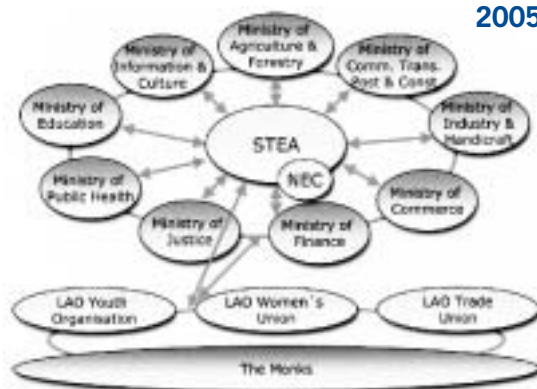
2001



STEA möttes av stort misstroende från flera av de andra intressenterna – kanske framför allt från jordbruksministeriet, som ansåg sig vara kunnigare och bättre skickade att driva de här frågorna.

Vilka strategier valde man för att göra de här intressenterna aktiva och medansvariga i projektet? En väg var att bilda arbetsgrupper kring olika teman, med representanter från de intressenter som är relevanta för just det temat. En sådan arbetsgrupp bildades till exempel på temat utbildning och information, vilket fungerade utmärkt – arbetsgruppen tog sig an uppgiften och hittade bra samarbetsformer som troligen också lett till att riva en del barriärer mellan organisationerna – gruppen har haft betydelse för att förändra informella regler i samspelet mellan intressenterna.

Det gick däremot inte lika lätt när projektet skulle bilda en arbetsgrupp på temat miljökonsekvensbedömningar, MKB. Tanken var att gruppen skulle ta en roll för att höja kvalitén på MKB-tillämpningen och framför allt se till att de MKB:n som görs, också ges inflytande i beslutsprocesserna. Men det tog lång tid att etablera gruppen och Lill menade att orsaken hade med makt att göra – en seriös tillämpning av miljökonsekvensbedömningar kan få stor betydelse för investeringar i samhället, och det fanns inflytelserika personer som agerade bakom kulisserna för att gruppen inte skulle få någon auktoritet.



För MKB-frågan och liknande frågor krävdes en kompletterande ansats för att skapa medvetenhet och engagemang. Det man valde var ”högnivå-konferenser”, till vilka man försökte identifiera och engagera nyckelpersoner med hög status. Den ansatsen har varit framgångsrik och har idag lett till bildandet av NEC, National Environment Committee, med vice premiärministern som ordförande. Jordbruksministern är vice ordförande och flera andra sektorministrar är medlemmar. Bilden ovan illustrerar intressentsituationen idag med ett starkare och mer integrerat STEA, uppstöttat av NEC.

Den här frågan – att hitta arbetssätt som på ett positivt sätt engagerar alla berörda intressenter – är allt mer angelägen, konstaterades i den efterföljande diskussionen. Det är ju så att biståndet allt mer inriktas på områden som är multisektoriella. Det är typiskt för miljöfrågor, men det gäller också till exempel barn- och ungdomsfrågor, trafiksäkerhet, aids-prevention och många andra aktuella områden.

Yttre tryck kan också vara effektivt

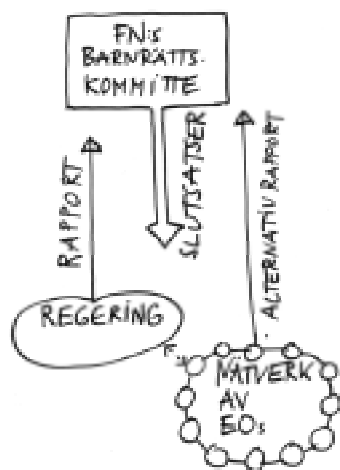
Växtkraften kommer inifrån – det är en tes som gäller både människor och organisationer. Den egna viljan till förändring är avgörande. Om detta var vi alla överens på seminariet. Samtidigt var vi också överens om – paradoxalt nog – att omvärldsfaktorerna också är betydelsefulla. Lill Lundgren menade till exempel att det yttre trycket på Laos – bland annat genom deltagandet i ASEAN, diskussionerna inom WTO, de olika givarnas argumentation – har varit viktigt för den positiva förändringsprocessen inom STEA och relationerna med andra ministerier (se föregående avsnitt). Särskilt betydelsefulla i

det sammanhanget är de internationella och regionala miljökonventioner som Laos skrivit på och som man nu försöker efterleva.

Trycket från omvärlden på Laos i miljöfrågor kan ses som ett exempel på internationell maktutövning. Starka aktörer, både nationer och organisationer, ställer villkor – mer eller mindre uttalat – för fortsatt samarbete och fortsatt ekonomiskt stöd. Den här formen av internationellt tryck på institutionella förändringar i våra samarbetsländer har ökat de senaste åren, eller kanske snarare, trycket har mer och mer harmoniserats genom samordning givare emellan och genom villkor som ställs av olika internationella organ. Ur det svenska biståndets perspektiv är det här ibland till stöd för våra strävanden, till exempel när det gäller miljömedvetande i Laos. Men på seminariet formulerades också en del varningar. Hur påverkas till exempel våra insatser för att bekämpa hiv/aids av att kondomer motarbetas av katolska kyrkan? Hur påverkas våra insatser för sexuell och reproduktiv hälsa av USAs ansträngningar att förhindra preventivmedelrådgivning och sexualundervisning för tonåringar? Det internationella yttre trycket går ibland i linje med det svenska biståndets värderingar, ibland går det oss emot.

*Alfhild Petré*n gav i sin presentation ett exempel på en något annorlunda form av yttre tryck, där inhemska organisationer kan använda internationellt accepterade regelverk som en hävstång för att driva på institutionella förändringar, nationellt och lokalt.

Alfhild exemplifierade med utgångspunkt från det regelverk som finns etablerat runt FN:s barnkonvention. Den antogs 1989 och har ratificerats av alla länder utom USA och Somalia. I och med ratificeringen anslöt sig också länderna till den mekanism som FN skapat för att granska hur regeringarna respekterar och tillämpar konventionen. En Barnrättskommitté har inrättats och till den ska regeringarna rapportera, först två år efter ratificeringen och sedan vart femte år. Barnrättskommittén granskar varje rapport och ger tillbaka sina slutsatser och rekommendationer till respektive regering. Förväntan är att nästa regeringsrapport, fem år senare, ska beskriva hur man hanterat de här rekommendationerna.



Så här långt kan det här uppfattas som något ganska formalistiskt och ytligt, men det intressanta är att Barnrättskommittén också tar in alternativrapporter från enskilda organisationer (EO:s) i respektive land. Processen att förbereda sådana alternativrapporter har utvecklat nätverk av organisationer med

engagemang för barnfrågor. Processen har också stärkt många av de här organisationerna i deras ”advocacy-roll” genom att de har tvingats dra slutsatser från sin praktik och rikta slutsatserna som krav till den politiska nivån. Arbetet med alternativrapporterna har alltså bidragit till att stärka civila samhället i länderna.

Genom att barnrättskommitténs slutsatser/rekommendationer är offentliga blir de ett stöd för EO-nätverken, som kan använda dem i sitt påverkansarbete. Det har ökat trycket på regeringarna och det har dessutom i en del fall ökat samarbetet mellan staten och de enskilda organisationerna.

Uppföljningssystemet i sig – med regeringsrapporter, alternativrapporter och barnrättskommitténs granskning och rekommendationer – leder dessutom till att frilägga/tydliggöra de institutionella förhållandena avseende barns rättigheter – alltså regelverk och ansvarsfördelning i statsförvaltningen. Det är frågor som annars ofta är otydliga för de människor som engagerar sig för att barn ska få det bättre. Men i och med att regler och ansvar tydliggörs, ökar möjligheterna att utkräva ansvar och/eller att kräva förändringar.

3 Analys och slutsatser⁶

Erfarenheterna avser vissa former av institutionell förändring

Finns det generella slutsatser om institutionell förändring som kan dras från de erfarenheter som redovisades på juniseminarier? Jo, men låt oss först konstatera några begränsningar:

- De konsulter som medverkade på seminariet hade *erfarenheter framför allt från olika former av projektbistånd*. Konsulterfarenheter i samband med olika programansatser i biståndet togs inte upp. Däremot togs programansatser i biståndet ofta upp i diskussionerna mot bakgrund av att de idag utgör en ökande del av det svenska biståndet till exempel i form av budgetstöd eller sektorprogramstöd. Med programansats⁷ menar man (a) en bred sammanhållen ansats till reformarbete (till exempel inom ramen för landets strategi för fattigdomsbekämpning), eller (b) processen för samarbete vid planering och genomförande. Det kan vara samarbete inom staten, mellan stat och kommun, mellan det offentliga och det civila samhället – men också samarbete med och mellan biståndsgivare.

När biståndet mer och mer planeras och kanaliseras som programansatser, innebär det att ramarna/reglerna för samarbetet vidgas i jämförelse med ett mer begränsat projekt. Det kommer att innebära förändringar i möjligheterna att medverka till institutionella förändringar i våra samarbetsländer. Se rutan där några punkter sammanfattats.

Programansatser ger nya förutsättningar, men väcker också nya frågor

- Programstöd har ofta som mål att förbättra förhållandena i en sektor. Det innebär att de institutionella förutsättningarna måste analyseras och bedömas som en del i förberedelserna. Det förutsätter att Sida-handläggare (och eventuella närkonsulter) har kompetens och analysinstrument för den typen av bedömningar. Hur utveckla sådan kapacitet?
- En fördel med programansatser sägs vara att de eliminerar "the proliferation of numerous uncoordinated projects". Det är sant om man ser till finansiering av driftskostnader. Men om till exempel ett budgetstöd ska främja institutionsutveckling måste ansvarigt ministerium formulera och driva sådan verksamhet i någon form, sannolikt då som projekt. Hur kan samarbetsländerna utveckla den kapacitet som behövs för detta?

⁶ Innehållet i det här avsnittet bygger i första hand på de diskussioner som fördes på uppföljningsseminariet i september 2005 (men också på gruppdiskussionerna i juniseminarier).

⁷ Internationellt talar man om "Programme Based Approaches"

Och hur kan man försäkra sig om att dra nytta av lärdomar som utvecklats genom åren av projektbistånd?

- Programansatser innebär vanligtvis att Sida bidrar till en budget tillsammans med andra givare, vilket innebär att Sida/Sverige avstår från egna påverkansmöjligheter på samarbetspartnern/regeringen. Vad innebär det för vilka frågor som behöver analyseras i förberedelserna och under genomförandet? Hur kan institutionsfrågorna hanteras i det sammanhanget?
- De erfarenheter som lyftes fram på seminariet var baserade på *förändringsarbete där svenska konsulter medverkat*. (I konsultbegreppet innefattar vi här inte bara konsultföretag utan också myndigheter och enskilda organisationer.) Svenskt bistånd kan ju bidra till institutionell förändring också på andra sätt, till exempel genom att finansiera aktiviteter som helt genomförs av inhemska organisationer i samarbetslandet. Erfarenheter från sådant förändringsarbete togs inte upp på seminariet.
- Ramen för juniseminarier var satt till institutioner i betydelsen formella och informella regler. Den definitionen skiljer inte på regler på olika nivåer i samhället. I stället ses alla slags regler som institutioner, också till exempel regler inom en viss organisation eller en avgränsad grupp av människor. En konsekvens är att regelförändring inom organisationen/gruppen kan ses som en institutionell förändring.⁸ På seminariet var det emellertid ett tydligt fokus på erfarenheter från institutionell förändring med konsekvenser på samhällsnivå eller för ett system av organisationer – ekonomiska reformer i samhället, ny transportpolitik, miljömedvetenhet hos allmänheten, ”kvotänkande” i statlig personalpolitik, tillämpning av barnkonventionen, etcetera.

Tre nyckelord

Tre nyckelord framstår som centrala vid en genomgång av innehållet i konsulterfarenheterna – *värderingar*, *process* och *komplexitet*. På septemberseminariet togs de här tre nyckelorden till utgångspunkt för diskussioner och analys. Utgångspunkten var de konsulterfarenheter/lärdomar som redovisades på juniseminarier och som har sammanfattats i föregående kapitel.

Diskussionerna under septemberseminariet inriktades på slutsatser för Sida, kring bland annat dessa frågor: Hur giltiga är de lärdomar som redovisats? Arbetar Sida i enlighet med lärdomarna? Vilka hinder finns? Vad behöver vi förstå bättre? (Se också rutan på sidan 7.)

⁸ Ett exempel kan vara när man på kommunnivå i ett samarbetsland arbetar för att utveckla och driva igenom ”by-laws” – egna förordningar – för skötseln av till exempel våtmarker eller särskilt värdefull skogsmark inom det egna geografiska området.

Värderingar

Det är ingen nyhet för någon att biståndet handlar om att främja vissa specifika värderingar. Tidigare fanns de fem biståndsmålen och nu styrs biståndet av ställningstagandena i den nya PGU:n – Politik för Global Utveckling. Men i det vardagliga arbetet formuleras sällan de här värderingarna. Bedömningspromemorior, projektdokument och handlingsplaner domineras i stället av tillsynes tekniska och värdeneutrala överväganden och formuleringar.

När värderingsfrågorna kommer upp, visar sig en osäkerhet hos Sidas anställda och andra aktörer i biståndet. Ett exempel som betonades i seminariediskussionerna är förhållningssättet till det lokala ägarskapet. För många blir det en konflikt mellan att å ena sidan respektera ett lokalt ägarskap och å andra sidan hävda de svenska värderingar som ska genomsyra biståndet. Hur kan den konflikten hanteras vid insatser för institutionell förändring?

Svaret från de båda seminarierna kan sammanfattas så här:

- Avgörande för att förändringar genomförs och blir bestående är att det finns en egen inre drivkraft hos berörda människor/organisationer i samarbetslandet. Ett lokalt ägarskap för institutionella förändringar är alltså centralt.
- Biståndets aktörer har rätt att ta initiativ för att ”medvetandegöra” och ”utveckla kunskap” hos människor/organisationer i samarbetslandet, men det måste göras i en öppen dialog och med respekt för samarbetslandets egna beslutsprocesser.
- Som en internationell aktör har Sverige ett ansvar att driva sina värderingar och sin politik i olika frågor – mänskliga rättigheter, jämställdhet, hållbar utveckling, etcetera. Därigenom medverkar vi till att skapa ett yttre tryck som i positiva fall får genomslag på biståndsinsatser för institutionell förändring.
- Sida har också ett professionellt ansvar som biståndsaktör att skapa bra förutsättningar för att beslutade insatser kan genomföras framgångsrikt. En viktig del i detta är att försäkra sig om att de förändringsagenter man stöder genom en enskild insats delar de värderingar som utvecklingsarbetet bygger på – nolltolerans för korruption, miljöhänsyn, demokratiskt ledarskap, etcetera.
- I biståndsaktörernas professionella ansvar ingår att lyfta fram i ljuset de brister/motsägelser som finns i regelsystemen, för att därigenom påskynda samarbetslandets egen pågående inre förändringsprocess.

Men värderingsfrågorna handlar inte bara om förhållningssättet till lokalt ägarskap. På juniseminarier konstaterades att *institutioner/regler är laddade med värderingar*. Därför är det angeläget i alla insatser för institutionell förändring att dels klargöra vad slags värderingsförändringar som eftersträvas och dels reda ut om detta ligger i linje med de värderingar som det svenska utveck-

lingssamarbetet ska främja. Det är frågor som hör hemma i dialogen med samarbetspartnern – före, under och efter en insats. På juniseminarieret redovisade Karl-Erik Lundgren erfarenheter från Svenska missionsrådet, som visade hur viktigt det är att man är medveten om både sina egna och organisationens värderingar, för att konstruktivt kunna delta i en sådan dialog.

På septemberseminariet redovisades att samma tanke har anammats av den arbetsgrupp inom Sida som arbetat med att definiera Sidas ”kärnkompetens”. Arbetsgruppen har betonat värdegrunden som en central dimension i kompetensen hos Sidas medarbetare. Utgångspunkten ska tas i PGU:n och andra centrala styrdokument och någon form av gemensamma övningar ska genomföras för att tydliggöra hur Sidas värdegrund ser ut och hur ledning och medarbetare kan omsätta den i vardagen.

Deltagare som varit med om liknande lärandeprocesser i sina organisationer betonade att de upplevts som ett nödvändigt steg för att framgångsrikt kunna arbeta med institutionell förändring. De betonade också att sådana värdegrundsövningar måste tas på allvar om man ska lyckas. Övningarna får inte bli kosmetika så att man till exempel tar hjälp av en konsult som under några timmar leder diskussioner om vad folk tycker, utan att det finns en vilja och beredskap att driva diskussionerna vidare. Frågan om värdegrunden är i stället en ledningsfråga och – hävdades det – måste knytas till en systematisk genomgång av hela norm- och regelsystemet i organisationen.

En annan central värderingsfråga av relevans för institutionell förändring handlar om *utvecklingsyn*. På juniseminarieret var det en påtaglig samstämmighet i de exempel som redovisades, vad gäller en grundläggande syn på institutionsutveckling som en dynamisk process. Mer om detta i nästa avsnitt.

Sammanfattning avseende värderingar:

- ”Regler är laddade med värderingar!” Därför är det angeläget i alla insatser för institutionell förändring att dels klargöra vad slags värderingsförändringar som eftersträvas och dels reda ut om detta ligger i linje med de värderingar som det svenska utvecklingssamarbetet ska främja.
- Ett lokalt ägarskap är avgörande för insatser avseende institutionell förändring. Om det principiellt riktiga i detta behöver vi inte tveka idag. Hur vi i praktiken ska utveckla fungerande samarbetsformer med våra partners – baserat på denna grundtanke om lokalt ägarskap och i sammanhang som karakteriseras av medverkan av många olika givare – är däremot inte självklart. I stället upplever många en konflikt mellan kravet på lokalt ägarskap och statsmakternas krav att svenska biståndsinsatser ska främja vissa värderingar.
- Medvetenhet om den egna organisationens värdegrund är en förutsättning för ett framgångsrikt utvecklingssamarbete avseende institutionell förändring. Om detta fanns en samstämmighet hos seminariedeltagarna. Vad gäller frågorna om vilka åtgärder som krävs på Sida i detta avseende – och hur genomgripande de måste vara – gav seminarierna däremot inga entydiga svar.

Process

Samstämmiga erfarenheter

Ett ord kom igen i alla konsulter presentationer: *process*. Alla konstaterade att institutionell förändring är en dynamisk process som sker stegvis och där de olika stegen inte följer ”logiskt” på varandra. I olika faser krävs tid och utrymme för att söka nya lösningar. Dessa lösningar utvecklas i ett socialt samspel mellan individer, grupper och organisationer där olika intressen och erfarenheter bryts mot varandra. Ett steg på förändringens väg skapar en ny situation som förändrar problembilden vilket kräver ny problemlösning, och så vidare. De lösningar som krävs kan inte hämtas utifrån, utan måste byggas på lokala förutsättningar och lokalt förankrade system.

En särskild problematik har att göra med motstånd mot förändringar. Motståndet finns bland annat hos dem som har något att förlora på att spelreglerna förändras – makt, inkomster, status med mera. Inte sällan är de som gynnas av den rådande ordningen också i en sådan position att de kan förhindra effektiv förändring från att äga rum, till exempel genom att motverka beslut om regelförändring eller se till att nya regler inte genomförs och tillämpas i praktiken.

Tryck utifrån kan vara viktigt just för att minska motståndet hos dem i maktpositioner och därmed bidra till att påskynda institutionella förändringar. Men om förändringarna ska bli hållbara, måste lösningar och vägval växa inifrån.

De här olika faktorerna innebär att det sällan är möjligt att i förväg precisera de resultat som förändringsprocessen ska leda till – även om de övergripande målen kan vara tydliga. En insikt är därför att insatser för institutionell förändring inledningsvis måste formuleras brett vad gäller ramar och förutsättningar. Sedan får de konkreta aktiviteterna anpassas/preciseras efter hand – i samspel med samarbetspartnern och i takt med det lärande som sker och de olika vägval som görs i berörda hierarkier.

För planerade förändringsinsatser krävs ett ”window of opportunity”. Vilken insats som är meningsfull, är beroende av hur ”fönstret” ser ut. Bland de svåra överväganden som biståndsaktörerna har att göra är en bedömning av detta ”fönster”.

En annan insikt är att institutionell förändring tar tid. Det kan gå snabbt och enkelt att – genom yttre tryck och formella beslut – driva igenom förändringar i nya formella lagar/förordningar. Men för att de nya reglerna ska bli ”institutionaliserade” och accepterade av dem som berörs, krävs vanligen att alla intressenter involveras i förändringsprocessen över längre tid. För dem som driver förändringsprocesserna krävs därför uthållighet – och biståndsaktörerna behöver också visa uthållighet i sitt stöd.

Om detta fanns en bred samstämmighet på seminariet. Är den här synen på processororienteringens betydelse giltiga också för andra former av institutionell förändring än de som exemplifierades på juniseminariet? Ja, konstaterade vi. Den är giltig inte bara för institutionell förändring utan också för merparten av all annan kapacitetsutveckling. *Ingemar Gustafsson* (Sida/POM) refererade till DAC:s ”Learning Network on Capacity Development” som det senaste året analyserat och sammanfattat tillgängliga erfarenheter och konstaterar att det finns en *new consensus on capacity development as a necessarily endogenous process of unleashing, strengthening, creating and maintaining capacity over time*⁹. Det är ett ställningstagande som ligger i linje med den syn som redovisades i konsulterfarenheterna.

Samma bedömning ligger till grund för ställningstagandena i Sidas *Manual för kapacitetsutveckling* (2005). Begreppet ”kapacitetsutveckling” används i manualen som ett samlingsbegrepp för *den process som syftar till att förbättra kompetens hos individer och organisationer och för att förändra normer och regelverk*. I manualen betonas att *kapacitetsutveckling växer inifrån. Växandet kan ha stor nytta av att få stimulans utifrån, men kan inte utvecklas av utomstående*. I stället betonas att *det inte finns färdiga lösningar på problemen, utan varje utvecklingsinsats måste utgå från befintlig kapacitet och syfta till att stärka de specifika förutsättningar som finns. Kapacitetsutveckling innebär därmed en stegvis förändring som sällan följer en rakt utstakad väg*.

Inkongruenser i Sidas interna regelverk

Grundtankarna om processororientering dominerar Sidas centrala policydokument. Men i seminariediskussionerna konstaterades att Sidas interna regelverk inte är konsekvent i det här avseendet. Till exempel ställs krav på att beslutsdokument ska precisera de förväntade resultaten innan processen tillåts starta. Konsulter som medverkar i förberedande faser av en förändringsprocess – då förtroende och tillit utvecklas i dialogen – hindras av upphandlingsreglerna att delta i senare faser av förändringsarbetet. Och så vidare. Detta är relevanta krav för vissa typer av insatser, men inte för insatser som syftar till institutionell förändring.

I diskussionerna erkändes detta som ett allvarligt dilemma, se till exempel rutan på nästa sida. Seminariedeltagare med längre perspektiv på biståndet konstaterade att ”detaljstyrningen” har blivit mer påtaglig det senaste decenniet, delvis som en följd av en allmän förändring i svensk statsförvaltning, mot en tydligare resultatstyrning av verksamheten. Inom Sida märks det till exempel på att LFA (Logical Framework Approach) betonas som en generell planeringsmodell. Men flera av de exempel som beskrevs i juniseminariet skulle inte ha kunnat hanteras med LFA-tänkandet, till exempel exemplet om statlig personalpolitik i Vietnam (sidan 18).

⁹ ”Rising to the Challenge of Capacity Development: Learning Lessons and Moving forward”, DAC Network on Governance, 2005.

Hur kan man fatta beslut under osäkerhet?

- Idag betar vi oss som om vi kan förutsäga vad som ska hända, när vi skriver projektdokument och bedömningspromemorior. Verkligheten ser för det mesta annorlunda ut. Men det fina med Sida är trots allt att organisationen är så pass flexibel att vi faktiskt kan anpassa oss till verkligheten när projektet sedan genomförs. Här är det stor skillnad mellan Sida och till exempel Världsbanken som har ett mycket stelare uppföljningssystem. Hos dem är det "Planen" som gäller, punkt.
- Det vore förstås ärligare att utforma projektdokumenterna så att de talar om att vi faktiskt bara till viss del kan förutsäga vad som kommer att ske. Men frågan är hur stor osäkerhet en byråkrati som Sida kan leva med?
- Risker med dagens system på Sida är att anpassningen till verkligheten sker "i smyg". Det är ju något vi gör i samband med uppföljning av pågående projektverksamhet, men erfarenheterna systematiseras inte på ett medvetet sätt. Därför begränsas våra möjligheter att lära av varandra hur vi faktiskt hanterar det här. För till exempel nyanställda handläggare kan det vara svårt att förstå hur Sida fungerar i det här avseendet.
- Ytterst handlar det här om människans förhållande till kaos och ordning. Vi skapar en låtsasordning när vi behöver det, till exempel i samband med beslut om pengar. Det hjälper oss att hantera verklighetens komplexitet som annars kan upplevas alltför kaotisk.

(Sammanfattning av en gruppdiskussion)

En reflektion som gjordes var att Sida har en annan myndighetsroll än flertalet andra ämbetsverk. Sida kan mera ses som en "riskkapitalfinansiär" – åtminstone vad gäller insatser som avser institutionell förändring. Uppdraget är att investera skattebetalarnas pengar på verksamheter där man inte säkert kan säga hur utfallet kommer att bli. Då krävs bland annat att finansiären visar förtroende för dem som anförtros pengar. Om detta erkänns, kan man på ett annat sätt föra en diskussion om hur regler för beslutsunderlag och resultatuppföljning ska tillämpas.

Det förtjänar påpekas att ingen menade att efterkontroll och resultatuppföljning är fel. Den viktiga frågan är i stället hur man kan utforma kontrollkraven utan att de i sig blir hinder för utveckling och lärande.

Metodutveckling behövs

En slutsats som fördes fram i diskussionerna var att mer möda bör läggas ner på att följa upp vad som faktiskt görs med de pengar som anförtros aktörerna, än att i förväg försöka beskriva exakt vad man tror kommer att åstadkommas och fokusera uppföljningen på det. Det innebär en annan tyngdpunkt i synen på kontroll/uppföljning och förutsätter metodutveckling för att ta fram indikatorer och arbetsformer.

Ronald Penton beskrev detta så här, mot bakgrund av sitt arbete på Socialhögskolan i Stockholm: *Vi arbetar i Östeuropa med att bidra till att utveckla myndigheternas syn på socialt arbete. Kärnan i det arbetet handlar om attityder och värderingar. För att följa upp det som sker i de olika delprojekten måste vi bli bättre på att beskriva processen. I praktiken gör vi det idag mest genom att ange de olika aktiviteter som genomförs – till exempel x antal utbildningar med y antal deltagare. Men vi borde bli bättre på att beskriva vad vi gör i institutionella termer. Om det till exempel handlar om samhällets stöd till handikappade barn så kanske våra seminarier bidrar till att man ser på föräldrars roll på ett annorlunda sätt och ger deras insatser större värde – något som i sin tur har betydelse för synen på avvägningen mellan barnhem och andra omsorgsformer. Men hur beskriver man de små stegen i förändringsprocessen? Hur analyserar man vilka fortsatta insatser som är mest angelägna mot bakgrund av det som åstadkommit i inledande etapper (och som kanske redan har kostat flera miljoner av svenska skattebetalares pengar)? Är det till exempel möjligt att utveckla indikatorer för den typen av förändringsprocesser? Kring sådana frågor återstår mycket metodutveckling.*

Vad beror det på att processtänkandet inte ännu genomsyrar Sidas arbetsmetoder för institutionell förändring? Vilka är hindren, egentligen? I seminariediskussionerna var det flera som pekade på att det idag finns ett gap mellan policy och vardagsarbete. Om det är så, är det angeläget att skapa utrymme för omprövande diskussioner i organisationen. Ett sätt är att utgå från de regler/normer som styr handlandet i vardagen och granska dem i ett bredare perspektiv: Vilken utvecklingssyn bygger just den här regeln på? Hur stämmer det överens med Sidas policy?

Två sådana exempel lyftes fram:

- *Korta avtalsperioder.* Idag är det snarare regel än undantag att uppdrag utformas med korta avtalsperioder, vilket leder till att projektarbetet hackas upp och att kontinuiteten förloras, något som är särskilt olyckligt när insatserna avser institutionell förändring. Det är visserligen så att avtalen ofta brukar förlängas – och att Sida har rykte om sig att vara en uthållig finansär – men varför visar man inte allvaret i det genom att utforma de formella avtalen i linje med den övergripande utvecklingssyn vi har?
- *Normen för vad som anses vara effektivt.* Det som går fort och kostar lite pengar anses vara effektivt idag. Men så är det ju inte alltid. Därför måste *effektivitetsbegreppet* breddas så att det stämmer överens med vad vi vet om hur institutionella förändringsprocesser fungerar. För att resultatet ska bli bra och bli varaktigt, måste det få ta tid att växa fram.

Sammanfattning vad gäller processer:

- De lärdomar om processorienteringens betydelse som redovisades på seminarierna, är generellt giltiga för institutionell förändring.
- Sidas interna regelverk för handläggning av insatser avseende institutionell förändring är inte i samklang med denna syn på processorienteringens betydelse.

- Det krävs en förändrad syn på beslutsfattande under osäkerhet, som innebär att mer möda läggs ner på att följa upp vad som faktiskt görs med de pengar som anförtros aktörerna, än att i förväg försöka beskriva exakt vad man tror kommer att åstadkommas och fokusera uppföljningen på det. För detta krävs metodutveckling.

Komplexitet

Varje institutionell förändringsprocess är beroende av förhållandena i andra institutioner, antingen sidoordnade eller högre/lägre i en regelhierarki. Ekonomiska, politiska och sociokulturella regler – såväl formella som informella – samverkar och är sammanlänkade i komplexa system.

De här ömsesidiga sambanden kan vara starka men är ofta svåra att analysera, till exempel när det är inkongruenser i sambanden. En annan svårighet hör ihop med att institutionella förändringsprocesser är ”inbäddade” i ett lands specifika historiska och just institutionella sammanhang. Det innebär till exempel att formella lagar och förordningar ofta måste stå i överensstämmelse med ett samhälles informella sociokulturella regler för att få legitimitet och bli effektiva.

Jämför med dilemmat för svenska biståndsaktörer att utveckla metoder för processorienterade arbetssätt (som diskuterades i föregående avsnitt). EU:s upphandlingsregler, statsmakernas krav på resultatuppföljning, Sidas policy för kapacitetsutveckling, ... – här finns en bristande samstämmighet i regelverken, men bilden är komplex och den som försöker göra en bedömning av vad slags förändringsarbete som krävs, har en svår uppgift. Motsvarande komplexitet finns i våra samarbetsländer.

Vi vet att det är komplexa samband, men...

Den grupp som på septemberseminariet fokuserade på de här frågorna, konstaterade att vi idag är medvetna om att institutionell förändring är komplex, där många faktorer samverkar:

- det finns ofta många olika regelsystem, till exempel ekonomiska, politiska och sociala, som är länkade hierarkiskt och sidledes,
- formella och informella regler samverkar,
- många aktörer är involverade och påverkar processen på olika sätt, en del främjar medan andra motverkar den,
- många organisationer berörs och institutionell förändring äger ofta rum inom organisatoriska system med flera nivåer,
- institutionell förändring fordrar ofta tryck från flera håll: underifrån/inifrån organisationer/förvaltningen/regeringen, samt utifrån/ovanifrån (till exempel internationellt),
- värderingar, idéer och föreställningar spelar in.

Men, konstaterade gruppen i sin redovisning, *vi vet inte hur denna komplexitet ser ut, det vill säga, varken hur dessa alla faktorer, nivåer, aktörer, regler etcetera är länkade till varandra, eller hur de samverkar i den komplexa processen. Vi vet inte heller vilka faktorer som är nödvändiga för institutionell förändring, inte heller vilka som är tillräckliga för det – och därmed inte heller vilka som är viktigast.* Se också rutan nedan, där gruppens slutsatser utvecklas.

Hur mycket kunskap kan vi härbärgera?

Vi behöver lära oss mer om och bättre förstå institutionsutvecklingens komplexitet och process, dels generellt, men särskilt i de specifika situationer/länder där vi verkar. Vi behöver alltså veta mer om de institutionella förhållandena, formella och informella, olika aktörer och deras roller, värderingar och föreställningar etcetera, hur de hänger samman och samverkar i de pågående processerna och så vidare.

Dessutom, framkom det i gruppen, behöver vi försäkra oss om att vi kan få kontinuerliga flöden av viktig information – till exempel från lokal till central nivå – för att hålla oss uppdaterade om pågående förändringar. Det innebär också att vi måste göra klart för oss vad det är för slags information och kunskap vi behöver ta del av.

Men, detta reser frågeställningar:

- Hur mycket kan vi egentligen lära oss om detta? Hur mycket kunskap är det över huvudtaget möjligt för oss att härbärgera och omsätta? Är det möjligt att bearbeta all den information som krävs för att överblicka komplexiteten och försöka förutsäga processen?
- Och hur mycket kunskap är det nödvändigt och rimligt att vi egentligen har, innan vi som biståndsaktörer kan sätta igång att stödja institutionella förändringsprocesser i ett samarbetsland?

(Sammanfattning av en gruppdiskussion)

Som vi konstaterade i föregående avsnitt kommer man aldrig att kunna veta allt i förväg, men hur mycket – och vad – behöver vi veta för att kunna besluta om att påbörja en insats? Alltså: vilken information är avgörande för att bedöma vad slags ”window of opportunity” som finns i en viss situation? Kring den frågan är det angeläget att utveckla praktiska analysmetoder för Sidas fortsatta arbete.

Men, som seminariegruppen konstaterade, den frågan är bara en del av en större problematik: Å ena sidan komplexiteten och de kunskapsbehov den kräver, å den andra sidan det svåra eller eventuellt omöjliga i att härbärgera och processa all denna kunskap. Detta verkar vara en av de mest centrala problemställningarna för Sida och andra biståndsgivare när det gäller att främja institutionella utvecklingsprocesser i våra samarbetsländer.

Detta reser ett antal ytterligare frågeställningar, som skulle behöva preciseras för att klargöra hur Sida ska kunna förhålla sig till och hantera denna problematik. Några sådana frågeställningar lyftes fram i seminariediskussionerna:

- Det tycks som om informella regelverk i praktiken har stor betydelse för utfallet av biståndsinsatserna. Däremot koncentreras arbetet ofta till de formella reglerna – lagstiftning och skrivna förordningar. Men om de informella reglerna inte förändras i takt med de formella, kan tillämpningen fördröjas eller avstanna. Trots den insikten är det sällan så att de informella reglerna analyseras och det finns en stor osäkerhet kring frågan hur de ska beaktas i insatsplaneringen. Här finns stor anledning både att söka mer grundläggande kunskap och att utveckla analysmetoder i Sidas arbete. Jämför resonemanget om reformarbetet i Namibias transportsektor, sidan 16.
- Erfarenheterna idag från pågående projekt är att de ofta växer utåt, eftersom varje enskild verksamhet är beroende av sitt institutionella sammanhang. De förändringar som görs, leder till krav på förändringar utanför den ram som ursprungligen sattes för projektet. När vi till exempel ser på de erfarenhetsexempel som redovisades på juniseminarier, var det i flertalet fall så att biståndsinsatsen hade knutits till en viss organisation som blev ”projektägare”. Med den organisationen som bas, arbetade man för att påverka de institutionella förutsättningarna. Det arbetssättet kan vara problematiskt, eftersom det är angeläget att göra olika intressenter delaktiga i förändringarna. I flera fall visade det sig att man senare i processen fick omdefiniera ramarna för insatsen för att effektivt kunna driva förändringsarbetet. Minns till exempel erfarenheten från Swedesurveys arbete i Ryssland (sidan 21).
- Att skapa arbetsformer som möjliggör att olika intressenter deltar aktivt i processen, både i vägval och i de olika stegen, förutsätter att de komplexa sambanden är kända och att makt- och ansvarsförhållanden är accepterade av parterna. Därför är själva arbetet att klarlägga de komplexa institutionella förhållandena i sig ett steg på vägen mot förändring. Detta var till exempel en viktig slutsats från uppföljningsarbetet med FN:s barnkonvention. I och med att nätverk av civilsamhällets organisationer skapas och att regler och ansvar tydliggörs, ökar möjligheterna att förbättra barns villkor genom att utkräva ansvar och/eller kräva förändringar (se sidan 30).

Ökande krav på dialogkapacitet

Om vi erkänner att institutionell förändring är en dynamisk process – där det lokala ägarskapet är av central betydelse och förståelsen för de komplexa institutionella sambanden är en del av stegen framåt – sätts fokus på biståndsaktörernas dialogkapacitet. Kompetens krävs både med avseende på respektive ämnesområde (ekonomiska reformer, etcetera) och med avseende på metoder för institutions- och organisationsutveckling.

Sidas dialogroll är annorlunda än – och kompletterande till – den roll som kan utövas av konsulterna. Den rollen är viktig därför att det ofta är kvalitén

i Sidas dialog med samarbetsländerna som avgör förutsättningarna för de insatser som konsulterna sedan arbetar med.

Hur upplevs då Sidas dialogkapacitet? Så här svarade Ari Kokko på juni-seminariet: *Ser vi på Sida som organisation så är det den största bristen. Det krävs en dialog om den pågående samhällsutvecklingen i landet, och hur den samspelar med de institutionella förändringar som det svenska biståndet är berörda av. Den dialogen måste föras kontinuerligt och ofta informellt. Jag uppfattar att Sida idag har kapacitet att delta i den dialogen vid speciella tillfällen – när ambassaden förstärks med resurser utifrån – men inte kontinuerligt på den nivå som behövs. Det är en allvarlig brist, därför att den här rollen som dialogpartner blir allt viktigare i ljuset av de förändringar vi kan se av vilka frågor som biståndet idag behöver ta sig an.*

Frågan om dialogkapacitet – och kraven på vad som ska anses vara bra dialog – diskuterades intensivt också på septemberseminariet. I rutan här nedanför sammanfattas en del av detta.

Hur kan vi visa att vi menar allvar den här gången?

- Paris-deklarationen¹⁰ betonar det lokala ägarskapet. Det är egentligen ett genomgripande ställningstagande, som förutsätter att Sida och andra givare ganska radikalt förändrar vår relation med våra samarbetspartners. På Sida har vi sedan länge fört en diskussion om det här, men det är väl ingen tvekan om att vi har långt kvar för att förverkliga åtagandena i Paris. Hos till exempel Världsbanken har nu en process påbörjats som bland annat innebär att de förändrar sitt interna belönings-system så att medarbetarna stimuleras att förbereda insatser med ett tydligt lokalt ägarskap.
- Språkbruket – inkl vårt kroppsspråk – speglar våra värderingar. Det språk som har använts under den senaste 20-årsperioden speglar de värderingar som varit dominerande, nämligen att finansörerna har styrt hur biståndspengarna ska användas.
- Nu ska vi bete oss annorlunda i sak, vilket förutsätter att vi tänker om på ett antal punkter. Men det är inte bara vi som ska ändra oss. Det är ju relationen med våra samarbetspartners som ska bli annorlunda – så att ägarskapet flyttas från oss till dem. Därför måste vi ändra oss i vårt uppträdande så att det blir tydligt för våra samarbetspartners att vi nu menar allvar. Vad kräver det av oss?

(Sammanfattning av en gruppdiskussion)

Dagens bistånd handlar i ökande utsträckning om insatser inom ramen för ett lands program för fattigdomsbekämpning¹¹, om stöd till en hel sektor i samarbete med andra givare, om multisektoriella insatser avsedda att till exempel begränsa effekterna av hiv/aids, etcetera. I ökande utsträckning syftar insatserna till institutionell förändring.

Som Ari hävdar, ställer det här ökande krav på Sidas medarbetare att dels göra strategiska bedömningar baserat på en helhetsanalys av förhållandena i

¹⁰ "Paris Declaration on Aid Effectiveness", High Level Forum, OECD, 2005.

¹¹ PRSP – Poverty Reduction Strategy Program

ett visst institutionellt system, dels föra fram svenska ställningstaganden i en kontinuerlig dialog. Om till exempel stöd till rättsväsendet ingår i Sidas uppdrag för samarbete i ett visst land, kan det stödet kanaliseras på olika sätt och i samarbete med olika partners. De insatser man diskuterar/beslutar måste kunna motiveras i ljuset av de komplexa institutionella sambanden – och man måste vara beredd att ompröva ramar/förutsättningar för enskilda insatser i ljuset av ny kunskap som kommer fram.

Krav på förbättrad dialogkapacitet gäller för Sida, men också för konsulter och andra biståndsaktörer, konstaterades i seminariediskussionerna. Karl-Erik Lundgren menade till exempel att *dialogen, när den är som bäst, kan innehålla ett förhållningssätt där den svenska parten inser/erkänner att jag (min organisation, min kultur, min kompetens) inte har "hela lösningen" på den utmaning/problem som vi står inför. Och att lika lite har samarbetspartnern "hela lösningen" (trots närhet till den lokala situationen, kunskap om kulturen, språkkompetens och så vidare). En äkta dialog skapar något nytt som egentligen ingen av parterna ensam hade kunnat skapa! Dialogen ger möjlighet till en tredje dimension: ett "samtänkande"*.

Sammanfattning avseende komplexitet:

- Vi vet idag att institutionell förändring är komplex: Att det handlar om en hierarki av regler på olika nivåer, att de hänger samman i ett svårfångat mönster, att många olika aktörer/intressenter är berörda, att yttre och inre tryck samspelar, att... Hur de här sambanden bäst kan beskrivas och analyseras i olika faser av insatsplaneringen, vet vi mindre om. Denna problematik verkar vara en av de mest centrala problemställningarna för Sida och andra biståndsgivare när det gäller att främja institutionella utvecklingsprocesser: Å ena sidan komplexiteten och de kunskapsbehov den kräver, å den andra sidan det svåra eller eventuellt omöjliga i att hårbärgera och processa all denna kunskap. Metodutveckling i det avseendet är en angelägen uppgift.
- Ett område där det är extra viktigt att utveckla mer kunskap och bättre analysmetoder avser sambanden mellan formella och informella regelverk.
- De lärdomar som vi idag har tillgång till, handlar i första hand om erfarenheter från insatser där en viss organisation varit "projektägare". Det är en strategi som har inbyggda begränsningar, eftersom det kan vara svårt att involvera alla berörda intressenter på ett aktivt sätt. Erfarenheterna är å andra sidan mer begränsade när det gäller insatser som avser institutionella förändringar inom hela det system av organisationer som berörs.
- Dialogen är den viktigaste arbetsformen för att hantera de komplexa sambanden i institutionella förändringsprocesser. Idag har Sida – liksom flertalet andra biståndsaktörer – brister i sin dialogkapacitet, och kraven ökar hela tiden. Insatser för att öka dialogkapaciteten är därför angelägna.

Bilaga 1

Program för konsultseminarium 9 juni 2005

Formella & informella regelverk/institutioner
– Hur kan vi bidra till att utveckla dem?

Torsdag den 9 juni 2005, Ingenjörshuset i Stockholm

- 08:00–08:30 Kaffebuffé
- 08:30–09:00 Introduktion
- 09:00–10:30 *Pass 1: Erfarenheter från offentlig förvaltning – reformer inom olika sektorer och i olika institutionella sammanhang*
- Nils Bruzelius:
Reformering av Namibias transport- och kommunikationssystem
 - Göran Andersson:
Exempel från Vietnam och Tanzania
– bemanning av statliga myndigheter respektive produktion och distribution av skolböcker
 - Lill Lundgren:
Uppbyggnad av miljöförvaltning i Laos
 - Hela gruppen reflekterar och diskuterar
- 10:30–11:00 Fika
- 11:00–12:30 *Pass 2: Erfarenheter från socialt arbete och mänskliga rättigheter (MR)*
- Ronald Penton:
Från segregering till integrering – utvecklingen av socialt arbete i Litauen och andra länder i före detta Sovjetunionen
 - Alfhild Petrén:
Barnkonventionen – med dess formella ramverk för uppföljning och rapportering – som instrument för att påverka barns villkor i samhället;
Exempel från Rädda Barnens arbete
 - Rolf Ring:
Utbildning, mänskliga rättigheter och institutionsutveckling.
 - Hela gruppen reflekterar och diskuterar

12:30–13:30 Lunch

13:30–15:00 *Pass 3: Påverkan på samhällsliga synsätt och värderingar*

- Karl-Erik Lundgren:
Regler och normer – gissel eller möjlighet?
Erfarenheter från olika insatser för att bygga upp starka aktörer i civila samhället i Afrika
- Ari Kokko:
”Tankesmedjor” för att bidra till bättre förutsättningar för ekonomiska reformer i Vietnam
- Fredrik Zetterquist:
Markrättighets- och lantmäteri-frågor i Ryssland och andra före detta Sovjetrepubliker
- Hela gruppen reflekterar och diskuterar

15:00–15:30 Fika

15:30–16:30 *Gruppvisa samtal*

- Reflektion och slutsatser från de erfarenheter som presenterats
- vilka centrala frågeställningar/teman vill vi lyfta fram inför de utvärderingar som ska genomföras?

16:30–17:00 Avslutning

Deltagarförteckning

Medverkande konsulter:

Göran Andersson, SIPU International (Paris)
Nils Bruzelius, egen konsult (Nils Bruzelius AB, Lund)
Ari Kokko, Handelshögskolan (Stockholm)
Karl-Erik Lundgren, Svenska missionsrådet (Stockholm)
Lill Lundgren, Ramböll/Natura (Stockholm)
Ronald Penton, Socialhögskolan (Stockholm)
Alfhild Petrén, Rädda Barnen (Stockholm)
Fredrik Zetterquist, Swedesurvey (Moskva)

Deltagare från Sida och Utrikesdepartementet:

Hallgerd Dyrssen, DESO/Desa
Thomas Kjellson, DESO/Desa
Ola Carlsson, EUROPA/EECA
Johan Hellstrand, EUROPA/EECA
Mirja Peterson, EUROPA/EECA
Johnny Andersson, INEC/IF
Ervor Edman, INEC/IF
Ingvar Spanne, INEC/IF
Gösta Werner, INEC/IF
Alexandra Wachtmeister, NATUR/Miljö
Lisbeth Bostrand, NATUR/LUV
Eva Lithman, UTV
Mats Hårsmar, UD/EGDI

Seminarieledning:

Gun Eriksson Skoog, Sida/UTV
Lage Bergström, egen konsult

Bilaga 2

Program för uppföljningsseminarium 22 september 2005

Formella & informella regelverk/institutioner
– Hur kan vi bidra till att utveckla dem?

Uppföljningsseminarium om lärdomar från konsulterers erfarenheter
Vad innebär de för Sida?

Torsdag 22 september 2005, 08:30–12:30, Sveavägen 20, La Plata, plan 1

08:15 Kaffe eller te – självservering i Sidans restaurang Kalebass, plan 1

Rekapitulering från förra seminariet (9 juni):

Vad har fungerat respektive inte fungerat, under vilka omständigheter och varför?

08:30 Introduktion

Presentation av lärdomar från konsulterers erfarenheter – summering från förra seminariet på basis av Lage Bergströms rapportutkast

Reflektion och diskussion – i bikupor samt gemensamt

Identifiering av konsekvenser för Sida:

Vilka frågor reser dessa lärdomar och vad innebär de för Sidans arbete?

09:45 Introduktion till gruppsamtal – gruppindelning, val av övergripande temata/frågeställningar

Fika med smörgås – i Sidans restaurang Kalebass

Gruppvisa samtal

Reflektion och diskussion om konsekvenserna av lärdomarna:

1) Hur giltiga är dessa lärdomar? Är de tillräckliga? Om vad behöver vi lära mer?

2) Vet vi egentligen tillräckligt om institutionell förändring i sig?
Vad vet vi – och vad behöver vi förstå bättre?

3) Arbetar Sida i enlighet med dessa lärdomar? Om inte – varför?
Vilka hinder finns – och vad kan vi göra för att hantera dessa hinder? Vad krävs av Sida – vad behöver förändras/utvecklas för att lärdomarna ska kunna tillämpas?

Återrapportering från grupperna och gemensam diskussion

Avslutning

12:30 Valfri lunch på egen bekostnad i restaurang Kalebass, enskilt eller gemensamt

Deltagarförteckning

Medverkande konsulter:

Göran Andersson, SIPU International (Paris)
Karl-Erik Lundgren, Svenska missionsrådet (Stockholm)
Ronald Penton, Socialhögskolan (Stockholm)
Alfhild Petrén, Rädda Barnen (Stockholm)
Helle Qwist-Hoffmann, Ramböll/Natura (Stockholm)
Rolf Ring, Raoul Wallenberg Institutet (Lund)
Agneta Rolfer, egen konsult (f.d. Sida)
Ingvar Spanne, egen konsult (f.d. Sida)
Fredrik Zetterquist, Swedesurvey (Moskva)

Deltagare från Sida och Utrikesdepartementet:

Hallgerd Dyrssen, DESO/Desa
Bo Hammarström, DESO/Desa
Thomas Kjellson, DESO/Desa
Marja Ruohomäki, DESO/Desa
Molly Lien, INEC/AL
Johnny Andersson, INEC/IF
Hans Wettergren, INEC/Marknad
Lisbet Bostrand, NATUR/LUV
Alexandra Wachtmeister, NATUR/Miljö
Ingemar Gustafsson, POM
Ann Stödberg, POM
Tomas Brundin, SEKA/EO
Mats Hårsmar, UD/EGDI

Seminarieledning:

Gun Eriksson Skoog, UTV
Lage Bergström, egen konsult

Sida Studies in Evaluation

- 96/1 *Evaluation and Participation – some lessons.*
Anders Rudqvist, Prudence Woodford-Berger
Department for Evaluation and Internal Audit
- 96/2 *Granskning av resultatanalyserna i Sidas landstrategiarbete.*
Göran Schill
Department for Evaluation and Internal Audit
- 96/3 *Developmental Relief? An Issues Paper and an Annotated Bibliography on Linking Relief and Development.*
Claes Lindahl
Department for Evaluation and Internal Audit
- 96/4 *The Environment and Sida's Evaluations.*
Tom Alberts, Jessica Andersson
Department for Evaluation and Internal Audit
- 97/1 *Using the Evaluation Tool. A survey of conventional wisdom and common practice at Sida.*
Jerker Carlsson, Kim Forss, Karin Metell, Lisa Segnestam, Tove Strömberg
Department for Evaluation and Internal Audit
- 97/2 *Poverty Reduction and Gender Equality. An Assessment of Sida's Country Reports and Evaluations in 1995–96.*
Eva Tobisson, Stefan de Vylder
Secretariat for Policy and Corporate Development.
- 98/1 *The Management of Disaster Relief Evaluations. Lessons from a Sida evaluation of the complex emergency in Cambodia.*
Claes Lindahl
Department for Evaluation and Internal Audit
- 98/2 *Uppföljande studie av Sidas resultatanalyser.*
Göran Schill
Department for Evaluation and Internal Audit
- 98/3 *Evaluating Gender Equality – Policy and Practice. An assessment of Sida's evaluations in 1997–1998.*
Lennart Peck
Department for Evaluation and Internal Audit
- 99/1 *Are Evaluations Useful? Cases from Swedish Development Cooperation.*
Jerker Carlsson, Maria Eriksson-Baaz, Ann Marie Fallenius, Eva Lövgren
Department for Evaluation and Internal Audit
- 99/2 *Managing and Conducting Evaluations. Design study for a Sida evaluation manual.*
Lennart Peck, Stefan Engström
Department for Evaluation and Internal Audit
- 99/3 *Understanding Regional Research Networks in Africa.*
Fredrik Söderbaum
Department for Evaluation and Internal Audit

- 99/4 *Managing the NGO Partnership. An assessment of stakeholder responses to an evaluation of development assistance through Swedish NGOs.*
Claes Lindahl, Elin Björkman, Petra Stark, Sundeep Waslekar, Kjell Öström
Department for Evaluation and Internal Audit
- 00/1 *Gender Equality and Women's Empowerment. A DAC review of agency experiences 1993–1998.*
Prudence Woodford-Berger
Department for Evaluation and Internal Audit
- 00/2 *Sida Documents in a Poverty Perspective. A review of how poverty is addressed in Sida's country strategy papers, assessment memoranda and evaluations.*
Lennart Peck, Charlotta Widmark
Department for Policy and Socio-Economic Analysis
- 00/3 *The Evaluability of Democracy and Human Rights Projects. A logframe-related assessment.*
Derek Poate, Roger Riddell
Department for Evaluation and Internal Audit
- 00/4 *Poverty Reduction, Sustainability and Learning. An evaluability assessment of seven area development projects.*
Anders Rudqvist, Ian Christoplos, Anna Liljelund
Department for Evaluation and Internal Audit
- 00/5 *Ownership in Focus? Discussion paper for a Planned Evaluation.*
Stefan Molund
Department for Evaluation and Internal Audit
- 01/01 *The Management of Results Information at Sida. Proposals for agency routines and priorities in the information age.*
Göran Schill
Department for Evaluation and Internal Audit
- 01/02 *HIV/AIDS-Related Support through Sida – A Base Study. Preparation for an evaluation of the implementation of the strategy "Investing for Future Generations – Sweden's response to HIV/AIDS".*
Lennart Peck, Karin Dahlström, Mikael Hammar skjöld, Lise Munck
Department for Evaluation and Internal Audit
- 02/01 *Aid, Incentives, and Sustainability. An Institutional Analysis of Development Cooperation. Main Report.*
Elinor Ostrom, Clark Gibson, Sujai Shivakumar, Krister Andersson
Department for Evaluation and Internal Audit
- 02/01:1 *Aid, Incentives, and Sustainability. An Institutional Analysis of Development Cooperation. Summary Report.*
Elinor Ostrom, Clark Gibson, Sujai Shivakumar, Krister Andersson
Department for Evaluation and Internal Audit
- 03/01 *Reflection on Experiences of Evaluating Gender Equality.*
Ted Freeman, Britha Mikkelsen
Department for Evaluation and Internal Audit

- 03/02 *Environmental Considerations in Sida's Evaluations Revised: A follow-up and analysis six years.*
Tom Alberts, Jessica Andersson, with assistance from:
Inger Årnsfast, Susana Dougnac
Department for Evaluation and Internal Audit
- 03/03 *Donorship, Ownership and Partnership: Issues arising from four Sida studies of donor-recipient relations.*
Gus Edgren
Department for Evaluation and Internal Audit
- 03/04 *Institutional Perspectives on the Road and Forestry Sectors in Laos: Institutional Development and Sida Support in the 1990s.*
Pernilla Sjöquist Rafiqui
Department for Evaluation and Internal Audit
- 03/05 *Support for Private Sector Development: Summary and Synthesis of Three Sida Evaluations*
Anders Danielson
Department for Evaluation and Internal Audit
- 04/01 *Stronger Evaluation Partnerships. The Way to Keep Practice Relevant*
Gus Edgren
Department for Evaluation and Internal Audit
- 04/02 *Sida's Performance Analyses – Quality and Use*
Jane Backström, Carolina Malmerius, Rolf Sandahl
Department for Policy and Methodology
- 05/01 *Sida och tsunamin 2004*
En rapport om Sidas krisberedskap
Fredrik Bynander, Lindy M. Newlove, Britta Ramberg
Department for Evaluation and Internal Audit
- 05/02 *Sida and the Tsunami of 2004*
– a Study of Organizational Crisis Response
Fredrik Bynander, Lindy M. Newlove, Britta Ramberg
Department for Evaluation and Internal Audit
- 05/03 *Institutionsutveckling skapas inifrån*
Lärdomar från konsulterers erfarenheter av stöd till formella och informella regler
Lage Bergström
Sekretariatet för utvärderingar och intern revision

Institutionsutveckling skapas inifrån

Institutioner är formella och informella beteenderegler. De utgör ramarna inom vilka vi samverkar i det ekonomiska, politiska och sociala livet. Regler påverkar hur vi beter oss och hur samhället fungerar – de är en nyckelfaktor i utvecklingsprocessen. Biståndsgivarna stödjer därför uppbyggnad av väl fungerande institutioner. Men att förändra formella och informella regler är svårt. Förändringsprocessen är sammansatt – integrerad i ett lands specifika kultur och historia. Vad kan en utomstående biståndsgivare göra? Vilka lärdomar kan vi dra?

En grupp erfarna biståndskonsulter identifierar sex kritiska faktorer för framgångsrikt stöd: 1) genuin vilja till förändring i landet själv – en vision om förändring; 2) de institutionella lösningarna bygger på redan existerande lokala förhållanden; 3) tillräckligt med tid för att utveckla och underhålla långsiktiga förändringsprocesser; 4) brett formulerade uppdrag, medan konkreta lösningar utarbetas tillsammans med de lokala aktörerna; 5) verkliga entusiaster – lokala förmågor med starkt personligt engagemang som driver förändringsprocessen; och 6) tryck underifrån, från en kader av aktiva och engagerade personer.

Institutionsutveckling skapas inifrån. Regler är laddade med värderingar – och värderingar ingår i det som utgör kärnan, hos både människor och organisationer. Det är inifrån denna kärna som drivkraften för förändring kommer. Denna drivkraft måste mobiliseras vid institutionsutveckling – förändring av regler kräver förändring av värderingar. Därför är valet av samarbetsparter viktigt – lika viktigt är att förstå hur våra 'partners' tänker. Relationer kanske är viktigare än mål – och dialog är avgörande för en hållbar utveckling av institutioner.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Sekretariatet för utvärdering och internrevision

Adress: 105 25 Stockholm

Besöksadress: Sveavägen 20, Stockholm.

Tel: 08-698 50 00. Fax: 08-698 56 15

E-post: sida@sida.se

www.sida.se