

**Masteruppsats i offentlig förvaltning [HT 2011]**

Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan

Lisa Curman

Handledare: Lena Lindgren

Examinator: Stig Montin

# **Uppföljning och utvärdering av resultat i komplexa situationer**

En begrepps- och metodutforskande uppsats med ett fall från  
internationellt utvecklingssamarbete

# Sammanfattning

Det här är en kvalitativt orienterad begrepps- och metodutredande uppsats som undersöker hur resultat, uppföljning och utvärdering av resultat kan hanteras i komplexa situationer. Uppsatsen tar avstamp i en problembeskrivning av resultat i offentlig verksamhet som viktigt och efterfrågat. Samtidigt är det svårt att få kunskap om resultat eftersom offentlig verksamhet kan vara komplex. Därmed är det relevant att undersöka hur man kan hantera uppföljning och utvärdering av resultat i praktiken när situationen är komplex. Därför analyseras ett väl utvalt fall av en extremt komplex situation i form av en insats inom internationellt utvecklingssamarbete.

Syftet med uppsatsen är att dels teoretiskt undersöka hur resultat, uppföljning och utvärdering av resultat kan hanteras i komplexa situationer i offentlig verksamhet, dels undersöka hur ett specifikt komplext fall inom internationellt utvecklingssamarbete hanterar uppföljning och utvärdering av resultat.

Uppsatsen är indelad i en allmän eller teoretisk del och en del där fallet analyseras mot bakgrund av de teoretiska slutsatserna. I den teoretiska delen utforskar uppsatsen först begreppet resultat och vad det innebär i offentlig verksamhet. Beroende på hur resultat definieras kan sedan olika ansatser för uppföljning och utvärdering av resultat passa. Definitionen av resultat avgörs också av hur komplex en verksamhet är. Därmed påverkar även komplexiteten i en situation hur man kan få kunskap om resultat. Därefter diskuterar uppsatsen problem och möjligheter med uppföljning och utvärdering av resultat i komplexa situationer. Sammantaget leder den teoretiska delen av uppsatsen till en uppdelning i olika sätt att hantera uppföljning och utvärdering av resultat. Framför allt handlar det om att uppföljning och utvärdering kan hanteras genom att främst beakta enkla eller komplexa aspekter.

Analysen av det komplexa fallet leder till slutsatsen att uppföljning och utvärdering av resultat endast delvis beaktar de komplexa aspekterna. Det finns fortfarande strukturer som gör att de enkla aspekterna och synsätten på resultat förekommer. Vidare visar det sig att det i praktiken inte finns kunskap om faktiska resultat. Istället handlar det om kunskap om förutsättningar för resultat.

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>5</b>
1.1	Resultatinriktningen i den offentliga förvaltningen .....	5
1.2	Resultat i internationellt utvecklingssamarbete.....	7
1.3	Syfte och frågeställningar.....	8
1.4	Disposition .....	10
<b>2</b>	<b>Tillvägagångssätt</b> .....	<b>11</b>
2.1	Hur uppsatsen har besvarat den övergripande frågeställningen.....	11
2.2	Besvarandet av frågan om vad resultat är .....	11
2.3	Frågan om problem och möjligheter med uppföljning och utvärdering .....	12
2.4	Frågan om hur ett fall hanterar uppföljning och utvärdering av resultat.....	13
2.4.1	Val av fall .....	13
2.4.2	Material .....	13
<b>3</b>	<b>Resultatbegreppet i offentlig verksamhet</b> .....	<b>15</b>
3.1	Prestationer och effekter.....	15
3.1.1	Resultat i systemmodellen.....	15
3.1.2	Skillnad mellan aktiviteter, prestationer och effekter .....	15
3.2	Olika typer av resultat .....	16
3.2.1	Direkta och indirekta effekter .....	16
3.2.2	Huvudeffekter och sidoeffekter.....	16
3.2.3	Kvantitativa och kvalitativa resultat.....	17
3.2.4	Aggregerade resultat .....	17
3.3	Utfall, effekter och orsakssamband.....	17
3.4	Det mångtydiga resultatbegreppet.....	18
3.4.1	Prestationer, utfall och effekter .....	18
3.4.2	Output, outcome och impact .....	19
3.4.3	Fenomenet respektive begreppet resultat .....	19
3.5	Innebörden av resultat i offentlig verksamhet.....	20
<b>4</b>	<b>Uppföljning och utvärdering av resultat i komplexa situationer</b> .....	<b>21</b>
4.1	Övergripande om uppföljning och utvärdering .....	21
4.2	Programteori åskådliggör resultat och orsaksmekanismer.....	22
4.2.1	Allmänt om programteori.....	22
4.2.2	Problem vid användning av enkel programteori .....	23
4.2.3	Programteori för komplexa situationer .....	24
4.3	Ansatser för uppföljning och utvärdering av resultat.....	25
4.3.1	Måluppfyllelsemodellen för kunskap om utfall .....	26
4.3.2	Effektutvärdering för kunskap om effekter .....	28
4.3.3	Teoribaserad utvärdering för kunskap om mekanismer.....	29
4.4	Sammanfattning av utgångspunkter för analys .....	31
<b>5</b>	<b>Uppföljning och utvärdering av resultat i fallet IRDP-insatsen</b> .....	<b>33</b>
5.1	Övergripande om IRDP-insatsen .....	33
5.1.1	IRDPs verksamhet och Sidas roll.....	33
5.1.2	Formella strukturer och syften med uppföljning och utvärdering.....	34
5.1.3	Komplexitet och särskilda förutsättningar för resultat .....	35

5.2	Resultatbegreppet för IRDP-insatsen .....	36
5.2.1	Definition av resultat: resultat på kort och lång sikt .....	36
5.2.2	Förutsedda resultat inom målområdet .....	37
5.2.3	Kvantitativa och kvalitativa resultat .....	37
5.2.4	Resultat på aggregerad nivå .....	38
5.2.5	Innebörden av resultat .....	38
5.3	Programteori och resonemang kring förändring .....	39
5.4	Uppföljning: stark fokus på måluppfyllelse .....	41
5.5	Effektutvärdering och resonemang kring effekter .....	42
5.6	Kunskap om förutsättningar och mekanismer .....	45
<b>6</b>	<b>Avslutande diskussion och slutsatser .....</b>	<b>47</b>
	<b>Referenser .....</b>	<b>50</b>
	<b>Bilaga .....</b>	<b>54</b>

## Figurförteckning

Figur 1 .....	15
Figur 2 .....	22
Figur 3 .....	26

# 1 Inledning

Begreppet resultat kan tyckas enkelt. Det är ett vanligt ord i det svenska språket och de flesta har en intuitiv förståelse av vad det betyder. Resultat i form av tentaresultat, idrottsresultat eller resultatet av ett besök hos frisören, har vi alla en mer eller mindre gemensam oomtvistad uppfattning om. Termen resultat kan enligt ordböckerna definieras som ”något (konkret eller abstrakt) som uppkommer genom att (viss) handling eller (visst) förlopp fullbordas” (ne.se). Synonymer eller relaterade ord är enligt Svenska Akademiens ordlista ”(slutlig) verkan, följd, utgång; utbyte, behållning” (SAOL). Nationalencyklopedin lägger till termerna prestation och konsekvens. Enligt den här definitionen är resultat någonting som föregås av något annat eftersom det uppkommer *genom* att någonting händer; om det första inte hade inträffat skulle resultatet ha uteblivit. Resultat *följer* av någonting annat.

Definitionerna och förklaringarna visar att resultat kan betyda olika saker. En slutlig verkan kan tolkas som något definitivt och stort medan en följd skulle kunna vara något mindre som råkat uppkomma. Ofta beskrivs resultat i termer av att ”nå” resultat vilket kan indikera att resultat är något väntat och eftersträvansvärt. Ibland kan resultat vara oavsiktligt och mer uppträda som en konsekvens. Resultat är olika i olika sammanhang. Inom idrott kan det vara en prestation som kan mätas i till exempel tid, längd eller antal mål. I ett företag är resultatet skillnaden mellan intäkter och kostnader. Vidare kan resultat vara mer eller mindre konkret. I skolan talar man om resultat i termer av antal poäng på ett matteprov, men också om elevers tillskansade kunskaper som ett resultat av undervisningen. Det senare är svårare att se, härleda och mäta.

Resultat har på senare tid blivit allt mer framträdande i offentlig förvaltning. Då beskrivningarna ovan visar på många olika betydelser av resultatbegreppet är det relevant att undersöka vad resultat är i offentlig verksamhet. Den här uppsatsen undersöker därför vad resultat är, och hur man kan få kunskap om resultat, i offentlig verksamhet, samt hur det förhåller sig när situationen är mer komplex.

## 1.1 Resultatinriktningen i den offentliga förvaltningen

De senaste decennierna har det skett en övergripande förändring av synsätt och styrning inom den offentliga förvaltningen i form av en förskjutning från fokus på politikens inflöde till dess utflöde (se till exempel Christensen 2005, Premfors 2003). Det har lett till en resultatinriktning som genererat en mängd aktiviteter där resultat är i centrum. Samhället

tenderar att bli allt mer granskande i termer av resultatstyrning, revision, tillsyn och uppföljning (Dahler-Larsen 2005). Det har också lett en ökad vilja att genom utvärdering få kunskap om resultat och vad som fungerar i offentlig verksamhet (Vedung 2006, Donaldson et al 2009). Resultatinriktningen kommer från olika håll. Dels från programbudgeteringen på 1960- och 1970-talen i Sverige där den offentliga förvaltningen skulle effektiviseras genom att styra med resultat (Premfors 2003). Dels från en allt starkare utvärderingstrend där var och varannan verksamhet numera ska budgetera för att utvärderas (Vedung 2006, Dahler-Larsen 2005). Framför allt anses resultatinriktningen vara en del av New Public Management (NPM) som sedan 1980-talet i olika grad influerat många länders offentliga förvaltningar, däribland Sveriges (Christensen 2005). NPM är en uppsättning principer för organisering och styrning i offentliga organisationer som har inspirerats av den privata sektorn. Det grundar sig framför allt i en vilja och ett behov av att effektivisera med betoning på bland annat besparingar, ekonomisk effektivitet, kostnadskontroll samt inte minst fokus på resultat och resultatstyrning.

I företag har resultatet – skillnaden mellan intäkter och kostnader – alltid varit centralt. Att gå med vinst är en förutsättning för företags existens och därför är det också fundamentalt att mäta och rapportera resultat. Vinstintresset är det primära och resultaten visar hur det går. Dessutom är det en nödvändighet i en konkurrensutsatt marknadsekonomi att analysera varför resultatet ser ut som det gör. Det handlar om att rätta till de fel som finns och hela tiden effektivisera och förbättra produktiviteten. Det här sättet att tänka kring resultat har nu blivit fundamentalt även i offentliga organisationer. Genom att analysera resultaten kan de ge kunskap om vad som fungerar i en verksamhet och ge vägledning kring vad som behöver utvecklas. Resultaten ger underlag för nya beslut och fungerar som kontroll då de indikerar om målen för verksamheten är uppfyllda. Att skapa och redovisa resultat är även ett sätt att legitimera systemet. Det räcker inte att följa regler, arbeta mot goda mål eller visa hur resurserna används utan offentliga verksamheter måste legitimera sin existens genom att visa att verksamheten leder till verkliga resultat och att samhällsproblemen blir lösta (Forss 2011:3-5). Att mäta, följa upp och utvärdera resultat är därmed en förutsättning för demokratiskt ansvarsutkrävande (Talbot 2005). Politiker lovar förändringar och reformer och väljarna vill veta om dessa löften är uppfyllda och vad de spenderade skattepengarna har lett till. Regeringen, och i förlängningen medborgarna, vill få ut mesta möjliga resultat från förvaltningen.

Att mäta resultat och få kunskap om vad som fungerar i offentlig verksamhet kan dock vara svårt (Christensen 2005). Uppföljning och utvärdering av resultat kan vara problematiskt då offentlig verksamhet inte fungerar på samma sätt som i privata företag. I privata företag är målen vinstorienterade och därför kan det vara enklare att styra med resultat och agera på kunskapen om de resultat som kommer upp. I offentlig verksamhet finns många fler mål och

andra värderingar som ska tas hänsyn till. Dessa kan vara motstridande och svåra att prioritera mellan eller kompromissa om. Det handlar också om att många offentliga verksamheters resultat är kvalitativa och tolkningsbara. Därmed inte sagt att svårigheter med resultat gäller för alla offentliga verksamheter. Olika situationer kan vara mer eller mindre komplexa och ha bättre eller sämre förutsättningar att observera, mäta och få kunskap om resultat. I de mer komplexa situationerna i offentlig verksamhet är det dock särskilt problematiskt. Utvärderingsforskare har allt mer börjat uppmärksamma de komplexa aspekterna av offentlig verksamhet eftersom de innebär särskilda förutsättningar för resultat, uppföljning och utvärdering (Rogers 2008, Jones 2011, Forss 2007, 2011). Övergripande innebär det att resultaten sällan kan förutses eftersom det råder osäkerhet om orsak och verkan och vilka faktorer som egentligen påverkar resultaten. Förändring behöver inte heller vara linjär eller lika överallt. Kvalitativa och tolkningsbara resultat, flera involverade aktörer och nivåer samt olika sätt att nå resultat är ytterligare exempel på komplexiteten i dessa verksamheter.

## 1.2 Resultat i internationellt utvecklingssamarbete

Internationellt utvecklingssamarbete är ett exempel på ett verksamhetsområde som karaktäriseras av många av komplexa aspekter. Det är ett verksamhetsområde som skiljer sig från många andra inom svensk förvaltning, framför allt på grund av att verksamheten sker långt från Sveriges gränser och att för andra aktörer påverkar. Inte minst utgör samarbetslandet, mottagaren av bistånd, en faktor som till stor del avgör hur resultaten av samarbetet faller ut. Enligt principen om ägarskap i utvecklingssamarbetet ska samarbetslandet prioritera hur biståndspengarna ska användas. Den inhemska politikens betydelse för biståndsverksamheten, tillsammans med andra givares prioriteringar, innebär att en mängd olika hänsyn och kompromisser måste göras. Förutsättningarna i samarbetsländerna är många gånger problematiska med till exempel korrupktion, fattigdom och svag infrastruktur, vilket gör att situationen är känslig för förändring. Att i en sådan kontext förutse resultat är svårt. Att sedan mäta resultat och veta hur de har uppkommit kan te sig som en omöjlighet. Minskad fattigdom har en mängd orsaker där internationellt utvecklingssamarbete är en del. Att veta huruvida fattigdomen i en region har minskat kan vara nog så svårt eftersom det finns olika mått på fattigdom. Även om minskningen kan märkas i till exempel kvaliteten på byggnader eller medelinkomsten finns det andra aspekter av fattigdom som inte inryms i dessa indikatorer. En familj kan uppleva att fattigdomen har minskat medan en annan inte har märkt någonting. Att sedan belägga huruvida det är satsningar från det internationella utvecklingssamarbetet som har orsakat den minskade fattigdomen är ännu svårare.

Trots de komplexa aspekterna och problematiska förutsättningarna som gör det svårt att se resultat inom det internationella utvecklingssamarbetet är resultatriktningen likväl stark,

både i Sverige och internationellt. Den svenska regeringen har sedan tillträdet 2006 arbetat för att stärka resultat-kulturen hos berörda myndigheter inom det internationella utvecklingssamarbetet och idag är resultat, transparens och ansvarsutkrävande ledord för regeringens prioriteringar i det internationella utvecklingssamarbetet (prop 2011/12:1). Biståndsminister Gunilla Carlsson menar att resultatet av biståndet, hur de svenska skattepengarna används och vad det leder till, måste redovisas för att trovärdigheten för det internationella utvecklingssamarbetet inte ska gå förlorad (Carlsson 2011). Regeringen påpekar att betoningen på resultat i Sveriges internationella utvecklingssamarbete inte innebär att enbart fokusera på de resultat som är lätta att få kunskap om; även resultat som är svåra att observera ska analyseras (prop 2011/12:1). Därför anser regeringen det viktigt att utveckla kvalitativa metoder för att definiera och mäta resultat som inte går att mäta kvantitativt. Internationellt har resultatfrågan varit på tapeten i drygt ett decennium (mfd.org). Ett flertal högnivåmöten om biståndseffektivitet och resultatstyrning ägt rum där en stor del av det internationella samfundet pläderar för mer fokus på resultat för att göra biståndet mer effektivt. I slutet av 2011 ordnades ett nytt högnivåmöte om biståndseffektivitet i Busan i Sydkorea. Här diskuterades bland annat vikten av att dokumentera, följa upp och redovisa resultat så att biståndet kan bli mer effektivt (aideffectiveness.org).

Kombinationen av starkare resultat-riktning och svårigheter att mäta resultat har lett till en livlig debatt kring resultatfrågor inom internationellt utvecklingssamarbete (se t ex Engberg-Pedersen 2011, NAI-seminarium). Det finns kritiker som menar att det inte går att mäta resultat på det sätt som resultat-riktningen förespråkar med tydliga resultat som ska härledas tillbaka till de svenska biståndssatsningarna. Samtidigt är alla överens om att resultat är viktigt (Engberg-Pedersen 2011). Det finns dock inget entydigt svar på hur resultat ska hanteras i dessa situationer. Mot bakgrund av denna diskussion kan det vara relevant att undersöka hur resultat faktiskt hanteras i praktiken. Om resultat, uppföljning och utvärdering är problematiskt och svårt, kanske rent av omöjligt, vid komplexa situationer i offentliga verksamheter, hur gör man i praktiken för att hantera det? Vad innebär resultatbegreppet i offentlig verksamhet och hur skiljer sig det från resultat i privat sektor? Hur kan man praktiskt följa upp och utvärdera resultat när situationen är komplex? Vilka problem och möjligheter finns? Är det ens möjligt att få kunskap om resultat här? Detta är några av de frågor som behandlas i den här uppsatsen.

### 1.3 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att dels teoretiskt undersöka hur resultat, uppföljning och utvärdering av resultat kan hanteras i komplexa situationer i offentlig verksamhet, dels undersöka hur ett



specifikt komplext fall inom internationellt utvecklingssamarbete hanterar uppföljning och utvärdering av resultat.

Uppsatsen guidas av en övergripande frågeställning som är av begreppsutredande karaktär:

- *Hur kan man hantera resultat, uppföljning och utvärdering av resultat i komplexa situationer?*

Frågan kommer att ställas till den teoretiska delen för att på så sätt beskriva olika sätt att hantera uppföljning och utvärdering av resultat. Frågan kommer också att ställas till det specifika fallet för att få svar på hur det praktiskt hanterar uppföljning och utvärdering av resultat.

För att besvara frågan och uppfylla syftet kommer uppsatsen även att guidas av två delfrågor.

- *Vad är resultat i offentlig verksamhet?*
- *Vilka problem och möjligheter med uppföljning och utvärdering finns i komplexa situationer?*

Utifrån problembeskrivningen ovan, om det paradoxala förhållandet där resultatriktningen är stark samtidigt som det sägs vara svårt att få kunskap om resultat, är det relevant att gå till botten med resultatbegreppet för att få en större förståelse för hur det kan hanteras. Genom att utforska resultatbegreppet i offentlig förvaltning kan det ge en större förståelse och precisering av vad resultat innebär, vilket även fungerar som en grund till hur uppföljning och utvärdering kan hanteras i offentlig förvaltning. Genom att undersöka problem och möjligheter med uppföljning och utvärdering av resultat i relation till komplexa situationer i offentlig förvaltning kan det ge svar på hur uppföljning och utvärdering kan hanteras. Fallstudien utgår från ett väl valt fall av en extremt komplex situation inom internationellt utvecklingssamarbete och analyseras utifrån de teoretiska slutsatserna för att exemplifiera och belysa problematiken. Tillsammans gör den teoretiska delen och fallstudien en bra grund för att svara på frågan om hur resultat, uppföljning och utvärdering kan hanteras i komplexa situationer.

Uppsatsen kan vara relevant för verksamheter med komplexa aspekter, inte minst inom internationellt utvecklingssamarbete. Genom uppsatsens slutsatser om hur uppföljning och utvärdering av resultat kan hanteras i komplexa situationer kan uppsatsen ge exempel på hur ett fall hanterar problematiken och på så sätt öka förståelsen för hur resultat, uppföljning och utvärdering kan hanteras i praktiken. Då resultatfrågan är debatterad inom internationellt utvecklingssamarbete kan uppsatsen presentera ett förslag på vad resultat kan innebära och hur uppföljning och utvärdering kan gå till där. Uppsatsen är även inomvetenskapligt relevant eftersom den ur ett teoretiskt perspektiv studerar och problematiserar begreppet resultat och ansatser för uppföljning och utvärdering i relation till komplexa situationer. Då komplexitet är

ett omskrivet begrepp inom utvärderingsforskningen är det även relevant att undersöka hur det praktiskt kan gå till i komplexa situationer.

## 1.4 Disposition

Efter presentationen av uppsatsens problemområde, syfte och frågeställningar i kapitel 1 fortsätter uppsatsen i kapitel 2 med en beskrivning av hur studien har gått till väga för att svara besvara frågeställningarna. Kapitel 3 och 4 fungerar som en teoretisk grund och referensram för den empiriska analysen i kapitel 5. I korthet undersöks *vad* resultat är samt *hur* man kan få kunskap om det i komplexa situationer. Kapitel 3 utforskar begreppet resultat och vad det är i offentlig förvaltning. Här diskuteras olika typer av resultat samt olika synsätt på vad resultat kan innebära i offentlig förvaltning. Kapitel 4 tar fasta på slutsatserna om vad resultat är och diskuterar hur man kan följa upp och utvärdera det i offentlig förvaltning och diskuterar problem och möjligheter när resultat följs upp och utvärderas i komplexa situationer. Kapitlet avslutas med en tabell som sammanfattar diskussionen och visar hur resultatbegreppet samt ansatser för uppföljning och utvärdering kan hanteras i komplexa situationer. Det fungerar som en referensram vid analysen av uppsatsens fall. I kapitel 5 presenteras först fallet övergripande för att ge en bakgrund och utgångspunkter för analysen. Därefter analyseras fallet enligt strukturen i kapitel 4. Det ger svar på hur uppföljning och utvärdering hanteras i praktiken i det valda fallet. I kapitel 6 drar uppsatsen slutsatser genom att fånga upp den teoretiska diskussionen i relation till analysen av fallet.

## 2 Tillvägagångssätt

### 2.1 Hur uppsatsen har besvarat den övergripande frågeställningen

Uppsatsen skulle kunna kategoriseras som en kvalitativt orienterad begrepps- och metodutforskande studie och besvarar den övergripande frågeställningen i fyra steg. Först utforskas resultatbegreppet i relation till offentlig förvaltning. Sedan används det som grund i en diskussion kring problem och möjligheter med uppföljning och utvärdering av resultat när situationen är komplex. Därefter används slutsatserna från de teoretiska kapitlen för att analysera hur ett extremt komplext fall hanterar uppföljning och utvärdering av resultat. Fallet används för att belysa och berika analysen men också för att öka förståelsen för det teoretiska problemet. Då fallet är extremt komplext och sätts i relation till hur resultat, uppföljning och utvärdering i offentlig verksamhet generellt kan hanteras, kan analysen öka förståelsen för uppföljning och utvärdering vid komplexa situationer i offentlig verksamhet. Slutligen knyts diskussionen ihop och de teoretiska och empiriska slutsatserna sammanfattas och i och med det besvaras den övergripande frågeställningen.

Frågan om hur resultat, uppföljning och utvärdering kan hanteras i komplexa situationer kan naturligtvis studeras på olika sätt. Till exempel hade en jämförande studie av flera komplexa fall kunnat utgöra ett alternativt upplägg av studien. Fördelen med att analysera endast ett fall är att analysen kan gå djupare.

### 2.2 Besvarandet av frågan om vad resultat är

De två teoretiska kapitlen utgår från litteratur inom offentlig förvaltning och specifikt från litteratur inom utvärderingsforskning. Shadish, Cook och Levitons (1991) beskrivning av utvärderingsforskning innebär teorier *om* utvärdering och teorier *för* utvärdering. Den här uppsatsen använder sig av både och. Kapitel 3 kan sägas handla om teorier *om* utvärdering eftersom det handlar om begreppet resultat och vad dess innebörd betyder för uppföljning och utvärdering. Kapitel 4 handlar framför allt om ansatser för uppföljning och utvärdering, vilket kan ses som teorier *för* utvärdering.

Kapitel 3 svarar på frågan om vad resultat är i offentlig verksamhet. Det är en litteraturstudie över resultatbegreppets funktion och betydelse i offentlig förvaltning. En begreppsgenomgång

är nödvändig för att diskutera och precisera det ibland mångtydiga begreppet resultat och för att sedan använda det som grund för diskussionen om uppföljning och utvärdering. Här utforskas resultatbegreppet grundligt för att förstå vad det innebär i offentlig förvaltning och för att identifiera olika betydelser. Utgångspunkten är ordet resultat och hur det definieras i litteraturen. Eftersom olika betydelser har identifierats under arbetets gång försöker kapitlet analysera resultatbegreppets olika innebörd.

## 2.3 Frågan om problem och möjligheter med uppföljning och utvärdering

I kapitel 4 kategoriseras uppföljning och utvärdering av resultat utifrån det som kommit fram i kapitel 3 om vad resultat är i offentlig verksamhet. Utgångspunkten har varit att undersöka hur man kan få kunskap om resultat. Liksom i kapitel 3 har den här diskussionen en bred ansats och diskuterar olika sätt som kunskap om resultat kan tillskansas på. Därför görs först en allmän översikt av vad uppföljning och utvärdering är. Därefter kommer en beskrivning av programteori, som kan ses som en grund för både uppföljning och utvärdering. Här ingår en precisering av begreppet komplexitet eftersom de komplexa aspekterna diskuteras i relation till uppföljnings- och utvärderingsansatserna. Huvuddelen av kapitlet analyserar tre olika ansatser för uppföljning och utvärdering. Här har en sammanvägning av olika utvärderingslitteratur gjorts för att komma fram till de mest grundläggande ansatserna. Då uppsatsen handlar om hur uppföljning och utvärdering *av resultat* kan hanteras har valet av ansatser begränsats av det. Beskrivningen av problem och möjligheter hos ansatserna är problem och möjligheter som beskrivs i litteraturen. Med hjälp av kapitlets inledande genomgång av komplexa aspekter kan dessa problem och möjligheter jämföras med de komplexa aspekterna. På så sätt kan problemen och möjligheterna delas upp i hur uppföljning och utvärdering kan hanteras i enkla respektive komplexa situationer. Det bildar i slutet av kapitlet en sammanfattning av diskussionen i de två teorikapitlen, beskrivet i en tabell, och fungerar som en sammanfattning av analyspunkter för analysen. Här kommer även resultatbegreppet från kapitel 3 med i analysen. Denna tabell kan sägas vara en egen tolkning av hur de komplexa aspekterna förhåller sig till resultatbegreppet samt till de olika problemen och möjligheterna med uppföljnings- och utvärderingsansatserna. Uppdelningen i enkla och komplexa situationer för resultat, uppföljning och utvärdering, är grovt gjord. Därför finns det risk att det brister i precisering och tydlighet. Tanken är dock inte att närmare precisera här utan det handlar om en generell uppdelning mot vilka det empiriska materialet kan sorteras in och därmed säga något om hur ett fall hanterar uppföljning och utvärdering av resultat.

## 2.4 Frågan om hur ett fall hanterar uppföljning och utvärdering av resultat

### 2.4.1 Val av fall

Valet av fall för den här uppsatsen har utgått från principen om extrema fall (Patton 2002). Patton (2002) menar att i kvalitativa forskningsammanhang bör valet av fall som ska svara på forskningsfrågan vara ändamålsenligt (purposeful). Det kan inte generaliseras till resten av populationen vilket inte heller är meningen. Istället är fallet rikt på information om ämnen för uppsatsens syfte (Patton 2002:230). Ett extremt fall är i det här sammanhanget ett fall som på något sätt avviker från det typiska fallet och som därigenom innehåller mycket information om ämnet, kan belysa problematiken och ge lärorika exempel. Fallet i uppsatsen är hämtat från politikområdet internationellt utvecklingssamarbete, vilket i inledningen beskrivs som ett komplext verksamhetsområde. Det är dessutom avvikande från de flesta andra politikområden då verksamheten sker långt från Sverige och i samarbete med andra länder. Ur politikområdet internationellt utvecklingssamarbete har en specifik Sida-insats valts ut. En Sida-insats är ett program eller projekt i ett samarbetsland som Sida stödjer. Här är det ett stöd till den rwandiska organisationen Institute de Recherche et de Dialogue de la Paix (IRDP) som arbetar med freds- och dialogfrågor. Deras verksamhet handlar om att bygga fred och försoning, skapa ett öppnare debattklimat och förändra normer och värderingar. Det är komplexa områden där resultat kan antas vara oförutsägbara och svåra att observera. Därmed är det i sig en komplex insats inom det komplexa området internationellt utvecklingssamarbete; ett extremt komplext fall som är rikt på information om hur resultat, uppföljning och utvärdering kan hanteras i en komplex situation. Genom att analysera hur IRDP-insatsen definierar resultat, och hur uppföljning och utvärdering går till, kan fallstudien belysa intressanta aspekter av hur resultat, uppföljning och utvärdering kan hanteras i komplexa situationer. Inom internationellt utvecklingssamarbete finns en mängd enskilda fall att undersöka utifrån en mängd vinklar och aspekter. Fallet IRDP är inte det enda som skulle kunna utgöra ett extremt komplext fall i den här uppsatsen. Valet har delvis skett av praktiska skäl för att få access till material men på grund av IRDP-insatsens verksamhetsområde i fråga om komplexitet kan fallet i sig anses som tillräckligt bra för uppsatsens syfte och urvalsram.

### 2.4.2 Material

För att analysera hur IRDP-insatsen hanterar resultat, uppföljning och utvärdering har uppsatsen samplat empiriskt material från olika håll. Dels har Sidas hantering av insatser generellt studerats. Detta för att öka förståelsen för hur resultat, uppföljning och utvärdering fungerar allmänt på Sida, särskilt hur det går till i insatser på Sida. Utgångspunkten har också varit att få en inblick i allmänna problem som finns med resultat på Sida. Detta för att bekräfta

de slutsatser som dras kring IRDP-insatsen och för att sätta in fallet i en kontext av internationellt utvecklingssamarbete generellt och Sidas verksamhet specifikt. En intervju har gjorts med två personer som arbetar med resultat centralt på Sida. Dessa refereras till som ”Sida-medarbetarna”. Intervjun var av informantkaraktär där Sida-medarbetarna berättade om insatshantering på Sida och hur myndigheten ser på resultat, uppföljning och utvärdering. Uppsatsen utgår även från styrdokument och handledningar från myndigheten och från Utrikesdepartementet. Material om IRDP-insatsen utgörs dels av skriftlig dokumentation, dels av intervjuer. Den skriftliga dokumentationen utgörs av en bedömningspromemoria från Sida samt uppföljningsrapporter och utvärderingar från IRDP. I bedömningspromemorian beskriver Sida hur de bedömer IRDP-insatsen inför beslutet om avtal om insats för 2009-2011. IRDP som organisation rapporterar till Sida kvartalsvis och årsvis. Uppsatsen använder tre kvartalsuppföljningar och en årsrapport från IRDP. IRDP-insatsen har utvärderats två gånger, 2007 och 2011, och dessa utvärderingsrapporter används i uppsatsen. För att komplettera det skriftliga materialet har två telefonintervjuer gjorts med den ansvariga Sida-handläggaren för IRDP-insatsen. Intervjuerna med IRDP-handläggaren har varit av semistrukturerad karaktär (se bilaga). Intervjuerna har spelats in och transkriberats. Då resultat är ett omdebatterat ämne inom internationell utvecklingssamarbete är det viktigt att poängtera att intervjupersonerna uttalar sig i egenskap av representanter för Sida som myndighet även om intervjupersonerna har olika roller. Dels finns röster från Sida centralt, dels utgår uppsatsen från handläggarens perspektiv.

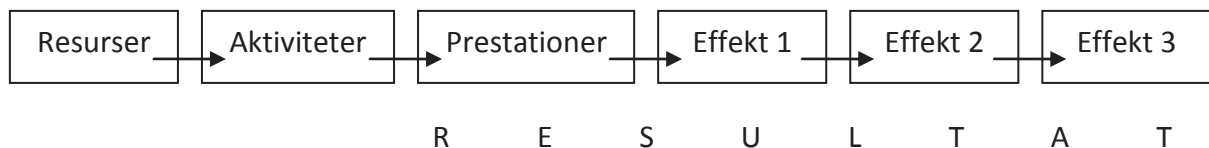
En brist i materialet är att det inte funnits möjlighet att intervjua representanter från IRDP som organisation. Det gör att det främst är Sidas syn som präglar materialet. Detta vägs delvis upp av att den skriftliga dokumentationen främst kommer från organisationen IRDP. Sida och IRDP har olika roller och kan ha olika syn på resultat, uppföljning och utvärdering och på hur det bör hanteras. Det bästa hade varit att göra en fältstudie och undersökt resultatproblematiken på plats. Det fanns dock inte utrymme inom de tidsmässiga och ekonomiska ramarna för uppsatsen. De slutsatser som baseras på materialet har försökt underbyggas med en så tydlig beskrivning som möjligt av materialet. Ibland har det inte varit möjligt att uttala sig eftersom materialet har varit för tunt. I dessa fall försöker uppsatsen vara tydlig med det och istället resonera kring hur det skulle kunna förhålla sig utan att dra förhastade slutsatser.

## 3 Resultatbegreppet i offentlig verksamhet

### 3.1 Prestationer och effekter

#### 3.1.1 Resultat i systemmodellen

Enkelt uttryckt brukar resultat i offentlig verksamhet definieras som ”det som kommer ut av en verksamhet” (ESV 2009:15). Ekonomistyrningsverkets (ESV) mer precisa definition av resultat är ”de prestationer som myndigheter åstadkommer och de effekter prestationerna leder till” (ESV 2011:24). Det här kan illustreras i systemmodellen. Många förvaltningsforskare, statsvetare och utvärderare använder sig av systemmodeller där olika processer och stadier i policyprocessen – däribland resultat – kan åskådliggöras (Vedung 2009:26, Hill 2005:19). Det är dock inte en bild av verkligheten eller vad som faktiskt händer. Istället kan systemmodellen ses som ett heuristiskt redskap och som en hjälp att strukturera policyprocessens abstrakta fenomen, förstå hur olika stadier hänger ihop eller presentera normativa resonemang (Vedung 2009:34, Hill 2005:20).



Figur 1 Systemmodellen (Vedung 2009:28).

Modellen visar stegen i hur en verksamhet åstadkommer resultat. Det finns en uppsättning resurser, till exempel pengar och personal, med vilka aktiviteter genomförs, till exempel en utvärdering, handläggning av asylärende eller en kurs. Dessa aktiviteter genererar olika prestationer, till exempel en utvärderingsrapport, antal handlagda asylärenden eller ett antal genomförda kurser. I sin tur kommer prestationerna att leda till effekter av olika slag, till exempel att en målgrupp lär sig på grund av att de läst utvärderingsrapporten, att en person slipper politiskt förtryck i hemlandet eller att kursdeltagarna får nya kunskaper.

#### 3.1.2 Skillnad mellan aktiviteter, prestationer och effekter

Även om resultatkedjan åskådliggör resultat kan det vara svårt att i praktiken skilja mellan aktiviteter, prestationer och effekter. Det kan skilja sig mellan olika verksamheter och ibland vara vaga gränser mellan de olika ”boxarna”. Det finns dock några generella aspekter som kan

tas upp här. Aktiviteter är något som utförs medan prestationerna är något som har utförts. Prestationer är ofta något kvantifierbart som går att mäta eller räkna och brukar definieras som det som i slutändan lämnar verksamheten (Vedung 2009:27). Om en myndighet håller en kurs för tjugo deltagare är aktiviteten den pågående kursen medan prestationen är det antal kurser som myndigheten haft eller antal deltagare på kurserna. Effekterna av en verksamhet handlar om hur de prestationer som lämnar verksamheten tas emot av omgivningen (Vedung 2009:27). En verksamhet syftar alltid till att på något sätt påverka ett målobjekt, ofta en grupp människor men ibland även organisationer eller processer (Lindgren 2006:50). Det är målobjektet som avgör vilka effekterna av verksamheten blir och därför kan inte verksamheten direkt kontrollera effekterna. Däremot har verksamhetens aktiviteter och prestationer utformats för att leda till vissa effekter. Förutom målgruppens avgörande av hur effekterna blir påverkar en rad externa faktorer. Skillnaden mellan prestationer och effekter är viktig och innebär två olika slags resultat. I sin tur kan effekterna delas upp i olika typer.

## 3.2 Olika typer av resultat

### 3.2.1 Direkta och indirekta effekter

Effekter kan vara mer eller mindre direkta i förhållande till verksamheten. De kan uppstå i flera led där en initial effekt ger upphov till nästa effekt och så vidare (ESV 2006a:9). Detta illustrerades ovan i systemmodellen i ”effekt 1”, ”effekt 2” och ”effekt 3”. Prestationen kan ha en direkt påverkan på målgruppen, till exempel i form av att de lär sig, eller en indirekt påverkan, till exempel att målgruppen använder kunskaperna för att förändra samhället. Vedung (2009:27) delar in effekter i omedelbara, mellanliggande och slutgiltiga effekter för att belysa graden av direkthet. Andra menar att skillnaden i direkt- eller indirekthet innebär en tidsmässig skillnad. Inom internationellt utvecklingsamarbete har Organisation for Economic Co-operation and Developments samarbetsorgan för utveckling Development Co-operation Directorate (OECD/DAC) enats kring en definition av resultat där de delar effekter in i effekter på kort, medelfristig och lång sikt (Sida 2007). I frågan om huruvida det är en direkt eller en indirekt effekt finns således en tidsmässig och en rumslig dimension. De slutgiltiga eller långsiktiga effekterna relaterar vanligtvis till en verksamhets övergripande mål.

### 3.2.2 Huvudeffekter och sidoeffekter

I offentlig verksamhet är effekter och mål ofta sammanlänkade; de effekter som ska uppnås relaterar till de mål som är satta för verksamheten. Här delas effekter upp i huvudeffekter och sidoeffekter (Vedung 2009). Huvudeffekterna, effekter inom målområdet, är de effekter som ska uppfylla målen. Sidoeffekterna inträffar utanför målområdet. Uppdelningen i huvud- och sidoeffekter speglar det faktum att offentlig verksamhet har effekter som inte handlar om de



mål som verksamheten syftar att uppnå. Beroende på hur de relaterar till målen för verksamheten kan sidoeffekter i sin tur vara positiva eller negativa samt förutsedda eller oförutsedda. Negativa sidoeffekter riskerar att vara kontraproduktiva för verksamhetens mål medan positiva sidoeffekter kan skapa synergieffekter i samhället. De oförutsedda sidoeffekterna handlar om de externa faktorer som påverkar effekterna där det inte går att kontrollera för alla skeenden och omständigheter som omger en offentlig verksamhet.

### 3.2.3 Kvantitativa och kvalitativa resultat

Offentliga verksamheter ser ut på en mängd olika sätt och syftar till vitt skilda slags resultat. En viktig skillnad här är huruvida det är kvantitativa eller kvalitativa resultat det handlar om. Prestationer brukar som sagt ofta uttryckas i kvantitativa termer. De är lätta att mäta och visar tydligt en verksamhets resultat. Däremot säger det inte så mycket om effekternas egenskaper eller vad verksamheten leder till i form av effekter (Forss 2007:102). I de flesta offentliga verksamheter är resultaten oftare av kvalitativ karaktär, särskilt de mer långsiktiga eller slutgiltiga resultaten (Christensen 2005). Detta är ännu tydligare i komplexa situationer där resultaten är svåra att observera och även kan vara tolkningsbara. Målen är oftast uttryckta bortom prestationerna och i offentliga verksamheter är det ofta kvalitativa mål som ska uppnås. De kvalitativa effekterna är dock inte lika lätta att mäta eller räkna. Istället kan de uppskattas eller indikeras, ofta enligt en skala, till exempel i termer av tillräckligt eller inte tillräckligt, bättre eller sämre och så vidare (Forss 2007:64).

### 3.2.4 Aggregerade resultat

Effekter kan även aggregeras till olika nivåer, till exempel individnivå, avdelningsnivå, organisationsnivå eller samhällsnivå (SOU 2007:178-179). Till exempel kan effekter på organisationsnivå läggas ihop så att de uppfyller målen för samhällsnivån. Detta är dessvärre lättare sagt än gjort eftersom andra aspekter påverkar samhällsnivån. Särskilt svårt blir det att aggregera resultat när det handlar om kvalitativa effekter eftersom det kan vara svårt att avgöra den samlade bilden på en högre nivå. Därmed är det svårare att aggregera resultat i mer komplexa situationer.

## 3.3 Utfall, effekter och orsakssamband

De olika typerna av resultat och effekter visar på resultatbegreppets mångfald. Det finns dock ytterligare en aspekt som bör poängteras när det kommer till betydelsen av resultat. Det handlar om orsak och verkan. Eftersom effekterna av en verksamhet påverkas av hur målobjektet tar emot prestationen, samt av externa faktorer, kan det vara svårt att avgöra vad som är orsak och verkan, det vill säga huruvida effekterna verkligen är effekter av verksamheten i fråga. Deltagarna på kursen kan ha fått nya kunskaper till följd av kursen men

det är inte säkert för de kanske satt och tänkte på annat. De nya kunskaperna kan dessutom ha tillkommit på grund av något annat, till exempel att de har läst någon bok i ämnet.

Här bör skillnad göras på utfall och effekter i utfall (Vedung 2009:27, ESV 2006a). Utfall är ett förändrat tillstånd hos målobjektet, allt som inträffar på slutmottagarsidan, medan effekter i utfall är den skillnad i utfallet som kan tillskrivas verksamheten. För att återigen relatera till ordböckerna måste en effekt inträffa *på grund av* verksamheten medan ett utfall eller förändrat tillstånd beskriver vilken förändring som helst hos målgruppen. Det handlar om att effekter är en verkan av orsaken verksamheten; om inte verksamheten hade inträffat skulle effekten ha uteblivit. Effekten brukar beskrivas som skillnaden mellan utfallet hos målobjektet om verksamheten har ägt rum och utfallet hos målobjektet om verksamheten inte har ägt rum (Forss 2007:46). Enligt det här sättet att resonera innebär effekter att det finns ett orsakssamband, eller kausalitet, mellan verksamheten och utfallet. För att studera effekter används ofta det kontrafaktiska tillståndet där man föreställer sig vad resultatet skulle ha blivit om verksamheten inte hade ägt rum. Det kontrafaktiska tillståndet handlar om kausalitet och sambandet mellan orsak och verkan i ett händelseförlopp där verksamheten ska vara nödvändig och tillräcklig för att effekten ska uppstå (Forss 2007:46).

## 3.4 Det mångtydiga resultatbegreppet

### 3.4.1 Prestationer, utfall och effekter

Huruvida de tre termerna prestationer, utfall och effekter alla ingår i resultatbegreppet är inte självklart. Enligt Vedung finns definitioner av resultat som enbart inkluderar prestationer medan andra innehåller utfall och effekter och en tredje definition inkluderar alla tre termer (Vedung 2009:27-28). Beroende på definition av resultat innebär det att orsakssambandet inte är nödvändigt för resultat eftersom utfall inte handlar om ett orsakssamband mellan verksamheten och utfallet. I sin tur beror definitionen av resultat på hur verksamheten ser ut. I många offentliga verksamheter är det svårt att kontrollera för andra faktorer eftersom verksamheten inte kan ses isolerat från omgivande faktorer (Christensen 2005). Det innebär att det är svårt, närmast omöjligt, att veta vad som är en effekt av verksamheten. Om många andra faktorer kan ha påverkat utfallet finns inte bevis för att det är ett orsakssamband mellan verksamheten och utfallet. Därför kan resultat innebära ett utfall där man konstaterar att ett förändrat tillstånd har inträffat och att det motsvarade de förväntade effekter som fanns för verksamheten från början. Enligt det här sättet att resonera blir det tydligt att alla verksamheter omöjligt kan bevisa ett orsakssamband och att resultatbegreppet kanske därför måste inkludera även utfall. I de fall då resultat likställs med prestationer minskar behovet av att bevisa orsakssambanden eftersom prestationerna är en direkt följd av verksamheten. I dessa verksamheter är effekter mindre viktiga. Det kan handla om en passmyndighet som har

som mål att utfärda x antal pass per år. Här syftar verksamheten inte till att påverka till exempel hur medborgare reser. Istället är det viktiga i resultatet hur många pass som utfärdas och att det görs på ett bra sätt.

### 3.4.2 Output, outcome och impact

De engelska resultattermerna output, outcome och impact kan röra till det i vad som menas med resultat och hur de förhåller sig till utfall respektive effekter, i synnerhet som dessa begrepp inte självklart har en motsvarighet på svenska (Peck 2007, Forss 2007:49). I utvärderingssammanhang innebär output, outcome och impact prestationer, utfall och effekter (White 2010:154). Det finns dock andra sammanhang, till exempel inom internationellt utvecklingssamarbete, där output innebär prestationer medan både outcome och impact innebär effekter (ibid). Här har således det engelska språket två begrepp för effekter. En vanlig distinktion mellan dessa är att outcome är effekter på kort till medelfristig sikt medan impact är effekter på lång sikt (Forss 2007:50). Det kan också relateras till mellanliggande och slutgiltiga effekter där impact är den slutgiltiga effekten, slutledet i resultatkedjan. På svenska skulle därmed impact kunna översättas till ”verkan” för att betona denna slutgiltighet (Forss 2007:50). Detta kan relateras till ordböckernas beskrivning av resultat som just slutgiltig verkan. White menar dock att biståndsdefinitionerna missar kravet på orsakssamband som utvärderingslitteraturen ställer på effektbegreppet (2010:154). Definitionen av impact bör istället inbegripa ett orsakssamband medan outcome borde beskriva ett förändrat tillstånd och alltså motsvaras av utfallsbegreppet.

### 3.4.3 Fenomenet respektive begreppet resultat

Det råder således begreppsförvirring när det kommer till resultat. Innebär ”resultat” alltid ett orsakssamband? Hur blir det i de fall när orsakssambandet inte kan beläggas? För att reda ut det, eller i alla fall öka förståelsen för resultatdefinitionen, kan det vara till hjälp att använda ett resonemang om relationerna mellan begrepp och fenomen (Teorell – Svensson 2007:37). Ett begrepp avser ett fenomen där det kan finnas flera begrepp för samma fenomen. Omvänt kan ett begrepp användas olika och avse flera fenomen. Det skulle kunna förklara de olika användningarna av resultatbegreppen. Ett fenomen som har beskrivits i det här kapitlet handlar om orsak och verkan. Om den initiala händelsen inte hade inträffat skulle de direkta och indirekta följderna inte ha uppstått. Den här kausala kedjan av händelser sker i flera steg där till exempel prestationer och effekter visar de olika stegen. Den kausala kedjan måste dock hållas isär från andra händelser och förändringar som sker. Ett annat fenomen som beskrivits handlar om förändring där ett förändrat tillstånd hos en målgrupp skulle kunna ha med en viss verksamhet att göra. Begreppen utfall och effekter handlar således inte om samma fenomen. Däremot kan det i vissa fall vara mycket svårt att veta vad som har orsakat det förändrade tillståndet vilket gör att fenomenet utfall måste inkluderas i resultatbegreppet.

### 3.5 Innebörden av resultat i offentlig verksamhet

Bouckaert (2004) menar att resultat är ett ”slippery concept” som är mångtydigt och beror på vem som definierar och vems resultat det handlar om. Aktörer på olika positioner och i olika situationer kommer att definiera resultat på olika sätt. Vissa framhåller betydelsen av en samhällsmässig förändring, andra är mer fokuserade på kvantitativa resultat och vill redovisa prestationer. En del menar att vikten av att belägga ett orsakssamband är stor, andra menar att det viktiga är att en förändring har åstadkommit oavsett vad som orsakat det. Det finns således olika uppfattningar om vilken typ av resultat som är viktig samt huruvida resultat handlar om orsak och verkan. White (2010:154) poängterar att det är en semantisk fråga hur resultat definieras och att det inte finns något rätt eller fel i definitionen av resultat. Forss (2007:51) menar att det i en given situation gäller att vara tydlig med vad som menas och gärna exemplifiera från verksamheter. Beroende på verksamheten, hur den ser ut och hur komplex den är, kommer uppfattningar om innebörden av resultat att vara olika.

Slutsatsen av diskussionen i det här kapitlet är att resultat kan ses som ett samlingsbegrepp för olika fenomen och typer av resultat. I fortsättningen kommer uppsatsens användning av resultatbegreppet innebära just detta samlingsbegrepp i de fall då det inte finns någon närmare precisering. Diskussionen om resultatbegreppet är en utgångspunkt för att avgöra vad resultat är i en given situation. Sammanfattningsvis har kapitlet kommit fram till att innebörden av resultat beror av två huvudfaktorer. För det första beror det på vilken *typ av resultat* det handlar om, huruvida det är en prestation eller en effekt samt vilken typ av effekt det är. För det andra beror det på om det är effekter eller utfall det handlar om; huruvida det finns krav på *orsak och verkan* eller om orsakssambandet mellan verksamheten och resultaten behöver bevisas. Det här avgörs till stor del av hur situationen ser ut och hur komplex eller svår verksamheten är. Det innebär att definitionen av resultat kan avgöra vilken typ av resultatinformation som kan tillskansas i en given situation. Därför kan det vara viktigt att närmare precisera vad som menas med resultat. Resultatdefinitionen kommer också att avgöra hur den kunskapen kan tillskansas eller vilka metoder för uppföljning och utvärdering av resultat som finns till hands. Därför utgör diskussionen i det här kapitlet en grund för hur man kan följa upp och utvärdera resultat.

## 4 Uppföljning och utvärdering av resultat i komplexa situationer

### 4.1 Övergripande om uppföljning och utvärdering

Uppföljning och utvärdering är aktiviteter för att få kunskap om resultat genom att samla in information om resultat och värdera denna på något sätt. För att utröna hur uppföljning och utvärdering av resultat går till i komplexa situationer behöver dessa begrepp först kort klargöras. Uppföljning och utvärdering särskiljs framför allt med avseende på frekvens och analytiskt djup (Vedung 2009:35). Uppföljning är en rutinmässig aktivitet som görs löpande medan utvärdering är mer strategiskt och djupgående och görs vid särskilda tillfällen *efter* att en verksamhet har avslutats. Det finns andra skiljelinjer även om dessa är mer flytande. Dels handlar det om att utvärdering härleder effekter medan uppföljning endast ger kunskap om utfall. Det har dock i praktiken visat sig att många utvärderingar nöjer sig med att bedöma utfall (Dahler-Larsen 2005). Därför kan det vara svårt att skilja på uppföljning och utvärdering. Dels innehåller utvärdering alltid ett värderande moment och någon form av värderingskriterier medan uppföljning handlar om att mäta och hålla koll på hur det går. Däremot måste mätningarna i uppföljningen förhålla sig till något eftersom man ska avgöra hur det går. Därför kan gränsen mellan uppföljning och utvärdering ibland tyckas vag eller flytande. Den här uppsatsen skiljer mellan uppföljning och utvärdering beroende på om det är en återkommande aktivitet eller om den är mer analyserande.

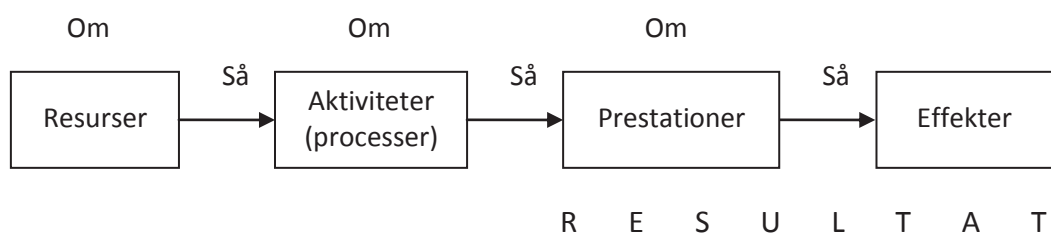
Skillnaden mellan uppföljning och utvärdering kan även preciseras beroende på vilket det främsta syftet är med aktiviteten i fråga. Därmed kan syftet med aktiviteten också avgöra vilken slags uppföljning eller utvärdering som kan göras. Övergripande syften med både uppföljning och utvärdering är lärande och kontroll (Vedung 2009). Dessa syften finns mer eller mindre i varje uppföljning och utvärdering men generellt sett har uppföljning mer av kontroll och utvärdering mer av lärande som syfte (Vedung 2009:174). Lärande anses vara det främsta syftet (Vedung 2009:165). Det uppkommer genom ett reflekterande över olika verksamheter och den nya kunskapen kan föda in i nya beslut och verksamheter. Det lärande syftet kan delas in i två undersyften: utvärdering för grundkunskap och utvärdering för främjande. Utvärdering för grundkunskap innebär ett mer långsiktigt lärande och handlar om att utvärderingen kan bidra till övergripande kunskap om hur samhället fungerar (Vedung 2009:174). Till exempel kan nya verksamheter grunda sin utformning på erfarenheter från andra. Det främjande syftet är ett mer verksamhetsnära lärande. Det handlar om att lära av

erfarenheter inom organisationen, att bygga nya beslut på tidigare erfarenheter, att själva bedöma vad som görs för att kunna göra ett bättre arbete i fortsättningen. Kontrollsyftet handlar om att kontrollera att organisationer gör rätt och att verksamheten fungerar som den ska; att mål uppfylls, att den är kostnadseffektiv och att den följer lagar och regler (Vedung 2009:169-173). Vedung likställer kontrollsyftet med ansvarsutkrävande och menar att man genom kontrollen även utkräver ansvar och fördelar ansvaret för framgång och misslyckande mellan olika aktörer eller organisationer (Vedung 2009:174). Kontrollsyftet grundar sig i att de styrande, eller huvudmannen som Vedung benämner det, inte kan utföra all verksamhet själv och därigenom se till att det blir rätt (Vedung 2009:166). Istället delegerar huvudmannen uppgifter till utföraren, eller exekutiven, och måste därför kontrollera, genom bland annat resultatredovisning eller utvärdering, att exekutiven har gjort rätt.

## 4.2 Programteori åskådliggör resultat och orsaksmekanismer

### 4.2.1 Allmänt om programteori

Programteori är ett användbart hjälpmedel för att få kunskap om resultat och utgör ofta en grund för uppföljning och utvärdering (se Vedung 2009:45, McLaughlin & Jordan 1998). Liksom systemmodellen är det ett heuristiskt redskap, inte en modell över verkligheten (Vedung 2009:52). Det hjälper till i förståelsen av hur resultat uppkommer och illustrerar hur en verksamhet är tänkt att fungera genom att åskådliggöra de orsaksmekanismer som gör att verksamheten leder till resultat (Vedung 2009:46, McLaughlin & Jordan 1998). Andra begrepp för programteori är interventionsteori, verksamhetslogik, logisk modell eller logiskt ramverk (Vedung 2009:47). Programteorin visar en förändringslogik och innehåller således en förändringsteori, det vill säga ett resonemang om hur en verksamhet är en logisk kedja av händelser som följer av varandra. Därför är den ofta uppbyggd kring ett antal ”om... så”-satser som visar kausaliteten i verksamheten (McLaughlin & Jordan 1998, Vedung 2009:51). Om N resurser finns till hands så kan aktivitet A genomföras. Om aktivitet A genomförs på rätt sätt så kan X prestationer att produceras. Om X prestationer produceras så kommer målgruppen att påverkas. Om de påverkas på rätt sätt så kommer effekter att uppstå. Här är en bild av en enkel programteori. Aktiviteter brukar ibland benämnas processer, därför finns det med inom parantes.



Figur 2 Enkel programteori.

Förändringsteorin i programteorin är sällan uttalad på förhand i en verksamhet (Vedung 2009:52). Istället rekonstruerar utvärderaren programteorin med hjälp av verksamhetens dokument, planer, målbeskrivningar etcetera. Här gäller det att finna de underliggande antaganden som inte alltid är uttalade men som utgör förutsättningar för att verksamheten ska fungera och nå de tänkta effekterna (Vedung 2009:55). Vidare bör externa påverkansfaktorer samt risker och främjande faktorer identifieras (McLaughlin & Jordan 1998). Det handlar om att finna en så verklighetstrogen förändringslogik som möjligt som gör att programteorin visar orsaksmekanismer som gör att resultaten uppkommer. Programteori kan användas i både uppföljning och utvärdering och ökar förståelsen för förändring, det vill säga hur verksamheten leder till resultat. Det kan bland annat användas för att diskutera mål- och resultatindikatorer, avgörande framgångsfaktorer, överflödiga aktiviteter, förbättringsåtgärder och för att guida utvärderingen i vilka frågor som bör ställas (ESV 2001:7, Vedung 2009:59).

#### 4.2.2 Problem vid användning av enkel programteori

Vid rekonstruktionen av programteorin finns det dock utrymme för tolkning (Vedung 2009:66). Tolkningstrymmet ökar ju mer komplex en verksamhet är, bland annat för att orsakssambanden och kausaliteten är svårare att urskilja i komplexa situationer. Vidare kan det vara svårt att utarbeta förändringslogiken om till exempel målen för verksamheten är satta på en hög och övergripande nivå där avståndet mellan aktiviteter och mål är långt (Forss 2007:97). Rogers (2008) menar att den enkla typen av programteori därför sällan eller aldrig stämmer för en offentlig verksamhet. Många exempel på programteorier är hämtade från företag med varuproducerande verksamheter som följer de linjära stegen av förändring. Det handlar om kontrollerade och homogena verksamheter där det råder samförstånd, där samma orsaksmekanism gäller oavsett kontext och där resultaten är fördefinierade. I enkla situationer är programteorin en linjär kausal kedja av observerbara resurser, aktiviteter, prestationer och effekter och resultatindikatorerna bör vara kvantifierbara där det går att mäta hur det går i jämförelse med de uppsatta målen. Därför bör en enkel programteori betraktas som just ett heuristiskt redskap som bara kan visa den allra mest övergripande logiken för verksamheten eller där endast lösa antaganden om orsak och verkan behövs (Rogers 2008).

Osäkerhet och tolkningstrymme i komplexa verksamheter gör att det finns den risk för missvisande resultat, förbiseende av viktiga aspekter och en alltför grov förenkling av verkligheten (Rogers 2008). Rogers (2008) menar därför att det är nödvändigt att anpassa programteorin till komplexa aspekter av verksamheter eftersom förändring påverkas av den givna situationen. På så sätt kan hänsyn tas till de speciella förutsättningar som råder och programteorin kan därigenom fungera som en bra utgångspunkt för uppföljning och utvärdering trots komplexiteten.

### 4.2.3 Programteori för komplexa situationer

För att förstå vilka problem med programteori, och därigenom problem med uppföljning och utvärdering, som kan uppkomma vid komplexa situationer kommer begreppet komplexitet här att preciseras. Det används senare i det här kapitlet när de olika ansatserna för uppföljning och utvärdering går igenom. Rogers (2008) gör skillnad på enkla, komplicerade och komplexa aspekter. Här kommer dock komplicerade och komplexa aspekter hanteras tillsammans eftersom det handlar om den övergripande situationen som utgör svårigheter för uppföljning och utvärdering på ett allmänt plan. Även Jones (2011) beskriver dessa aspekter samlat som komplexa. Därmed utgår uppsatsen från två grovt uppdelade typer av situationer i form av enkla och mer komplexa. De komplexa aspekterna kan relateras till resultat och diskussionen från föregående kapitel om svårigheter med orsak och verkan.

Komplexa verksamheter karaktäriseras av *icke-linjär kausalitet* (Rogers 2008, Forss 2011). Linjär kausalitet vilar på en föreställning om att saker och ting inträffar i en viss följd (Jones 2011:40). Den icke-linjära kausaliteten innebär att samband om orsak och verkan inte är tydligt, direkt eller proportionerligt (Forss et al 2011:11). Till exempel kan en verksamhet vara beroende av en initial framgång för att skapa fortsatt framgång. Det innebär att initiala förändringar kan vara avgörande för fortsatt framgång och framtida resultat. Ofta är dessa framsteg oproportionerliga i insats i förhållande till de effekter som uppstår där en liten förändring kan orsaka en stor effekt (Forss 2007:102). Vidare kan förändring vara oproportionerlig tids- och rumsmässigt där resultaten uppkommer först efter lång tid eller där effekterna inte har en fysisk koppling till orsakerna (ibid). Den icke-linjära kausaliteten innebär svårigheter att redogöra för de kausala sambanden om hur en verksamhet leder till resultat (Rogers 2008). Den svåraste aspekten i komplexa situationer handlar om *oförutsägbarhet* (Rogers 2008). Komplexa system innehåller många aktörer som påverkar och påverkas av varandras beteenden och som i sin tur påverkar och påverkas av systemet samtidigt som externa faktorer ständigt påverkar situationen. Detta skapar hela tiden nya förutsättningar och beteendemönster som systemet anpassar sig till. Det sker ständigt oväntade saker som påverkar genomförande och utfall på olika sätt. Det gör att insikter om hur verksamheten bör genomföras, och vilka resultat som kan tänkas uppkomma, uppstår först vid implementeringen. Andra aspekter, som visserligen kan benämnas som komplicerade men som här benämns komplexa, är att implementeringen kan ske på *olika platser och nivåer*. Det innebär logistiska svårigheter då *många aktörer* är inblandade och ska komma överens om hur till exempel genomförandet ska gå till eller har olika förståelse för förändringsteorin (Jones 2011). Vidare kan en svårighet utgöras av att det finns antingen *flera simultana eller flera alternativa kausala vägar* (Rogers 2008). Samtida kausala vägar handlar om att det finns flera sätt som verksamheten bör genomföras på för att de slutgiltiga effekterna ska uppträda. Det innebär att det krävs flera orsaker för att en verkan ska uppstå. I andra fall finns det alternativa sätt att uppnå samma resultat. Ofta handlar det om att olika vägar passar i olika

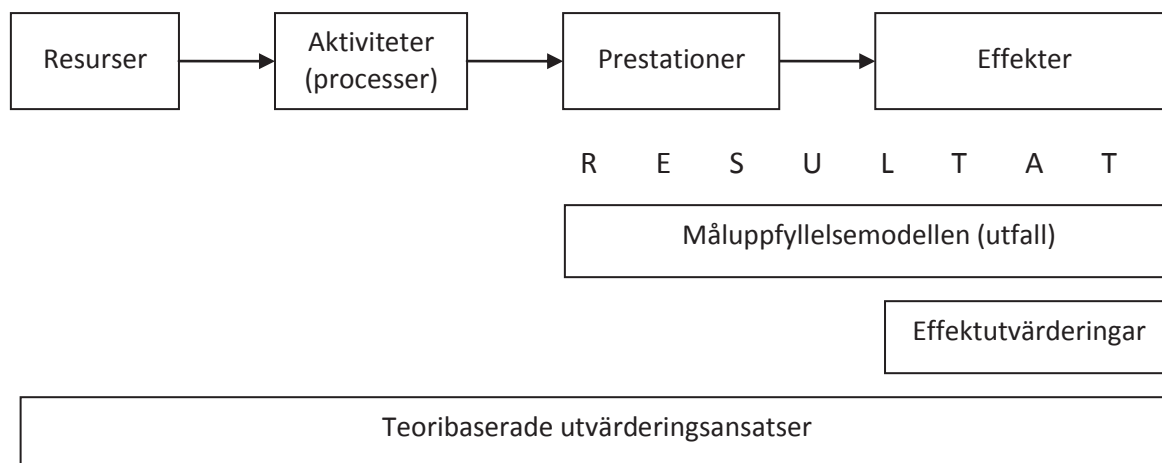


kontexter för att nå samma resultat. Programteorin bör därför inkludera alla kausala vägar för att tydliggöra förändringslogiken, oavsett om det handlar om simultana eller alternativa sätt att nå resultat.

En komplex situation kan innehålla alla eller några av aspekterna icke-linjär kausalitet, oförutsägbarhet, flera involverade aktörer och nivåer eller flera simultana eller alternativa kausala vägar. På motsvarande sätt karakteriseras enkla aspekter av linjär kausalitet, förutsägbarhet, en tydlig aktör och genomförare samt en kasual väg (Rogers 2008). Det är viktigt att påpeka att en verksamhet inte är antingen enkel eller komplex (Rogers 2008, Forss 2007, Jones 2011). Istället kan en verksamhet innehålla mer eller mindre enkla och komplexa aspekter. För att beakta de komplexa aspekterna bör programteorin vara flexibel och hela tiden anpassas till nya förutsättningar och föränderliga situationer (Jones 2011, Rogers 2008). Den bör utvecklas efter hand under genomförandefasen och beakta olika aktörers syn på förändring. Det handlar om att få ökad kunskap om förändring och förstå hur förändring uppkommer; att komplexa situationer inte innebär en linjär kausal kedja av isolerade händelser och att oförutsägbarheten i förändring och resultat innebär att det aldrig går att få tillräcklig information för att kunna förutsäga (Eyben 2010). Förståelsen för hur andra aktörer och omgivande faktorer påverkar verksamheten bör öka. Därför gäller det att hela tiden dokumentera och diskutera förändring där en inkluderande process med dialog och samtal kan vara ett sätt att öka förståelsen för förändring bland alla aktörer (Christensen 2005:218, Jones 2011:10).

### 4.3 Ansatser för uppföljning och utvärdering av resultat

Det finns en mängd uppföljnings- och utvärderingsansatser men den här uppsatsen fokuserar på ansatser för kunskap om resultat. Här har tre övergripande ansatser för uppföljning och utvärdering av resultat valts ut: måluppfyllelsemodellen, effektutvärdering och teoribaserad utvärdering. Det kan förekomma andra benämningar men syftet här är att diskutera de generella dragen hos ansatserna eftersom de har olika betydelse för hur man kan få kunskap om resultat i komplexa situationer. Beroende på ansats kommer den resultatinformation som kan fås fram att handla om olika slags resultat. Genom att placera ansatserna i en figur för programteori kan det illustreras hur ansatserna förhåller sig till hela verksamheten. Även om resultat är i fokus kan det även finnas andra delar av verksamheten som man kan få kunskap om.



Figur 3 Ansatser för uppföljning och utvärdering av resultat.

Måluppfyllelsemodellen kan ofta ses som en typ av uppföljning där det framför allt handlar om kunskap om *utfall*. Effektutvärdering fokuserar på att härleda effekterna till verksamheten vilket gör att det handlar om kunskap om *effekter*. Teoribaserade utvärderingsansatser är en bred ansats och kan användas för att analysera *orsaksmekanismer* i olika delar av verksamheten, till exempel varför en verksamhet leder till effekterna. Teoribaserad utvärdering utgår tydligt från programteori och därför kan kunskap om hela verksamheten fås fram. Här fokuseras dock på kunskap om resultat.

#### 4.3.1 Måluppfyllelsemodellen för kunskap om utfall

I måluppfyllelsemodellen jämförs en verksamhets resultat med de på förhand uppsatta målen för verksamheten (Vedung 2009, ESV 2006b). Det finns beskrivande och förklarande måluppfyllelsemodeller. Den beskrivande måluppfyllelsemodellen är den vanligaste uppföljningsmodellen och analyserar om en verksamhet har nått målen. Här härleds inte resultaten till insatsen utan ger istället endast kunskap om utfall (ESV 2006b). I förklarande måluppfyllelseanalys förklaras huruvida resultaten berodde på interventionen i fråga genom att effekterna härleds till interventionen. För att få fram kunskap om resultaten operationaliseras målen i resultatindikatorer som visar om målen är tillräckligt uppfyllda (ESV 2006). Här kan programteorin användas för att utveckla indikatorer som mäter olika delar av verksamheten, till exempel om det handlar om indikatorer på prestations- eller effektnivå. Ofta bryts målen ned i olika delar så att resultatindikatorerna ska vara möjliga att mäta eller lätta att uppskatta (EV 2006b). Måluppfyllelsemodellen sägs vara den klassiska mål- och resultatmodellen som är vanlig i dagens resultatindikerade förvaltning (Vedung 2009:91). Vedung (2009:94) menar att det är en utvärderingsansats som är grundläggande i en representativ demokrati. Resultaten av verksamheter mäts, värderas och rapporteras gentemot politiskt uppsatta mål så att medborgare kan kontrollera och få insyn i huruvida verksamheter

genomförs såsom det är tänkt och leder till rätt resultat. ESV (2006b:18) menar att måluppfyllelsemodellens stora fördel är enkelheten. Det är genom att presentera ett tydligt signalsystem med en indikator per mål som måluppfyllelseanalysen kan säga något om huruvida målen uppfylls.

Det finns dock en hel del kritik mot det här sättet att följa upp resultat (Vedung 2009:93). Problemen ökar dessutom om det finns många komplexa aspekter av verksamheten. Att operationalisera målen till mätbara eller uppskattningsbara indikatorer med hög validitet är svårt (Vedung 2009, Rogers 2008, Molander 2011, Christensen 2005). Det kan sägas utgöra ett grundproblem för resultatuppföljning (Lindgren 2006:64). Målformuleringar i till exempel styrdokument är ofta oklara och vaga vilket gör att det är svårt att bryta ned övergripande mål i mätbara resultatindikatorer. Det här leder till att en indikator som ska mäta en prestation eller effekt bara visar en del av det mål som ska analyseras. Den resultatinformation som finns ger därmed inte en rättvisande bild av verkligheten. Den här problematiken har visat sig öka då det råder ett starkt tryck på att redovisa resultat (Molander 2011). Det finns till exempel risk för att fokusera på det som är mätbart och de resultat som är lätta att få kunskap om för att snabbt kunna redovisa resultat och huruvida målen uppfylls (Lindgren 2006). Vidare kan det finnas flera samtidiga mål eller målträngsel i form av ett huvudmål samt parallella mål för samma verksamhet (Vedung 2009:97). Här blir det svårt att veta hur prioriteringarna mellan målen ser ut och vad som ska mätas. Det innebär ett ökat tolkningsutrymme och svårigheter att hitta neutrala resultatindikatorer. Jones (2011:16) menar att det är olyckligt när komplexa verksamheter ska konkretisera mål för att resultatindikatorerna ska stämma bättre överens med målen eftersom en stor del av kontexten missas. Det leder till att de verkliga resultaten eller effekterna av verksamheten förblir okända. Om de vaga målen skulle konkretiseras kan det leda till att svåra och ambitiösa verksamheter undviks (Forss 2007:98). Det ligger i det demokratiska styrelseskickets natur att målen ofta är oklara eftersom målen kompromissas i politiska miljöer (Christensen 2005:185). Den resultatinformation som kommer ut av en måluppfyllelseanalys begränsas till de mål som finns för verksamheten och om dessa mål är konkretiserade på en mindre övergripande nivå kan det leda till att resultatinformationen blir ännu mer begränsad. Offentlig verksamhet har för det mesta konsekvenser som inte förutsågs vid beslutstillfället vilket medför att dessa inte beaktas i en måluppfyllelseanalys. Det gör att kunskap om sidoeffekter uteblir och lärdomar om en verksamhets egentliga följder förblir okända (Christensen 2005:199). Problemen stannar dock inte här. Att följa upp hur det går i en verksamhet gentemot förutbestämda mål och resultatindikatorer kan bidra till en fyrkantighet i synen på resultat och förändring eftersom förutbestämda indikatorer har sällan anknytning till den underliggande förändringsprocessen (Jones 2011:14). Om endast ett sätt att tänka kring förändringsteorin råder, där det finns klart uttalade aktiviteter och mål för en verksamhet, riskerar det att leda till förstelning av verksamheten (Jones 2011). Då det är svårt att förutsäga förändring är det problematiskt att jämföra utfall med på förhand bestämda

resultatindikatorer. Andra händelser har förmodligen spelat in under implementeringen vilket gör att resultatindikatorerna är inaktuella. Därmed är måluppfyllelseanalys gentemot förutbestämda mål och indikatorer svårt i komplexa situationer som präglas av icke-linjär kausalitet och oförutsägbarhet. Rogers menar att programteorin inte bör användas för att utveckla resultatindikatorer just på grund av den oförutsägbara aspekten (Rogers 2008:44).

Mot bakgrund av dessa problem har måluppfyllelsemodellen svårt att beakta komplexa aspekter. Kritiker menar att istället för att fokusera på det kontrollerande elementet i uppföljning och måluppfyllelseanalys bör lärande för den egna verksamheten vara mer i fokus för resultatanalysen (Molander 2011, Jones 2011, Eyben 2010). Istället för att ställa frågor om huruvida, och till vilken grad, målen är uppfyllda bör frågorna handla om vilken kunskap som behövs för att göra ett bättre arbete nästa gång. På så sätt undviks att mäta resultaten gentemot i förväg definierade resultatindikatorer. Samtidigt behövs kontrollen som styrinstrument i den representativa demokratimodellen. Frågan är om det är lämpligt med just måluppfyllelseanalys i det fallet. Här menar till exempel Jones (2011:20) att lika mycket fokus bör ligga på processen som på resultat i uppföljningen.

#### 4.3.2 Effektutvärdering för kunskap om effekter

Effektutvärderingar undersöker huruvida effekterna har orsakats av interventionen för att veta vilka verksamheter som ger vilka effekter. Här kan alla typer av effekter utvärderas – omedelbara eller slutgiltiga, huvudeffekter eller sidoeffekter, kvantitativa och kvalitativa – istället för bara effekter inom målområdet (Vedung 2009). Utifrån det kontrafaktiska tillståndet försöker effektutvärderingen isolera det förändrade tillståndet från andra påverkansfaktorer och analysera huruvida det är en effekt av verksamheten.

Det finns problem med effektmätning och att härleda effekter. Dels handlar det om problemet beskrivet ovan att utforma bra resultatindikatorer som uppfyller krav på validitet. Dels handlar det om isoleringsproblemet (Christensen 2005:186). Det har att göra med problematiken som beskrevs i förra kapitlet om svårigheten att kontrollera för andra faktorer som påverkar ett utfall. Många effekter uppkommer efter en viss tid vilket gör att utvärderingar måste ske efter att verksamheten har avslutats, kanske till och med långt efter. Tidsaspekten måste dock balanseras då fler och fler faktorer påverkar utfallet ju längre tiden går vilket gör det svårare att isolera effekterna (Christensen 2005:186). Isoleringsproblemet blir ännu svårare i komplexa situationer. Här är kontexten unik och det är många faktorer som påverkar utfallet av en verksamhet. De komplexa situationernas icke-linjära och oförutsägbara aspekter gör att orsak och verkan är ännu svårare att fastställa. Isoleringsproblemet utgör utvärderingens kärnproblem eftersom det egentligen inte går att isolera verksamheter från yttre faktorer i en miljö utanför laboratoriet (Vedung 2009:215). Det innebär att det i princip är omöjligt att bevisa effekter (Vedung 2009:215). Härom tvistar inte de lärde. Däremot finns det olika slags

metoder för att försöka kontrollera för andra faktorer och på så sätt komma så nära det kontrafaktiska tillståndet som möjligt (Vedung 2009). Inom många områden försöker utvärderingar få fram tillförlitlig kunskap – evidens – om vad som fungerar och vilka verksamheter som ger vilka effekter. Genom evidensbaserad praktik kan offentliga verksamheter baseras på den bästa erfarenheten och tillförlitlig kunskap om hur en verksamhet ska utformas för att ge önskvärt resultat. Evidenshierarkin innehåller metoder om hur evidens fås fram (Vedung 2009:219). Det handlar om att genom experimentliknande metoder kontrollera för andra faktorer där en kontrollgrupp har skapats i förväg, innan verksamheten har trätt i kraft, för att på så sätt jämföra verksamhetens utfall med kontrollgruppens utfall (Vedung 2009). Om detta inte har gjorts kan kontrollen göras utan experimentliknande metoder genom att till exempel jämföra utfallet med tidigare baslinjedata eller studier eller där till exempel experter skattar hur utfallet skulle ha blivit utan verksamheten (ibid). Ett grundantagande i alla dessa effektanalyser är att det går att generalisera och att liknande verksamheter ger liknande resultat. Det blir dock problematiskt i komplexa situationer eftersom dessa situationer är unika och oförutsägbara. Genom att försöka kontrollera för andra faktorer missas de underliggande antaganden som är specifika för den komplexa situationen i fråga, vilket gör att kunskap om en verksamhets effekter i komplexa situationer inte kan föras vidare till någon annan kontext (Jones 2011:17).

I stället för att försöka kontrollera för omgivande faktorer finns det andra vägar att ta för att få kunskap om effekterna av verksamheten (Greene 2009, Forss 2007, Jones 2011). Till exempel kan andra tänkbara påverkansfaktorer undersökas även om de inte har med verksamheten att göra (Forss 2007:102). På så sätt kan man finna orsaker till effekterna även om de nödvändigtvis inte har med verksamheten att göra. Ett annat sätt att härleda effekter handlar om att hitta antydningar eller faktorer som indikerar förändring snarare än att försöka bevisa ett kausalt samband mellan verksamhet och utfall. Här menar Vedung att fallstudier eller processpåring, där orsaksmekanismer spåras steg för steg från ett givet utfall tillbaka till verksamheten, bör läggas till evidenshierarkin (Vedung 2009:219). På liknande sätt förespråkar Van den Berg (2005) att det räcker att hitta nödvändiga villkor för effekter, inte nödvändiga och tillräckliga såsom det kontrafaktiska tillståndet säger. Dessa villkor eller fenomen bidrar till förändring snarare än orsakar den. Genom en kombination av olika nödvändiga villkor kan man resonera sig fram till villkor som är nödvändiga och tillräckliga för förändring i det specifika fallet (Jones 2011:40). Dessa metoder närmar sig en analys av bidragande orsaker till en förändring vilket är en form av teoribaserad utvärdering.

### 4.3.3 Teoribaserad utvärdering för kunskap om mekanismer

Måluppfyllelsemodellen och effektutvärderingar kan använda sig av programteori. I teoribaserade utvärderingar är programteorin däremot central och därför återkommer här några resonemang från avdelning 4.2. Teoribaserade utvärderingar är dock en omdiskuterad

utvärderingsansats där det finns olika förståelse för olika former som utvärderingen kan anta (Davidson 2002). Övergripande kan sägas att det handlar om att spåra orsaksmekanismer eller varför verksamheten leder till effekterna (White 2009). Ett sätt är att utgå från programteorin för verksamheten och jämföra den med vetenskapiga teorier om liknande orsakssamband som finns i programteorin. Ett annat sätt är att göra en bedömning ex-ante, det vill säga att bedöma giltigheten i programteorin innan verksamheten har satt igång (Jones 2011). Ett tredje sätt är att jämföra programteorin med verksamhetens faktiska utfall för att analysera om verksamhetens förändringsteori stämmer med verkligheten (Mayne 2011). Det kallas ibland för analys av bidragande orsaker (contribution analysis). Där testas förändringsteorins logiska resonemang och tanken är att komma fram till huruvida förändringsteorin har pekat ut de orsaksmekanismer som orsakade förändring i verkligheten (Mayne 2011). På så sätt kan analysen öka förståelsen för varför resultat uppkommer.

Teoribaserade utvärderingsansatser anses vara användbart för utvärdering av resultat både i enkla och komplexa situationer (Jones 2011, Forss 2007). De flesta författare beskriver det mest som en användbar ansats, en ansats med möjligheter, i komplexa situationer. Jones (2011:40) menar att teoribaserade utvärderingsansatser är ett bra sätt att få kunskap om resultat i komplexa situationer istället för att använda traditionella metoder som inte beaktar hur förändring sker i komplexa situationer. Däremot måste programteorin ta hänsyn till de komplexa aspekterna. Till exempel bör den unika kontexten beaktas där varje bidragande orsak är specifik för varje effekt (Greene 2009:158). Det är dessutom en bra utvärderingsansats eftersom analysen går djupare i den kausala kedjan och undersöker varför verksamheten leder till effekterna (White 2009, Vedung 2009:54). Trots det är det en underutnyttjad ansats som borde kunna användas mer frekvent i komplexa situationer (White 2009).

Utvärderingsinitiativet 3ie impact evaluation (3ieimpact.org) förespråkar ökad användning av teoribaserade utvärderingsansatser. Genom teoribaserad effektutvärdering (theory based impact evaluation) försöker de hitta evidens eller i alla fall kunskap om långsiktiga effekter (impact) inom internationellt utvecklingssamarbete. De förespråkar en blandning av metoder, i huvudsak effektutvärdering och teoribaserad utvärdering, och det är viktigt att beakta den unika och föränderliga kontexten (White 2009). Det här tar tid och resurser i anspråk och har ett rigoröst och ambitiöst utvärderingsupplägg. Däremot anses det vara ett sätt att försöka komma åt det svåra problemet att få kunskap om vad som fungerar och varför, särskilt i verksamheter där det är svårt att se och bevisa slutgiltiga och långsiktiga effekter.

## 4.4 Sammanfattning av utgångspunkter för analys

Kapitlet har diskuterat problem och möjligheter med ansatser för uppföljning och utvärdering av resultat i komplexa situationer. *Måluppfyllelsemodellen* har visat sig vara problematisk, kanske till och med omöjlig, i komplexa situationer eftersom den inte beaktar vissa av de komplexa aspekterna. Förutbestämda mål på en alltför konkret nivå kan visserligen utgöra bra förutsättningar för att utarbeta resultatindikatorer men en stor del av verksamhetens resultat riskerar att förbises. Även *effektutvärdering* är mycket svårt i komplexa situationer, särskilt vid försök att kontrollera för andra påverkansfaktorer och belägga orsakssamband. Istället för att finna bevis för kausala samband kan utvärderingen fokusera på att resonera kring tänkbara orsaksmekanismer. Därmed verkar *teoribaserade utvärderingsansatser* vara ett fruktbart sätt att få kunskap om resultat i komplexa situationer, åtminstone om *programteori* beaktar de komplexa aspekterna.

Hur man kan hantera uppföljning och utvärdering av resultat i komplexa situationer beror till stor del på huruvida de komplexa aspekterna beaktas i situationen. Därmed skulle ett sätt att se på hur uppföljning och utvärdering kan hanteras vara att hanteringen sker enligt enkla eller komplexa aspekter. En uppdelning i tabellen nedan enligt enkla och komplexa situationer gör det tydligt hur man kan hantera uppföljning och utvärdering av resultat i enkla respektive komplexa situationer. Det bör påpekas att bara för att situationen är komplex behöver inte det betyda att de komplexa aspekterna beaktas. Uppföljningen eller utvärderingen kan utgå från ansatser som egentligen passar bättre i enklare situationer. Därför kan tabellen vara en hjälp vid analysen av hur uppsatsens komplexa fall hanterar uppföljning och utvärdering och huruvida de komplexa aspekterna beaktas.

Då resultatbegreppet också är med i uppsatsens syfte om hur resultat hanteras i komplexa situationer, kommer *innebörden av resultat* in som en analyspunkt för uppsatsen. Kapitel 3 kom fram till slutsatsen att innebörden av resultat påverkas av hur komplex situationen är samt att resultatdefinitionen också spelar roll för vilken utvärderingsansats som kan väljas. Om det till exempel är effekter som efterfrågas kan effektutvärdering passa bättre. På samma sätt kommer *programteori* in som en analyspunkt eftersom det används vid uppföljning och utvärdering av resultat. Dessa analyspunkter sorteras också enligt enkla och komplexa situationer. Beroende på om det är enkla eller komplexa aspekter som beaktas vid innebörden av resultat och programteori säger det något om huruvida komplexiteten som helhet beaktas.

Därmed är utgångspunkterna för analysen *vad* resultat är samt *hur* man kan få kunskap om resultat genom analyspunkterna *innebörden av resultat*, *programteori*, *måluppfyllelsemodellen*, *effektutvärdering* samt *teoribaserad utvärdering*. De problem och möjligheter som har diskuterats i det här kapitlet ger svar på hur de olika begreppen och

ansatserna kan hanteras i enkla respektive komplexa situationer. Genom att analysera en given situation och jämföra med hur det *kan* hanteras i enkla respektive komplexa situationer kan de analytiska utgångspunkterna ge svar på hur komplexiteten beaktas i en komplex situation.

	Resultat – vad och hur?	Enkla situationer	Komplexa situationer
V A D	Innebörden av resultat	Resultat är observerbart, mätbart och lätt att aggregera. Förutsägbara resultat som en logisk följd av verksamheten i en linjär kedja av direktitet och indirektitet. Effekter snarare än utfall eftersom orsakssambanden går att belägga.	Resultat är svårt att observera, mäta och aggregera. Oförutsägbara resultat där förändring är icke-linjär och kan uppfattas olika av olika aktörer. Orsakssambanden är svåra att belägga vilket gör att det snarare handlar om utfall än effekter.
H	Programteori	Förutbestämd programteori med en linjär kausalitet. Endast en förändringsteori som alla är överens om.	Programteorin är flexibel och anpassas efter hand. Ta in olika aktörers syn på förändring. Visa alla samtida/alternativa/flera kausala vägar. Diskussion och samtal kring förändring viktigt.
U	Måluppfyllelsemodellen	Jämföra utfallet gentemot kvantitativa resultatindikatorer som är utvecklade från förutbestämda och konkreta mål. Måluppfyllelseanalys för kontroll.	Bör ej utvinna resultatindikatorer från förutbestämda mål eftersom situationen är komplex och förändring oförutsägbar. Måluppfyllelseanalys i princip omöjligt. Lärande som syfte är ett alternativ.
	Effektutvärdering	Kontrollera för andra faktorer för att få kunskap om effekter. Belägga orsakssamband.	Svårt att kontrollera för andra faktorer och belägga orsakssamband. Resonera istället kring tänkbara effekter och orsaker.
R	Teoribaserad utvärdering	Programteorin som utgångspunkt i analysen. Ger vid jämförelse och analys kunskap om orsaksmekanismer.	Ett alternativ till de andra ansatserna eftersom analysen är kontextspecifik. Ger kunskap om orsaksmekanismer.



# 5 Uppföljning och utvärdering av resultat i fallet IRDP-insatsen

## 5.1 Övergripande om IRDP-insatsen

### 5.1.1 IRDPs verksamhet och Sidas roll

Institute de Recherche et de Dialogue de la Paix betyder institutet för forskning och dialog kring fredsfrågor. Det är en politiskt och religiöst obunden organisation i Rwanda som får stöd av Sida för sitt arbete kring freds- och dialogfrågor. IRDP har ett program, som drivs i samarbete med den internationella frivilligorganisationen Interpeace, vars övergripande syfte är att bidra till processer kring försoning, uppbyggnad och demokrati i Rwanda genom att underlätta för dialog (Sida 2009). Sida kanaliserar sitt stöd till IRDP som genomför programmet, via Interpeace. Därför kommer uppsatsen att referera till organisationen IRDP, inte till Interpeace.

Programmet har funnits sedan 2001 och Sida har gett stöd sedan 2003. Sida är den största givaren till IRDPs verksamhet och ger icke-öronmärkt stöd, det vill säga pengar som IRDP, inom vissa ramar, själva avgör hur de ska användas (Intervju handläggare). Utgångspunkten i allt internationellt utvecklingssamarbete är att givaren stödjer initiativ och processer i samarbetsländer, i form av till exempel program och projekt, som mottagaren genomför (Intervju Sida-medarbetare). Det här stödet kallas för en insats. Sida genomför inte någon verksamhet utan det är IRDP som planerar, genomför, följer upp och utvärderar. Sidas roll är att handlägga insatsen, det vill säga stödet till IRDP, vilket innebär att de ska bedöma IRDPs verksamhet i de olika delarna av processen, veta hur det går och vad det leder till. Sida behöver göra detta för att kunna hålla koll på hur biståndspengarna används och att de kommer till nytta för Rwanda. Därför bör det bland annat finnas ett system för uppföljning och utvärdering inbyggt i det program som Sida stödjer. IRDP har utarbetat ett sådant system vilket beskrivs nedan. Sidas samarbete med IRDP består av regelbundna möten där dialog förs om hur programmet fortskrider (Intervju handläggare). Här kan Sida lämna synpunkter på resultatuppföljningen, utveckla IRDPs kapacitet kring olika frågor, förmedla kontakter till andra organisationer eller på andra sätt stödja och underlätta IRDPs arbete. På så sätt har Sida koll på hur programmet fortskrider och tar ansvar för biståndspengarna (Intervju Sida-medarbetare).

IRDP som organisation har ansvar för genomförandet, uppföljningen och utvärderingen av verksamheten och att rapportera till Sida om detta. Överlag befinner sig programmet inom ett svårt område i en unik kontext (Sida 2009). I det rwandiska politiska klimatet finns efterdyningar av folkmordet i form av sprickor mellan olika folkgrupper, misstro och ett kollektivt psykologiskt trauma. Samtidigt är regimen ledord för en fredlig utveckling konsensus, enighet och försoning. Detta skapar spänningar som IRDP försöker överbrygga. I det politiska klimatet finns heller inte utrymme för någon opposition och det råder tabu kring etnicitet och avvikande åsikter från regeringslinjen. IRDP vill öppna upp debattklimatet och satsa på försoning genom dialog eftersom de inser att det inte går att skapa förutsättningar för fred genom att tysta ned potentiella konflikter. IRDP vill underlätta debatt kring känsliga och viktiga frågor och vara en neutral aktör i det rwandiska samhället.

IRDPs verksamhet har varit indelad i olika faser där den första fasen pågick 2001-2003, den andra 2003-2006, den tredje 2006-2008 och den fjärde fasen mellan 2009 och 2011. Det är den senaste fasen som ingår i den aktuella insatsen. IRDPs arbets sätt är att forska kring fredsfrågor och sedan implementera rekommendationer från forskningen med syfte att påverka lagstiftning och offentliga policies. Forskningen baseras i sin tur på vad olika aktörer och diskussionsforum har identifierat som viktiga frågor för fredsutveckling och dialog. Därmed är ett annat syfte med verksamheten att involvera olika aktörer och grupper i dialogen kring fredsfrågorna. Exempel på forskningsteman som har kommit fram genom åren är historiens betydelse i konflikter, folkmordets konsekvenser, demokrati i relation till etnicitet samt deltagande (IRDP 2011). Forskningens rekommendationer har bland annat gått ut på att anta en lag om att förnekelse av folkmordet är straffbart, att skapa ett nationellt arbetslivscenter, att skapa öppna debattforum för skolungdomar samt bygga ett center för olika fredsorganisationer (Ibid). Det övergripande målet med verksamheten är att bidra till fred och ett samhälle byggt på tillit och en demokratisk debattkultur.

### 5.1.2 Formella strukturer och syften med uppföljning och utvärdering

IRDP följer upp verksamheten och rapporterar regelbundet till Sida. Varje kvartal presenteras en rapport där aktiviteter och output sammanställs av IRDP tillsammans med Interpeace. Rapporten är en del av de månadsvisa avstämningar mellan IRDP och Interpeace om hur verksamheten fortlöper. I en årlig rapport till Sida beskrivs IRDPs verksamhet och planer för nästkommande år revideras vid behov. I slutet av varje programfas genomförs en extern utvärdering av programperioden. (Sida 2009).

Generellt sett för Sidans del rapporteras än så länge inte resultaten av enskilda insatser till Sidans huvudkontor eller till Utrikesdepartementet (Intervju Sida-medarbetare). Därför är det endast IRDPs rapportering och utvärderingar som är i fokus för den här uppsatsen. Ibland ska dock resultaten av enskilda insatser rapporteras i den årliga Strategirapporten från Sida till

Utrikesdepartementet (Regeringen 2010). Detta skedde 2010 men inte 2011 för IRDP-insatsen. Resultatrapporteringen från insatser från fältkontoren eller ambassaderna till Sidas huvudkontor kommer dock att öka i och med ett nytt uppföljningssystem för insatser som träder i kraft 2012 (Intervju Sida-medarbetare). Regeringen har ställt krav på Sida att förbättra dokumentationen av resultat och insatsuppföljningssystemet är ett svar på dessa krav (sida.se). Tidigare har det inte funnits någon systematisk uppföljning och dokumentation av insatser och resultat vilket har försvårat resultatredovisningen. Det nya systemet kommer att innebära att insatsuppföljningen blir mer systematisk och resultatinformationen efterfrågad även från centralt håll (Intervju Sida-medarbetare). Handläggaren för IRDP-insatsen menar att det numera är ett större fokus på resultat och att detta gör det ännu viktigare att bli bättre på att mäta och följa upp resultaten i IRDP-insatsen.

Syftet med resultatrapporteringen är delvis kontroll för Sida. Handläggaren har ett tydligt kontrollfokus i beskrivningen av syften med resultatrapporteringen.

”(Syftet) är value for money för Sverige, att vi kan se att vi har gjort någon nytta. Det är skattepengar och vi måste leverera.” (Intervju handläggare)

Genom information om hur det går i insatsen och om huruvida målen uppfylls kan Sida kontrollera att IRDPs verksamhet är som den ska och i annat fall ingripa på olika sätt. Sida behöver information om resultat och hur det går i insatsen för att betala ut nya medel (Intervju handläggare). Handläggaren menar dock att lärande är viktigt. Både uppföljningarna och utvärderingarna fungerar däremot som viktiga underlag för Sidas beslut om ny insats och finansiering. Det kan ses som ett främjande eller lärande syfte eftersom information om hur det gått i insatsen kan leda till förbättringar i utformningen av nästa insats. För IRDP är syftet med uppföljningen lärande (Intervju handläggare). Handläggaren menar att det är viktigt att IRDP följer upp det de gör så att de kan förbättra verksamheten och även bli bättre på att följa upp resultat. Även utvärderingarna har ett tydligt lärandefokus för IRDP som organisation. (IRDP 2011a:44).

### 5.1.3 Komplexitet och särskilda förutsättningar för resultat

Internationellt utvecklingssamarbete består av en givare och en mottagare av bistånd. Det innebär att det blir något problematiskt när det kommer till vems resultat det handlar om. IRDP-insatsen handlar om IRDPs verksamhet som får stöd av Sida. Å ena sidan är det IRDPs resultat eftersom det är deras verksamhet och det är Rwanda som ska ta del av den. Å andra sidan är det Sidas resultat eftersom Sida är ansvarig för att biståndspengarna används på ett bra sätt och bör kunna redovisa resultaten i Sverige. Ur den här aspekten finns en speciell förutsättning för resultat i internationellt utvecklingssamarbete eftersom det finns två parter som är ansvarig för verksamheten. Både IRDP och Sida är på samma gång huvudman och exekutiv. Eftersom internationellt utvecklingssamarbete utgår från principen om ägarskap – att mottagaren själv ska äga och styra sin verksamhet – är det IRDP som organisation som

både styr och utför verksamheten. Samtidigt utövar Sida ett slags kontroll över IRDP eftersom de måste kontrollera att pengarna används rätt. Dessutom är Sida som utförande myndighet i Sverige exekutiv då regeringen kontrollerar verksamheten. Det är ett förhållande som komplicerar och påverkar hur resultat analyseras och rapporteras och som kan ses som en komplex aspekt i det här fallet.

IRDP-insatsen är således en komplex verksamhet där det också finns komplexa förutsättningar i form av flera inblandade aktörer och nivåer. Sammantaget arbetar IRDP på många fronter för att öppna upp för dialog, bryta tabun och föra in nya diskussionsämnen i samhället. Det finns således olika vägar att nå målen. Den politiskt känsliga kontexten kan innebära många påverkansfaktorer och därigenom svårigheter att se och förutsäga resultat. Frågan är om dessa komplexa aspekter beaktas vid praktik och resonemang om resultat, uppföljning och utvärdering.

## 5.2 Resultatbegreppet för IRDP-insatsen

De olika typerna av resultat som har identifierats i resonemang i intervjuer och dokument har delats in enligt rubrikerna nedan. Denna indelning leder sedan till en slutsats om vad IRDP-insatsens innebörd av resultat är genom att använda analyspunkten om resultat.

	Resultat – vad och hur?	Enkla situationer	Komplexa situationer
V	Innebörden av resultat	Resultat är observerbart, mätbart och lätt att aggregera. Förutsägbara resultat som en logisk följd av verksamheten i en linjär kedja av direkthet och indirekthet. Effekter snarare än utfall eftersom orsakssambanden går att belägga.	Resultat är svårt att observera, mäta och aggregera. Oförutsägbara resultat där förändring är icke-linjär och kan uppfattas olika av olika aktörer. Orsakssambanden är svåra att belägga vilket gör att det snarare handlar om utfall än effekter.
A			
D			

### 5.2.1 Definition av resultat: resultat på kort och lång sikt

Sidas definition av resultat är output, outcome och impact. Detta är de gängse resultatdefinitionerna inom internationellt utvecklingssamarbete då det internationella samarbetsorganet OECD/DAC har beslutat om en gemensam resultatdefinition (Sida 2007). Här beskrivs resultatbegreppet i termer av kort och lång sikt där outcome är effekter på kort till medellång sikt och impact effekter på lång sikt. Handläggaren för IRDP-insatsen menar att det även motsvarar resultat på olika nivåer, från impact på övergripande nivå till output på

mer konkret nivå där output kan vara ett genomfört seminarium, outcome kan vara att uppnå ett mål om att förbättra för kvinnor medan impact är en långsiktig förändring i samhället (Intervju handläggare).

### 5.2.2 Förutsedda resultat inom målområdet

”Resultat är definierat redan när man går in i insatser. Det kan vara på olika nivå; övergripande mål och sen output på lägre nivå. Resultaten ska bidra till att nå det övergripande målet för insatsen.” (Intervju handläggare)

Citatet visar att det i Sidas definition av resultat ingår att resultat är något fördefinierat innan en insats startar. Här handlar det således om förväntade resultat inom målområdet. Den genomförande partens mål, delmål och resultatindikatorer ska vara definierat innan Sida beslutar om insatsen. I enlighet med det här resonemanget har IRDP utarbetat delmål och resultatindikatorer utifrån den övergripande målsättningen (Sida 2009). Tre förväntade resultat som sägs vara på outcome-nivå identifierades för den fjärde fasen. För det första ska IRDPs verksamhet influera lagar, policier och andra offentliga program. För det andra ska IRDPs verksamhet leda till ett effektivt debattklimat i Rwanda som underlättar fredsprocessen. För det tredje ska IRDP skapa synergier mellan de aktörer som arbetar med fredsbyggande arbete. Till dessa fördefinierade resultat finns aktiviteter uttryckta som prestationer. Sida menar att det är bra att IRDP fokuserar på resultat, att de formulerar målen i förväntade resultat och att de dessutom har identifierat resultatindikatorer (Sida 2009).

Enligt Sidas resonemang om att resultat är fördefinierade går det att dra paralleller till enkla situationer eftersom det vilar på en föreställning om att det går att förutsäga resultaten. Det borde dock vara svårt i en verksamhet som IRDP-insatsen. Blicken är inriktad på att formulera och upptäcka de resultat som finns inom målområdet vilket kan leda till ett alltför snävt fokus och att flera aspekter och resultat förbises, till exempel sidoeffekter. Då resultat i komplexa situationer till stor del är oförutsägbara blir det än mer problematiskt att enbart fokusera på förutsägbara resultat eftersom förändring karaktäriseras av oförutsägbarhet. Frågan är helt enkelt om de förutsedda resultaten kan uppkomma så som det är tänkt.

### 5.2.3 Kvantitativa och kvalitativa resultat

De fördefinierade prestationerna är definierade i kvantitativa termer, till exempel antal deltagare i debattskolor, antal möten per år eller antal videoupptagningar. IRDPs verksamhet handlar dock framför allt om kvalitativa resultat. De förväntade resultaten handlar om förändrade attityder och beteenden på individ-, organisations- och samhällsnivå, vilket är svårt att mäta och observera. I debattskolor och dialogklubbar sker en deliberativ process där tanken är att individer ska lära sig och ändra attityder och beteenden. Genom implementering av forskningens rekommendationer hoppas IRDP även kunna påverka politiska institutioner och föra in IRDPs förslag i olika policier och lagar. Det påverkas av många andra faktorer, till

exempel andra politiska skeenden, och det är omöjligt att veta vad som är effekter av IRDPs verksamhet och vad som är effekter av andra företeelser. Enligt handläggaren är det här ett faktum och ett problem som inte går att åtgärda. Även om IRDP rapporterar resultat är det svårt att härleda det till projektet, särskilt när det gäller större förändringar (Intervju handläggare). Resultat på individnivå, till exempel attityd- och beteendeförändringar anses dock möjliga att härleda (Intervju Sida-medarbetare). Effekter i form av impact inte kan härledas till insatsen. Handläggaren menar att man istället för att härleda större förändringar kan föra resonemang kring vad som är rimligt och troligt att en insats kan uppnå och vilka resultat som skulle kunna uppkomma. Även utvärderingen från 2011 menar att härledning av samhällsmässiga förändringar är en av de största utmaningarna med IRDP-programmet.

”The two main challenges in evaluating peacebuilding programmes or interventions (as in many other areas) are the assessment of *results and impacts*, especially at a broad societal level, and the issue of *attribution*.” (IRDP 2011a)

#### 5.2.4 Resultat på aggregerad nivå

De tre förväntade resultaten som beskrevs ovan ska tillsammans bidra till den övergripande målsättningen om en stärkt dialog för fredsbyggande. Här finns således en tanke om att resultat kan aggregeras. Handläggaren menar dock att det är ett problem att gapet mellan den övergripande målsättningen och IRDPs aktiviteter är stort eftersom det därmed är svårt att tänka sig att målen för IRDPs verksamhet, som handlar om effekter på samhällelig nivå, kan uppfyllas med de aktiviteter som IRDP utför. Även på ett allmänt plan, i de flesta insatser på Sida, är det ovanligt att en insats i praktiken leder till effekter på samhällelig nivå, alltså impact (Intervju Sida-medarbetare). Istället är tanken att impact kommer från de aggregerade resultaten från alla insatser i en sektor eller för ett helt land. Här råder det dock en diskussion inom Sida om huruvida det går att aggregera resultat på det sättet och hur det i så fall skulle kunna gå till (Intervju Sida-medarbetare).

#### 5.2.5 Innebörden av resultat

Innebörden av resultat i IRDP-insatsen är något spretig eller dubbeltydig. Å ena sidan finns resonemang kring resultat som en kausal kedja där resultaten är fördefinierade och ska uppnå målen för verksamheten. Tanken är att de fördefinierade resultaten, både tillsammans (aggregerat) och i förlängningen (indirekta effekter), ska leda till effekter i form av förändrade normer, ett öppnare debattklimat och ett fredligare samhälle. Här antas att resultat kan aggregeras och förutsägas, att förändringen är linjär och steg för steg leder till önskad effekt. Det handlar om effekter och orsakssamband där resultatens linjära kausalitet inte problematiseras. Sammantaget innebär dessa resonemang att innebörden av resultat till viss del utgår från innebörden av resultat i enkla situationer. Å andra sidan finns uppenbara svårigheter med resultat, framför allt när det handlar om att observera, härleda och aggregera effekter, som både Sida och utvärderingarna är väl medvetna om. Då det i praktiken är svårt

att härleda effekter kanske IRDPs resultat snarare handlar om utfall. Här resonerar IRDP-insatsen mer som en komplex verksamhet och belyser problemen med resultat, särskilt när det kommer till omöjligheten att härleda resultat.

### 5.3 Programteori och resonemang kring förändring

I detta avsnitt analyseras huruvida programteorin för IRDP-insatsen, såsom den är definierad av Sida och IRDP, hanteras enligt enkla eller komplexa situationer enligt analyspunkten om programteori.

	Resultat – vad och hur?	Enkla situationer	Komplexa situationer
H U R	Programteori	Förutbestämd programteori med en linjär kausalitet. Endast en förändringsteori som alla är överens om.	Programteorin är flexibel och anpassas efter hand. Ta in olika aktörers syn på förändring. Visa alla samtida/alternativa/flera kausala vägar. Diskussion och samtal kring förändring viktigt.

Det finns ingen programteori för IRDP-insatsen som kallas just ”programteori”. Däremot har uppsatsen identifierat liknande resonemang och modeller som kan tolkas som programteori och hur IRDP-insatsen ser på förändring. Det finns en så kallad logframe, eller resultatramverk, som kan ses som ett slags programteori för verksamheten. Någon form av resultatramverk används i all uppföljning av resultat för Sida-insatser för att jämföra måluppfyllelse och se hur det går i insatsen (Intervju Sida-medarbetare). Dessa resultatramverk liknar programteori till stor del även om de främst används för uppföljningen, den underliggande förändringsteorin analyseras sällan. Även i IRDP-insatsen är tanken att resultatramverket ska användas i uppföljningen av verksamheten. Resultatramverket är utvecklat av Sida tillsammans med IRDP och Interpeace i början av den senaste programfasen. Verksamheten beskrivs i termer av en logisk kedja av aktiviteter och resultat på olika nivåer som visar hur verksamheten leder till effekterna. Ett antagande i programteorin är att myndigheter på alla nivåer ska acceptera att delta i forskningen och dialogprocessen för att det förväntade resultatet om IRDPs genomslag i lagar och policies ska infrias (IRDP 2010). Det finns specificerade resultatindikatorer från de förväntade resultaten som är formulerade i kvantitativa termer. För det förväntade resultatet att skapa en öppnare debattkultur ska IRDP ordna dialogklubbar där olika aktörer samlas, samt debattskolor för ungdomar runt om i landet. Här finns specificerade prestationer såsom att ordna 18 möten för varje debattskola per år eller att 40 personer ska ledarutbildas för dialogklubbarnas räkning.

Anpassningsbarheten i resultatramverket kan ifrågasättas. Enligt handläggaren har det inte ändrats sedan utformningen. Det innebär att den här programteorin inte är flexibel eller anpassningsbar. Istället utgår den från förutbestämda mål och att förändring därmed kommer ske på samma sätt hela tiden.

”I många fall kanske resultatramverket har gjorts bara för att Sida ska bli nöjd. Sedan glöms det bort. Man kanske inte förstår varför det är nödvändigt, inte känner sig delaktig, utan att det är något som givaren kräver.” (Intervju handläggare)

Citatet visar att det i själva verket kanske kan vara Sida som förhindrar anpassningen av resultatramverket. Om IRDP inte upplever att de har utvecklat det för sin egen skull finns förmodligen inte heller incitament att anpassa till nya förutsättningar. Då Sida kräver uppföljningsinformation utifrån resultatramverket blir det problematiskt eftersom resultatramverket inte är anpassat.

Uppföljningen riskerar då att bli mindre rättvisande och fokusera på fel resultat. Handläggaren resonerar kring detta och medger att det är viktigt men svårt att ändrade målsättningar och inriktningar får genomslag i praktiken. Istället blir resultatramverket en produkt som görs utan att ändras på det sätt som skulle behövas i takt med att insatsen förändras (intervju handläggare). Handläggaren menar att det därför är en viktig roll för Sida att följa upp vad som händer och vad IRDP gör med de rekommendationer som kommer från uppföljningar och utvärderingar. På så sätt kan Sida hålla koll på huruvida IRDP faktiskt anpassar verksamheten och om de beaktar rekommendationerna om vilka åtgärder som ska vidtas, när det ska ske och vem som är ansvarig. Sida kan också föra dialog kring det och hjälpa IRDP att beakta rekommendationerna.

Om IRDP-programmet däremot ses i sin helhet från starten 2001 till slutet på den fjärde fasen 2011 finns det fog för att argumentera för att programmet har en inbyggd flexibilitet i linje med en anpassningsbar förändringsteori. Programmets upplägg grundar sig på att forskning ger rekommendationer som sedan föder in i den nya verksamheten (IRDP 2007). Genom att rekommendationerna från forskningen kommer med ny kunskap om hur förändring skapas och vad som är viktigt kan verksamheten anpassas. Dessutom grundas forskningen i en dialogprocess där många olika aktörer kommit fram till nyckelfrågor som forskningen ska ta sig an. Det visar att programmet är mån om dialog och debatt om hur förändring skapas och att flera synsätt ska komma fram. De övergripande målen finns kvar men programmet letar hela tiden efter nya vägar och sätt som förändring kan skapas på. Även utvärderingarna drar slutsatser kring att IRDPs program som indikerar flexibilitet, dialog och anpassning.

”This programme has been exceptionally good at identifying key driving factors, and being willing to open up for discussion and research about them.” (IRDP 2007:29).



Här gäller det således att skilja på de två aktörerna Sida och IRDP. Sida är inriktad på uppföljning och vill ha resultatinformation vilket gör det oflexibla resultatramverket till en nödvändighet, medan IRDP kan fokusera på den långsiktiga uppläggnings och inriktningen av programmet. Kanske innebär det att Sida resonerar kring programteori som om det vore en enklare situation eftersom de måste följa upp konkreta resultat, medan IRDP resonerar kring förändring på ett sätt som är mer i linje med ett beaktande av komplexa aspekter. Samtidigt som handläggaren menar att det är viktigt med anpassning tillåter inte de formella strukturerna det.

## 5.4 Uppföljning: stark fokus på måluppfyllelse

Uppföljning är en viktig del i Sidas arbete och för IRDP-insatsen. Det analyseras med analyspunkten måluppfyllelse.

	Resultat – vad och hur?	Enkla situationer	Komplexa situationer
H U R	Måluppfyllelsemodellen	Jämföra utfallet gentemot kvantitativa resultatindikatorer som är utvecklade från förutbestämda och konkreta mål. Måluppfyllelseanalys för kontroll.	Bör ej utvinna resultatindikatorer eftersom situationen är komplex och förändring oförutsägbar. Måluppfyllelseanalys i princip omöjligt. Lärande som syfte är ett alternativ.

När det kommer till uppföljningen av IRDPs verksamhet visar det sig att resultatramverket inte används såsom det är tänkt. IRDP rapporterar inte gentemot de uppställda målen utan beskriver istället verksamheten utan att analysera huruvida målen har uppfyllts eller om verksamheten är på väg åt rätt håll. I kvartalsrapporterna finns resultatinformation i form av prestationer och aktiviteter, till exempel att IRDP genomfört en konferens med 200 deltagare, vad konferensen innehöll och vad den kom fram till. Vidare redovisas ofta tabeller om debattskolorna, hur många som deltog, i vilket distrikt och hur många gånger de träffas. I årsrapporten från 2010 finns dock en längre beskrivning och en mer ingående analys av resultaten och även en kort beskrivning av utmaningar eller hinder för verksamheten, vilket skulle kunna ses som en analys av varför målen inte har uppfyllts (IRDP 2010). Det är dock fortfarande mest en beskrivning av verksamheten (Intervju handläggare). Inför det nya insatsavtalet 2012 är en av de stora dialogfrågorna för Sida att se till att resultatramverket används och utformas på ett bra sätt. Framför allt handlar det om att Sida vill att målen för verksamheten läggs på en realistisk nivå som går att uppnå det inom projektets ram (intervju handläggare). Handläggaren anser att det i dagsläget är ett för stort gap mellan målen och de planerade aktiviteterna.

”Det verkar orimligt att det här projektet ska kunna nå det här resultatet. Eventuellt bör de övergripande målsättningarna sänkas till en mer realistisk nivå.” (Intervju handläggare)

Ambitiösa mål är ett bekymmer för Sida generellt i insatser (Intervju Sida-medarbetare). Då det inte finns uppföljningsbara mål blir det svårt att få kunskap om resultaten. Ofta är målen satta på en hög nivå trots att en enskild insats har svårt att uppnå resultat på den nivån. Sida-medarbetarna på huvudkontoret förespråkar att det bör vara tydligt att istället för att fråga sig vad som har uppnåtts ska man istället analysera hur det går i en insats. De menar också att målen bör konkretiseras och inriktas på outcome-nivå för att förändra attityder och beteenden som kan antas leda till förändringar på impact-nivå.

Frågan är huruvida formulerandet av konkretare och uppföljningsbara mål är ett resonemang enligt enkla eller komplexa situationer. Sida vill ha konkretare mål som är realistiska att uppnå. Å ena sidan riskerar det att hämma IRDP att finna nya vägar i sitt arbete eftersom de blir inlåsta i snäva mål. Att lägga målen på en lägre nivå kan innebära att viktiga aspekter förbises och att IRDP inte tar sig an svårösliga uppgifter. Å andra sidan innebär mål som är mer realistiska och lättare att följa upp att uppföljningen kan ge mer kunskap om resultaten. Det är rimligare att IRDP kan påverka attityder och beteenden, mindre rimligt att de kan åstadkomma en stor samhällsomvälvning i form av ett öppnare debattklimat. Däremot behöver det inte vara något problem att målen är mer övergripande eftersom IRDP fortfarande skulle kunna ha visionära mål och samtidigt göra skillnad, åtminstone för vissa individer eller grupper. Anledningen till Sidas vilja att skapa mer realistiska mål kan vara att uppföljningen är ett slags kontroll för Sida och ett underlag för hur det går och vad som uppnås i IRDP-insatsen. Eftersom resultaten har visat sig vara svåra att mäta och följa upp vill Sida hitta en lösning att följa upp de svåråttbara förväntade resultaten genom konkretare mål och därmed konkretare resultat. Detta trots de komplexa aspekterna som indikerar oförutsägbarhet och icke-linjäritet. Istället för att följa upp vad som har uppnåtts gentemot på förhand bestämda mål kanske IRDP bör fråga sig vilken resultatinformation de behöver för att kunna förbättra programmet. Det lärande elementet i uppföljningen är hittills i praktiken litet. Om lärandefokus skulle öka kanske resultatinformationen också blev mer användbar för IRDP.

## 5.5 Effektutvärdering och resonemang kring effekter

De två utvärderingarna som har gjorts följer inte någon strikt ansats enligt effektutvärdering eller teoribaserade ansatser. Däremot finns det element av dessa ansatser i utvärderingarna vilket kan analyseras enligt referensramen.

	Resultat – vad och hur?	Enkla situationer	Komplexa situationer
H U R	Effektutvärdering	Kontrollera för andra faktorer för att få kunskap om effekter. Belägga orsakssamband.	Svårt att kontrollera för andra faktorer och belägga orsakssamband. Resonera istället kring tänkbara effekter och orsaker.

IRDPs verksamhet har utvärderats två gånger, 2007 och 2011. Fokus har varit att utvärdera den senaste programfasen men utvärderingarna har också diskuterat effekter sedan programmet startade 2001. Utvärderingarna menar att det långa tidsperspektivet ökar förutsättningarna för att effekter har uppkommit. Båda utvärderingarna baserar sina slutsatser på intervjuer, läsning av dokument samt någon deltagande observation av IRDPs aktiviteter (IRDP 2011). Utvärderingarna ska enligt anvisningarna analysera impact. Här finns således en ambition till effektutvärdering. Det ligger också i utvärderingsuppdragen att analysera om IRDPs verksamhet är strategisk och har goda förutsättningar att göra skillnad i Rwanda. Det senare handlar snarare om vad som gör att IRDPs verksamhet skulle kunna leda till effekter, vilka orsaksmekanismer som finns i verksamheten, vilket kan ses som en utvärderingsansats som är mer teoribaserad (se nedan).

När det gäller effektutvärderingen görs för det första inga härledningar av effekterna till verksamheten enligt någon metod i evidenshierarkin. Utvärderingarna konstaterar att det inte går kontrollera för andra faktorer. Istället resonerar utvärderingarna kring effekter och baserar sina slutsatser om vad verksamheten har lett till på intervjuer. Det råder dock osäkerhet kring vad som egentligen har åstadkommit. Å ena sidan menar utvärderingarna att verksamheten har lett till effekter i termer av impact då verksamheten åstadkom en initial förändring genom att öppna upp för debatt i samhället, bryta tabun och föra in känsliga ämnen på dagordningen.

”The IRDP/Interpeace programme (...) has selected activities, participants and strategies which have a real influence, and a combined impact greater than any one of its elements.” (IRDP 2008).

Å andra sidan menar båda utvärderingarna att debattklimatet i Rwanda fortfarande är ansträngt och att ett enskilt program som IRDP inte kan förändra en hel debattkultur som i sin tur ska påverka fredsprocessen. På så sätt har IRDP inte lett till impact. Utvärderingarna konstaterar därför att det är svårt att uttala sig om huruvida programmet har lett till någon ”real impact” (2007:14, 2011) eller slutgiltiga effekter på samhällsnivå. Förvirringen när det gäller vad som har uppnåtts kan bero på att intervjuunderlaget ger olika svar. Intervjupersonerna säger olika saker vilket kan innebära att effekterna är subjektiva. Både utvärderingen från 2011 och Sida-handläggaren menar att IRDPs effekter i termer av ett öppnare debattklimat endast sträcker sig inom de fora som verksamheten skapat och inte har lett till effekter utanför dessa. De intervjuade arbetar på något sätt med IRDPs verksamhet, är

deltagare i dialogklubbarna eller givare. Få mottagare av programmets verksamhet har intervjuats. Detta menar Sida är bekymmersamt eftersom det inte ger några säkra svar på hur mottagarna har påverkats eller hur de upplever att debattklimatet i Rwanda har förändrats (Intervju handläggare). Handläggaren menar dock att intervjuer skulle kunna vara ett bra sätt att få kunskap om effekter, åtminstone i form av attityd- och beteendeförändringar på individnivå (Intervju handläggare). Genom att göra längre intervjuer med individer i målgruppen kan man få fram kunskap om hur deras beteende förändrats. De intervjuade Sida-medarbetarna på huvudkontoret menar också att det är en viktig del att få fram kunskap om resultat. Inom Sida talar man om "the missing middle" (Intervju Sida-medarbetare). Det är ett starkt fokus på att få kunskap om prestationer och att härleda effekter på impact-nivå eftersom det är det som i slutändan ska uppnås. Däremot saknas kunskap om effekter på mellanliggande nivå; hur individer ändrar beteenden och attityder (Intervju Sida-medarbetare). Genom att lägga större fokus på att utvärdera och följa upp dylika resultat genom intervjuer kan det ge större kunskap om vad verksamheten leder till.

Utvärderingen för 2011 kompenserar något för svårigheterna att härleda effekter genom att kartlägga andra organisationer som arbetar med liknande frågor som IRDP, och vad de har åstadkommit, för att ge en bild över tänkbara orsaksfaktorer. Det medges att en sådan beskrivning inte räcker för att dra slutsatser om vad IRDP har åstadkommit eftersom bland annat den inhemska politiken, biståndsgivare och grannländer påverkar utvecklingen. Det kan dock ses som ett sätt att komma närmare orsaksfrågan i vad som orsakar ett bättre debattklimat utan att göra ett utvärderingsupplägg med det kontrafaktiska tillståndet. Här inser således utvärderarna IRDPs komplexitet och svårigheter att härleda resultat och undersöker istället andra tänkbara orsaksfaktorer till utfallet. Trots att utvärderingen från 2011 menar att det är mycket svårt att härleda resultat till IRDPs verksamhet önskar de att IRDP arbetar med frågan om hur det skulle kunna gå till. De föreslår att programmet borde göra en nationell social revision för att få data kring hur fredligt och öppet landet är och dessutom försöka länka det till programmet, eller i alla fall avgöra i vilken grad som IRDP har bidragit till en sådan förändring, vilket kräver data från tidigare år för att jämföra. Här finns således en ambition att skapa förutsättningar för ett utvärderingsupplägg enligt det kontrafaktiska tillståndet där en jämförelse med tidigare data och studier kan göras. Frågan är dock om det är möjligt i IRDPs fall att kunna kontrollera för andra faktorer ens med gedigen baslinjedata. Däremot kan det ge mer information än intervjuer om långsiktiga effekter.

Utvärderingarna ger således inte någon kunskap om vad IRDPs verksamhet har lett till i termer av effekter. Istället resonerar de fram och tillbaka kring tänkbara effekter. Sida konstaterar att då det finns stora svårigheter att observera, mäta och härleda resultaten av IRDPs verksamhet är det bättre att resonera kring insatsens relevans och vad man tror om

orsakssambanden för på så sätt bedöma förutsättningarna för att åstadkomma resultat. Det liknar teoribaserade utvärderingsansatser.

”(Det är viktigt) att vi kan se att aktiviteter och mål är relevanta och att det finns ett logiskt samband. Vi kan inte bevisa att verksamheten har bidragit till målet men vi kan se att IRDP har skapat ett forum för dialog där folk har kunnat prata öppet. På sikt kan vi anta att det kan bidra till ett bättre dialogklimat i Rwanda.” (Intervju handläggare)

## 5.6 Kunskap om förutsättningar och mekanismer

	Resultat – vad och hur?	Enkla situationer	Komplexa situationer
H U R	Teoribaserad utvärdering	Programteorin som utgångspunkt i analysen. Ger vid jämförelse och analys kunskap om orsaksmekanismer.	Ett alternativ till de andra ansatserna eftersom analysen är kontextspecifik. Ger kunskap om orsaksmekanismer

En stor del av utvärderingarna handlar om att analysera hur IRDPs verksamhet ser ut och bedöma huruvida den är bra och om det finns förutsättningar att nå resultat. Här handlar det således inte om att utvärdera effekter. Snarare analyserar utvärderingarna förutsättningar för IRDP att nå effekter och vilka faktorer som gör att verksamheten leder till effekter. Detta liknar teoribaserade ansatser eftersom det sker en analys av hur programmet är uppbyggt, av ett slags programteori, för att identifiera mekanismer som leder till förändring och resultat. Bland annat används en metod som kallas Reflecting on Peace Practice (RPP). RPP har utvecklats från fredsforskning och andra freds- och konfliktrelaterade insatser (IRDP 2007). Det visar hur fredsarbete kan göras framgångsrikt och innehåller ett antal kriterier som visar hur effektiv en insats är för fredsbyggande (IRDP 2007). Mot dessa kriterier kan IRDPs verksamhet jämföras och på så sätt kan utvärderingarna få fram kunskap om huruvida programmet är uppbyggt på ett sätt som ger förutsättningar för framgång eller vilka mekanismer i verksamheten som är avgörande för förändring. Det görs också en SWOT-analys där svagheter, styrkor, hinder och möjligheter med IRDPs verksamhet analyseras, vilket också kan ses som en analys av förändringsmekanismer som påverkar resultat. Till exempel menar utvärderingen från 2011 att IRDPs inkluderande arbetssätt gör att möjligheterna att nå resultat och förändring ökar (2011). Utvärderingen från 2007 menar att IRDP på ett strategiskt sätt har bidragit till möjligheterna att skapa fred i Rwanda genom sina aktiviteter och uppbyggnad av programmet (IRDP 2007). Över lag menar båda utvärderingarna att IRDP-programmet är av stor strategisk relevans för förutsättningarna att bygga fred i Rwanda.

”The evaluation concludes that th IRDP/Interpeace peacbuilding programme continues to be of a great strategic relevance for the prospects of peacebuilding in Rwanda” (IRDP 2011)

I och med svårigheterna att härleda effekter löser utvärderingarna problemen genom teoribaserade ansatser. Här finns inte kunskap om varken utfall eller effekter utan kunskap om förutsättningar och mekanismer som skulle kunna leda till resultat. Här har utvärderingarna således hanterat utvärderingsaktiviteten i enlighet med ett beaktande av komplexa situationer. Kanske beror det på att resultaten, oavsett om det handlar om utfall eller effekter, inte kan observeras trots tioårsperspektivet. Ett förbättrat debattklimat kan vara svårt att mäta i vilket fall som helst. Därmed finns inte kunskap om vad IRDPs verksamhet har lett till i termer av utfall eller effekter. Trots det konstaterar både Sida och utvärderingarna att IRDP är ett bra program. I bedömningspromemorian inför IRDP-insatsen, som baseras på utvärderingen från 2007, skriver Sida att IRDP-programmet verkar vara bra och att utvärderingen är mycket positiv till verksamheten (Sida 2009). Även den nuvarande handläggaren menar att Sida idag anser att programmet är bra. Dessa slutsatser baserar således Sida på den kunskap som finns om förutsättningar och mekanismer, samt aktiviteter och vissa prestationer, inte på kunskap om utfall eller effekter.

## 6 Avslutande diskussion och slutsatser

Uppsatsen har utforskat begreppet resultat och diskuterat problem och möjligheter med uppföljning och utvärdering av resultat i komplexa situationer. Det har lett till slutsatsen att det går att hantera uppföljning och utvärdering av resultat i komplexa situationer på olika sätt. Framför allt handlar det om huruvida enkla eller komplexa aspekter beaktas. I resonemangen och praktiken kring IRDP-insatsens resultat, uppföljning och utvärderingar av resultat finns element av både ett enkelt och ett komplext sätt att hantera frågorna. De tydligaste tecknen på att hanteringen sker enligt enkla aspekter är Sidas definition av resultat som något fördefinierat. Då IRDP-insatsen är en komplex verksamhet blir detta närmast paradoxalt. Går det att förutsäga resultat när verksamheten karaktäriseras av oförutsägbara aspekter? De här resonemangen kommer tillbaka i form av att resultatramverket ligger fast under hela programperioden och således inte anpassas till omgivande förändringar. Då måluppfyllelsemodellen i teorin inte är anpassat för komplexa situationer blir det problematiskt att Sida använder denna ansats i uppföljningen av IRDP-insatsen. Det innebär en enkel hantering av uppföljning där resultat ska mätas gentemot på förhand bestämda mål. De tydligaste tecknen på att hanteringen sker enligt komplexa aspekter är definitionen av resultat som något kvalitativt som är svårt att observera och där effekter inte kan härledas till verksamheten. Både Sida och IRDPs utvärderingar resonerar så. Då utvärderingarna snarare resonerar kring tänkbara effekter och fokuserar på att diskutera förutsättningar med hjälp av teoribaserade ansatser kan utvärdering i IRDP-insatsen sägas hanteras enligt komplexa aspekter. Sidas resonemang om att man istället för att försöka bevisa effekter bör föra resonemang om vad som är relevant att göra är också i linje med detta. Även IRDPs arbetsätt med inkluderande av olika aktörer, dialog och anpassning efter hand med hjälp av forskningen, kan vara tecken på att förändringsteorin i det långa loppet beaktar komplexiteten.

Trots att IRDP-insatsen är en extremt komplex verksamhet hanteras således resultat, uppföljning och utvärdering delvis som en enkel situation. Kan det innebära att komplexiteten som helhet i praktiken är svår att beakta, eller åtminstone att det är ovanligt att det beaktas? Då detta extremt komplexa fall visar sig delvis ha svårt att beakta de komplexa aspekterna skulle det kunna vara en tänkbar slutsats eftersom det extrema fallet kan belysa den generella problematiken. Frågan är vad det beror på. Inledningsvis beskrevs hur resultatriktningen vuxit sig starkare i den offentliga förvaltningen. Då denna har vuxit fram ur NPM, som i sin tur har hämtat metoder från privat sektor, kan det antas att resultatriktningen idag främst resonerar enligt enkla situationer. Även om diskussionen kring komplexitet i offentlig förvaltning växer, där metoder och ansatser för uppföljning och utvärdering anpassas till

komplexa aspekter, finns det risk att praktiken inte har hunnit med. Efterfrågan på resultat är stark och analysen av IRDP-insatsen har exemplifierat hur praktiken delvis är utformad efter de enkla metoderna. Även om det finns en vilja att i större utsträckning anpassa verksamheten efter den föränderliga omgivningen hindras flexibiliteten av att uppföljningen av resultat sker gentemot på förhand bestämda mål. Det innebär att det finns inbyggt i systemet att hantera uppföljning av resultat enligt enkla aspekter. Om detta gäller för offentlig verksamhet generellt kan det antas vara svårt att beakta komplexa aspekter i praktiken.

En annan slutsats av analysen av IRDP-insatsen är att det egentligen inte finns särskilt mycket kunskap om resultat. Uppföljningarna ger framför allt kunskap om aktiviteter och i viss mån prestationer. Utvärderingarna har endast lösa antaganden om vilka effekter som har kommit av IRDP-insatsen. Inte heller utfall redovisas. Detta gör att frågan väcks om det är möjligt att få kunskap om resultat i komplexa situationer. Både Sida och utvärderingarna bedömer dock IRDPs verksamhet som bra, strategisk och viktig för Rwanda, trots att det inte finns särskilt mycket kunskap om resultaten. Dessa slutsatser baseras istället på en analys av programmets uppbyggnad och förutsättningar som kan tänkas leda till effekter. Indikerar detta att kunskap om resultat i detta komplexa fall inte bara är svårt att få fram, utan att den även är onödig? Svårigheterna att följa upp och utvärdera resultaten av IRDP-insatsen kanske betyder att efterfrågan på resultatinformation skulle kunna minska. Däremot kanske ett större beaktande av de komplexa aspekterna kan öka möjligheterna att få kunskap om resultat.

Är det då möjligt att i praktiken beakta komplexiteten i uppföljning och utvärdering av resultat? Då analysen av IRDP-insatsen har visat att det finns resonemang enligt komplexa aspekter kan det antas vara möjligt. Nyckelfrågan är anpassningsbarhet och flexibilitet och huruvida det går att anpassa verksamheten efter hand. Här kan det kontrollerande syftet i uppföljningen ställa till det eftersom det går ut på att kontrollera huruvida de förutbestämda målen har uppfyllts. Om istället lärande står i fokus kan det tänkas bidra till flexibilitet i uppföljningen där verksamheten frågar sig vilken kunskap som behövs för att nästa gång förbättra genomförandet, och därigenom anpassa mål och aktiviteter. Likväl behövs kontrollen för att veta var skattepengarna tar vägen och för att tillgodose behov såsom demokratiskt ansvarsutkrävande. Då det är problematiskt att i komplexa situationer följa upp enligt på förhand bestämda mål kan en lösning vara att kontrollera gentemot genomförda aktiviteter istället för resultat; om det inte finns kunskap om resultat kommer det inte heller gå att kontrollera gentemot resultat. Det finns dock ytterligare en aspekt som kan vara problematiskt för politikområdet internationellt utvecklingsamarbete specifikt. Det handlar om vems resultat det rör sig om. Resultaten från IRDP-insatsen tillhör både IRDP och Rwanda samt Sida och Sverige. Å ena sidan ska IRDP själva genomföra verksamheten samt följa upp och utvärdera resultaten, och därigenom dessutom utöva kontroll. Å andra sidan måste Sida kontrollera IRDPs verksamhet eftersom det också ingår i en svensk verksamhet i



form av internationellt utvecklingssamarbete. Avvägningen mellan IRDPs ägarskap och Sidas kontroller av biståndspengarna gör denna komplexa aspekt till en svårlöst fråga. Att i en sådan situation fokusera på resultat för lärande istället för resultat för kontroll kanske är ett sätt att hantera det. När det kommer till utvärdering av resultat har uppsatsen visat att de teoribaserade utvärderingsansatserna har fördelar när det kommer till komplexa situationer generellt. Därför kan den typen av utvärderingsansats vara ett bra sätt att få kunskap om resultat, eller åtminstone kunskap om tänkbara orsaksmekanismer och förutsättningar för verkliga resultat. Att använda sig av en kontextspecifik och flexibel programteori i utvärdering är ett sätt beakta komplexiteten. Det skulle även kunna gå att få kunskap om effekter på mellanliggande nivå i form av attityd- och beteendeförändringar. Kanske kan ett större fokus på att följa upp och utvärdera resultat på den nivån också vara ett sätt att få bättre kunskap om resultat. I enlighet med resonemangen i IRDP-insatsen skulle uppföljning och utvärdering i en specifik verksamhet kunna resonera kring vad som är rimligt att göra och vilka resultat som rimligtvis kan åstadkommas, istället för att basera beslut på resultatinformation. Däremot är kunskap om faktiska resultat nödvändigt för att i det långa loppet veta hur samhällsproblem kan lösas. Här kan till exempel teoribaserad effektutvärdering komma in som ett sätt att få kunskap om resultat även i komplexa situationer. Det handlar om att få kunskap om resultat på en övergripande nivå, inte i en specifik verksamhet, och därmed skapa ett kunskapsunderlag som den specifika verksamheten kan luta sig mot.

Hur man kan hantera uppföljning och utvärdering av resultat i komplexa situationer är en angelägen fråga i tider av en stark efterfrågan på resultat. I den fortsatta diskussionen kring resultat, uppföljning och utvärdering kan definitionen av resultat och uppsatsens diskussion kring begreppet utgöra en utgångspunkt. Då innebörden av resultat varierar mellan verksamheter är det viktigt att hålla isär olika definitioner. Därför är det viktigt att i diskussionen precisera vad som menas med resultat istället för att tala om det i generella termer. På så sätt kanske en lösning om hur uppföljning och utvärdering av resultat kan hanteras komma närmare.

# Referenser

aideffectiveness.org. Hemsida om högnivåmötet om biståndseffektivitet 2011

<http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/>

Carlsson, Gunilla (2011). "Taking international development into the 21st century".

<http://www.naiforum.org/2011/09/taking-international-development-into-the-21st-century/>

Christensen, Tom (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. 1. uppl. Malmö: Liber.

Dahler-Larsen, Peter (2005). "Evaluation and public management" i Ferlie, Evan; Lynn, Laurence; Pollitt, Christopher (red.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Engberg-Pedersen, Lars (2011). "Yes we want results! But what are aid results and how do we achieve them?" The Nordic Africa development policy forum.

<http://www.naiforum.org/2011/11/yes-we-want-results/>

Ekonomistyrningsverket (2011). *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

<http://www.esv.se/download/18.381a53100506cbef980002080/Publikation+nr+2004-14.pdf>

Ekonomistyrningsverket (2009). *Resultatredovisning*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket

Ekonomistyrningsverket (2006a). *Effektutvärdering: att välja upplägg*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

<http://www.esv.se/download/18.ff0d4b10adbe9fc4d8000174/ESV+2006-8.pdf>

Ekonomistyrningsverket (2006b). *Måluppfyllelseanalys: hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

<http://www.esv.se/download/18.bc448b10a03f3944f80001267/ESV+2006-7.pdf>

Ekonomistyrningsverket (2001). *Verksamhetslogik. ger överblick, åstadkommer delaktighet och skapar förståelse*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

<http://www.esv.se/download/18.1cccaa5711744dca15f80001008/ESV+2001-16ny.pdf>

Eyben, Rosalind (2010). "Hiding relations: The irony of 'effective aid'". *European Journal of Development Research* 22, s 382-297. <http://www.oxfamblogs.org/fp2p/wp-content/uploads/ejdr201010a1.pdf>

Forss, Kim; Mara, Mita; Schwarts, Robert (2011). *Evaluating the complex: attribution, contribution and beyond*. New Jersey: Transaction Publishers.

Forss, Kim (2007). *Utvärdering som hantverk: bortom mallar och manualer*. Lund: Studentlitteratur.

Greene 2007 i Donaldson, Stewart I., Christie, Christina A. & Mark, Melvin M. (red.) (2009). *What counts as credible evidence in applied research and evaluation practice?*. Los Angeles: SAGE.

IRDP (2011a). *External evaluation of the Interpeace/IRDP Rwanda peacbuilding programme*.

IRDP (2011b). *Rwanda Programme Quarterly Progress Report January-March 2011*.

IRDP (2010a). *Rwanda Programme annual report 2010*.

IRDP (2010b). *Rwanda Programme Quarterly Progress Report October-December 2010*.

IRDP (2010c). *Rwanda Programme Quarterly Progress Report July-September 2010*.

IRDP (2008). *IRDP/Interpeace peacebuilding dialouge and research programme: external evaluation*.

Jones, Harry (2011). *Taking responsibility for complexity: how implementation can reach results in the face of complex problems*. Overseas Development Institute. Working Paper 330. <http://www.odi.org.uk/resources/docs/6485.pdf>

Lindgren, Lena (2006). *Utvärderingsmonstret: kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur

mdfr.org. Hemsida för resultatstyrning i det internationella biståndet  
<http://www.mfdr.org/1About.html>

Mayne, John (2011). "Contribution analysis: addressing cause and effect". i Forss, Kim; Mara, Mita; Schwarts, Robert. *Evaluating the complex: attribution, contribution and beyond*. New Jersey: Transaction Publishers.

McLaughlin, John A.; Jordan, Gretchen B. (1998). "Logic Models: A Tool for Telling Your Program's Performance Story"

NAI-seminarium: Nordiska Afrikainstitutets seminarium 10/5 2011. "Results-based management: Can 'obsessive management disorder' be avoided?" Tillgänglig videoupptagning på [http://www.nai.uu.se/events/multimedia/seminar\\_110510/](http://www.nai.uu.se/events/multimedia/seminar_110510/)

Molander, Joakim 2011. "Resultatstyrning som världsbild" i *Mellan kontroll och tillit. Om gripbara värden och ogripbara. Kristen humanism 2011*. Förbundet Kristen humanism.

ne.se: Nationalencyklopedin på Internet. Uppslagsord "resultat"

Patton, Michael Quinn (2002). *Qualitative research & evaluation methods*. 3. ed. London: SAGE.

Peck, Lennart (2007). *Erfarenheter av resultatstyrning*. Sida studies in evaluation 2007:01.

Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2004). "Results: Through a glass darkly" i Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert. *Public management reform: a comparative analysis*. 2 uppl. Oxford: Oxford University Press

Premfors, Rune (2003). *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur

prop.2011/12:1. Utgiftsområde 7. *Budgetpropositionen för 2012*.  
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/17/55/29/2bf3b223.pdf>

Regeringen (2010). *Riktlinjer för samarbetsstrategier från 2010*.

Rogers, Patricia (2008). "Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions". *Evaluation*. 14(1), s 29-48.

SAOL. *Svenska akademiens ordlista över svenska språket*. 13. uppl. (2006). Stockholm: Svenska akademien. Uppslagsord "resultat"

Shadish, William R., Cook, Thomas D. & Leviton, Laura C. (1991). *Foundations of program evaluation: theories of practice*. Newbury Park, CA: Sage

[sida.se: http://www.sida.se/Svenska/Bistand--utveckling/Bistandets-resultat/](http://www.sida.se/Svenska/Bistand--utveckling/Bistandets-resultat/)

Sida (2009). *Support to the IRDP/Interpeace peacebuilding programme in Rwanda 2009-2011*. Sveriges ambassad i Kigali, Development cooperation section.

Sida (2007). *Glossary of key terms in evaluation and results based management*. Stockholm: Sida <http://www.oecd.org/dataoecd/25/22/39249691.pdf>

SOU (2007). SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Stockholm: Fritzes.

Talbot (2007). "Performance management" i Ferlie, Evan; Lynn, Laurence; Pollitt, Christopher (red.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Teorell, Jan & Svensson, Torsten (2007). *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. 1. uppl. Stockholm: Liber

Van Den Berg, Rob D. (2005). "Results Evaluation and Impact Assessment in Development Co-operation" *Evaluation*. 11(1): 27-36.

Vedung, Evert (2006). "Utvärdering som megatrend, gigatrend och fyra böljor" i Foss Hansen, Hanne red., *Den organiserade förvaltning. Festskrift till Professor Torben Beck Jørgensen* København: Forlaget Politiske Studier.

Vedung, Evert (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. 3., [omarb. och uppdaterade] uppl. Lund: Studentlitteratur

White, Howard (2009). The International Initiative for Impact Evaluation (3ie). Working paper 3

White, Howard (2010). "A contribution to current debates in impact evaluation". *Evaluation*. The International Initiative for Impact Evaluation (3ie). Working paper 3

## **Intervjupersoner**

Rebecka K Ivarsson, Ledande ämnesföreträdare för mål- och resultatstyrning, och Mattias Jonsjö, ämnesföreträdare för mål- och resultatstyrning, Sida. Intervjuade 6/10-11.

Marie Jusnes, handläggare i Rwanda, Sida. Intervjuad 1/11 och 16/11-11.

# Bilaga

## Intervjuguide

### 1. Kort om insatsen

Mål, medel, innehåll, Sveriges roll.

Hur går dialogen till, hur ofta träffas man, vad avhandlas?

### 2. Definition av begreppet resultat

Vad menar du med resultat av utvecklingssamarbete?

Vilka slags resultat är viktiga?

### 3. Kan man se resultat av insatsen?

### 4. Resultat och mål

Hur väl uppfyller insatsen sina mål?

Hur hanteras målformuleringar?

### 5. Hur utvärderas resultaten?

Vilka tidshorisonter arbetar man med?

Beaktas bieffekter (oförutsedda, positiva, negativa)?

Görs en analys av attribution; varför effekter beror av aktiviteter?

Används en logframe/resultatramverk? Hur?

### 6. Resultat i en komplex situation

Hur ser du på förutsättningar att mäta och följa upp resultat när förutsättningarna ändras?

Anpassas mål, medel och logframe för insatsen efter hand som förändrade förutsättningar uppstår eller är det endast inför varje ny programperiod?

### 7. Syftet med resultatmätning, uppföljning och utvärdering

Vad är syftet med resultatmätning och rapportering i insatsen?

Hur används resultatinformationen?

Är resultatuppföljningen till nytta för samarbetspartnern? Utvecklas programmet till följd av resultatinformation? Lär man sig – Sida, samarbetspartnern? Eller ligger fokus på kontroll och att rapportera resultat till Sverige?