

Biståndspolitik som en Coca-Colafabrik

En diskursanalys av New Public Management och andra
styrningsideal i svenskt bistånd 2005-2015

Maja Permerup

Abstract

This study's main purpose is to, through discourse analysis, reveal how and to what extent New Public Management is reflected within the Swedish international development assistance and related politics during the period 2005-2015. The study also aims to explore whether there are other visible steering concepts, in order to discuss "what comes after New Public Management".

With the help of a theoretical framework that has been set up around theories about New Public Management as a steering concept, together with theory about steering concepts as such, I move into a discourse analysis of the Swedish international development assistance politics. I use categories from within the New Public Management concept: The internal control of the organisation (including decentralisation, results-steering and internal control), competition and contracting.

The study shows that New Public Management is the dominating steering concept throughout the period. There are competing steering concepts, related to the Paris Declaration and the Busan Principles on for instance participation and ownership, above all in the beginning and the end of the investigated time period. The politics run during the last year, with the new Social Democratic government in place, also shows strong signs of New Public Governance.

Key Words: Aid, Development Assistance, Discourse Analysis, New Public Management, New Public Governance, Results

Number of words: 11 266

Innehållsförteckning

1 Inledning	3
1.1 Syfte och problemformulering.....	4
1.2 Studiens upplägg.....	4
2 Metodologi, material och metod	5
2.1 Metodologiska överväganden.....	5
2.2 Diskursanalys.....	6
2.2.1 Diskursanalysen som maktbegrepp och som metod.....	6
2.2.2 Diskursanalysen som metod för denna uppsats.....	7
2.3 Material.....	9
2.4 Reliabilitet och validitet.....	10
3 Teoretiskt ramverk	12
3.1 Organisationsrecept och styrningsideal.....	12
3.2 New Public Management.....	14
3.2.1 New Public Management i svensk förvaltning.....	15
3.3 Kategorier inom NPM.....	16
3.3.1 Organisationens interna kontroll.....	16
3.3.2 Konkurrensutsättning.....	18
3.3.3 Kontraktstyrning.....	18
3.4 Kritik mot New Public Management.....	19
4 Verklighetens biståndsdiskurs(er?)	20
4.1 Den biståndspolitiska kontexten och aktörerna.....	20
4.2 Organisationens interna kontroll.....	23
4.2.1 Styrningen av biståndet.....	23
4.2.2 Mål: Resultat och ansvarsutkrävande.....	25
4.3 Konkurrens: nya aktörer, nya erfarenheter.....	27
4.4 Kontrakt: konsulter, avtal och resultatkrav.....	28
5 Slutsatser och avslutande diskussion	30
6 Referenser	32

1 Inledning

”Biståndsinsatsernas förverkligande och effekt bör följas. På detta område har man i vissa givarländer konstaterat betydande brister som man nu söker reparera. Det rör sig här om en grannliga uppgift, som dock torde ligga även i den mottagande partens intresse. En förtroendefull samverkan bör därför kunna skapas mellan givaren och det mottagande landet i syfte att göra biståndet effektivt.” (Proposition 1962:100, sid 8)

Citatet är hämtat ur den första budgetpropositionen om svenskt bistånd¹, men den kunde lika gärna varit skriven idag. För personal som arbetar inom biståndet, bland annat på Sida och inom de civilsamhällesorganisationer som Sida kanaliserar mycket av sitt bistånd genom, har 2000-talet inneburit ökade krav på kontroll, uppföljning och rapportering, men också att ständigt förklara för mottagarna ute i världen varför man ställer alla nya krav.

”Vi ska kunna visa vart varenda krona går och att vi ska kunna visa resultat” har blivit ett mantra som ständigt upprepats (t ex Ekots lördagsintervju, 2011). I den svenska debatten har mycket av skulden för den ökade administrativa bördan inom biståndet lagts på Gunilla Carlsson (M), biståndsminister 2006-2013². Svenskt bistånd har under Carlssons ledning präglats av New Public Management-ideal (NPM), med frågor som effektivitet, resultatredovisning och offentlig upphandling högt på agendan. Bland biståndsaktörer, liksom i annan offentlig verksamhet såsom vård och skola, har man drivits hårt av krav på effektivitet, konkurrensutsättning samt kontroll.

Den proposition som lade grunden för att organisera svensk styrning så som den ser ut idag presenterades 1998. Nu verkar det vara dags igen: Nuvarande regering, med civilminister Ardalan Shekarabi i spetsen, har talat varmt om att styrningen av den svenska offentliga sektorn ska förändras, bort från NPM (Finansdepartementet, 2014-10-23). Samtidigt har nuvarande regeringen öppnat för att man kommer att se över den biståndspolitiska plattform som lades fram av

¹ Sidas terminologi innebär att begreppet *bistånd* används för insatser som lindrar nöd, t ex i konflikt eller katastrof, medan *utvecklingssamarbete* används som benämning för mer långsiktigt arbete som syftar till att främja ett lands utveckling (Sida, 2015-04-29).

http://www.sida.se/contentassets/a87743dffd2b443481f18680b82ae452/svenskt-bist229nd-och-utvecklingssamarbete_1164.pdf, 2015-04-29). Begreppet *bistånd* används dock ofta för att beskriva både arbete i nöd och utvecklingssamarbete, såväl inom politiken som i den mediala debatten. För att förenkla denna text kommer fortsättningsvis termen *bistånd* att användas i båda betydelseerna.

² 2003-2006 var Carin Jämtin (S) biståndsminister. 2013 lämnade Gunilla Carlsson över ministerposten till Hillevi Engström (M), och 2014 blev Miljöpartiets Isabella Lövin (MP) biståndsminister i den nya S/MP-regeringen.

den förra regeringen i mars 2014, och man funderar högt kring huruvida kraven på resultat och kontroll har gått för långt (Global Bar, 2015).

Forskningen kring New Public Management som styrningsform har framför allt rört skola och omsorg. Ämnet har de senaste åren berörts inom biståndet, men då har det oftast handlat om en avgränsad del – det som kallas Result-Based Management. Varför då studera svenskt bistånd och NPM? Nationalekonomen Ingrid Bringselius (2015) menar att debatten om NPM i media är som en fotbollsmatch, med många som springer i laget som är emot, och beskriver NPM som något som blivit ett ”problem i samhället, ett enkelt penseldrag som förklarar det mesta”. Global Reporting arrangerade i april (2015) ett seminarium med titeln ”Biståndskontroll till döds”, där man diskuterade om ”biståndet hade blivit ett försökslaboratorium för den mest extrema versionen av New Public Management”. Men hur har egentligen NPM påverkat svenskt bistånd? Hur var synen på resultat och kontroll innan Gunilla Carlsson tillträdde som biståndsminister? Jag vill förstå utvecklingen, för att bättre kunna förstå nutiden men också framtiden (se t ex Santesson-Wilson & Erlingsson et al. 2009:10).

1.1 Syfte och problemformulering

Syftet med denna studie är att undersöka *hur* och *i vilken utsträckning* styrningsidealet *New Public Management* avspeglats inom den svenska biståndsdiskursen under de senaste tio åren (2005-2015). Jag hoppas också lämna ett bidrag till framtiden genom att identifiera eventuella konkurrerande diskurser och därigenom peka på faktorer i dagens biståndspolitik som sannolikt kommer att följa med även när vi lämnar NPM-idealerna för något annat.

Följande frågor har identifierats för att uppnå studiens syfte:

- a) Hur, och i vilken utsträckning, avspeglas NPM-idealens kategorier *organisationens interna kontroll, mål- och resultatstyrning, konkurrensutsättning* samt *kontrakt* i den svenska politiska biståndsdiskursen 2005-2015?
- b) Kan andra konkurrerande diskurser skönjas inom svenskt bistånd, utöver NPM, och i så fall hur?

1.2 Studiens upplägg

Detta introduktionskapitel har gett en inledande introduktion till studien, samt förklarat dess syfte och frågeställningar. I kapitel två diskuteras metodologi, metod och material medan kapitel tre ägnas åt det teoretiska ramverk som studien vilar på. I kapitel fyra presenteras analysen. I det femte och avslutande kapitlet läggs studiens slutsatser fram tillsammans med en kort avslutande diskussion om framtidens styrningsideal inom biståndet samt förslag till framtida forskning.

2 Metodologi, material och metod

Denna uppsats är en diskursanalys av framför allt rådande styrningsideal, med fokus på New Public Management, inom svensk biståndspolitik under en avgränsad period. I detta kapitel redogör jag för min vetenskapssyn, de metodologiska val som gjorts, och den metod som använts för genomförandet av studien. Jag diskuterar också det använda materialet liksom studiens reliabilitet och validitet.

2.1 Metodologiska överväganden

Jag delar statvetarna Santesson-Wilson & Erlingssons (et al. 2009:10) syn på att det är intressant att studera politisk förändring ur ett förklarande perspektiv, i syfte att få en bättre förståelse för vår historia och för nutida politiska skeenden. Mitt val att studera utvecklingen av New Public Management-idealen och dess utveckling grundar sig i ett intresse för just detta; Förändringar inom (bistånds)politiken. I den offentliga debatten diskuteras det nu vad som kommer efter NPM även inom biståndet, och vill jag bidra till att skapa förståelse för hur politiken ser ut idag, men också hur den sett ut de senaste tio åren.

Min metod är teorianvändande – huvudsyftet är att med hjälp av teori kring framför allt NPM skapa förståelse för den förda politiken, snarare än att utveckla ny teori eller pröva existerande (se kapitel tre).

Genom att låta teorin styra undersökningen så skapas också förutsättningar för intersubjektivitet – att forskningen är tillgänglig och begriplig för fler än forskaren; den minsta gemensamma nämnaren för studiet av politik. Med detta som utgångspunkt så ämnar jag i detta kapitel tydliggöra vilka metoder och processer som har förekommit i denna studies tillkomst. Jag kommer också att på ett tydligt sätt, i kommande kapitel (fyra och fem) presentera vad jag kommit fram till. (Badersten & Gustafsson, 2010:47f, 94f)

Medan den positivistiske statsvetaren ämnar förklara politiken och ser världen som objektiv och värderingsfri, så vill den hermeneutiskt inriktade forskningen – som jag ansluter mig till – istället förstå handlingar, sammanhang och annat som hör politiken till. Många anser subjektivitet inom samhällsvetenskapen vara ofrånkomlig, och det är tveklöst så att material inte kan samlas in och presenteras utan att tolkas på vägen. Som hermeneutiskt inriktad forskare ägnar man sig ofta åt just tolkning, för att skapa mening och förståelse för politiska företeelser.

Badersten & Gustafsson beskriver hur textanalytiska metoder lämpar sig väl för just tolkning av politiken (2010: 45, 114; Marsh & Furlong 2002:22-25) Christopher Hood, av många omnämnd NPM:s fader, menar också att man kan

”se management som ett område särskilt väl lämpat för den retoriska analysen, då den grundläggande delen av management just är makten att övertyga och skapa intryck” (Hood i Hall, 2012:108) Mot bakgrund av detta är metoden som valts för denna uppsats textanalytisk, närmare bestämt diskursanalys.

2.2 Diskursanalys

”Discourse is for me more than just language use: it is language use, whether speech or writing, seen as a type of social practice”.
(Fairclough, 1992, i Jaworski & Coupland, 1999:2)

En diskurs beskrivs ofta som ett speciellt sätt att tala och skriva om, samt att förstå, individer, grupper eller fenomen i samhället. En diskurs kan också beskrivas som ”en uppsättning formuleringar och antaganden som erbjuder ett språk för att tala om en given företeelse i ett visst sammanhang.” (Fangen & Sellerberg et al, 2013:270, se även Winther Jørgensen & Phillips, 2002). Med ett diskursperspektiv så följer exempelvis en text eller en reklamfilm bestämda mönster och konventioner som kan kopplas till maktrelationer i samhället. Diskurser kan således beskrivas som specifika sätt att se på världen som dessutom tjänar vissa givna typer av maktförhållanden. Diskursanalysen blir ofta en diskursiv kamp som bygger på tankar om att kriser och konflikter på olika sätt kan synliggöra diskursens element. Diskursanalytikern granskar då hur olika sätt att beskriva verkligheten slåss om dominans, och skapar en förståelse för både diskursens kärna och dess yttre gränser (Fangen & Sellerberg et al, 2013:279, Börjesson & Palmblad et al, 2007:13).

Diskursanalys ger möjlighet till en breddad form av textanalys, och ses inom samhällsvetenskapen ibland som en vetenskaps- och samhällsteori som förknippas med uppfattningar om vad som utmärker sociala relationer och språket. Diskursanalysen kan vara en ”paketlösning” där teori och metod är sammanlänkade, men där forskaren ändå har möjlighet att kombinera olika perspektiv för att skapa sitt teoretiska och metodologiska ramverk (Winther Jørgensen & Phillips, 2002:10). De som förespråkar diskursanalysen som både teori och metod betonar att diskursanalysen har en distans till empiriskt grundad vetenskap. Jag väljer att istället, i likhet med Bergström & Boréus (2008:353ff), använda diskursanalysen som ett (text)analytiskt verktyg – det vill säga den utgör metoden för denna uppsats.

2.2.1 Diskursanalysen som maktbegrepp och som metod

Börjesson & Palmblad (2007:13) ger exempel på viktiga frågor inom diskursanalysen; ”Vems kontext?”, ”Talas det om fenomenet på samma sätt oavsett vilken typ av material som anlitas? Finns det alltså konsensus kring diskursen? /.../ På vilka olika sätt talas och berättas det om verkligheten? Vilka

versioner kan urskiljas och hur står de i relation till varandra?”. Samtidigt påpekar de att det alltid finns ”potentiella strider kring hur företeelser, platser, sociala kategorier och annat ska framställas.” Michael Foucault, av många betraktade som diskursanalysens fader, menade att makt finns i alla sociala relationer och talade om *diskursiv makt*, där diskursen styr det tillåtna och tänkbara. Diskurser kan ses som en kamp om meningsskapande där den rekommenderar vissa handlingar och en viss praktik. (Bergström & Boréus et al, 2008:381) Foucault hade ingen egen definition eller teori om makt, men beskrev makt som ”öppna praktikarrangemang eller öppna strukturer som utövas i en mängd former och på en rad olika sociala fält. /.../ Makt finns inte, men de praktiker i och genom vilka makt existerar, de finns potentiellt överallt” (Beronius i Alvesson & Sköldberg, 2008:372). Foucault kopplade ihop kunskap och makt, och menar att kunskapen går hand i hand med institutionell hantering, till exempel i skola och arbetsliv. Även management- och ledningsmetoder kan ses som maktinstrument där individers handlingsutrymme begränsas, ”via formning av dessa som subjekt snarare än som ”neutral” styrning och koordinering” (Alvesson & Sköldberg, 2008:374)

Foucault som av Alvesson & Sköldberg (2007:367ff) placeras i den kritiska forskningen betonar diskursens ”konstitutiva konsekvenser”. Han menade att det diskursiva och icke-diskursiva interagerade med varannat, och studerade sambandet mellan dem båda. Foucault definierade diskursanalysen som ”en praktik som frambringar en viss typ av yttranden” (Rosengren i Bergström & Boréus et al., 2012:358). Med Foucaults syn så blir diskursanalysen en vidare analys: Den innefattar text såväl som sociala praktiker. Bergström & Boréus (et al, 2012:359) beskriver detta utifrån en analys av fotbollens diskurs, som med Foucaults synsätt innebär att studera både utövandet av fotboll och andra sociala praktiker, såsom hur fotbollsarenorna utformats. Alvesson & Sköldberg (2007:460) beskriver diskursen som en social text, där alla typer av (muntliga och skriftliga) språkhandlingar blir intressanta.

Diskursanalysen har en stark socialkonstruktivistisk koppling genom det sätt den behandlar relationer mellan text, diskurs och kontext (Phillips & Hardy, 2002:8). Diskurser som språkanvändning kan relateras till det sociala, politiska och kulturella, och språket reflekterar sociala mönster samtidigt som det skapar sociala mönster, och påverkar hur individer interagerar med samhället. Språket är alltså både konstruerat och konstruerande, vilket kan innebära att det finns betydande skillnader i berättelser om samma sak. Med det perspektivet så påverkar också diskursen hur människor uttrycker sina åsikter och värderingar – ofta utifrån vad som ses som normalt eller lämpligt inom den institution/organisation/sociala sammanhang där man verkar. (Jaworski & Coupland et al. 1999:3; Alvesson & Sköldberg, 2008:465)

2.2.2 Diskursanalysen som metod för denna uppsats

“Social reality is produced and made real through discourses, and social interactions cannot be fully understood without reference to the discourses that give them meaning. As discourse

analysts, then, our task is to explore the relationship between discourse and reality.” (Phillips & Hardy, 2002:5)

Gunilla Carlsson funderade i Ekots lördagsintervju (2010) kring huruvida biståndet var tvunget att vara ett konfliktområde. Hon beskriver hur hon innan hon blev biståndsminister kände att det var ”helt omöjligt att tränga in i, inga svar på någonting /.../ också sedd som en outsider om man någonsin försökte”. Med biståndet sett som ett konfliktområde, och med intresse för att tränga på djupet i rådande diskurs(er), för att identifiera både dess kärna och dess gränser, så anser jag att diskursanalys lämpar sig för denna studie. Jag är i detta fall mer intresserad av de krav som ställs på aktörer verksamma inom biståndet, och de spelregler som politiken formulerar, än vilka bakomliggande motiv som finns för aktörernas handlingar (något som hade varit av vikt i exempelvis ideologianalys, se Bergström & Boréus et al., 2008:381). Samtidigt tillåter mig diskursanalysen, på samma sätt som Foucault med sitt arkeologiska angreppssätt, att inte bara se till texten, utan även ta hänsyn till den bredare kontexten och relationen mellan de så kallade utsagorna. (Bergström & Boreús et al., 2008:359) Med det arkeologiska angreppssättet är man inte främst intresserad av *subjektspositionen* i betydelsen vem som gör ett uttalande, utan istället vill man veta utifrån vilka subjektspositioner (en individ har och) ett uttalande görs – samt vilka förändringar som är synliga över tid. Det arkeologiska angreppssättet kombineras dock med fördel med det genealogiska arbetssättet, som tillåter forskaren att undersöka diskursers *möjlighetsvillkor*, det vill säga att undersöka hur ett fenomen problematiseras och leder till olika institutionella lösningar. Detta arbetssätt är bredare än det arkeologiska angreppssättet, och har ett tydligare maktperspektiv. Foucault använde i relation till detta sig av begreppet *utestängningsmekanismer*; de processer som sker när en diskurs skapas, vilket i sin tur leder det till kontroll av människor (Bergström & Boreús et al., 2008:360)

Inom diskursanalys är nyanserna mest intressanta, såvida forskaren inte vill undersöka regelbundenhet och mönster i språkanvändning – då blir även förekomsten av olika utsagor värdefulla (Alvesson & Sköldberg, 2007:466). Börjesson & Palmblad (2007:11) lyfter historiska komparationer som ett sätt att se variationer av saker som vi idag tar för självklart – det är ett sätt att få förståelse och kunskap om processerna när diskursiva ramar produceras. I denna studie är det intressant att belysa mönster och regelbundenheter, men också att identifiera och lyfta nyanser.

Neumann (i Klotz & Prakash, 2008:70-75; se även Fangen & Sellerberg, 2013) beskriver forskningsprocessen och viktiga begrepp för en diskursanalys. Efter att man valt och avgränsat den diskurs som ska studeras, samt motiverat gränsdragningarna exempelvis vad gäller tidsperspektiv och typ av källor så ska forskaren identifiera de olika representationer som diskursen är uppbyggd av. Vilka olika sätt att argumentera finns? Vilka föreställningar och förklaringsmodeller kommer till uttryck? Är det en öppen eller stängd diskurs? Vilka andra aktörer bidrar både till debatten och till skapandet av politiken i olika policyprocesser? När det finns endast en representation är diskursen stängd. En stängd politisk diskurs kräver mycket arbete att upprätthållas; att inte kritiseras

öppet. Den öppna diskursen är den stängdas motsats – då finns två eller flera representationer, där ingen av dem är dominerande. Diskurserna varierar över tid – de förändras, öppnas och stängs, blir mer eller mindre starka. I slutsteget av forskningsprocessen så undersöks vilka hierarkier och andra relationer det finns mellan de olika representationerna, och vilka övriga material som finns (text men även sociala och materiella).

Som diskursanalytisk forskare analyserar jag mitt material på olika nivåer. Dels del *diskursiva* nivån, där tolkningen av språkanvändande och uttrycksätt begränsas till just detta – det intressanta är hur olika personer yttrar sig om olika saker som studeras. Dels *föreställningsnivån*, där jag drar slutsatser om föreställningar, värderingar etc. utifrån tolkningen av situationer. Slutligen tolkar jag materialet på *handlings- och förhållandenivån*. För Foucault innebar det att han summerade och vaskade fram mönster över tid, letade efter diskursiva konstanser och förändringar. För mig som forskare innebär det att jag har möjlighet att uttala mig om händelser, mönster och strukturer ”utan att nödvändigtvis ha någon objektiv, robust karaktär” på ett sätt som ändå inte ses som enbart språkligt eller subjektivt. (Alvesson & Sköldberg, 2007:469; Börjesson & Palmblad 2007:13) Jag kommer att använda mig av detta angreppssätt i mitt analysarbete, även om jag inte särskilt redovisar resultat i enlighet med dessa begrepp.

2.3 Material

Bertrand Russell (citerad i May 1997:161) skrev att primärkällor ”represent knowledge by *acquaintance*” och kan därför antas vara mer korrekta än andra källor. De primärkällor som har använts i denna studie är framför allt regeringens budgetpropositioner som sätter riktningen för allt bistånd. Dessa utgör huvuddokumentet, men har kompletterats med ett större antal andra texter, exempelvis andra styrdokument (t ex regeringens regleringsbrev till Sida samt Sidas kriterier för ramorganisationer), men också utskrifter av Riksdagsdebatter, utvärderingar med mera.

Inom diskursanalys använder man ofta dokument, eller ”naturligt inträffade redogörelser”. Det kan handla om exempelvis möten, samtal eller debattinlägg. (Alvesson & Sköldberg, 2007:466) Foucault menade att man skulle läsa och studera allt – detta är oftast inte möjligt, än mindre för en statsvetenskaplig magisteruppsats. I en diskursanalys är det relativt få texter som utgör huvudtexter, även om forskaren läser ett större antal texter för ökad förståelse (Neumann i Klotz & Prakash, 2008:69). Detta har också varit min utgångspunkt i valet av material. Materialet som använts till denna uppsats får sägas vara mer omfattande än det som listats bland referenserna, då jag i syfte att skapa en generell förståelse kring biståndsdiskursen under perioden utöver styrdokumentet även har tagit del av ett större antal debattartiklar, utskrifter och webbsändningar av olika slag. Dessutom har dokument från framför allt den svenska, men i viss grad även den internationella, biståndspolitiska debatten använts för att fånga samtiden och

kontexten i vilken politiken verkar³⁴. Sekundära källor kan definieras som information som har samlats ihop av andra människor och ytterligare bearbetats och analyserats, och tillgången till litteratur beror ofta på vilket ämne som är prioriterat för tillfället. Sekundärkällor kan ofta användas för att skapa en förståelse för kontexten (Clark 1997:57-59), och så har de också använts.

Badersten & Gustafsson (2010:97) lyfter principen om närhet som en källkritisk tumregel; med den åsyftas att den som varit nära en händelse i tid och rum anses mer tillförlitlig som källa än de som varit mer avlägsen. Ur detta perspektiv har jag, genom att jag arbetat med bistånd under en stor del av den undersökta tidsperioden, fördelen att ha varit närvarande (i varierande roller, som både åskådare och deltagare) i den biståndspolitiska debatten under den studerade perioden. Samtidigt finns idag oerhörda mängder material såsom seminarium och debatter tillgängliga på internet, varför jag vill hävda att närhetsprincipen fått mindre relevans idag för denna typ av studie än om den hade utförts för ett tiotal år sedan.

2.4 Reliabilitet och validitet

Research is valid when the conclusions are true. It is reliable when the findings are repeatable (Kidder 1981:7 in May 1997:68).

Mitt syfte med detta kapitel har varit att ge läsaren en bättre inblick i forskningsprocessen. Esaiasson (et al. 2003:23) skriver att ”forskning är intersubjektiv i betydelsen forskaroberoende, genomskinlig och värderingsfri”. Det faktum att jag arbetat professionellt med svenskt bistånd ger mig en förförståelse som kan utgöra en risk för studiens reliabilitet, dess genomskinlighet och dess oberoende. Jag riskerar också att lägga in egna värderingar i slutsatserna.

Jag anser dock att fördelarna överväger nackdelarna – jag ämnar inte uppnå komplett intersubjektivitet – studien är genomförd av mig, och de personliga värderingar och åsikter jag har kommer sannolikt att lysa igenom (Alvesson & Deetz 2000:92; Bergström & Boréus et al., 2012:40- 42). Mitt val av metod, att utgå ifrån dokumenterade (eller på andra sätt tillgängliga) källor, gör dock att andra forskare kan upprepa studien på ett sätt som inte hade varit möjligt om jag istället hade valt att använda mig av intervjuer som huvudsaklig metod. På detta sätt, och genom att jag tydligt redovisar för forskningsprocessen, ökar forskningsprocessens genomskinlighet och därmed också dess reliabilitet.

Även för studiens validitet, att den avser det som den faktiskt avsett att mäta (Bergström & Boreús et al., 2012:41), är det relevant att jag har en bakgrund inom biståndet. Med en konstruktivistisk syn på forskning så ser man på validitet som

⁴ En stor del av den svenska debatten kan följas på sajten www.bistandsdebatten.se. Endast det material som är direkt refererat, eller citerat, till är med i referenslistan.

att forskaren är med och konstruerar sitt studieobjekt, och att den egna förförståelsen bestämmer vilka svar som finns på frågan. I bedömningen av validitet behöver man då ta hänsyn till såväl de valda verktygen (t ex en speciell textanalysmetod) som forskaren och dennes förförståelse. Bergström & Boreús et al. sätter huvudet på spiken för vikten av forskarens självinsikt: ”Om forskaren ökar förståelsen för sin förförståelse /.../ ökar också möjlighet till god validitet” (Bergström & Boreús et al., 2012:42). Men som Alvesson & Sköldberg (2008:239) skriver: ”Självreflektion och kritisk medvetenhet är inte lätt att uppnå. Även mycket kritisk forskning tenderar att utformas så att den gynnar inte minst forskarkarriären”. Samma risk finns naturligtvis för denna uppsats, när den skrivits av mig som arbetar med bistånd och som därmed som påverkats yrkesmässigt och personligt av politiken under nämnda period. Författarna ger dock exempel på kritisk forskning, och konstaterar att omfattande kännedom om verksamheterna kan vara nödvändigt för att kunna tolka ett mer avgränsat material. (Alvesson & Sköldberg, 2008:342) Det som ses som en nackdel på ett sätt, har alltså en stor fördel ur ett annat perspektiv.

3 Teoretiskt ramverk

”En trend måste vara en idé som under en viss period präglar diskurser och andra aktiviteter på många arenor, till exempel både verksamheter i olika länder och tryckta medier.” (Røvik 2008:101).

Inom svensk förvaltning, och i biståndet som objekt för denna studie, kan NPM sägas utgöra just en trend. Genom valet av metoden diskursanalys har jag redan i tidigare kapitel satt den metodologiska ramen för uppsatsen, och i det här kapitlet beskriver jag det teoretiska ramverket för studien. Jag tar min teoretiska utgångspunkt framför allt i styrningsidealet NPM och i detta kapitel kommer jag att kort resonera kring styrning som begrepp. För att bättre förstå utvecklingen av NPM, och för att i analysen kunna identifiera eventuella konkurrerande diskurser, vill jag här också göra en mycket kort introduktion till begreppet organisationsrecept och tre styrningsideal. Sedan övergår jag till att fokusera på NPM-begreppets innebörd och slutligen presenteras de komponenter, eller med diskursanalysens språk, *kategorier*, inom NPM som kommer att utgöra utgångspunkten för analysen i kapitel fyra.

3.1 Organisationsrecept och styrningsideal

”Styrning bygger på att det finns minst två parter och att den ena försöker påverka den andras agerande. Styrning går ut på att den styrdas agerande skall stämma med den styrandes direktiv, önskemål och förväntningar” (SOU 2007:75, sid 55)

Styrning kan handla om att leda privata, eller offentliga organisationer, (Hughes i Osborne et al. 2010:102). Svenska regeringens styrning sker framför allt genom budgetpropositioner, myndigheternas instruktion och regleringsbrev (ESV, 2014). Hall (2012:108) beskriver governmentality-teorin, en teori med utgångspunkt i socialkonstruktivismen. Denna teori går ut på att språket skapar nya objekt för styrning, och att det därmed är omöjligt att skilja på retorik och praktik. Detta gör som tidigare konstaterats NPM extra lämpligt för språkliga analyser. Governmentality-teorin värderar det abstrakta styrspråket, diskursen, högt, och diskurserna formas när de uttrycks även när det gäller styrnings- och ledningsdiskurser. ”Detta innebär att förändringsmodeller och styrsystem såsom målstyrning, kundorientering, processtyrning, resultatenheter etc. skapar nya verkligheter i takt med att det uttrycks (Hall, 2012:109). Hall beskriver hur kunden i kundorientering har en subjektskapande roll (enligt Foucaults

diskursbegrepp subjektifiering). Detsamma kan gälla en organisation, målgrupper eller ett biståndsmottagande land.

Organisationsforskaren Røvik (2000:13-30) skriver om ”institutionaliserade organisationsrecept”, med vilket han menar ”ett legitimerat recept på hur man bör utforma delar av en organisation”. Som exempel på vad han kallar ”procedur- och processrecept ” nämner han kvalitetssäkring och målstyrning, medan recept på organisationsstruktur kan vara matrisform eller tillplattning av hierarkier. Varje recept ska se som en byggsten i en framgångsrik organisation. NPM kan med Røviks perspektiv ses som ett mer sammanhängande organisatoriskt recept för hur en organisation ska styras. Det som är särskilt intressant med receptbegreppet är hans beskrivning av hur recepten förändras i tid och rum – de har en särskild ”livscykel” där de sprids från organisation till organisation. Dessa recept syns ofta i vårt samhälle som trender – ibland stannar de längre och ibland kortare. Røvik beskriver också hur ett populärt recept ”adopteras”, det gör sin inresa i organisationer – inte sällan över hela världen, för att sedan förlora popularitet och göra en tillbakagång, det ”avinstitutionaliseras”.

En förståelse för Røviks organisationsrecept är till nytta i förståelsen av utvecklingen av styrningsideal inom svensk förvaltning, och passar väl in på utvecklingen av NPM som styrningsideal. Styrningen av offentlig sektor enligt NPM var en förändring jämfört med det tidigare styrningsidealet, kallat *Public Administration* (PA). Inom PA skiljer man på politiken och administrationen, och byråkrati utgör idealet (i enlighet med Max Webers syn). (Almqvist, 2015) När man nu inom såväl politiken och förvaltningen som inom akademien, i Sverige och runt om i världen, diskuterar NPMs tillbakagång och funderar kring vad som ska komma skall så talas det ofta om *New Public Governance* (NPG). Osborne (2010:1ff) menar att NPM utgjort övergången från traditionell PA till NPG. Med några få ord kan de tre styrningsidealen beskrivas som i figuren nedan.

Figur 1.

Old Public Administration	New Public Management	New Public Governance⁵
Monopol	Marknad	Nätverk
Hierarkisk styrning	Kontraktstyrning	Samarbete
Fokus på resurser	Fokus på prestationer	Fokus på effekter och processer
Regler (Hur!)	Mål och resultatstyrning (vad!)	Analys och utvärdering (hur och vad!)
Förtroende för professionen	Förtroendet lagt på styrnings- och redovisningssystem	Förtroende för nätverk av olika kompetenser
Liten mätbarhet	Stor mätbarhet	Stor mätbarhet men också narratives
Centralisering	Decentralisering	Både centralisering och decentralisering

Källa: Almqvist, 2015.

⁵ Det kan inte nog betonas att detta är Almqvists översikt över de tre styrningsidealen, och att särskilt för det relativt nya begreppet ”New Public Governance” så krävs en större forskningsgenomgång än denna för att skapa en korrekt bild av vad forskning och politik anser ”kommer efter” New Public Management. Figuren ger dock läsaren en tillräcklig idé om trender och tendenser inom de tre styrningsidealen för att följa denna text.

3.2 New Public Management

NPM slog igenom i offentlig sektor runt om i världen på 1980- och 1990-talen, och även om begreppet ursprungligen är hämtat från näringslivet så förekommer det inom skilda akademiska discipliner: Förvaltnings-, företags-, nationalekonomi, statsvetenskap, juridik och organisationssociologi för att nämna några (Almqvist 2006:11, Røvik 2008:27f). NPM:s ursprung är omdebatterat, men en vanligt förekommande syn är att det har sin bakgrund i nyliberalismen och i en stark kritik mot en stor offentlig sektor (Lane, 2000:3; Almqvist 2006:21). Almqvist (2006:21ff), beskriver NPM som resultatet av högerliberala idéer som förespråkar ett marknads- och företagstänk istället för en byråkratisk hierarki. Ännu ett synsätt beskriver NPM utifrån ”de tre E:na” – economically, efficiently and effectively – då förs skattebetalarnas och ”kundernas” talan, och man vänder sig emot självreglerande professionalism (Power 1997 i Almqvist 2006:22).

Ett förändrat synsätt på styrning, uppföljning och redovisning är en bidragande orsak till att NPM vuxit fram, menade Christopher Hood som ofta ses som den som introducerade NPM-begreppet (Hood, 1999; Almqvist, 2006:22). Fokus skiftade från professionsstyrda organisationer, resurser och produkter till målstyrning, och numera även till resultat. Stephen Osborne (2010) beskriver statens roll inom NPM som tudelad, där policyskapande och implementering är delvis åtskilda och implementeringen av tjänster och service sker genom fristående enheter som, när det fungerar idealiskt, konkurrerar med varandra. Statens huvudsakliga roll blir att sätta regler och mål; den blir policyskapande. Detta synsätt medför konkurrens och kontraktuella förhållanden mellan staten och de aktörer som implementerar verksamheten. Det medför en pluralistisk stat, där många olika aktörer bidrar till att leverera offentliga tjänster, samtidigt som multipla processer bidrar till policyskapande. En sådan stat har fokus på interorganisatoriska relationer och styrning över processer som betonar effektivitet och resultat (Hughes i Osborne 2010:97).

Røvik (2008:29f) presenterar en intressant syn på NPM: Att många av de idéer från NPM som ofta lyfts fram som ”företagsrecept” är ”organisationsrecept” som gäller för organisationer generellt. Enligt honom vilar NPM på följande två (oförenliga) grundpelare: *Ekonomism* (fokus på hierarki, regler, centralisering, kontroll, ledarskap) och *managerialism* (ledningsfilosofi som kännetecknas av decentralisering, delegering och stor handlingsfrihet för lokala chefer). Røviks två begrepp används också av Christopher Hood (1991:2f) som beskrivit NPM genom sju ”doktriner”⁶:

⁶ Bringelius (2015) använder ovan doktriner för att förenkla NPM-begreppet och beskriva det i tre delar: 1) Managerialism (doktrin 1,3 och 6), framför allt inom organisationen. 2) Konkurrensutsättning och avreglering (doktrin 2,4,5). 3) Effektivitet/ekonomism (doktrin 7), framför allt på politisk nivå/samhällsnivå.

1. ”Hands-on professional management” i offentlig sektor. Synligt, tydligt ledarskap uppifrån. Motiveras med att för ansvarsutkrävande så behövs tydlig ansvarsfördelning, inte fördelning av makt.
2. Explicita standarder och ”measures of performance” – mål, indikatorer, helst kvantitativa sådana. Motiveras med att ansvarsutkrävande kräver tydliga mål och effektivitet kräver en ”hård syn” på mål.
3. Större fokus på kontroll av outputs/produkter. Resultatbaserad resursallokering. Motiveras med behovet av att fokusera på resultat snarare än arbetet/produktionen.
4. Uppdelning av enheter inom offentlig sektor. Decentraliserade enheter. Motiveras med ett behov av att skapa styrbara enheter där man separerar provisions och produktionsintresse och skapar effektivitet genom att använda kontrakt.
5. Större konkurrens – användandet av kontrakt och upphandlingsprocedurer. Motiveras med att konkurrens leder till lägre kostnader och bättre kvalitet.
6. Fokus på privata sektorns ledarskap/organisation – offentlig förvaltning ska avregleras och ledas på samma sätt som privat sektor.
7. Större disciplin och återhållsamt användande av resurser.

3.2.1 New Public Management i svensk förvaltning

Oavsett vilken akademisk disciplin man tar sin utgångspunkt i så kan New Public Management enklast beskrivas som en samling idéer som handlar om hur man styr och förvaltar statlig verksamhet, och rör frågor som konkurrens, effektivitet, valfrihet, decentralisering samt mål- och resultatstyrning (Almqvist 2006:11, 21; Regeringskansliet/Göteborgs Universitet, 2015). På 1990-talet började man implementera synsättet i svenska myndigheter, och begrepp som mål- och resultatstyrning samt beställar/utförarmodell blev vardagsmat. Argument för att introducera NPM inom offentlig sektor saknades inte, inte heller inom forskarvärlden, och handlade exempelvis om nyttan medborgarna skulle få av *konkurrens* (de bästa tjänsterna till lägst pris), samt att *kontraktuella* förhållanden mellan beställare och utförare skulle leda till bättre *kontroll* och *uppföljning*. (Almqvist, 2006:10)

NPM sågs som ett sätt att *effektivisera* staten. Det innebär att man snarare än att formulera detaljer kring *hur* man uppnår politiska mål ser staten som den som ska formulera *vad* som ska uppnås, medan ledare längre ner i organisationshierarkin själv avgör *hur* politiken ska implementeras. (se t ex Blomqvist, 2005; Regeringskansliet/Göteborgs Universitet, 2015).

Ovan genomgång av NPM och dess betydelse visar på många likheter, men också vissa diskrepanser bland definitionerna. För att på ett enklare och tydligare sätt kunna koppla teorin till analysen av det svenska biståndet väljer jag därför att utgå framför allt från svensk forskning kring NPM när jag i nästkommande avsnitt beskriver de kategorier som jag kommer att ha min utgångspunkt i när jag sedan utför min analys.

3.3 Kategorier inom NPM

För att underlätta analysen av rådande styrideal med utgångspunkt i NPM så kommer ett antal variabler, eller med diskuranalysens språk, kategorier att presenteras i detta avsnitt. Almqvist har beskrivit NPM i flera delar: Organisationens interna kontroll (decentralisering, intern kontroll samt mål- och resultatstyrning); konkurrensutsättning samt kontraktstyrning. Dessa kategorier, som beskrivs nedan, formar tillsammans den NPM-diskurs som min analys av svenskt bistånd sedan tar sin utgångspunkt i.

3.3.1 Organisationens interna kontroll

- Decentralisering

Almqvist (2006:87ff) beskriver decentralisering om ett samlingsnamn för förändringar av organisatoriska strukturer. Det kan innebära att man delar upp ett företag i mindre enheter, delar upp ”marknaden”⁷ exempelvis enligt geografi, kund eller produkt, delegerar arbetsuppgifter, tydlig målstyrning från högsta ledningen, resultatansvar hos varje enhet, intern avreglering (målstyrning) och en plattare organisation. På detta sätt vill man öka den administrativa effekten, bland annat genom att man uppnår en ökad specialisering och en tydligare hierarki. Man vill också komma bort från höga chefer som detaljstyr, och möjliggöra att beslut fattas enligt närhetsprincipen. Många menar också att det ökar motivationen bland medarbetare, som i och med decentralisering får ökat ansvar.

- Mål- och resultatstyrning samt intern kontroll

Som Almqvist (2006:16) beskriver var trenden i Sverige i början av 2000-talet att utveckla styr- och informationssystem i organisationer i syfte att öka insynen och uppnå en högre grad av mätbarhet. Statens roll är reglerande, den lägger fokus på förvaltning av organisatoriska resurser och prestationer. Utvärdering, uppföljning och revision är viktigt (Osborne et al, 2010:3, 10).

Almqvist (2006) beskriver hur organisationer med hjälp av fler variabler och mått för att mäta prestation försökte utöka mängden aspekter och subjekt/objekt att kontrollera. På så sätt ökade de också sin potential att utöva förvaltning och ledarskap – vilket, menar Almqvist vidare, är fullt logiskt ur ett rationellt styrningsperspektiv.

Effekterna detta synsätt får på styrningen är, fortsätter Almqvist, ett ledarskap som bygger på principer om horisontell styrning där ”processer, aktiviteter och värdekedjor över organisatoriska gränser” tar över från det traditionella ledarskapet med så kallad (hierarkisk) stuprörsstyrning (Almqvist 2006:16). Det

⁷ Marknaden kan i detta fall även utgöras av ”mottagarna av bistånd”

innebär också att statens organisationer internt blir mer lika företag, t ex genom tydligare ledning, målorientering och processer (Hall, 2012:29).

Forskningen lyfter mål- och resultatstyrning som en viktig faktor för en framgångsrik decentralisering. Av vikt för en framgångsrik målstyrning är att det ska finnas tydliga mätbara mål, att de som ska bidra till att uppnå målen också ska känna till dem och att man regelbundet följer upp målen. (Almqvist, 2006:92) Lyckad mål- och resultatstyrning enligt NPM innebär att politikerna formulerar policy och mål, *vad* som ska göras, medan de som arbetar i verksamheten bestämmer *hur* saker ska genomföras (Regeringskansliet/Göteborgs Universitet, 2015).

I ljuset av NPM har mål- och resultatstyrningen inom biståndet utvecklats inom ramen för vad som kallas ”Results-Based Management” (RBM). OECD (2002) definierar RBM som en ”management strategy focusing on performance and achievement of outputs, outcomes and impacts” och bland annat Världsbanken började använda RBM 1993. Syftet med RBM är att i första hand öka effektiviteten genom lärande, och i andra hand att fullfölja ansvar såsom att rapportera resultat. Framgångsrikt RBM-arbete når man först när man har en ”resultatkultur” har bland annat kanadensiska biståndsorganet Cida uttryckt (Meier 2003, Murphy 1997:64).

OECD:s nyckelprinciper för ett framgångsrikt RBM-arbete sammanfaller väl med biståndsprinciper som fastslås i exempelvis både Parisdeklarationen och principerna från Busan⁸ (samt relaterar till Sveriges Politik för global utveckling, PGU) och handlar om:

- Partnerskap (ömsesidigt förtroende, givarna har stöttande roll, mottagarna utövar ledarskap/ägarskapet. Målgruppens deltagande i planering, uppföljning uppmuntras.)
- Ansvarsutkrävande.
- Organisatoriskt lärande (Uppföljnings- och kontrollsystem förser beslutsfattarna med information för att kunna fatta beslut. Beslutsprocesserna kan fatta beslut utifrån korrekt information, vilket leder till ökad effektivitet⁹.)
- Transparens
- Flexibilitet

(Meier, 2003)

⁸ För kortfattad information om Parisdeklarationen och andra åtaganden för ett effektivare bistånd, se <http://www.concord.se/vara-fragor/bistands-och-utvecklingseffektivitet/internationella-ataganden-for-ett-effektivare-bistand/>

⁹ Effektivitet på svenska innefattar ofta två begrepp på engelska: efficiency and effectiveness. Efficiency handlar om att uppnå mesta möjliga resultat med de resurser man använder, medan effectiveness handlar om att göra dem på bästa sätt – därigenom uppnår man ännu bättre resultat (effectiveness” is doing the things right, efficiency is doing the right things).

3.3.2 Konkurrensutsättning

Konkurrensutsättning används i syfte att skapa mest värde för pengarna, och för att öka kostnadseffektiviteten. Almqvist (2006:39ff) beskriver hur konkurrensutsättning enligt traditionell ekonomisk marknadsteori bidrar till ökad prestationsförmåga och kvalitet. Konkurrensutsättning skapar en valfrihet och leder till fördelningsmässig effektivitet både vad gäller att säkerställa att de ”brukare” som behöver service får detta, och att de som får service är i behov av det. Man menar också att konkurrensutsättning bidrar till att man ser över arbetsmetoder, i syfte att finna den bästa och mest effektiva metoden, samt att uppdelningen av politik och förvaltning hindrar att tjänstemännen får för stor makt. Forskning visar att det är konkurrensen i sig som ökar effektiviteten, inte huruvida genomföraren är offentlig eller privat. Det finns också teorier som antyder att hotet om konkurrens är lika effektivt som själva konkurrensen (Almqvist, 2006:42ff).

I och med konkurrensutsättningen så har långsiktiga relationer som grundar sig på förtroende ersatts av kortsiktiga, kontraktuella relationer, vilket har förändrat relationerna mellan staten och civilsamhället (Pestoff & Brandsen i Osborne et al, 2010:224).

3.3.3 Kontraktsstyrning

Inom NPM har staten en styrande roll, medan merparten (men inte allt) av genomförandet ska lämnas till icke-statliga aktörer. Man anser att det praktiska arbetet kan utföras mer effektivt i och med att det görs på den fria marknaden, utan diverse statliga reglement som hinder. För att säkra genomförandet så förespråkar man inom NPM att kontrakt ska upprättas med dessa genomförande aktörer. Statens roll är att övervaka och kontrollera genomförandet. Man förespråkar inte total privatisering och menar att när det inte är möjligt att använda sig av andra aktörer så ska statens egen verksamhet organiseras på ett så liknande sätt, exempelvis vad gäller decentralisering av beslutsfattande och transparens som möjliggör ansvarsutkrävande. (Blomqvist, 2005)

Kontraktstyrningens fördelar kan vara specialisering (koncentrera sig på sin kärnverksamhet, låta andra sköta t ex IT eller vaktmästeri), marknadsdisciplin (renodla rollerna beställare – utförare: Beställaren har koll på vad som ska göras, utföraren gör), flexibilitet (där organisationen själv bestämmer vad som ska göras internt och därmed också vilka fasta kostnader man vill ha) samt kostnadsbesparingar (man kan inte vara bäst på allt, och sparar pengar genom att låta den som är bäst på något utföra det – även om det inte är man själv). (Almqvist, 2006:54f)

Det finns olika sätt att se på kontraktsrelationer. Den vanligaste är den klassiska relationen då två eller flera parter kommer överens om formella åtaganden som ska hållas – behövs något redas ut tar man hjälp av lagen. I vissa fall kan se kontraktsrelationer som samarbeten som bygger på förtroende mellan parterna, och då man använder dialog istället för sanktioner. (Almqvist, 2006:57)

Kontraktstyrning kan också rucka på tidigare etablerade relationer, och leda till att långsiktiga relationer baserade på förtroende ersätts av kortsiktiga, kontraktuella relationer, vilket i sin tur kan förändra relationerna mellan exempelvis staten och civilsamhället (Pestoff & Brandsen i Osborne 2010:224).

3.4 Kritik mot New Public Management

Det saknas inte kritik mot NPM, varken i forskarvärlden eller i den svenska politiska debatten idag. Redan tidigt beskrev en del forskare NPM som en ”infekterad uppsättning liberalistiska idéer /.../ som inte tar hänsyn till komplexiteten hos denna sektor och det faktum att den är annorlunda än den privata” (Røvik 2000:29). Osborne (et al 2010:8ff) kritiserade NPM utifrån att det bygger på antagandet om produktion av varor, men appliceras på offentlig sektor. Kritik framkommer också med argumentet att offentlig förvaltning är långsammare än privata företag eftersom man måste ta hänsyn till fler faktorer – beslut inom förvaltning är ofta både långsiktiga och resultatet av politiska beslut (Ziębicki, 2013). De som kritiserar konkurrensutsättning menar att effektiviteten förvisso ökar, men kvaliteten blir lidande. Kontraktstyrning har kritiserats bland annat för att det är administrativt kostsamt, man riskerar att förlora utförarkompetens och det finns en risk att kostnads- och tidskrävande konflikter uppstår mellan beställare och utförare. (Almqvist 2006:40)

Forskning visar att när förtroendet läggs på styrnings- och redovisningssystem, med krav på kostnadstänkande och effektivitet så förlitar man sig på detta istället för på professionalism. Almqvist beskriver hur NPM gjort skola och omsorg ”professionsfientligt” och statsminister Stefan Löfven har (Regeringskansliet/Göteborgs Universitet, 2015) sagt att ”vi har gått från självständiga professionella till detaljstyrda utförare. All kvalitet kan inte mätas. NPM har skapat rädda organisationer.” Statsvetaren Shirin Ahlbeck Öberg och hennes kollega Sten Widmalm, skrev i en debattartikel i DN redan 2012 om ”ett land i kris som gradvis bryts ned inifrån av ett omfattande ”New Public Management-välde” där skattepengar år efter år förslösas och där förvaltningens effektivitet, kvalitet och därmed servicen till medborgarna försämras.” Ahlbeck/Öberg och Widmalms (2012) huvudpoäng är att man lägger allt för mycket resurser på genomförandet av NPM-idealen. De pekar också, liksom många andra forskare, på ett ”tillitsproblem” där professionalism och genuint kunnande nedvärderas, vilket medför lägre kvalitet i verksamheten.

Idag är kritiken hård mot NPM inom svensk förvaltning. I regeringens senaste budgetproposition presenterades planer på att utveckla styrningen inom svensk offentlig sektor, ”bortom NPM” i en riktning som innebär större frihet för medarbetare, större värde på välfärdsprofessioners kunnande och en minskad administrativa börda (Prop. 2014/15:1).

4 Verklighetens biståndsdiskurs(er?)

”Svenskt bistånd går till talkshower – i Georgien”
Aftonbladet, 20 januari 2015

”Det var inte lätt att förstå sig på budgeten. /.../ För mig är det ett virrvarr av pengar hit och dit”
Carina Hägg (S) i Protokoll 2006/07:40

Citaten ovan är talande för den svenska biståndsdebatten under perioden 2005-2015 – de visar tydligt att biståndet är ett komplext politikområde som granskas av såväl makten som medierna.

I detta kapitel kommer jag, med en diskursanalytisk utgångspunkt, att måla upp en bild av och analysera det svenska biståndet under den valda perioden, med hjälp av den tidigare presenterade teoretiska ramverket.

4.1 Den biståndspolitiska kontexten och aktörerna

[Jag har] ”föresatt mig att sluta lyssna på särintressena, att företräda det breda allmänintresset /.../ framför allt ska jag se till att öppna upp det svenska biståndet och föra en biståndsdiskussion grundad på fakta och verklighet för att sätta de fattiga fortsatt i centrum för den fortsatta debatten”.

(Gunilla Carlsson, Säkerhetspolitiskt sommartorg, 2010)

I början av 2000-talet kretsade biståndsdebatten kring frågor som rörde samband mellan bistånd, ekonomisk tillväxt och fattigdomsminskning, *Millenium Development Goals* (MDG, antogs år 2000) stod högt på agendan, och biståndets effektivitet hade börjat diskuteras. Biståndet decentraliserades, och mycket av kontrollen över svenskt bistånd flyttade från UD och Sida till ambassaderna. 2003 antogs också regeringspropositionen *Politik för global utveckling* (PGU) av Sveriges Riksdag. PGU syftar till att samla alla politikområden så att de arbetar under ett gemensamt mål, vilket lyder ”att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. (Odén, 2006) I mars 2005 antog det internationella givarsamfundet, däribland Sverige, *Parisdeklarationen om biståndseffektivitet* som syftade till att skapa ett effektivare utvecklingssamarbete bland annat genom att stärka partnerskap och anpassa biståndet till samarbetsländernas prioriteringar och administrativa system. (Prop. 2006/2007:1 Utgiftsområde 7, sid 12)

I budgetpropositionen 2005/2006, S-regeringens sista under mandatperioden, betonades vikten av ägarskap, ömsesidigt ansvar, att villkor skulle anpassas till landspecifika omständigheter, fokus på resultat och mindre användning av policy- och reformvillkor på biståndsmottagarna. Man talad också

om samordning och harmonisering, transparens, och förutsägbarhet i form av exempelvis långa avtal (Prop. 2005/2006:1 Utgiftsområde 7, sid 11)

Gunilla Carlsson berättade nyligen att när hon tillträdde som biståndsminister 2006, med uppdraget att reformera svenskt bistånd, så frågade hon statsminister Fredrik Reinfeldt om hon fick ”börja om från början med Sida”. Svaret hon fick var nej. (Global Podd #2, 2015) Carlsson var inte ensam om sina tankar – runt om i världen har reformer utförts där biståndet har förts ihop med utrikespolitik och handel. Sidas kanadensiska motsvarighet, Cida, är ett av de biståndsorgan som påverkats av NPM-idealen det senaste decenniet. 2013 blev Cida en del av ”Department of Foreign Affairs and International Trade” – en tydlig signal om att det bistånd som tidigare varit fokuserat på fattigdomsbekämpning nu fick en ny inriktning inom handel/näringsliv och utrikespolitik.¹⁰

Några månader innan Riksdagsvalet 2010 talade biståndsminister Gunilla Carlsson under politikerveckan i Almedalen. I publiken satt en stor del av svenska biståndsbranschen. Carlsson talade nedlåtande, närmast raljerande, om bristen på resultat, korruptionsproblematik, kritiken mot henne och regeringen och andra problem hon menar finns inom biståndet (*kursiv text, mina kommentarer*):

”Hur går det med fattigdomskampen, freden, friheten? Problemet är att det faktiskt är lite svårt att säga. /.../ vi har väldigt dålig kultur av resultatåterkoppling. Så jag välkomnar den här typen av granskning. /.../ Jag har nämnt bristen på resultat, jag tycker också att biståndet lider en brist på innovation. /.../ Hur vi diskuterar biståndet här hoppas jag ska präglas av nytänkande, innovation, vi måste överbrygga hinder eftersom jag inte tycker biståndet ger tillräckligt goda resultat. /.../ (*Carlsson fortsätter i nedlåtande ton om informationskampanjer som bedrivits av flera biståndsorganisationer i Almedalen*) IKFF:s har rankat mig, utrikesministern /.../ ”Moderaterna får en svala för vårt svaga fredsengagemang” /.../ FN-förbundet har haft lite problem, vet du om det? De är ledsna, tycker det är jobbigt att svenskt bistånd går till att arrangera konferenser om återuppbyggnaden i Irak.”

Så fortsätter Carlsson, innan hon berättar att hon också vill diskutera hur det ser ut i världen, hur våra pengar når fram och var de gör mest nytta. När moderatorn frågar hur man mäter effekter av biståndet svarar Carlsson att ”till att börja med vill jag få fram siffrorna, få fram resultatrapporteringen. Den har inte funnits på 40 år. Det intressanta är hur mycket pengar satsade du? /.../ resultat var det ingen som frågade efter. Bara brytt sig om hur mycket pengar som når fram.” Några av Carlssons avslutande ord handlar om att hon efterlyser att fler ska bry sig om, fler ska ställa krav, annars finns det en risk att ”man inte ser hur svenska företagare kan dra nytta av den här möjligheten vi har kring biståndsnärvaro och långsiktiga relationer”.

¹⁰ Före Kanada att lägga ner sina biståndsmyndigheter hade Australien, Nya Zeeland, Storbritannien och flera andra europeiska länder varit. Se t ex <http://www.theglobeandmail.com/news/national/with-cidas-demise-canada-takes-a-new-approach-to-foreign-aid/article10254764/> och <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/julian-fantino-why-cida-merged-with-foreign-affairs/article10343567/>

Genom retoriken ovan, där Carlsson öppet verkar söka konflikt genom att positionera sig emot mycket av det som det svenska biståndet går till, så målade hon också ännu tydligare än förut upp den diskurs som hon och M-regeringen stod för och som avspeglas i budgetpropositionen för 2010/11. Det var en biståndskritisk diskurs, där man öppnar upp för andra aktörer än de traditionella och där man har makten att välja vem man vill lyssna på (jfr Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 7, sid 29). Samtidigt betonar biståndsministern i sin retorik också de som biståndet är till för: De fattiga, med särskilt fokus på kvinnor.

Gunilla Carlsson stod inte oemotsagd – framför allt oppositionspartierna tog chansen att ofta påminna henne om detta maktutspel, och samtidigt påpeka att de gärna lyssnade även på särintressena. Att involvera många olika aktörer i biståndet var dock ingen ny retorik:

”I genomförandet av biståndet använder sig Sida av den svenska resursbasen i sin helhet – näringsliv och myndigheter, universitet och högskolor, enskilda organisationer, etc. Med utgångspunkt från utvecklingsländernas behov och prioriteringar, finns behov för ett ökat utnyttjande av erfarenheter och kunskaper hos den svenska resursbasen för att främja ett effektivare utvecklingssamarbete” (Prop. 2006/2007:1, sid 14)

I citatet ovan ligger fokus på erfarenheter, kunskaper, och utvecklingsländernas behov. Carlssons retorik var en annan – hon byggde på konflikten som hon enligt egen utsago inte önskade när hon positionerade sig och både uttryckte och visade (genom sitt sätt att tala, raljera) att hon har makt att välja vem hon ska lyssna på. Samtidigt sätter hon andra än de ”traditionella” aktörerna i centrum; hon bjuder in företagarna/näringslivet och 2010 initierades Business for Development av Sida – en satsning som syftade till att stimulera företag att ta fram nya lösningar som ska bidra till biståndsmålet. Några år senare, i budgetpropositionen 2014/2015 har vinden vänt och den nya S/MP-regeringen talar återigen om en bred dialog där civilsamhällesorganisationerna nämns i en framträdande roll:

”Civilsamhällesorganisationer (CSO) har en viktig roll inte bara i genomförandet av biståndet utan också när det gäller att skapa opinion kring och förmedla sina och samarbetspartnerns erfarenheter från biståndet och vad som hindrar och driver utveckling.” (Prop. 2014/15:1 Utgiftsområde 7, sid 61)

Samarbete med näringslivet kvarstår som en metod för arbetet, dock nämns det i samtliga fall i 2014/2015 års proposition efter att man nämnt civilsamhället – man sätter alltså civilsamhället i centrum.

Odén & Wohlgemuth (2015) menar att under de första åren efter att Parisdeklarationens kom så var Sverige framgångsrikt vad gäller att genomföra deklarationens principer i samarbetsländerna. Efter några år mattades dock intresset av, enligt författarna eftersom Regeringen valde att istället fokusera på resultatstyrning som ”så småningom övergick till någon sorts kontrollfundamentalism som blev alltmer oförenlig med det ägarskap för mottagarna och det samarbete mellan givarna som är fundamentet i Parisagendan.” (Odén & Wohlgemuth, 2015:3)

4.2 Organisationens interna kontroll

”Det här inte rocket science att hålla reda på pengar och dokumentera. Gå till ett storföretag, de fixar det här på direkten, säger Claes Norgren, vars uppdrag är att granska statens användning av skattemedel.”

(SVD, 2014-11-28, om UD:s brister i hantering av biståndsmedel)

New Public Management är ett organisationsrecept som ursprungligen hämtats från näringslivet och nu appliceras på biståndet. Det blir också jämfört med näringslivet när media – och i detta fallet Statsrevisionens Claes Norgren, med uppgift att kontrollera – målar upp sin bild av det svenska biståndet.

4.2.1 Styrningen av biståndet

I 2005 års budgetproposition (Prop. 2005/2006:1) gav regeringen Statskontoret i uppdrag att se över *styrning* och *förvaltning* av utvecklingssamarbetet. I budgetpropositionen 2006/2007 lyfter man fram planer på att förbättra både den egna och samarbetsländernas styrning. Man skriver om behov av *”bra styrsystem och redovisningsstrukturer”* för att regeringarna i samarbetsländerna ska kunna visa sin befolkning hur medel används, planer på att ta fram *”metoder för att fastställa indikatorer och resultatmätt”*, *”bättre redskap för att formulera uppföljningsbara mål”* samt *”mätt och nyckeltal för Sidas rapportering om intern effektivitet”* (Prop. 2006/2007:1 Utgiftsområde 7, sid 49). I Prop. 2008/2009:1 Utgiftsområde 7 (sid 16) fortsätter man med sitt *”förändringsarbete i syfte att skapa en ny utvecklingspolitik som kännetecknas av kvalitet, effektivitet och resultat”*. Man beskriver också att man under föregående år beslutat om en *”heltäckande styrmodell för det samlade utvecklingssamarbetet”*. 2010/11 beskriver man styrningen som att *”den ska vara tydlig, långsiktig, strategisk och resultatnriktad”* (Prop. 2010/2011:1 Utgiftsområde 7, sid 31). Våren 2014, några månader innan regeringsskiftet i september, lanserade Alliansregeringen sin nya biståndspolitiska plattform, som ska sätta riktningen för svenskt bistånd framöver. Där skriver man att *”Regeringen har identifierat behovet av en tydligare och effektivare styrning av svenskt bistånd. I syfte att uppnå detta har en konsolidering av existerande politik på området gjorts och beskrivs inom ramen för plattformen.”* (Skr. 2013/2015:131, sid 7)

Det är tydligt att Alliansregeringen, liksom S-regeringen 2005, sett behovet av ett bättre styrnings- och resultatredovisningssystem. Retoriken är densamma under hela perioden, och man pendlar mellan att beskriva hur man ska, eller håller på, att ta fram metoder, till att (anmärkningsvärt nog i den sista skrivelsen) beskriva hur man har identifierat behovet av en tydligare och effektivare styrning. Det råder koherens om behovet av en tydligare styrning, i enlighet med rådande

NPM-ideal, men om man ska tro budgetpropositionerna så det ännu inte ha lyckats?

Sida kritiserades hårt av Riksrevisionen vid granskningar som genomfördes 2009-2010¹¹, bland annat för sitt system för intern styrning och kontroll där man uppvisade brister inom exempelvis uppföljning, revision och beredning av insatser. I Prop. 2010/11:1 (Utgiftsområde 7, sid 15ff) ägnas flera sidor åt att svara på den kritik som Riksrevisionen 2009 riktade mot Sida rörande dessa brister¹². I propositionen ger Sida i uppdrag att förbättra sina system, och man beskriver hur man under året har förändrat ledningsstrukturen genom att tillsätta en överdirektör samt en styrelse som ska styra Sida. Till kontexten hör också att i maj 2010 avskedades Sidas generalsekreterare Anders Nordström från sin post, med dålig styrning och kontroll över Sidas medel som motivering. Regeringen motiverade i propositionen översynen av styrningen av biståndet och biståndsförvaltningen med att styrningen ”ska vara tydlig, långsiktig, strategisk och resultatinriktad” (Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 7, sid 31). I debatten menade många dock att förändringarna i Sidas ledning snarare berodde på regeringens vilja, och Sidas lednings ovilja, att reformera biståndet, i syfte att göra det mer effektivt och minska korruptionen.¹³ Omorganisationen av Sida innebar en utveckling tvärtom emot NPM-idealens decentralisering – snarare centraliserade man besluten, och flyttade dem högre upp i hierarkin. Man lade stort förtroende på styrnings- och redovisningssystem och den administrativa bördan hos Sidapersonalen ökade (se t ex Odén, 2012).

Om det svenska biståndets förvaltning skriver den nyligen tillträdde S/MP-regeringen hösten 2014: ”Biståndet ska ha en långsiktig och strategisk inriktning, ett sammanhållet policyramverk och en tydlig styrning. Biståndet ska hanteras av en modern och väl fungerande förvaltning, med tydliga roller och god ordning och öppenhet. En ny biståndspolitisk plattform tas fram för att säkerställa att centrala erfarenheter från biståndets genomförande och perspektiv finns med. Syftet är bl. a. att i processen fånga centrala delar av den internationella utvecklingsagendan som formas under 2015. Arbetet kommer att bedrivas i bred dialog med biståndets aktörer” (Prop. 2014/15:1 Utgiftsområde 7, sid 60, mina kursiveringar)

När jag själv var relativt ny i biståndsbranschen fick jag i uppdrag av min chef att arbeta med kvalitetssäkring av vår verksamhet. Min första fråga var ”vad innebär kvalitetssäkring?”. Samma behov av definition uppstår i ovan beskrivningar av biståndets styrning. Vad är god styrning? Den nya regeringen verkar vid en första åsyn vilja samma som den tidigare: Det ska vara långsiktigt, strategiskt, tydligt. Men vid en närmare analys så skriver de också om en modern förvaltning, man vill ha tydliga roller och öppenhet. Samtidigt öppnar man återigen upp för dialog med biståndets aktörer, vilket av mig tolkas som att de åter sträcker ut handen till såväl civilsamhället som till mottagarna av biståndet, de

¹¹ Se Riksrevisionens revisionsrapport (Dnr 32-2009-0577)

¹² Dnr 32-2009-0577

¹³ För en översikt över debatten kring avskedandet av Anders Nordström och förändringarna inom Sidas ledning, se Bistandsdebatten.se, Sök ”Anders Nordström avskedad”, 2015. (<http://www.bistandsdebatten.se/category/alladiskussioner/omtalade-personerkonflikterhandelser/anders-nordstrom-avskedad/>) [2015-05-18]

som man tidigare ville arbeta i partnerskap med, men som kommit i skymundan under det senaste decenniets NPM-ledda fokus på målstyrning, kontroll och kvalitetssäkring.

4.2.2 Mål: Resultat och ansvarsutkrävande

”Biståndet måste ställa krav och utkräva ansvar. Det krävs mod att säga ifrån och säga stopp, att bromsa, frysa och avsluta insatser och samarbeten när de inte håller måttet”. (Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 7, sid 29)

Ansvar, transparens och resultatredovisning har varit viktiga begrepp inom biståndet under perioden, och är så fortfarande idag. 2005 hade man dock en mjuk, inte särskilt NPM-inriktad syn på resultat: ”att isolera resultatet av en svensk insats från andra faktorer som påverkar utvecklingen i landet är därför svårt. /.../ det är ändå möjligt att bedöma om svenska insatser har legat i linje med den politik som regeringen beslutat om och de internationella målen för ett effektivt utvecklingsarbete. En möjlighet är att tillsammans med andra aktörer göra breda utvärderingar av det samlade biståndet till ett land” (Prop. 2006/2007 Utgiftsområde 7, sid 16). Genomgående under den största delen av perioden är dock tal om att varje krona ska vara möjlig att följa, och i budgetpropositionen 2014/2015 nämns transparens och öppenhet som förutsättningar för ett effektivt bistånd och ansvarsutkrävande. Man vill att ”[h]ela biståndskedjan – från politikens utformning och budgetering till resultat och analys - ska präglas av insyn och öppenhet. Därigenom främjas även delaktighet, nytänkande och bättre beslutsunderlag. Samtidigt minskar risken för korruption och ineffektivt resursutnyttjande”. (Prop. 2014/15:1 Utgiftsområde 7, sid 61).

Gunilla Carlsson sa 2011 att ”de som tycker att det är svårt att mäta resultat, det är de som bidrar till pratbiståndet”¹⁴, och fortsatte med att föreslå att man istället skulle leverera spisar till Afrika som exempel på bistånd som ger mätbara resultat (Ekots lördagsintervju, 2011). Några år innan Carlssons uttalande gav regeringen följande exempel på positiva resultat som biståndet bidragit till: ”ökad tillgång till hälsovård, förbättrad skolgång, god miljö, ekonomisk tillväxt eller stärkt deltagande i samhällslivet” (Prop. 2006/2007:1, sid 17). Men hur mäter man stärkt deltagande i samhällslivet? Liksom Patrik Hall (2002:299) konstaterar om att mäta demokrati, så ska mål ”vara entydiga och mätbara, och detta är förstås svårt att uppnå i en demokratisk verksamhet”. Detta är högst relevant för biståndet, som ofta handlar om demokratiutveckling. Men NPM-idealerna kräver fokus på prestationer och stor mätbarhet, och ofta resultat på kort sikt – hur går det ihop? Det gör det inte på något tydligt sätt, och Carlsson har själv senare kommenterat uttalandet i Ekot med att hon då kände att ”det var bara konferenser,

¹⁴ Med ”pratbistånd” åsyftade Carlsson det bistånd som går till seminarium, workshops och andra typer av aktiviteter där människor möts, ofta i syfte att diskutera olika demokratifrågor, att förändra attityder, beteenden och dylikt. (Ekots lördagsintervju, 2011)

konferenser, konferenser /.../ vi är inte framme i någon resultatagenda... och ingen frågar efter en resultatagenda. Och när jag ber om en resultatagenda så är det JAG som blir kritiserad”. (Global Podd #2).

2010 så beskrev regeringen i sin proposition hur det var en ”prioriterad uppgift att säkerställa införandet av ett enhetligt mål- och resultatstyrningssystem” (Prop. 2010/2011:1 Utgiftsområde 7, sid 16). Det är genomgående för den studerade perioden att man låtit dessa begrepp forma agendan för biståndet och dess styrning. Samtidigt fortsätter formuleringarna kring planerna på att ytterligare stärka förutsättningar och system, såsom i nedan text om de resultatstrategier som håller på att tas fram:

”Strategierna ska fortsatt tydligt beskriva vilka resultat det svenska biståndet ska vara med och bidra till. Regeringen avser under 2015 förstärka förutsättningarna för en kvalitativ resultatuppföljning. Det är viktigt att tillräckliga resurser avsätts för uppföljning, utvärdering och analys av biståndets genomförande, resultat och effektivitet”. (Prop. 2014/15:1 Utgiftsområde 7, sid 60)

Idag är man mer tveksam till resultatagendan. Statssekreterare Ulrika Modéer beskriver hur fokus hamnat snett när det inte hamnat på målen, *vad* som ska göras, utan på *hur* det ska göras – om allt från resultatmatriser till uppföljning och kontroll.¹⁵ Hon kallar det measurement disorder, konstaterar att det är svårt att redovisa många biståndsresultat på kort sikt men att nuvarande regeringen vill förändra sättet att se på resultat så att man faktiskt också fångar det som är svårt att fånga (Global Bar, 2015). Det finns ett tydligt maktperspektiv i resultatagendan; det är de som kontrollerar resultatagendan (regering, UD, Sida, andra stora genomförare såsom civilsamhällesorganisationer och företag) som styr språkbruket och vilka resultat som anses viktiga. Har man inte förmågan att formulera mål eller beskriva resultat – ja då får man kanske inga pengar. Resultatredovisningen såsom den beskrivits under perioden är mer till för givarna och skattebetalarna än för mottagarna själva. I en översyn av biståndet till civila samhället konstaterades att Sida hade bidragit till att organisationerna arbetade mer rättighetsbaserat än tidigare genom att följa upp kraven på att organisationerna utformat verksamheten och rapporterat resultat enligt rättighetsprinciperna (Sida 2014). Kontrollen har också blivit ett medel för ökad måluppfyllelse.

På senare tid har dock begrepp som *ökat lärande* och *erfarenhetsutbyte*, med *samarbete* med *andra aktörer* och i *partnerskap*, blivit allt vanligare i såväl styrdokument som debatten, vilket tyder på att nya värden är på väg in. Givare, exempelvis Sida, efterfrågar i större utsträckning analyser och utvärderingar av

¹⁵ Ett exempel som jag uppmärksammat i min genomläsning av material är den 18-sidiga skriften ”Riktlinjer för resultatstrategier inom Sveriges internationella bistånd” (UF2013/41712/UD/UDSTYR, 2013), som innehåller information inte kring *vad* resultatstrategierna innebär utan också *hur* de ska tas fram. Återigen hamnar styrningen snett med fokus på *hur*.

processerna, och man vill ha narrativ som komplement till alla de siffror som tidigare efterfrågats i samband med resultatredovisningar.

Nuvarande statssekreterare Ulrika Modéer bekräftar att även regeringens diskurs är på väg att förändras, jämfört med Carlssons prat i Ekot år 2011, när hon säger att ”bistånd ofta handlar om processer och att nuvarande regeringen tror att processer är komplexa, långsiktiga – svårt redovisa på kort och medellång sikt. Vi har en politisk övertygelse om att det går, man kan berätta om detta. Vi är beredda på att prata även om det är krångligt och svårt.” (Global Bar, 2015) Det är en tydlig svängning i diskursen, från att tala om behov av att förändra biståndet till mål med stor mätbarhet och fokus på prestationer, i enlighet med NPM-idealen, till att faktiskt se processen som ett resultat. Sida beslutade år 2014, i syfte att systematisera och förenkla uppföljningen, att upphöra med att kräva omfattande årliga resultatredovisningar av civilsamhällesorganisationer med ramavtal (Sida 2014, sid 3). Detta är ett tecken på hur man väljer att göra verklighet av diskussioner som pågår, att förenkla administrativa krav, och istället lämna plats för frågor som rör strategisk och innehållsmässig styrning av verksamheten. Detta, och Modéers kommentarer ovan, är också tecken på att vi är på väg mot nya styrningsideal, såsom Almqvist beskrev New Public Governance, inom biståndet.

4.3 Konkurrens: Nya aktörer, nya erfarenheter

”För det mest effektiva biståndet ska den aktör väljas som är mest lämpad att nå de utvecklingsresultat som ska levereras i en specifik kontext” (Sida, 2014:5)

I prop. 2005/2006:1 (sid 43, 52) betonade regeringen vikten av att i större utsträckning använda kunskaper från näringsliv, fackföreningar, kommuner, myndigheter och andra offentliga aktörer, och hitta nya former för samverkan med dessa. Man menade att det behövdes för att bidra till ”*angelägen tillväxt* och sysselsättning i utvecklingsländer och för att *tillvarata olika erfarenheter, kompetenser och resurser*”. Särskilt fokus låg på näringslivet. Samtidigt koncentrerade man biståndet till färre länder och sektorer, för att öka biståndets effektivitet. Tanken att fokusera biståndet för att öka effektiviteten hade funnits sedan länge. Idéerna kom från managementvärlden, där de ursprungligen hade utvecklats för att få strategiska komparativa fördelar, öka vinsten och/eller förbättra konkurrenskraften, och på 1990-talet funderade man i banor av huruvida man skulle välja ”portfolio strategy” eller ”business strategy” i sitt fortsatta arbete (Sida 1997:38). I början av 2000-talet talade man istället om behovet av att Sidas personal, som ofta satt på decentraliserade kontor med rätt att fatta beslut, skulle lära sig att artigt säga nej till olika förslag som inte var linje med strategier och mål. Retoriken var mjukare, idealen och innebörden densamma.

2010 beskrevs *ökad konkurrens* som ”nyttigt för biståndets resultat och en förutsättning för att innovationer ska tas tillvara på ett bättre sätt. /.../ delaktigheten i och granskningen av biståndet skulle kunna förbättras genom ökad samverkan med den intresserade allmänheten. Andra biståndsgivares modeller för

s.k. gemensam problemlösning ska därför analyseras som grund för ett förslag om hur allmänhetens kunskaper och idéer skulle kunna tas tillvara”. (Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 7, sid 29) Att öppna upp för ökad konkurrens, framför allt gentemot näringslivet, men också mot andra biståndsgivare och allmänheten, skulle alltså inte bara vara ett sätt att se till att biståndsmedel gick till dem med bäst förutsättningar att nå resultat, utan också ett sätt att öka innovationen och lärandet. Man ansåg dock att det skulle kräva en del arbete att öka näringslivets deltagande i biståndet och att ”inte minst näringslivets aktörer måste få mer kunskap om hur ingångarna till biståndet ser ut, guidas till styrdokument, ansökningsförvaranden mm.” ((Prop. 2010/2011:1 Utgiftsområde 7, sid 29)

Både konkurrensutsättning och införandet av kontraktstyrning inom biståndet innebär en introduktion av andra aktörer på ”marknaden”, det ställer större krav på mottagarna av biståndet att leverera resultat och det har påverkat fördelningen av biståndspengar under den studerade tidsperioden. Förutom genom statliga aktörer (Sida, även t ex Migrationsverket, Riksrevisionen) så kanaliseras svenskt bistånd idag via multinationella och internationella organisationer samt via civilsamhället såväl som genom näringslivet, inklusive en mängd biståndskonsultföretag. Den ökade konkurrensutsättningen inom biståndet innebär att nya värden styr och aktörerna måste anpassa sig till en rad olika krav och system för uppföljning, rapportering och utvärdering (se t ex Odén 2012:22). Viljan från biståndsgivarna att låta de som vinner upphandlingen och därmed – på pappret – har visat bäst förmåga att uppnå goda resultat att genomföra arbetet bidrar inte självklart till ökad effektivt, snarare tvärtom. Mer pengar till administration och mindre till arbetet för resultat.

Synen på konkurrensutsättning, och näringslivets roll, visar även denna på svängningar under senare tid. Isabella Lövin menar att det inte räcker att satsa biståndspengarna på privata sektorn, och på att människor ska bli entreprenörer. Det måste också ”finnas ett fungerande rättsväsende, fungerande institutioner som faktiskt gör att det finns en möjlighet för investerare att det här är trygga miljöer”. (Ekots lördagsintervju, 2015)

4.4 Kontrakt: Konsulter, avtal och resultatkrav

I 2005 års budgetproposition (Prop. 2005/2006:1 Utgiftsområde 7, sid 17) nämns nya samarbetsstrategier som en av årets åtgärder med syftet att effektivisera det bilaterala biståndet. Samarbetsstrategierna syftar till att ta ett helhetsgrepp på biståndet till det varje enskilt land, och ska spegla samarbetet inom olika politikområden. Nyckelord är *samarbetsländernas egna processer och strategier för fattigdomsbekämpning*, och man sätter *rättighetsperspektivet* och *fattigas perspektiv* i centrum. Före 2005 använde man istället för termen *samarbetsstrategi* ordet *landstrategi*. Nu har man återigen döpt om dessa strategier för hur Sverige ska arbeta med bistånd i olika länder, till *resultatstrategier*. De nya resultatstrategierna ersätter såväl samarbetsstrategier, organisationsstrategier och tematiska strategier och ”utgör en del av regeringens

förtydligande fokus på resultat. Avsikten är att regeringen genom att styra med resultatstrategier ska förbättra möjligheterna att nå och följa upp biståndets resultat” (UF2013/41712/UD/UDSTYR, sid 1). Strategierna är kopplade till *resultatkontrakt* med berörda länder. Enkelt uttryckt så sätter Sverige målen, en överenskommelse uppnås och biståndsmottagarna levererar resultat. Som en upphandling, vilken som helst. Statssekreterare Ulrika Modéer (själv med en bakgrund inom civila samhället) sa i mars 2015 att hon skulle ”känna sig oerhört generad att åka till ett land och presentera resultatkontrakt, helt självklart att de mål som vi sätter upp i verksamheten måste vi utveckla tillsammans i en dialog mellan olika aktörer i samarbetslandet och mellan Sverige och landets reglering om det är bilateralt bistånd vi pratar om.” (Global Bar, 2015) Samtidigt flaggar Modéer för att nuvarande regeringen anser det mycket viktigt att återgå till principerna i bistånds- utvecklings- och effektivitetsagendan (Parisdeklarationen med mera).

Biståndet är inte ensamt om att arbeta med resultatkontrakt – snarare var man sent ute. Men resultatkontrakt är inte de enda kontrakt som numera finns inom biståndet. Oftare tecknas kontrakt med någon av de konsulter som Sida och andra aktörer har knutit till sig genom processer av offentlig upphandling och som ska genomföra biståndet. Sten Widmalm uttalade sig 2012 om effekterna han ansåg följde på den utbredda kontraktering av konsulter – nämligen minskad kompetens bland Sida-medarbetare (i mångt och mycket giltigt även för andra som arbetar inom svenskt bistånd:

”Om de inte skaffar sig kompetens om de sakfrågor de arbetar med, vad gör de då på sin arbetstid? De handlägger så att alla uppdrag och utvärderingar som läggs ut till konsulter ska passa ihop med målstyrningsdokumenten som hela tiden produceras av högre chefer och regeringskansliet.” (Widmalm, 2012)

Widmalm beskriver Sidas roll efter införandet av NPM-styrning som en organisation som bedrivs som ”ett företag med tydligt avgränsade funktionella enheter” med rollen att ”producera resultat som skulle köpas som tjänster från företag och andra organisationer”.

5 Slutsatser och avslutande diskussion

”For better or worse, the biggest NGOs today look and act like multinational corporations. The largest of them employ thousands of workers around the world and their annual budgets reach hundreds of millions. They have corporate-style hierarchies and brands worth millions. Saving the world has become big business.”
(The Guardian, 2014-08-11)

Biståndsminister Gunilla Carlssons retorik som innebar utestängande av civila samhället och kritik mot resultatredovisningar, tillsammans med de krav som infördes kring kontroll och styrning samt centraliseringen av Sida, innebar att Alliansregeringen hade en tydlig makt över den rådande diskursen. Diskursen var öppen och det fanns tydliga representationer, där regeringen utgjorde en och civilsamhället (ofta tillsammans med oppositionen) en annan representation. Under denna period blåste också biståndskritiska vindar i media; bland annat Svenska Dagbladet granskade ofta biståndet och skrev i kritiska ordalag. Media kan därmed sägas ha utgjort ännu en representation, som stod i nära relation till regeringens. När S/MP-regeringen tog över så har man åter satt civilsamhället och mottagarna av biståndet i centrum. Representationerna skiljer sig inte längre lika mycket åt och diskursen är inte lika stängd. Oppositionen kvarstår dock, om än inte lika högljudd i biståndsfrågor just nu, och media fortsätter att granska biståndet.

Det dominerande språk som använts i biståndet under den studerade perioden har varit nära kopplat till NPM-idealerna med begrepp som exempelvis konkurrensutsättning (eller det mer använda begreppet ”nya aktörer”), mål- och resultatstyrning samt kontrakt. De rådande idealerna har också varit de som varit knutna till den svenska regeringen; till de som har makten. I konflikt med NPM-idealerna har begrepp som partnerskap, ägandeskap (i betydelsen att subjekten, biståndsmottagarna/målgrupperna, har möjlighet att påverka biståndet) och samarbete hamnat. Dessa begrepp, som var ofta använda och högt på agendan 2005, har fått stå tillbaka under Alliansregeringen. I slutet av den studerade perioden återkommer de – nu dock tillsammans med en del av NPM-idealerna. Man anser att kontroll och resultatuppföljning fortfarande är viktigt, samtidigt som man sätter fokus på målgruppernas (subjektens) ägandeskap och begrepp som samarbete, lärande och analys står i centrum.

Denna studie av styrningsideal och trender däri, med fokus på NPM-idealerna, har visat att diskurserna som råder inom svenskt bistånd kan betraktas som öppna diskurser – det finns ständigt mer än en representation. De olika representationerna skapas av sittande regeringen och oppositionen (såväl M- som S och S/MP-regering), men också av medierna. När man ser till

budgetpropositionerna som regeringens styrdokument så har dock diskursen kring frågor som rör styrning, kontroll och resultat visat sig vara (för mig) oväntat stängd. Även om debatten stundtals varit hård, så är retoriken tämligen likartad kring dessa frågor och man har en relativt god samsyn kring behovet av förändring. Trots det, och trots att NPM-reformerna inom biståndet började redan på 1980-talet, och idealen utan tvekan var närvarande även 2005, så har Gunilla Carlsson själv, samt de reformer som skedde under hennes period som biståndsminister, fått en stor del av skulden för en dåligt fungerande, mer hierarkisk och mindre flexibel förvaltning av Sida, större administrativ börda inom svenskt bistånd samt ökad mål- och resultatstyrning, inklusive ökade krav på resultatrapportering.

Såväl civilminister Ardalan Shekarabi som biståndsminister Isabella Lövin (samt hennes statssekreterare Ulrika Modéer) har uttryckt behovet av att förändra den rådande styrmodellen för offentlig och statlig sektor som lett till detaljstyrning och en överdriven administrativ börda som utgör hinder för att effektivisera arbetet. Debatten gällande biståndets ”obsessive measurement disorder” syns sedan en tid tillbaka i media, och biståndsdiskursen (eller trenden, om man så vill) har svängt, på väg mot nya – eller nygamla – ideal. Ideal om partnerskap och samarbetsländernas egna prioriteringar, som passar med PGU, Parisdeklarationen och andra nyare internationella överenskommelser (t ex Busanprinciperna). Kvar finns de nya aktörerna från näringslivet.

”By demonstrating that things were not always the way they appear now, discourse analysis makes us aware that they are most probably changing as we speak” (Neumann i Klotz/Prakash, 2008:76). Så har fallet varit för mig i min analys av biståndspolitikerna i ljuset av NPM och i mitt sökande efter nya styrningsideal. Analysen i föregående kapitel har visat att biståndet står under ständig förändring, och kanske är det ändå inte så märkligt att vi nu upplever en backlash för den så kallade kontroll- och resultatagendan där fokus låg på kvantitativa resultat med stor mätbarhet. Nu är istället fokus på processerna, på analys, utvärdering och lärande – alla de värden som kännetecknar New Public Governance så som det beskrivits.

Dessa insikter till trots – många frågor kvarstår. Vad hade resultatet blivit om jag hade valt ett bredare material eller i tid (t ex 1985-2015) eller omfång (fler Riksdagsdebatter, styrdokument, etc)? I utredningen ”Att styra staten” (SOU 2007:75) skrivs det om hur en del av styrandet av svensk förvaltning sker genom informella kontakter. Jag skulle vilja undersöka hur dessa informella kontakter fungerar i biståndet, hur styrsignalerna som inte utgörs av budgetpropositioner och regleringsbrev fungerar? Eller, kanske mest intressant av allt – kritiska röster mot NPM menar allt oftare kring att professionalismen får stå tillbaka när medarbetarna blir en kugge i NPM-maskineriet. Hur ser det ut inom biståndet? Det får någon annan forskare vidare i.

6 Referenser

- Ahlbäck Öberg, Shirin & Sten Widmalm, 2012. ”Professionalism nedvärderas i den marknadsstyrda staten”, Dagens Nyheter, 2012-10-26 <http://www.dn.se/debatt/professionalism-nedvarderas-i-den-marknadsstyrda-staten> [2015-05-11]
- Almqvist, Roland, 2006. *New Public Management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Stockholm: Liber.
- Alvesson, Mats & Kaj Sköldbäck, 2008. *Tolkning och Reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Badersten, Björn & Jakob Gustafsson, 2010. *Vad är statsvetenskap? Om undran inför politiken*. Studentlitteratur: Lund.
- Bergström, Göran & Kristina Boréus (red.), 2012. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Bistandsdebatten.se, sök ”Anders Nordström avskedad”, 2015. (<http://www.bistandsdebatten.se/category/alla-diskussioner/omtalade-personerkonflikterhandelser/anders-nordstrom-avskedad/>) [2015-05-18]
- Blomqvist, Paula. 2005. *The Turn to Privatization in Swedish Welfare Services: A Matter of Ideas?* Prepared for the Annual Conference of the Research Committee on Poverty, Social Welfare and Social Policy RC19, September 8-10, 2005-07-04 Northwestern University, Chicago Illinois, USA
- Bringselius, Louise, 2015. ”New Public Management – ett enkelt penseldrag som förklarar det mesta?”, *Organisation och samhälle, 2015*. Börjesson, Mats & Eva Palmblad (red.), 2007. *Diskursanalys i praktiken*. Malmö: Liber.
- Clark, Gordon. 1997. ”Secondary data sources” i Flowerdew, R; Martin, D (1997): *Methods in Human Geography*. Harlow, Addison Wesley Longman Ld.
- Ekots lördagsintervju, 2011. *Intervju med Gunilla Carlsson*, 2011-02-11. [2015-05-03]
- Ekots lördagsintervju, 2015. *Intervju med Isabella Lövin*, 2015-05-16.
- ESV, 2014. *Resultatstyrning*. Ekonomistyrningsverket, 2014-10-28. <http://www.esv.se/amnesomraden/Styrning/Resultatstyrning/> [2015-05-11]
- Fairclough, Norman, 2006. ”Global Capitalism and Critical Awareness of Language” i Jaworski, Adam & Nikolas Coupland (red.), 2006. *The Discourse Reader*. Oxon: Routledge.
- Fangen, Katrine & Ann-Mari Sellerberg (red.), 2013. *Många möjliga metoder*. Studentlitteratur: Lund.
- Finansdepartementet, 2014-10-23. Ny styrning bortom New Public Management. Pressmeddelande. [2015-04-21]

- Global Bar, 2015. *Biståndskontroll till döds?* Seminarium, Global Bar/Global Reporting, 2015-04-18:
<http://www.globalreporting.net/sv/globalbar/bistandskontroll-till-dods> [2015-04-19]
- Global Podd #2, 2015. *Intervju med Gunilla Carlsson*, 2015-03-18. [2015-03-20]
- Hall, Patrik, 2012. *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Hood, Christopher, 1991, "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69, 1, sid 3-19, Business Source Complete. [2015-04-25].
- Hughes, Owen, 2010, "Does Governance Exist?" i Osborne, Stephen P. (red.), 2010. *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York, Routhledge.
- Jaworski, Adam & Nikolas Coupland (red.), 2006. *The Discourse Reader*. Oxon: Routledge.
- Lane, Jan-Erik, 2000. *New Public Management*. Oxon: Routledge.
- Marsh, David & Paul Furlong. 2002. "A Skin not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science" i Marsh, David; Stoker, Gerry (red.), 2002. *Theory and Methods in Political Science*. London, Palgrave.
- Meier, Werner, 2003. *Results-Based Management: Towards a common understanding among development cooperation agencies*. Ottawa: Results-Based Management Group.
- May, Tim. 1997. *Social Research: Issues, Methods and Process*. Buckingham, Open University Press.
- Murphy, Jonathan, 1997. *The World Bank and Global Managerialism*. Routledge.
- Neumann, Iver B., 2008, "Discourse Analysis", sid 61-78, i Klotz, Audie & Deepa Prakash, (red.), 2008, *Qualitative Methods in International Relations. A Pluralist Guide*. New York: Palgrave Macmillan.
- Odén, Bertil, 2006. *Biståndets idéhistoria. Från Marshallhjälp till milleniemål*. Lund. Studentlitteratur.
- Odén, Bertil, 2012. *Samverkan mellan Sida och svenska ramorganisationer – utveckling och förändringar. Bakgrundsstudie för Statskontoret*. 23 november 2012.
http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2013/201302_Bilaga_HB-konsult.pdf [2015-04-21]
- Odén, Bertil & Lennart Wohlgemuth, 2015. "Parisagendan – vart tog den vägen?" på Bistandsdebatten.
<http://www.bistandsdebatten.se/exkldebattartiklar/parisagendan-vart-tog-den-vagen/> [2015-04-17]
- OECD, 2002. *Glossary of Key Terms in Evaluation and RBM*.
- Osborne, Stephen P. (red.), 2010. *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York, Routhledge.
- Pestoff Victor & Taco Brandsen, 2010, "Public governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation?" i Osborne, Stephen P. (red.), 2010. *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York, Routhledge.

- Phillips, Nelson & Cynthia Hardy, 2002. *Discourse Analysis: What Is Discourse Analysis?* Sage Publications.
- Prop. 2005/2006:1, Utgiftsområde 7
- Prop. 2006/2007:1, Utgiftsområde 7
- Prop. 2007/2008:1, Utgiftsområde 7
- Prop. 2008/2009:1, Utgiftsområde 7
- Prop. 2009/2010:1, Utgiftsområde 7
- Prop. 2010/2011:1, Utgiftsområde 7
- Prop. 2011/2012:1, Utgiftsområde 7
- Prop. 2012/2013:1, Utgiftsområde 7
- Prop. 2014/15:1
- Prop. 2014/2015:1, Utgiftsområde 7
- Proposition 1962:100, - Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående svenskt utvecklingsbistånd, 1962.
<http://www.sida.se/globalassets/global/sida-50-arsjubileum/bistandspropositionen-1962.pdf> [2015-05-11]
- Protokoll 2006/07:40. Riksdagens protokoll 2006/07:40. 2007-12-14. [2015-05-15]
- Regeringskansliet/Göteborgs Universitet, 2015. *Morgondagens styrning av offentlig sektor - vad kommer efter NPM?* Roland Almqvist, Paula Blomqvist. 2015-03-17. (Seminarium online)
<http://www.regeringen.se/sb/d/3209/a/256005> [2015-03-25]
- Riksrevisionens revisionsrapport, 2010, Dnr 32-2009-0577.
- Røvik, Kjell Arne, 2008. *Managementsamhället. Trender och idéer på 2000-talet.* Malmö: Liber.
- Røvik, Kjell Arne, 2000. *Moderna organisationer. Trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet.* Malmö: Liber.
- Santesson-Wilson, Peter & Gissur Ó Erlingsson (red.), 2009. *Reform.* Lund: Nordstedts.
- Sida, 1997. *Aid Management – Strategies for Effectiveness, Concentration and Graduation.*
- Sida, 2014. Promemoria: Halvtidsöversyn av strategin genom svenska organisationer i civila samhället 2010-2014. 2014-08-25.
<http://www.missioncouncil.se/wp/wp-content/uploads/2014/10/Halvtids%C3%B6versyn-av-strategin-f%C3%B6r-st%C3%B6d-genom-svenska-organisationer-i-det-.pdf>. [2014-04-27]
- Skr. 2013/2015:131. Regeringens skrivelse. *Biståndspolitisk plattform, 2014.*
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/23/64/47/57032a9e.pdf> [2015-05-05]
- Sida, 2014-04-29.
http://www.sida.se/contentassets/a87743dffd2b443481f18680b82ae452/svenskt-bist229nd-och-utvecklingssamarbete_1164.pdf.
- Skr. 2013/2015:131, 2014. *Biståndspolitisk plattform, 2014-03-13.*
- SOU 2007:75, 2007. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.* Statens offentliga utredningar.

- SVD, 2014-11-28. *Lövins svar – lovar egen åtgärdsplan*.
http://www.svd.se/nyheter/inrikes/det-finns-praktiskt-taget-ingen-dokumentation_4143091.svd?utm_source=sharing&utm_medium=clipboard&utm_campaign=20150521 [2015-05-17]
- SVT, 2013. *Virrvarr på UD chockar biståndsorgan*. 2013-10-17.
<http://www.svt.se/nyheter/inrikes/virrvarr-pa-ud-chockar-bistandsorgan>
 (åtkomst 2015-05-12)
- Säkerhetspolitiskt sommartorg, 2010. *Biståndsministern i blickfånget*.
 Seminarium Säkerhetspolitiskt sommartorg, Almedalsveckan, Visby, 2010-07-01. <http://www.sommartorg.se/2010/07/bistandspolitiken-efter-valet.html>
 [2015-05-15]
- The Guardian, 2014-08-11. ”NGO’s loosing the war against poverty and climate change, says Civicus head” i *The Guardian, 2014-08-11* [2015-05-02]
- UF2013/41712/UD/UDSTYR, 2013. ”Riktlinjer för resultatstrategier inom Sveriges internationella bistånd”.
- Widmalm, Sten, 2012. ”Utvärdering blir ytvärdering. Om de desillusionerade biståndsarbetarna” i *Tidskriften Respons*, 2012:1.
<http://tidskriftenrespons.se/article/utvardering-bli-ytvardering/> [2015-04-27]
- Winther Jørgensen, Marianne & Phillips, Louise, 2002. *Discourse analysis as theory and method*. London: Sage Publications.
- Vähämäki, Janet & Martin Schmidt & Joakim Molander, 2011. *Review: Results Based Management in Development Cooperation*. Riksbankens jubileumsfond.
http://www.rj.se/Documents/Rapporter/2011/RBM_Review_Feb_2012.pdf
 [2015-04-20]
- Ziębicki, B, 2013. ”Relations between Organizational effectiveness and efficiency in public sector units”, i *Problems Of Management In The 21St Century*, 8, pp. 102-110, Business Source Complete,

Övriga länkar som hänvisas till i fotnoter

- <http://www.theglobeandmail.com/news/national/with-cidas-demise-canada-takes-a-new-approach-to-foreign-aid/article10254764/>
- <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/julian-fantino-why-cida-merged-with-foreign-affairs/article10343567/>
- <http://www.concord.se/vara-fragor/bistands-och-utvecklingseffektivitet/internationella-ataganden-for-ett-effektivare-bistand/>