

Södertörns högskola  
Institutionen för ekonomi och företagande  
Företagsekonomi  
Magistersuppsats 10 poäng  
Handledare: Bengt Jacobsson  
Höstterminen 2005

södertörns  
högskola  

---

UNIVERSITY COLLEGE

---

# **Biståndets idé och praktik**

-en studie om genomförandet av ett biståndsprogram i Burkina Faso

**Författare:**  
Sara Heinig

## ABSTRACT

This thesis is based on the implementation of a bilateral rural development program in Burkina Faso. The main purpose of this study was to put the actual implementation process of a bilateral development program in view. This was done by investigating how two dominant perspectives in the implementation literature can explain what in fact happens during the realization of an aid program. A further aim of the thesis was to explore the limitations of these two dominant theories, in order to get a full understanding of the complexity of the realization of an aid program.

Based on the implementation theory, this study shows that the realization of an aid program can be understood from three different angles. Firstly, through a top-down perspective, we can understand the process as an implementation problem, where the organisation fails to put policy into effect. Secondly, from the bottom-up perspective, the importance of the formal decision is questioned. Consequently the implementation process can be explained by the interaction among those involved in an implementation structure where the implementation takes place. Thirdly, also from the bottom-up perspective, the implementation process can be seen as a negotiation process between those who seeks to put policy into effect and those upon whom policy outcome depends.

The result of this study shows that the top-down, as well as the bottom-up perspective, can be useful to explain the implementation process of a bilateral program. Yet they cannot alone give us the full picture. The analysis from a bottom-up view plays an important role as it explores the complexity both within and between organisations, in which the complexity outside the control of the formal organisation is also discovered. Nevertheless, this perspective has its limitations. As it does not consider an explicit theory, it overlooks the factors that are affecting the behavior on the ground. The top-down analysis is interesting in the context of development cooperation as it analyzes whether an organisation has the capacity to put policy into effect. Yet the top-down approach has a rational way of examining the implementation process and does not reflect on different reasons for various behaviors. As this perspective is restricted to the formal decision, it fails to analyse what side effects the realization process can bring. Neither implementation theories take into account how institutional factors, in a global context, are influencing the local situation where the implementation takes place. This thesis argues that institutional factors (in terms of norms) could give complementary explanations to the implementation theories, in order to develop our understanding for the realization of a program. By regarding the implementation process as a part of a greater process of development cooperation, complementary explanations could be given about *why* actors behave like they do. Particularly within the actual context of strong changing trends among donors concerning how sustainable development can be achieved.

This study claims that we could learn more about development programs as a whole by illuminating the implementation process itself. Considering the changes in development cooperation, in which the processes and ownership-based programs are gaining importance, the implementation theory is fruitful as it highlights the process.

## ABSTRACT

<b>1 INLEDNING</b> .....	<b>5</b>
1.1 Bakgrund .....	5
1.2 Syfte .....	8
1.3 Avgränsningar .....	9
1.4 Definitioner .....	10
1.5 Disposition .....	10
<b>2 METOD</b> .....	<b>11</b>
2.1 Vetenskapligt synsätt .....	11
2.2 Val av undersökningsmetod .....	11
2.3 Framväxten av ett studieobjekt .....	12
2.3.1 <i>Insamling av information till utvärderingen</i> .....	12
2.3.2 <i>Deltagande observation</i> .....	13
2.3.3 <i>Studieobjektet fastställs, syftet formuleras och teorier kommer till hjälp</i> .....	13
2.4 Metodologiska reflektioner och kritik av källor .....	14
<b>3 TEORETISK REFERENS RAM</b> .....	<b>15</b>
3.1 Implementeringsfasen inom policyprocessen .....	15
3.2 Top-down perspektivet .....	17
3.3 Bottom-up perspektivet .....	18
3.4 Sammanfattning av debatten om implementeringsperspektiven .....	19
<b>4 EMPIRI</b> .....	<b>21</b>
4.1 Introduktion om FEER .....	21
4.2 Utvärderingsteamets möten med olika aktörer .....	24
4.2.1 <i>Utvärderingsteamets möten med aktörerna på landsbygden</i> .....	26
4.3 Resultaten från utvärderingen av FEER-2 .....	29
4.4 Utvärderingens mottagande .....	32
<b>5 ANALYS</b> .....	<b>34</b>
5.1 Den formella organisationens förmåga att verkställa beslut .....	34
5.2 Dynamiken i nätverken där implementeringen äger rum .....	38

<b>5.3 Mötet mellan tillämparen och mottagaren .....</b>	<b>41</b>
5.3.1. Utvärdering – ett sätt att mäta, kontrollera och utveckla.....	42
<b>5.4 Slutdiskussion.....</b>	<b>44</b>
<b>6 AVSLUTNING .....</b>	<b>51</b>
<b>7 REFERENSER .....</b>	<b>54</b>
<b>BILAGA – muntliga källor vid utvärderingen av FEER, samt organisationsförkortningar</b>	

# INLEDNING

---

Sedan 1962 har Sveriges internationella utvecklingssamarbete haft som yttersta mål att minska världens fattigdom. Även om externa resurser aldrig kan bli en avgörande faktor för ett lands utveckling, så kan det internationella utvecklingssamarbetet spela en viktig roll för att förbättra förutsättningarna för de fattiga att arbeta sig ur fattigdomen genom sina egna ansträngningar (Sida 1997b). Trots enorma biståndsinsatser vet vi att det finns en mängd faktorer som gör att biståndet inte alltid uppnår önskad effekt (Sida 2002c). Att stora komplexa projekt inte får förväntade resultat är däremot inget ovanligt. Då många beslut skall realiseras av många aktörer är riskerna istället överhängande att det inte blir som man tänkt sig (Sannerstedt 1997). Under de senaste åren har biståndsorganisationer ett ökat krav på sig att kunna visa att insatserna ger resultat. Att mäta förtjänsterna av komplicerade förändringar i komplexa miljöer är emellertid problematiskt (Crawford, P., Perryman, J. & Petocz 2004). Utvärderingar kritiserar ofta för att de inte uppfattas som användbara och samtidigt efterlyses mer nyanserade analyser av biståndsgenomföranden för att på så vis få en ökad förståelse för utvecklingssamarbeten.

Denna uppsats baseras på utförandet av utvärderingen av biståndsprogrammet FEER-2 i Burkina Faso. Uppsatsen handlar om genomförandet av ett bilateralt biståndsprojekt och lyfter fram olika sätt att förklara själva genomförandeprocessen, vilket i sin tur ökar förståelsen om varför ett biståndsprojekt kan få andra effekter än de avsedda.

## 1.1 Bakgrund

### *Utveckling- ett koncept som förändrats*

På 80-talet föddes idén om vikten av att utvecklingsinitiativ bör komma från gräsrotterna istället för att komma uppifrån (regeringar) som tidigare var fallet. Detta innebar en fokusering på småskaliga aktiviteter istället för storskaliga projekt. I detta ingick filosofin att människor på gräsrotsnivå skulle få möjlighet att utvecklas på sina egna villkor. ”Participation” (deltagande) och ”empowerment” (översätts i Norstedts 2000 som självbestämmande makt, men har i biståndssammanhang ingen vedertagen översättning) blev nya viktiga begrepp. Denna utveckling ifrågasatte den tidigare tron om att expertkunskap skulle leda till utveckling och den tidigare centrum-baserade utvecklingsprocessen. Man ifrågasatte alltså hela den procedur som varit given sedan 60-talet med fokus på internationella forskningsinstitut, myndigheter och professionella utvecklingskonsulter. 80-talets nya era kom att domineras av icke-statliga organisationer (NGOs), alternativa privata konsultfirmor, ekonomer som fokuserade på ett främjande av den informella sektorn, samt ett stärkande av kvinnans roll etcetera. Detta paradigmskifte tog längre tid i Sverige än vad det gjorde i andra länder i väst. Först under den senare delen av 80-talet övergav Sverige sin omfördelningspolitik där staten sågs som effektivare än marknaden för att förbättra förutsättningarna för fattiga människor. Under 90-talet framträdde ytterligare ett koncept: ”sustainability” (hållbarhet). Till en början handlade det om ett uppmärksammande om den naturliga resursbasens begränsningar. Senare kom begreppet att vidgas till att belysa att aktiviteter inte är hållbara om de inte ”ägs” av den grupp som de är till för att gagna. Fokus på processen inom biståndet kom alltså att bli ett lika stort intresse som själva slutprodukten. Övergången till främjandet av utvecklingsprojekt som skulle komma underifrån kan ses som ett svar på det internationella utvecklingssamfundets rationella organisationsstrukturers

oförmåga att skapa förändringar för fattiga människor. De tidigare negativa resultaten gjorde även att man ifrågasatte den tidigare era som varat ända fram till 80-talet, om att bistånd skulle ges på mottagarnas villkor och att man egentligen inte skulle lägga sig i hur pengarna användes. Därmed kom ökade krav om att kunna mäta resultat (Sida 1997a).

### ***Sida***

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) arbetar på uppdrag av Sveriges riksdag och regering för att minska världens fattigdom. I enlighet med målet om minskad fattigdom verkar Sida för att främja de förutsättningar som gör att fattiga människor kan förbättra sina liv på lång sikt. Det yttersta målet med det internationella biståndet är således att göra det överflödigt. Stick i stäv mot denna vision finns däremot exempel som visar att biståndet i några fall har lett till motsatt effekt, då det finns fattiga länder som har blivit beroende av bistånd. Genom att förändra förhållandet mellan givare och mottagare av bistånd, där biståndsmottagare tar ett större ansvar syftar den svenska politiken till att minska biståndsberoendet (Sida 1997b). I samband med den förändrade biståndspolitikerna har också vokabuläret utvecklats. Det tidigare uttrycket för biståndsmottagare är nu ersatt med ”development partner” i Sidas manualer (ungefärlig översättning är ekonomisk samarbetspartner, se vidare under definitioner 1.4).

Ett genuint *ägarskap* hos Sidas samarbetspartners är en av nyckelfaktorerna för ett framgångsrikt utvecklingsarbete, varför det är en av den svenska myndighetens viktigaste uppgifter. Syftet med att accentuera ägarskapet är att stärka samarbetspartners roll. Därmed minskar Sidas direkta samverkan med de fattiga. Ägarskapet skall genomsyra hela utvecklingsinitiativet, vilket i praktiken betyder att samarbetspartnern skall ha det övergripande ansvaret och makten över *formuleringen, genomförandet, samt uppföljningen* av utvecklingsinsatserna (Sida 2003b).

I syfte att genomföra ett framgångsrikt program/projekt krävs inte bara att de inblandade känner ansvar för genomförandet. De måste även ha den kompetens och de resurser som krävs. Med andra ord måste Sidas samarbetspartners ha kapaciteten att utöva ett verkligt ägarskap. *Kapacitetsutveckling* är en strategisk ansats inom Sidas utvecklingssamarbete som syftar till att ”underlätta för individer, grupper eller organisationer att identifiera och hantera utmaningar i utvecklingssamarbetet” (min översättning, Sida 2003b, s. 33). Frågor som berör kapacitetsutvecklingen bör beaktas i utvecklingssamarbetets alla stadier, från den initiala förberedandefasen till uppföljningen (ibid).

Genomförandet av den faktiska biståndsinsatsen återfinns under avtalsfasen. Det är Sidas samarbetspartner som har det yttersta ansvaret för implementeringen av programmet/projektet. Vanligt är också att beskriva dem som ägare av programmet. Samarbetslandets ansvar består i att:

- handlägga och implementera projektet/programmet i enlighet med avtalet, inklusive ansvar för handlingsplaner och budget
- analysera och göra uppföljningar av projektet/programmet fortskridandet, detta kan inkludera (interima) fortlöpande utvärderingar.
- att rapportera till Sida gällande projektets/programmets utveckling, uppnådda resultat, likväl som kostnader och andra aspekter gällande den svenska insatsen.

(Sida 2003c)

Sidas ansvar under denna period är sammanfattningsvis att ge ekonomiskt stöd och/eller ge kapacitetsstöd. Sida skall kontinuerligt följa implementeringen av programmet genom dialog,

konsultation och årliga utvärderingar. De skall vidare tillhandahålla regeringen och allmänheten med information gällande utvecklingssamarbetet. Det gemensamma ansvaret, som båda parterna bär, består i att anordna årliga revisioner och konsultationer i syfte att följa och övervaka fortskridandet av programmet/projektet och förbereda för nödvändiga förändringar i styrningen och organisationen (ibid).

### *Utvärdering och implementeringsanalys*

En utvärdering kan vara intern eller extern. I det första fallet utförs den av aktör som själva är berörda av den utvärderade verksamheten, medan den senare utförs av en extern part. Utvärderingar kan ha flera syften: kontrollerande, främjande eller grundkunskapsutvecklande. Vidare kan utvärderingar ha en politisk-strategisk baktanke och då användas som en kuliss (Vedung 1998). Inom biståndet möjliggör utvärderingar mer djupgående analyser än vad det kontinuerliga uppföljningsarbetet kan bidra med. Syftet med utvärderingar inom det svenska utvecklingssamarbetet är att bedöma om ett projekt har uppnått sina mål, hur effektivt detta skedde, om planerade effekter uppnåddes eller huruvida projektet fick andra effekter än de som avsågs. Resultaten kan ge svar på ifall ett projekt skall fortskrida och hur det fortsatta upplägget skall se ut. Slutsatserna kan också leda till ökad kunskap inför framtida biståndsinsatser (Sida 1997c). Däremot kritiserar ofta utvärderingsverktyget. Istället för att vara ett verktyg som de involverade uppfattar som användbart upplever många inom biståndet att utvärderingar är ineffektiva (se till exempel Sida 2002b och Sida 1997b). En Sidastudie som gjorts om det svenska biståndet understryker vikten av att vi får en mer nyanserad bild av de möjliga orsaker till de resultat som observeras, och som uppnåtts genom Sidafinansierat bistånd. Att få en djupare förståelse för processen är nyckeln till att uppnå ett hållbart bistånd (Sida 2002b). Problemen att utvärdera ett program blir särskilt kännbara då effekterna av ett program är abstrakta, vilket är fallet vid exempelvis kapacitetsutveckling (Crawford, P., Perryman, J. & Petocz 2004). Sida står inför ett arbete som syftar till att utveckla metoder för att mäta utfall och effekter. Detta innebär bland annat ett utarbetande av förbättrade mekanismer för granskning och uppföljning, samt identifiering av mätbara indikatorer, vilket är en prioritering inom flera biståndsorganisationer idag. Vikten av att utveckla nya metoder hänger samman med att Sida jobbar allt mer processororienterat och att det därför blir allt svårare att se den direkta kopplingen mellan orsak och verkan (Sida 2004).

De båda begreppen implementering och utvärdering återfinns i det som i litteraturen kallas policyprocessen och har där ibland kommit att blandas ihop.

”Den traditionella definitionen av utvärdering innebär att det är bedömningar av huruvida ett besluts effekter står i samklang med de ursprungligen formulerade målen. Utvärdering syftar alltså till effektbedömning, medan analyser av genomförande (implementationsanalyser) kartlägger hur beslut genomförs, dvs. själva genomförandeprocessen”) (Premfors 1986 s. 82-83)

Utvärderingar som undersöker huruvida ett mål har uppfyllts eller inte, kan också beskrivas som att de enbart beskriver resultatet men att de inte har förmågan att förklara det. Genom att komplettera utvärderingar med studier av implementering kan man dels få reda på om insatsen över huvud taget haft något att göra med konstaterade effekter, dels få vetskap om genomförandet i sig har fört med sig några konsekvenser som inverkar på resultatet (Björkemarken 1995).

## **FEER**

År 2001 inledde Sida ett samarbete med ”Fond de l’Eau et de l’Equipeement Rural/Fonden för Landsbygdens Vatten och Utrustning”(FEER), i Burkina Faso. FEER är en statlig institution som lyder under Burkina Fasos jordbruk- och vatten-, samt ekonomi- och finansministerium. Ända sedan grundandet 1972, har FEER spelat en aktiv roll för landsbygdsutvecklingen i landet genom att kanalisera och koordinera finansiella resurser till småskaliga landsbygdsprojekt.

FEER-2 är det enda program som FEER driver. Aktiviteterna behandlar bland annat samhällsinfrastruktur, produktionsförbättringar, samt stöd till inkomstgenererande aktiviteter. Konkret innebär det bland annat konstruerande av brunnar, skolor, alfabetiseringscenter, bevattningsvattenprojekt som brunnar och dammar, insatser för att motverka erosion, samt vägbyggen (Kwan et al 2003).

De förberedande studierna som låg till grund för Sidas stöd till FEER-2 är i stora drag positiva till programmet. I den beslutspromemoria som skrevs år 2000 betonas vikten av programmets holistiska ansats som bygger på folkligt deltagande och ansvar (Sida 2000). Ovessen, vid den kulturanthropologiska institutionen vid Uppsala universitet, är i en förberedande skrivbordsstudie mycket positiv till programmet och beskriver det som ett ”mönsterprogram” i enlighet med Sidas strategi för landsbygdsutveckling (Ovessen 2000). De båda studierna nämner även vissa risker med programmet, men på det stora taget bedömer man FEER som en mogen organisation som dessutom redan visat prov på öppenhet för förändringar. FEER gjorde nämligen flera korrigeringar av programmet efter synpunkter från givarna (se vidare under 4.1). FEER:s övriga ekonomiska samarbetspartners är Belgien och Schweiz, vilka har samarbetat med FEER under flera år. Till följd av de diskussioner som hållits mellan FEER och deras ekonomiska samarbetspartners, genomfördes i januari månad 2003 en extern utvärdering av programmet FEER-2. Det övergripande syftet var att ge tydliga svar på om det var relevant med fortsatt ekonomiskt stöd och vilken nödvändig typ av förändring som FEER var i behov av. De generella slutsatserna av studien visade ett negativt resultat av vad biståndsåtgärderna bidragit till. Detta var inte heller den första studien som kommit fram till samma negativa resultat. Däremot var denna utvärdering av större betydelse, eftersom den skulle bli avgörande för huruvida programmet skulle få fortsatt finansiering, och i så fall vilka förändringsåtgärder som skulle bli nödvändiga.

## **1.2 Syfte**

I bakgrunden har jag kort redogjort kort för den komplexitet som biståndsprocessen inrymmer. Det avgörande skedet i biståndsprocessen sker i Sidas samarbetsland och det är Sidas samarbetspartner som har det yttersta ansvaret för att programmet införlivas enligt avtalet. Den statliga institutionen FEER har vid utvärderingar fått negativ kritik för genomförandet av sitt landsbygdsutvecklingsprogram FEER-2. Den utvärdering som genomfördes i januari 2003 visar på en rad faktorer om att programmet inte har uppfyllt sina mål. Genom att undersöka skeendet i genomförandeprocessen kommer denna uppsats att söka förstå varför det har blivit så. Uppsatsens övergripande syfte är att söka synliggöra genomförandeprocessen inom ett bilateralt biståndsprogram. För att uppnå detta har två delsyften utformats:



Det ena är att lyfta fram olika förklaringar till vad som händer under genomförandeprocessen inom ett bilateralt biståndsprogram. Detta görs genom att analysera det empiriska materialet som består av utvärderingsprocessen av FEER-2, utifrån de två dominerande teorierna inom implementeringslitteraturen. Det andra syftet är att söka svara på hur väl implementeringsforskningen täcker in komplexiteten i genomförandeproblematiken. Det kommer således att lämnas utrymme för en diskussion med kompletterande perspektiv.

Ambitionen med denna uppsats är att nå längre än utvärderingars förklaringar som redogör för effekterna av en process, det vill säga resultatet av en insats. För att bättre kunna förstå resultatet av ett biståndsprojekt söker denna studie ge en nyanserad bild av själva genomförandeprocessen och de eventuella problem som kan uppstå under denna.

### 1.3 Avgränsningar

Implementerings- och utvärderingsstudier har kritiserats för att de genomförs för snart inpå det att ett program iscensatts och att man på så vis inte kan se vad som bidragit till de långsiktiga effekterna (Rothstein 1994). Syftet med den här studien är inte att ge ett korrekt och slutgiltigt svar, eller att ta hänsyn till alla de faktorer som kan bidra till att det uppstår genomförandeproblem inom ett biståndsprogram. Det skulle troligtvis bli en lång lista och det skulle bli svårt att göra den komplett. Jag vill snarare kunna generalisera kring problem som rör genomförandet av ett biståndsprogram än att redogöra för alla specifika fakta i fallstudien FEER-2. Därför innehåller uppsatsen inte heller några ingående faktagenomgångar av den politiska eller socioekonomiska situationen i landet, eller redogör för de olika funktionerna inom organisationen FEER, vilka är faktorer som har en naturlig inverkan på genomförandet av programmet. Uppsatsen är empiriskt avgränsad till att enbart belysa genomförandet av FEER-2, 2001-2002 i Burkina Faso. Detta betyder att studien inte kommer att redogöra ingående för tidigare program som FEER bedrivit, även om man kan anta att erfarenheterna av tidigare program kan ha haft någon slags inverkan på genomförandet av det aktuella programmet.

Flera forskare hävdar att man även måste studera den process som ligger bakom beslutsfattandet för att förstå genomförandeprocessen (se till exempel Björkemarken 1995). Detta är emellertid ett för stort forskningsområde för denna studies omfattning. Däremot kan djupare analyser av just genomförandeprocessen leda till att intressanta forskningsfrågor väcks, vilka kan beröra fler delar av hela biståndsprocessen. Således kommer uppsatsen inte mer än att beröra den ekonomiska samarbetspartnerns ansvar vid genomförandet, då genomförandeprocessen inom denna uppsats begränsar sig till vad som händer i Burkina Faso. Inom biståndet finns en mängd biståndsmodeller och verktyg för utvärdering och effektbedömning, eftersom ambitionen med denna uppsats är att se vad implementeringsforskningen kan bidra till för att öka förståelsen för genomförandet inom biståndet så kommer det inte att dras några paralleller till rådande biståndsmodeller. Slutligen vill jag poängtera att uppsatsen berör ett *bilateralt* program och det är fråga om *utvecklingsbistånd*. I frågeställningen konstateras detta så att det inte skall förväxlas med multilaterala program eller humanitärt bistånd, vilka har en annan karaktär. Uppsatsen syftar inte till att analysera skillnaderna dem emellan.

## 1.4 Definitioner

**FEER-2** – Detta är benämningen på programmet som organisationen FEER bedriver. Då FEER-2 benämns i uppsatsen avses således programaktiviteterna som inleddes år 2001 och som planerats för en femårsperiod.

**Ekonomisk samarbetspartner** – används här för att beskriva det som på engelska benämns som ”development partner”. Termen syftar till en extern organisation, som bistår ett program/projekt genom finansiella, professionella eller materiella resurser. Alternativa termer är ”givare”, ”finansiär” (min översättning Sida 2003b, s. 33). Då det inte finns någon exakt översättning har jag valt att främst använda mig av begreppet ekonomisk samarbetspartner, i vissa fall används finansiär eller givare. Detta för att understryka att det handlar om ekonomiskt stöd, även fastän annat av typ stöd också ges.

**Indikator** – Kvantitativ eller kvalitativ faktor eller variabel som tillhandahåller ett enkelt och tillförlitligt medelvärde för att mäta ett utförande, eller som kan reflektera förändringar som hör samman med en utvecklingsinsats (Sida 2003b)

**Mottagare** – används ibland som ett generellt uttryck för att hänvisa till de aktörer som tar del av en planerad insats. Enligt bakgrundsbeskrivningen är ”biståndsmottagare” en förlegad term. Däremot använder jag den ibland för att tydliggöra relationen. I relation till FEER beskrivs således landsbygdsaktörerna ibland som mottagare. I förhållande till Sida så är FEER den mottagande organisationen.

**Non governmental organization (NGO)** – betyder icke-statlig organisation, synonyma uttryck som används i uppsatsen är enskilda organisationer eller frivilligorganisationer

**Tillämpare** – Den aktör som implementerar ett beslut, eller i det här fallet ett program som grundar sig på ett beslut (jfr Sannerstedt 1997). I enlighet med bottom-up teorin omnämns dessa ibland även som gräsrotsbyråkrater.

**Ägarskap** – Innebär ett utövande av ledning och kontroll över utvecklingsaktiviteter. Det kombinerar ett åtagande för en utvecklingsinsats, med ett mandat och en kapacitet för att få åtagandet att övergå i handling (min översättning, Sida 2003b, s 78)

## 1.5 Disposition

### 1 Inledning

I det inledande kapitlet görs en genomgång av uppsatsens bakgrund och syfte, samt uppsatsens avgränsningar.

### 2 Metod

Metodavsnittet innebär en redogörelse för det tillvägagångssätt som använts under insamlandet och bearbetandet av uppsatsens data.

### 3 Teoretisk referensram

I detta kapitel görs en kortfattad presentation av de två teoretiska perspektiv som dominerar implementeringslitteraturen, top-down-, respektive bottom-up perspektivet.

### 4 Empiri

Detta kapitel redogör för det empiriska material som uppsatsen baseras på. Kapitlet är indelat i fyra avsnitt: introduktion om FEER, utvärderingsteamets möten med olika aktörer, resultaten från utvärderingen av FEER-2, samt utvärderingsresultatets mottagande.

### 5 Analys

Kapitlet behandlar det empiriska materialet genom en analys utifrån de teoretiska perspektiv som kapitel tre redogjort för. Tre teman vägleder analysen, varpå en slutdiskussion följer som diskuterar på vilket sätt teorierna kan bidra till att förklara genomförandet av ett bilateralt biståndsprogram. Genom att sammanfatta teoriernas begränsningar följer en diskussion om vilka fenomen som teorierna inte kan se.

### 6 Avslutande diskussion

Detta avslutande kapitel behandlar studiens resultat vad beträffar uppsatsens syfte, samt några tankar om framtida forskning.

## 2 METOD

---

Problematiseringen om hur generell kunskap kan uppnås och om sanningen över huvud taget går att finna är en diskussion som kan ta många vägar. Att presentera forskarvärldens vetenskapsideal är en omfattande uppgift. Då man presenterar ett vetenskapligt arbete bör man emellertid tala om vilken referensram man har som forskare. Att klargöra ett vetenskapligt förhållningssätt handlar om att redogöra för hur man anser att kunskap kan uppnås. De två kommande kapitlen kommer att redogöra för uppsatsens metodologiska överväganden vad beträffar dess metodiska förfarande och dess teoretiska utgångspunkter.

### 2.1 Vetenskapligt synsätt

Inom vetenskapsfilosofin finns två grundläggande förhållningssätt: positivismen och hermeneutiken. Dessa två står i skarp kontrast till varandra där positivismen understryker det objektiva vetenskapsidealet och hermeneutiken den mänskliga subjektiviteten. Skiljaktigheten mellan de två idealen grundar sig i frågan om samhällsvetenskapen är ett naturvetenskapligt eller humanistiskt studium. Positivismen tror på en forskning som syftar till att förklara generella lagbundenheter genom att se till samband mellan orsak och verkan. Den hermeneutiska ansatsen menar tvärtom att världen består av olika fenomen som behöver tolkas för att kunna förstås. En grundtanke inom hermeneutiken är att ingenting går att betrakta förutsättningslöst, utan att vi alltid bildar oss en förståelse av något med bakgrund av vissa förutsättningar (Gilje och Grimen 1992). Den här uppsatsen intar ett hermeneutiskt förhållningssätt. I och med det teoretiska valet kommer analysen av det empiriska materialet även att omfatta ett positivistiskt synsätt.

### 2.2 Val av undersökningsmetod

Vid insamlingen av material till en undersökning används huvudsakligen kvantitativ eller kvalitativ forskningsmetod. ”Den kvantitativa forskningen kan definieras som forskning som söker reducera mångtydigheten genom att förvandla perceptionerna till förstrukturerade och kvantifierbara kategorier” (Alvesson och Deetz 2000, s 65). Fördelen med denna metod är att den underlättar generaliseringar. Däremot ifrågasätts metoden vid forskning som knyter an till människors beteenden. Den kvalitativa forskningen ser inte som sin huvudsakliga uppgift att pröva om ett resultat är generellt riktigt, utan syftar är i första hand till att skapa en djupare förståelse för det studerade objektet (Alvesson och Köping 1993). Metoden kännetecknas av en närhet till forskningsobjektet, vilket innebär en subjek-subjekt relation mellan forskare och undersökningsobjektet, där forskaren försöker sätta sig in i den undersöktes situation och att genom dennes perspektiv se omvärlden (se till exempel Gilje och Grimen 1992).

Den här uppsatsen bygger på den kvalitativa metoden, vilket är en metod som vanligtvis består av intervjuer. Ett vidare alternativ till att bygga sin forskning på ett antal intervjuer är att genomföra en etnografi. Då man använder den etnografiska metoden går forskaren ut i verkligheten relativt förutsättningslöst för att söka information. Genomförandet av den här studien kan på flera sätt liknas vid en partiell etnografi, trots att undersökningsperioden i fält var begränsad till fem veckor. En partiell etnografi är en mer begränsad fältstudie och fokuserar på en särskild situation, eller en särskild process (Alvesson och Deetz 2000). I det här sammanhanget var studien förutbestämd till att skildra en biståndsprocess i Burkina Faso.

Jag försökte inta ett så förutsättningslöst förhållningssätt som möjligt. Den teknik som jag använde mig av vid insamlandet av material innebar dels att jag förlitade mig på personers redogörelser, dels baserades materialet på tryckt dokumentation, samt mina egna observationer. Jag blev aldrig och sökte inte heller att bli en del av den miljö som jag sökte skildra, däremot fick jag en inblick i hur det var att agera som utvärderare. Eftersom jag själv inte hade något särskilt ansvar för studien gav det mig extra utrymme för den kvalitativa metodens växelspel av ett inre och yttre perspektiv, i praktiken innebar det att jag emellanåt kunde distansera mig från rollen som utvärderare för att istället sätta mig in i andras situation.

## 2.3 Framväxten av ett studieobjekt

Inom den etnografiska forskningen lämnas stort utrymme åt forskarens person och flexibla förhållningssätt, för att på ett öppet sätt ta in så mycket information som möjligt. Däremot menar man inom hermeneutiken att det inte är möjligt att gå in i en situation helt förutsättningslöst, eftersom vi alltid förstår något med bakgrund av vissa förutsättningar. Dessa förutsättningar utgör vår förförståelse eller våra fördomar (Gilje och Grimen 1992).

Genom min förförståelse hade jag långt innan jag kom igång att jobba med uppsatsen redan en uppfattning om att jag ville göra en uppsats som knöt an till ett svenskt biståndsprojekt. Jag hade i åtanke att det skulle vara en fördel ifall det skulle röra sig om ett projekt som fick svenskt bistånd, eftersom jag då skulle kunna få nytta av mina förkunskaper om svenskt utvecklingsamarbete. Det skulle också bli lättare att få tillgång till information. Med denna bakgrund blev jag under uppsatsskrivandets gång tvungen att uppmärksamma mig själv på att inte förblindas av mina egna åsikter om vad jag anser vara bra respektive dåligt i biståndssammanhang. Genom en praktik på Sida fick jag reda på att en extern utvärdering av det Sidafinansierade programmet FEER-2 i Burkina Faso skulle utföras under fem veckor i början av 2003. Efter att ha berättat om min kommande magisteruppsats blev jag erbjuden att delta i utvärderingen som juniorkonsult. Att arbeta som juniorkonsult innebär inte något direkt ansvar, då detta ligger hos seniorkonsulterna. För Sida är anlitaandet av juniorkonsulter ett sätt att utöka den svenska resursbasen.

### **2.3.1 Insamling av information till utvärderingen**

Sidas personal är i de flesta fall inte involverade i utvärderingar av biståndsprojekten. En av anledningarna till det är att många anser att det är bäst om de som utför utvärderingen inte har några band till det program eller det projekt som skall studeras. Vanligtvis strävar Sida efter att anlita konsulter som kommer från utvecklingsländer, däremot är det ofta ett problem att finna passande konsulter (Sida 1997c). Utvärderingen av FEER-2 genomfördes av tre externa konsulter som rekryterats av de svenska och schweiziska biståndsorganisationerna. Utvärderingen genomfördes av Maxime Coulibaly från Burkina Faso, Philip Langley, engelsman som är bosatt i Benin sedan många år, samt Pierre Kwan från Madagaskar som är bosatt i Schweiz sedan många år. De har alla mångårig erfarenhet från utvärderingar av utvecklingsprojekt som berör landsbygdsutveckling och organisationsförändring i Västafrika. Eftersom jag, som juniorkonsult, inte hade något specifikt ansvar för studiens utförande så ser jag mitt deltagande som indirekt. Insamlingen av data till denna uppsats gjordes genom deltagande observation, vilket förklaras i nästa stycke.

Utgångspunkten för den analys som utvärderingen bygger på utgjordes av primärdata som samlats in på "fältet". Det vill säga information som erhållits genom besök i fem olika byar, vid ett seminarium med representanter från fem byar, samt vid ett möte med entreprenörer inom tjänstesektorn och leverantörer som varit direkt delaktiga vid verkställandet av FEERs program, samt flertalet lokala biståndsorganisationer (se bilaga 1). En stor del av informationen samlades också in genom möten med personalen på FEER och politiker med inblick i programmet, samt genom möten med FEERs tre ekonomiska samarbetspartners. Utöver detta hade vi tillgång till sekundärdata i form av skriftligt material producerat av FEER och dess enhet för intern reflektion (CAC), dokumentation från FEERs ekonomiska samarbetspartners, tidigare utvärderingar, samt skriftligt material om politiska riktlinjer. Vi genomförde aldrig några strukturerade intervjuer, den muntliga informationen fick vi genom ostrukturerade möten och samtal. Utvärderingsteamet anpassade sig till hur byarna själva ville presentera sin by och sin problematik och vi ställde sedan frågor utifrån det, i syfte att kunna uppnå utvärderingens syfte (se 4.1). Frågorna behandlade alltifrån teknisk kunskap om de verkställda projekten, till vilka som deltagit, till hur de skulle göra ett liknande projekt igen. Alla byar fick också mer övergripande frågor som handlade om deras framtidsvisioner. Under kapitel 4 ges en mer ingående beskrivning av hur själva insamlandet av material till själva utvärderingen gick till.

### **2.3.2 Deltagande observation**

För mig präglades fältperioden av många nya intryck och det var svårt att få en helhetssyn på vad som hände i interaktionen mellan alla deltagande personer och organisationer. Under den här perioden valde jag att inte intressera mig för något särskilt fenomen, utan ägnade mig åt att iakttä, skriva ner sånt som handlade om mina subjektiva intryck, likväl som att ibland ordagrant notera vad folk berättade. Under fältperioden genomförde jag aldrig några intervjuer, jag hade inte heller några samtal som i förväg hade något särskilt syfte. Uppsatsens syfte och problem kom inte att formuleras förrän efter hemkomsten.

Observation som insamlingsteknik ställer stora krav på forskaren eftersom han eller hon både ska se, höra och fråga för att få en inblick i vad som sker. Deltagande observation är en öppen observation som bygger på att forskaren är accepterad av den grupp som studeras (Holme och Solvang, 1996). Under denna utvärdering var tillitsaspekten särskilt viktig eftersom en stor del av informationen utgjordes av svaren på de frågor vi ställde och de diskussioner vi förde.

### **2.3.3 Studieobjektet fastställs, syftet formuleras och teorier kommer till hjälp**

Studieobjektet för uppsatsen består av utvärderingsprocessen i sin helhet. De fenomen som fanns att iakttä under själva utvärderingen bestod således inte enbart av sådant som hade direkt anknytning till utvärderingsresultatet. Jag sökte uppmärksamma helheten som bestod av ett stort antal aktörer och möten.

Det empiriska materialet till denna uppsats består således, dels av utvärderingsresultatet, dels av observationer som gjordes i och med utvärderingens utförande. Empirin är uppdelad i fyra delar: Introduktion av FEER, utvärderingens möten med olika aktörer, resultaten från utvärderingen av FEER-2, samt utvärderingens mottagande. Läsaren kommer att märka att vissa avsnitt präglas av deskriptiva redogörelser som bygger på min subjektiva bild av en situation. Att ge mer målande beskrivningar och personliga betraktelser syftar till att ge

läsaren en större inblick i den kontext som präglade utvärderingen, syftet är inte att utvärdera eller analysera dessa detaljer.

Till skillnad från den deduktiva förklaringsmodellen som utgår från en generell regel som styr vilken information som skall inhämtas och hur empirin skall tolkas, så innebär den etnografiska metoden en induktiv ansats där forskaren studerar forskningsobjektet, utan att först ha förankrat undersökningen i en vedertagen teori. Vid hemkomsten hade jag ett intressant men komplext empiriskt material som generellt belyste svårigheterna inom det bilaterala utvecklingsbiståndet. Härmed intensifierades tankarna om hur jag med teoriers hjälp skulle kunna få en ökad förståelse för materialet.

## 2.4 Metodologiska reflektioner och kritik av källor

Det övergripande syftet med den här uppsatsen är att synliggöra genomförandeprocessen inom ett bilateralt biståndsprogram, där utvärderingsprocessen av FEER-2 används som praktikfall. Om studien undersöker något annat skulle det innebära att den har bristande validitet. Vad beträffar uppsatsens reliabilitet så utgör sig den valda metoden inte för att vara helt objektiv. Det kan således inte uteslutas att en annan forskare skulle tolka det empiriska materialet på ett annat sätt. Den givna metoden ställer emellertid krav på att tolkningarna har stöd i det material som man utgår från, ”på så vis begränsas utrymmet för forskarens godtycke, fantasi och kreativitet” (Alvesson och Köping 1997). Genom detta ges även läsaren utrymme att avgöra tolkningarnas trovärdighet. Vid alla forskningsarbeten är det viktigt att det finns en klar koppling mellan metod och teorival. Med anledning av att jag fick möjlighet att delta vid en utvärdering innan jag påbörjat arbetet med uppsatsen, så föll det sig naturligt att metoden föranledde både uppsatsens frågeställning och teorival. Problem som kan uppstå vid detta arbetssätt är att man i efterhand inte kan få kompletterande information, utfall det skulle behövas. Fördelen med den valda metoden var emellertid att den gjorde att jag inte låste mig vid någon särskild frågeställning och att mitt synfält därmed vidgades.

Det empiriska materialet består, som ovan nämnt, av en utvärderingsprocess. Kvalitén av en utvärdering kan emellertid uppfattas som tillförlitlig en person, medan andra kan tolka den på ett helt annorlunda sätt (Sida 1997c). Det är bland annat av denna anledning som närmare beskrivningar av informationsinsamlandet till utvärderingen har gjorts (se 4.2) Det går inte heller att bortse från det faktum att biståndsprojekt innebär en ojämlig samarbetsituation och att det uppstår en maktrelation då en part är finansiär. Eftersom utvärderingsteamet kan ses som en del i detta sammanhang präglas den här studien av ständiga reflektioner, om varför en viss information ser ut som den gör. Beträffande källförteckningen vill jag poängtera att de skrivelser som är gjorda av FEERs enhet för intern rådgivning (CAC) inte finns med under rubriken FEER. Anledningen till detta är de inte betraktas som en del av FEER, de använder exempelvis inte samma försättsblad som övriga dokument som producerats av FEER.

## 3 TEORETISK REFERENS RAM

---

Efter det att materialinsamlandet till denna studie var färdigt hade jag många osorterade intryck om problematiken inom det bilaterala utvecklingsbiståndet. Mina upptäckter var komplexa och jag kunde inte se hur en enskild teori skulle kunna ge en nyanserad förståelse för svårigheterna att genomföra ett bilateralt bistandsprojekt. Eftersom processen om ett besluts genomförande inom litteraturen vanligtvis beskrivs som implementering blev jag nyfiken på hur detta forskningsområde skulle kunna skapa förståelse för genomförandeproblematiken inom biståndet. Implementeringslitteraturen är emellertid inte enhetlig och av denna anledning har jag valt att använda mig av de två dominerande forskningsansatserna. Dessa kommer följaktligen att användas vid analysen av det empiriska materialet.

Teorier hjälper oss att se verkligheten då de hjälper oss att fånga upp vissa delar emedan de sorterar bort andra (Lundqvist 1993). Med andra ord kan vi säga att teorierna hjälper oss att rikta vår uppmärksamhet. Av samma anledning bör vi också ha ett kritiskt öga mot den valda teorin: ”Då data, i synnerhet i etnografisk forskning, nästan alltid är mångtydiga och öppna för olika tolkningar kan olika teorier mycket väl synas passa in – och den teori som forskaren tycker sig vara hjälpt av och få bekräftad behöver inte vara den som gör full rättvisa åt empirin eller möjliggör de mest nyskapande eller på andra sätt mest intressanta insikterna” (Alvesson & Sköldberg 1994: 111). I syfte att fånga en större bild av verkligheten kommer uppsatsen innehålla en diskussion om de valda perspektivens begränsningar i förhållande till genomförandeproblematiken.

### 3.1 Implementeringsfasen inom policyprocessen

Vad implementeringsfasen exakt innebär råder det till viss del skilda uppfattningar om. En vanlig definition, som också används som utgångspunkt i den här uppsatsen är: ”de aktiviteter i policyprocessen som följer det formella beslutet och pågår tills en handlingslinje eller ett program omsatts i praktisk verksamhet” (Premfors 1989 s. 120).

I bakgrunden beskrevs kortfattat skevheten i programmet FEER-2s intentioner och det utfall som programmet fick. I de fall då beslut inte genomförts så som beslutsfattarna avsett hänvisas ofta till att det råder ett implementeringsproblem. Detta är emellertid inte någon enhetlig definition eftersom ett implementeringsproblem både kan betraktas som något man försöker undvika eller som ett naturligt fenomen (Sannerstedt 1997). Det senare perspektivet problematiserar den föregående synen om implementering som en rationell process (Blomquist 1996). Inom implementeringslitteraturen återfinns implementering som ett led i det som kallas policyprocessen. Policyprocessen är en kedja som innehåller olika faser, vilka i litteraturen kan variera mellan fem och tio. Här presenteras Premfors modell som innehåller följande faser:

- probleminventering
- val av alternativ för att åtgärda problemen
- rekommendation och beslut av lämplig åtgärd
- implementering (genomförande)
- utvärdering

- återförande av resultaten  
(Premfors 1989 s. 44)

Hur tydlig distinktionen är mellan de olika faserna råder det olika uppfattningar om. I vissa modeller saknas fasindelningar helt, i andra finns tydliga åtskillnader. Flera forskare hävdar att implementeringen inte kan ses som en enskild process, utan är avhängig det som skett i tidigare faser (jfr Premfors 1989, Björkemarken 1995).

I syfte att skapa förståelse för helheten av policyprocessen är det nödvändigt att titta närmare på implementeringsfasen. Denna fas har länge försumrats av såväl beslutsfattare som analytiker. Den tidiga synen på policyprocessen var ett självklart antagande om att policy skulle omvandlas till handling. Man menar att akademikerna har varit besatta av policyformuleringen, emedan själva policyimplementeringen snarare betraktats som praktiska detaljer som överlämnas åt administrationen (Hill 1997). I policyanalysen har implementeringsfasen både beskrivits som "the missing link" och "the black box" (se till exempel Hull och Hjern 1987, Björkemarken 1995). Detta trots att implementeringen anses utgöra 90 procent av de totala aktiviteterna i policyprocessen (Premfors 1989).

År 1973 fick implementeringsforskningen sitt stora genomslag i och med den för skolbildningen betydande boken "Implementation" av Pressman och Wildavsky. Boken behandlar ett federalt program som syftade till att öka sysselsättningen i en amerikansk stad med hög arbetslöshet. Programmet innefattade ett stort antal aktörer, och med sina sjuttioal beslutspunkter visade det sig vara mycket komplext att genomföra. Författarna till boken hävdade att det i själva verket skulle ha varit förvånande om det slutliga resultatet skulle ha överensstämmt med avsikterna. Studien tog upp det som tidigare forskning inte uppmärksammat, att fattade beslut omformas under själva verkställandet. Att så sker är inte heller märkligt då det finns många beslutspunkter och aktörer involverade. Författarna menade att då beslut omformas blir också gränserna för "policyn" och "implementeringen" svårare att urskilja. I Pressman och Wildavskys första version konstaterades att "a verb like "implement" must have an object like "policy" (Pressman och Wildavsky 1973). I bokens tredje upplaga reflekterar författarna över första upplagans ansträngningar att särskilja implementering från policyn. I den senare upplagan konstaterar de att det inte alltid är möjligt att skilja dem åt och myntar istället begreppet "implementation is evolution". Däremot anser författarna att det finns en poäng att rent analytiskt åtskilja mål och handling eftersom det krävs att implementeringen kan bli bedömd utifrån ett mål (Björkemarken 1995).

Boken av Pressman och Wildavsky hörde till den första vågen av implementeringsstudier som satte fart under 70-talet och som använder ett så kallat *top-down perspektiv*. Anhängarna av detta synsätt utgår från den skapade policyn för att sedan undersöka hur målen uppfylls och varför. Som en kritik mot detta perspektiv kom i slutet av 1970- och i början av 80-talet en andra våg av implementeringsstudier vars skolbildning kallas *bottom-up perspektivet*. Förespråkarna av detta senare perspektiv menar att implementering bör studeras utifrån botten, det vill säga där implementeringen äger rum för att få förståelse för policyns betydelse (Sabatier 1986).

I nedanstående teoribeskrivningar kommer Paul Sabatier och Daniel Mazmanian stå som förespråkare för top-down perspektivet. Valet av dem beror på deras dominans inom teorigrenen. För bottom-up perspektivet kommer jag i första hand att referera till Benny Hjern, David O. Porter och Michael Lipsky med anledning av deras betydelse för skolbildningen.



## 3.2 Top-down perspektivet

Top-down perspektivet (som på svenska ibland benämns som uppifrån-och-ner-perspektivet), har en rationalistisk grundsyn där händelseförloppet följer en kausal kedja. Utgångspunkten för analysen är det politiska beslutet som tagits i organisationens topp. Förvaltningen betraktas som ett instrument för dem som fattat besluten (Sannerstedt 1997). Inom implementeringsanalysen har man länge försökt att förklara varför beslut inte genomförs så som beslutsfattarna avsett. Och top-down anhängarna har genom sina modeller försökt att minimera riskerna för implementeringsmisslyckanden. En av grundstenarna inom top-down traditionen är att policyn skall vara entydig, samt att implementeringsstrukturen skall innehålla så få länkar som möjligt. Implementeringsaktörerna skall gå att kontrollera och det skall överlag vara väl förberett, i syfte att motverka yttre störningar (Hoogwood & Gunn 1984) En av de mest utarbetade modellerna står Sabatier och Mazmanian för. Deras modell består av 17 stycken variabler som har inverkan vid implementering. Dessa variabler återfinns också i en syntes, eller en checklista, som redogör för de nödvändiga förutsättningar som krävs för att uppnå lyckad implementering av uppsatta mål:

- 1) Att målen är klart definierade. Målet skall både utgöra en tydlig referenspunkt för de personer som arbetar med implementeringen, samt vara en utgångspunkt vid utvärdering.
- 2) Att beslutet är grundat på en adekvat kausal teori om orsak och verkan
- 3) Att implementeringsprocessen är strukturerad på ett sätt så att den fungerar. För att motverka problem krävs att de som är ansvariga för implementeringen, samt andra målgrupper tillmötesgår implementeringsprocessen.
- 4) Att ledningen har fullgod tilltro till målen, samt besitter den skicklighet som krävs för att genomföra fattade beslut.
- 5) Att stödet och förankringen hos politiker och intressegrupper upprätthålls under hela implementeringsfasen.
- 6) Att socioekonomiska förändringar inte allvarligt kan hota det politiska stödet eller programmets kausala teori. Denna variabel syftar främst till att uppmärksamma att stora förändringar, som till exempel oljekrisen, kan få dramatiska effekter för stödet av ett program eller ha en inverkan på programmets kausala teori.

(Sabatier 1986)

De sex variablerna utgör förutsättningar för hur man kan lyckas med effektiv implementering. Modellen kan användas som en checklista för att analysera de kritiska faktorerna för att förstå ett programs utveckling. Sabatier menar att de tre första kriterierna ligger inom ramen för det initiala policybeslutet och kan justeras redan där. De tre senare beskriver han snarare som en konsekvens av politisk och ekonomisk påtryckning under själva implementeringsprocessen (ibid).

### 3.3 Bottom-up perspektivet

Bottom-up perspektivet (eller nedifrån och upp, som det kallas på svenska), tar sin utgångspunkt i tillämparnas handlande, det vill säga platsen för insatsernas genomförande. Istället för att fokusera på officiella intentioner och formella beslut intresserar sig anhängarna av bottom-up perspektivet för hur människor försöker lösa problem. Benny Hjern, som är den ledande förespråkaren för bottom-up perspektivet motsätter sig top-down traditionens tilltro på formella beslut och användandet av de formella politisk-administrativa hierarkierna som utgångspunkt (Premfors 1989). Hjern och Porter (1981) ställer sig kritiska till den rationalistiska diskurs som baseras på utarbetandet av logiska, funktionellt uniforma och hierarkiska organisationer. De menar att man måste komma bort från tänkandet om ”a lonely organization syndrom”, då statliga organisationer låter en mängd funktioner ligga under ett och samma tak och där all fokus koncentreras till *en* organisation. I takt med att det västerländska samhället har förändrats, så poängterar författarna uppkomsten av dagens ”organisationssamhälle”. Idag sker många viktiga tjänster genom multiorganisatoriska program där deltagarna kommer från exempelvis regeringar, myndigheter, företag och andra organisationer. Dessa aktörer negligeras ofta vid analyser och man tar inte hänsyn till vilken påverkan deras beteende och deras resurser har (Hull & Hjern 1987). Bottom-up anhängarna menar att vi måste skifta analysenhet då vi studerar implementering.

Benämningen på den analysenhet som förespråkas av Hjern och Porter är implementeringsstrukturer. Dessa bildar dels en ny *analysenhet för förståelse* av implementering, dels bör implementeringsstrukturen utgöra kärnan i *strategin för administreringen* av multiorganisationella program (Hjern & Porter 1981, min kurs.). Implementeringsstrukturer är nätverk som består av organisationer eller individer från en eller flera organisationer som på något sätt har anknytning till ett program. De involverar sig i processen från planering och mobilisering av resurser till implementering och utvärdering (Hjern och Porter 1981). Aktörerna är inte alltid lätta att kartlägga eftersom deltagarnas egen upplevelse också spelar in om vilka de inverkan aktörerna är. För att förstå hur relationerna i ett samarbete hänger ihop skiljer författarna mellan organisationsrationalitet och programrationalitet. Organisationer deltar vanligtvis i flera program och personer från enskilda organisationer måste hela tiden göra avvägningar för att uppfylla organisationens, men också programmets övergripande mål (Hjern & Porter 1981). Poängen är att visa att policyns utfall är beroende av den informella koordinationen mellan dessa aktörer på ett lokalt plan, snarare än policyns innehåll och beslutsfattarnas försök till styrning. Det handlar om en institutionell policyanalys där man undersöker människors sätt att lösa problem. Deras återkommande handlingar och sätt att förhålla sig till varandra kan ses i termer av institutionalisering, det är detta som är intresset för analysen, snarare än institutionerna i sig (Björkemarken 1995).

Bottom-up analysens forskningsmetod innebär en snöbollsmetod av intervjuer, vilket resulterar i en systematisk karta av aktörerna inom en implementeringsstruktur. Utifrån det empiriska materialet ställs hypoteser upp som testas om implementeringsstrukturen (Hull & Hjern 1987). Hjerns forskning syftar, till skillnad från min, till att vara falsifierbar. Eftersom denna studie varken har som syfte att pröva Hjerns forskningsmetod eller att göra en systematisk analys av genomförandet av FEER-2, så kommer metoden inte att användas i den här studien. Däremot kommer det teoretiska resonemanget om aktörers samverkan inom implementeringsstrukturerna att tillämpas i analysen.

En annan förespråkare inom bottom-up traditionen är Michael Lipsky. Han har myntat begreppet om "street-level-bureaucrats", som på svenska fått översättningen "gräsrotsbyråkrater" (Premfors 1989) eller "närbyråkrater" (Sannerstedt 1997). Termen gräsrotsbyråkrater hänvisar till tjänstemän inom den offentliga förvaltningen som interagerar direkt med medborgarna. De innehar också en position som gör att de har relativt stor makt över sitt arbete. I Lipskys teori återfinns gräsrotsbyråkraterna inom offentliga myndigheter liksom skolan, socialtjänsten, polisen och sjukvården. Eftersom dessa professioner styrs av individuella hänsyn försvåras politikernas kontroll över hur verksamheten bedrivs. Lipsky menar att man måste förstå hur gräsrotsbyråkraterna agerar i syfte att förstå varför organisationer ofta agerar emot sina egna mål. Deras arbetssituation kännetecknas av stor arbetsbelastning, bristande resurser, en efterfrågan på hjälp som överstiger tillgången, samt vaga mål. Arbetet kräver därför en förmåga att kunna hantera både flexibilitet och regeltillämpning (Lipsky 1980). Gräsrotsbyråkraterna åtnjuter alltså stor handlingsfrihet och har makten att både "hjälpa och stjälpa formella beslut som tagits långt ovanför i den politisk-administrativa hierarkin" (Premfors 1989 s. 124). Lipsky hävdar med andra ord att det är gräsrotsbyråkraterna, snarare än politikerna som har makt över besluten. Detta innebär att besluten i själva verket formas på organisationens lägsta nivå och inte i organisationens topp som anhängarna av top-down perspektivet menar. Lipskys rekommendationer är man inte skall utgå från vad själva beslutet säger att gräsrotsbyråkraterna skall göra, istället bör man studera undersöka hur dessa närbyråkrater arbetar för att lösa olika dagliga situationer (Hudson 1989).

### 3.4 Sammanfattning av debatten om implementeringsperspektiven

Implementeringslitteraturen innefattar ett stort antal forskningsansatser, varför det är svårt att förklara den under ett enhetligt begrepp. Ofta möter man emellertid distinktionen mellan just top-down och bottom-up perspektiven. Skillnaderna mellan de två perspektiven har tre olika dimensioner. Dels handlar de två olikartade synsätten om genomförandeprocessens utformning. Det vill säga, rekommendationer om *hur program bör utformas* för att lyckas vid genomförandet. Dels kan top-down och bottom-up perspektiven ses som olika strategiska verktyg för *hur implementeringsforskning bör bedrivas* metodmässigt. Dels handlar de två olika perspektiven om skilda synsätt om hur man bäst kan uppnå förståelse för genomförandeprocessen, följaktligen *hur undersökningar av implementeringsprocessen bör beskrivas* (min kurs. jfr Premfors 1989, Sannerstedt 1997).

I syfte att skapa bättre förståelse för genomförandeprocessen genom en *beskrivning* av implementeringen, finns två huvudsakliga skillnader mellan de två ovan nämnda perspektiven. Medan top-down perspektivet tar sin utgångspunkt i beslutsfattarnas avsikter och förmågan till styrning, så utgår bottom-up anhängarna från vad som pågår där implementeringen äger rum och tillämparnas handlande. Bottom-up analysen ifrågasätter samtidigt om beslutet över huvud taget har någon styrande inverkan (Sannerstedt 1997). Den grundläggande meningsskiljaktigheten mellan top-down respektive bottom-up perspektivet handlar alltså om utgångspunkten för analysen.

Förespråkarna för bottom-up perspektivet är kritiska mot top-down anhängarnas val av analysenhet. Bottom-up anhängarna menar att det metodologiska tillvägagångssättet inom top-down perspektivet till för stor del fokuserar på de aktörer som är skapare av policybeslutet. Därför tenderar de att negligera de aktörer som påverkar implementeringen på ett lokalt plan. Genom top-down analysen ignoreras eller undervärderas de strategier som

formas av gräsrotsbyråkrater eller andra omliggande aktörer. En närliggande poäng är att det då finns en risk att man inte ser de kontraproduktiva effekter som en policy kan föra med sig. Vidare så är top-down perspektivet svårt att använda då det inte finns någon dominerande policy eller "agency" och det istället finns det ett antal direktiv och aktörer, vilket bottom-up anhängarna menar är det vanliga i dagens organisationssamhälle (Sabatier 1986)

Den grundläggande kritiken som top-down anhängarna har mot bottom-up perspektivet är deras överbetoning av periferins påverkan över centrum. De menar att detta riskerar att underminera den indirekta påverkan som centrum har över den institutionella struktur där individerna verkar. Sabatier (1986) är beredd att hålla med bottom-up anhängarna att gräsrotsbyråkraterna har ett visst inflytande över implementeringen. Däremot hävdar han att man genom att uppfylla de sex förutsättningarna (som nämnts ovan), kan skapa en tydlig ram för gräsrotsbyråkraterna att hålla sig inom. Sabatier hävdar också att bottom-up förespråkarna tar implementeringsstrukturen för given, utan att ta hänsyn till hur tidigare iscensatta aktioner har påverkat deltagarna i implementeringsstrukturen. Eftersom bottom-up anhängarna förlitar sig på perceptionen och aktiviteterna hos deltagarna är det inte troligt att man ser och kan analysera de indirekta faktorer som påverkar deltagarnas beteende och uppfattningar. Det kan också bli svårt att se de direkta faktorernas påverkan, ifall de inte uppfattas av deltagarna själva. Sabatier menar därför att bottom-up anhängarna riskerar att bli deltagarnas fånge, eftersom man inte utgår från en explicit teori om vad som påverkar aktörerna (Sabatier 1986).

Flera försök till synteser har gjorts mellan de båda perspektiven och debatten har pågått om vilket perspektiv som är det bästa. Flera forskare poängterar emellertid att diskussionen och jämförelsen ibland blir missvisande, eftersom valet av metod beror på forskningsobjektet och studiens utgångspunkt (jfr Rothstein 1994, Hill 1997). Rothstein poängterar vidare att implementeringsforskarna inte intresserat sig för aspekten om huruvida åtgärderna åtnjuter politisk legitimitet. Han menar att man för att kunna diskutera förutsättningar för lyckad implementering krävs inte enbart en adekvat teori och en kompetent organisation, det krävs också att åtgärderna uppfattas som legitima (Rothstein 1994).

## 4 EMPIRI

---

Detta kapitel redogör för det empiriska materialet och är indelat i fyra avsnitt. Inledningsvis ges en introduktion om FEER och den kontext som de verkar i. Därefter beskrivs utvärderingsteamets möten med olika aktörer. Avsnittet därpå är en sammanfattning av resultaten av utvärderingen av FEER-2, och slutligen behandlas utvärderingens mottagande.

### 4.1 Introduktion om FEER

Burkina Faso är ett fattigt, kustlöst land beläget i västra Afrika. Enligt Förenta Nationernas "Human Development Indicators" (2005) rankas Burkina Faso som det tredje fattigaste landet i världen (UNDP 2005). Jordbruket är landets dominerande ekonomiska verksamhetsgren och av befolkningens drygt tolv miljoner invånare så är cirka 80 procent sysselsatta inom jordbrukssektorn (ibid). Förutsättningarna för jordbruk är emellertid dåliga, vilket bland annat beror på korta men häftiga nederbördsperioder. Eftersom en stor del av jorden är torr och utarmad är trycket samt exploateringen av den bördiga jorden stor (FAO 2001). Att främja förutsättningarna för ett hållbarare och mer produktivt jordbruk är därför en del i stödet för landets utveckling (jfr Sida 2003a).

Fonden för landsbygdens vatten och utrustning (FEER), har verkat för att förbättra situationen på landsbygden under drygt trettio år. Under 70- och 80-talet ansågs FEER som en av de mest betydande aktörerna för landsbygdsutvecklingen i Burkina Faso. Efter en epok av viktigt statligt inflytande över arbetet med utvecklingsfrågor är FEER idag den sista statliga strukturen som finns kvar inom denna domän (Kwan et al. 2003).

#### ***FEER-2: Mål, strategier och programaktiviteter***

I och med iscensättandet av programaktiviteterna år 2001 startade programmet FEER-2. FEER-2 är en utveckling av FEER-1 som genomfördes mellan åren 1990-2000. Det nya programmet FEER-2 utarbetades under åren 1997 och 1999 i samråd med en internationell konsult. Resultatet blev ett omfattande program som finns dokumenterat i nio volymer (FEER 2002b). FEER:s övergripande mål är att skapa "en självgenererande utvecklingsprocess bland landsbygdens befolkning genom ekonomisk ackumulation"(FEER 2002a s. 6). De specifika målen är att:

1. Skapa materiellt och finansiellt välstånd
2. Institutionsutveckla landsbygdens organisationer
3. Bidra till decentraliseringsprocessen
4. Skydda och återskapa naturresursbasen, samt förbättra levnadsförhållandena på landsbygden
5. Förbättra FEER:s egen kapacitet för administration och projektgenomförande

I syfte att uppnå målen finansierar och handleder FEER olika aktiviteter som efterfrågats av byarna. Dessa aktiviteter, vilkas specificitet uppgår till cirka femtio stycken, har sammanställts i en matris i FEER:s programbeskrivning. Nedan ges några exempel på vilka aktiviteter som utförs för att uppnå mål 1-5 (ovan). I syfte att uppnå mål nr:

1. Utförs aktiviteter som exempelvis berör olika utbildningsområden för odling, kompostering, uppfödning av djur med mera, samt konstruktion av dammar.

2. Utförs aktiviteter som exempelvis berör olika utbildningsområden för alfabetisering, sjukvård med mera, samt seminarium och utvärderingar av programmet.
3. Utförs aktiviteter som exempelvis berör tvåspråkig skolverksamhet.
4. Utförs aktiviteter som exempelvis berör erosionsförebyggande åtgärder, utförande av komposter, behandling av raviner och byggande av brunnar.
5. Utförs aktiviteter som exempelvis berör utbildning av FEER:s personal och samarbetspartners, identifiering av FEER:s samarbetspartners, samt protokollskrivande för samarbetet med dem.

(FEER 2002a)

Under FEER-1, som var ett mer klassiskt landsbygdsutvecklingsprogram, hade FEER själva ansvaret för det faktiska utförandet av aktiviteterna. Med det nya programmet har FEER förtydligat sin vision om hjälp till självhjälp. Detta innebär att FEER genom sitt handlande strävar efter att överföra kompetens till de byar där de verkar (FEER 2002a). Utgångspunkten vid FEER:s insatser är de behov som mottagarna själva identifierar. FEER är inte involverade i projektens verkställande. Deras uppgifter handlar istället om att ge ekonomiskt stöd till de byar där man har utvecklingsprogram och att rådgiva, samt övervaka/kontrollera aktiviteternas genomförande. Principen om hjälp till självhjälp innebär också ett samarbete med lokala organisationer och lokala småföretagare, vilka har en betydande roll för programaktiviteternas genomförande (FEER 2002a, FEER 2002b). I och med övergången från FEER-1 till FEER-2 så är det flera moment i strategin som ändrats (Sida 2000). Detta i enlighet med att programmets vision om hjälp till självhjälp har förstärkts.

- Genomförandet sker inte enbart genom statliga kanaler
- Mottagarna krävs på finansiellt bidrag.
- Betoning på att mottagarna själva skall handlägga sina aktiviteter, från initiativ till verkställande. Vilket innebär ett så kallat ”aktivt projektägarskap” som definieras som:

En handling som leder till en materiell eller immateriell realisering. Ägaren deltar i aktivitetens genomförande genom planering, beslutsfattande om behovet av olika typer av resurser (däribland jämförelser av olika intressenters kostnadsförslag), samt förvaltningen efter projektets verkställande.

(2002a)

Programaktiviteterna för den tvååriga fasen 2001-2002 har bedrivits i 77 byar i tio olika provinser på centralplatån, samt i den östra regionen (Kwan et al. 2003). Förutom den burkinska staten, så finansieras programmet av tre externa finansiärer: den schweiziska, den belgiska, respektive den svenska staten. Enligt finansiärernas önskan fördelas pengarna så att varje by enbart finansieras av en av de tre finansiärerna. Det är endast den belgiska samarbetspartnern som ställer krav på vilka byar som ska ta del av FEER:s programinsatser.

FEER samarbetar med byarna på olika sätt. I vissa fall riktar de sig till hela byn, ibland samarbetar de med organisationer inom byn och i enstaka fall samarbetar de med individer. Målgrupperna varierar beroende på efterfrågan i byarna. Som nämnts ovan i FEER:s strategi så samarbetar FEER även med externa organisationer i och med genomförandet av programmen. Generellt sett finns det få externa organisationer i de byar där FEER verkar. I vissa byar finns inga externa organisationer, i andra finns program som drivs av lokala NGOs eller andra statliga program. Vilka organisationer FEER samarbetar med varierar mellan de olika regionerna. I några av de byar vi besökte arbetar FEER tillsammans med de enskilda organisationerna Appui au développement local de l'est (ADELE), Voisins Mondiaux (VM), samt Association pour la promotion rurale du Gourma (l'APRG). FEER innehar inga

detaljerade beskrivningar av hur samarbetet ser ut. Däremot finns ett fåtal protokoll över vilken roll organisationen skall spela.

### ***Organisation***

FEER är en statlig institution som lyder under Burkina Fasos jordbruks- och vatten, samt ekonomi- och finansministerium. Alla avgörande beslut fattas av FEER:s styrelse. Styrelsen utgörs av en ministertillsatt ordförande, statstjänstemän, samt representanter från olika landsbygdsorganisationer. Det är chefen för FEER som bär det yttersta ansvaret för programaktiviteterna. Denne är politiskt tillsatt och sedan år 2000 har fyra chefer avlöst varandra. Den nuvarande chefen tillsattes år 2002. Under ledningen finns två huvudgrenar med en enhet för ekonomi och administration, samt en enhet för FEER:s programaktiviteter. På FEER finns cirka sjuttio statligt anställda, varav ett fåtal är anställda på kontrakt.

2001 tillkom en rådgivande enhet till FEER:s organisation, Cellule d'appui conseil (CAC). Enheten uppkom genom ett initiativ av FEER:s ekonomiska samarbetspartners (i första hand Schweiz), i samråd med FEER:s generaldirektör. Enheten, som består av två personer är specialiserade på FEER:s strategiska arbete. Deras mål är att ”verka till förbättring inom de domäner där FEER behöver förstärka sin kompetens” (CAC 2001). Den nuvarande chefen för CAC var tidigare chef över FEER:s programaktiviteter. Han var således med och utarbetade de strategier för FEER-2 men blev sedan entledigad.

### ***Kort sammanfattning av bakgrunden till utvärderingen 2003***

FEER har sedan grundandet gjort flera justeringar av sitt program, bland annat till följd av krav eller önskningar från de ekonomiska samarbetsländerna. I samband med givarmötet år 2000, (då svenska Sida ännu inte var med) blev FEER tvungna att ändra sin dåvarande kreditpolitik ute på landsbygden. Vid ett annat stort givarmöte år 2002, diskuterades hur FEER bör förhålla sig till de allmänna politiska åtgärderna för decentraliseringsprocessen i landet. Som det sett ut tidigare har FEER ibland skapat egna bykoordineringsråd för att genomföra programmet FEER. Dessa var kommittéer som sattes upp i samband med FEER:s programaktiviteter. Meningen var att bykoordineringsråden skulle främja deltagandet och planeringen i byarna. De negativa effekterna med uppsättandet av dessa var att de inte hade någon förankring i byns rådande struktur, eftersom de endast fanns till för FEER:s projekt. Dessa kommittéer bidrog därmed inte till att stärka byns rådande strukturer (Kwan et al. 2003). Efter att detta påpekats lyftes punkten om bykoordineringsråden helt bort ur FEER:s program. Detta fanns tidigare med som en programaktivitet i syfte att uppnå mål 3, som handlar om att bidra till decentraliseringsprocessen. På grund av att vissa oklara frågor mellan FEER och dess ekonomiska samarbetspartners utfördes en utvärdering år 2002. FEER ansåg emellertid att den färdiga studien innehöll felaktigheter, samt att den inte motsvarade angivelserna för utvärderingens riktlinjer, det vill säga studiens ”termes of reference” (FEER 2002c). Samtidigt hade inte samarbetsländerna fått, vad de ansåg vara, tydliga svar på sina frågor till FEER gällande programmet 2001-2002. Bland annat ställde de sig frågande till att vissa av målen och aktiviteterna saknade samband. De undrade också hur den praktiska handledningen gick till vid genomförandet av programaktiviteterna (Sida 2002a). Sammantaget ville FEER:s ekonomiska samarbetspartners få tydligare besked om vilken funktion FEER fyller idag och vilken funktion de bör ha framöver. I väntan på svar så frös FEER:s ekonomiska samarbetspartners delar av de kommande utbetalningarna. Mot denna bakgrund skrev FEER, tillsammans med sina samarbetspartners, nya riktlinjer för en studie som utfördes i Burkina Faso under januari-februari 2003 (och som beskrivs senare). Den nya studiens frågor skulle besvaras på flera nivåer och inkludera en utvärdering av: FEER:s

strategier, uppnådda mål, samt FEER:s organisationsform och strategiska positionering (FEER 2002c).

## 4.2 Utvärderingsteamets möten med olika aktörer

Eftersom denna utvärdering skulle bli avgörande för vad som skulle hända med FEER-programmet i framtiden så var det viktigt att vi som utvärderingsgrupp fick ett erkännande av alla olika parter, samt att vi hjälpte till att skapa ett bra klimat för fortsatt dialog mellan samtliga aktörer. Vår roll var viktig eftersom förväntningarna på vad vi skulle åstadkomma var höga. Alla ville ha en lösning, och även om FEER:s ekonomiska samarbetspartners var skeptiska till fortsatt ekonomiskt stöd, så hoppades de starkt att utvärderingsgruppen skulle komma fram med ett konstruktivt förslag om åtgärder som FEER skulle kunna förverkliga.

De två första dagarna spenderade vi genom enskilda möten med FEER:s ekonomiska samarbetspartners, FEER, samt med de två ministerier som FEER verkar under. Ministern för jordbruk- och vattenresursdepartementet medgav, utan att gå in på detaljer att också de var besvikna på resultaten av FEER:s programaktiviteter. De var därmed mycket positiva till en förändring och uttryckte sin förväntan på vårt arbete. Även på finansdepartementet tillkännagav man att det fanns brister. Men det viktigaste budskapet till oss utvärderare var att FEER behövs och att vår uppgift var att övertyga andra aktörer om detta faktum. Vid ett av de första samtalen med chefen för FEER så uttryckte han en önskan att komma med en lösning på hur FEER bör positionera sig i framtiden. Han berättade med stolthet hur FEER varit den första myndigheten som arbetat med en strategi som byggde på deltagande och att de senare utvecklats än mer genom att anamma en strategi om hjälp till självhjälp och vikten av att mottagarna intar ett aktivt ägarskap. På min fråga om de har andra samarbetspartners så berättade han att FEER inte är intresserade av att samarbeta med exempelvis Japan eftersom de inte delar FEER:s syn på utveckling genom deltagande. Programchefen belyste också att det finns problem med en metod som bygger på deltagande och att i östra Burkina Faso har de haft problem förmedla detta budskap. Befolkningen är i första hand intresserade av att få sina aktiviteter genomförda.

Syftet med det första stora formella mötet tillsammans med FEER, ansvariga politiker, samt FEER:s ekonomiska samarbetspartners Sverige, Belgien och Schweiz var inte bara att presentera utvärderingsteamet. Främst handlade det om att komma överens om utvärderingsteamets arbetssätt och att se över hur vi tolkat utvärderingens riktlinjer. Chefen för utvärderingsteamet, Pierre Kwan, presenterade den kommande studiens upplägg och de flesta tankar om denna lades fram. Eftersom tidigare utvärderingar blivit omtvistade både på grund av resultaten och på grund av de personer/organisationer som utfört dem, så ansåg utvärderingsteamet att det var mycket viktigt att alla var ense om arbetsgången vid denna utvärdering. Därför gjorde vi upp ett exakt schema där alla möten med olika personer och organisationer fanns inskrivna. Under studiens gång hade vi dessutom kontinuerlig kontakt med de viktigaste aktörerna, det vill säga FEER och deras ekonomiska samarbetspartners. Då alla presenterade sig vid mötet blev det märkbart att den rådgivande enheten (Cellule d'Appui de Conceil, CAC) inte betraktades som en del av FEER. Dels presenterades inte CAC i samband med FEER, dels poängterade FEER att enheten kommit till genom en önskan från deras ekonomiska samarbetspartners. Eftersom den rådgivande enheten är den enhet som står för det mest djupgående arbetet vad beträffar den interna reflexionen och förslag till förändringar, så är relationen mellan FEER och CAC av stor betydelse.



Vi i utvärderingsteamet funderade noga på hur vi skulle gå till väga för att samla in information från landsbygden. Vårt syfte var att få en så rättvisande bild som möjligt av hur programmet FEER-2 påverkar levnadssituationen i byarna. Samtidigt innebar utvärderingen en extrem tidspress där vi var tvungna att prioritera. En prioritering utgjorde valet mellan *antal* byar, den geografiska *spridningen* av dessa, samt *spenderad tid* i varje by. Under nästkommande möte diskuterade vi hur vi skulle samla in information ute på fältet, det vill säga vilken typ av kontakt som vi skulle ha med byarna. FEER tyckte att vi borde åka till de gamla byarna som de inte stöder längre (förmodligen eftersom verksamheten kommit längre där och att deras relationer är mer utarbetade). Den schweiziska koordinatören föreslog att vi skulle ha ett seminarium med flera byar. En av konsulterna, Maxime Coulibaly, som själv kommer från landsbygden, blev irriterad över diskussionen om att få med så många byar som möjligt i studien. Han menade att det inte blir någon kvalitet då och att landsbygdsborna kommer för att vara artiga men att de ändå inte vad diskussionen är ämnad för om de inte vet något om studien. Slutligen kom vi fram till att besöka fem olika byar, samt ha ett seminarium med fem andra byar samlade. FEER:s fältansvariga åkte ut till byarna för att annonsera vår ankomst.

### ***Möte om FEERs positionering***

Innan utvärderingsteamet åkte ut till byarna deltog vi i ett möte som behandlade FEER:s framtida positionering och verksamhet. På mötet deltog FEER och deras enhet för intern reflektion, ministrar från de ansvariga departementen, samt representanter från FEER:s ekonomiska samarbetspartners. Utvärderingsteamet deltog enbart som observatör. På mötet förtydligade representanten för ett av de styrande ministerierna att de var beredda att ge avkall på kontrollen över FEER. Den deltagande ministern, som var ordförande för mötet, sade uttryckligen att det viktigaste inte är huruvida FEER ligger under ministeriet eller inte, det viktigaste är att FEER kan operera.

FEER:s framtid var överlag en svår diskussion att bedriva. Representanterna för FEER:s ekonomiska samarbetspartners påpekade att de inte tänkte blanda sig i debatten om FEER:s framtid (detta på grund av att deras förhandlingsläge om fortsatt stöd nu var så pass kritiskt och att det var upp till FEER att visa egen drivkraft till förändring). De ansvariga vid FEER höll en låg profil och försökte flera gånger ge över ordet till samarbetsländerna eller konsulterna för att höra deras åsikter. Den belgiske representanten påtalade att han inte tyckte att FEER:s ekonomiska samarbetspartners borde blanda sig i på vilket sätt FEER ska positionera sig. Både ministern och chefen för FEER uttryckte en slags frustration inför den låsta situation som FEER hamnat i. Trots fem eller sex studier så hade man inte lyckats göra några förändringar som lett till förbättringar. Chefen för FEER sa att ”om vi inte löser det här problemet med FEER:s positionering så har vi inget program, därför vill jag verkligen att alla tar ordet!” Den följande diskussionen resulterade i ett konstaterande om att det rådde en viss oenighet om vad denna utvärdering, som precis påbörjats, skulle leda fram till. Detta trots att utvärderingens riktlinjer var utarbetad av FEER och deras ekonomiska samarbetspartners tillsammans. Till följd av diskussionerna kom mötesdeltagarna fram till att utvärderingens riktlinjer inte hade lagt tillräcklig fokus på att ge förslag om en ny organisationsform. Vidare beslutade man att utvärderingsteamets uppgift skulle utvecklas till att ge mer handlingsinriktade förslag om förändring, varför den slutgiltiga utvärderingen kom att delas upp i två delar: en utvärderingsdel av FEER-2, samt en del med fokus på framtidsutsikter. Den senare delen skulle vara av rådgivande karaktär och behandla framtidsutsikter beträffande strategier, organisationsuppbyggnad, samt förslag på arbetsprocessen inför förändringsarbetet (denna andra del ligger utanför ramen för denna uppsats och kommer således inte att behandlas).

## **4.2.1 Utvärderingsteamets möten med aktörerna på landsbygden**

### ***Byn Wobzougou***

Vattenproblematiken är den största angelägenheten i byn Wobzougou. Enligt folket där behövs bättre tillgång till vatten för både människor och djur. För att få större tillgång till dricksvatten har brunnar borrats och i syfte att göra jordbruket mer effektivt har dammar konstruerats. Då man går runt i det karga landskapet förstår man att vatten är en förutsättning för byns utveckling. Ett direkt hot för denna bys utveckling, liksom för många andra byars, är att många lämnar byn för att leta mark någon annanstans. Burkina Faso har stor utflyttning från landsbygden, många åker till angränsande länder för att söka arbete (UNDP 2005). Vanligtvis åker man till Elfenbenskusten och oftast är det de unga, aktiva personer som åker. Att bristen på vatten också kan utgöra ett hot om konflikt mellan människor märktes i byn. Men organiseringen kring de olika vattenåtgärderna har enligt utvärderingsteamet inte varit särskilt lyckad. Beträffande brunnarna för dricksvatten, så ställde sig utvärderingsteamet kritiska till att organiseringen kring brunnarna enbart rörde renhållningen av dem. Kommittén kunde inte svara på frågor om hur de skulle agera ifall det skulle uppstå problem med brunnarna och hur den i sådant fall skulle repareras. Själva lyfte byborna fram sin besvikelse över hur dammprojektet hade genomförts i samarbete med FEER. Byborna hade börjat att konstruera en damm i ett särskilt område i byn där det fanns bra förutsättningar, eftersom det redan fanns vatten i marken där. Men FEER tyckte att det blev för dyrt. Byborna fick då välja mellan att göra en mindre damm en bit därifrån eller att genomföra en studie för en viss summa. För byn blev det självklara valet att realisera något, det vill säga de ville inte ha pengar som bara kunde täcka en studie. ”Det är bättre med vatten som kanske inte räcker så länge, än inget vatten alls”, resonerade byborna. Djupare än så blev inte diskussionen förklarar en man i byn, ”eftersom man sprang efter FEER:s pengar”. Då utvärderingsteamet besökt de båda dammarna, den som aldrig blev klar och den som slutligen realiserades, var det uppenbart att den första platsen hade varit en bättre plats att nyttja. Där fanns det, till skillnad från den nya dammen, fortfarande vatten kvar. Vi kunde ändå konstatera att dammbygget inneburit positiva effekter. Dels hade grundvatten nivån ökat, dels ansåg byborna att inkomsterna hade ökat, eftersom de nu kunde producera under hela året. Vi fick däremot en känsla av att byborna kände sig överkörda. ”Om vi hade fått den utlovade summan för studien så hade det räckt till att konstruera vår damm, vi hade klarat det själva, vi hade även förslag på entreprenörer som skulle ha kunnat utföra det åt oss”, berättar en man i byn.

Diskussionerna under dagen i Wobzougou präglades av vaga visioner om byns utveckling. Bybornas främsta angelägenhet hade än så länge varit att berätta om vad de var nöjda, respektive missnöjda med i förhållande till sin ekonomiska bidragsgivare FEER. Utvärderingsteamet avrundade med att återigen förklara att för oss i utvärderingsteamet handlar om att se vad det finns för framtidsutsikter i byn. En man förklarar då att det som de behöver är mer pengar. Maxime Coulibaly, konsult och bonde från Burkina Faso svarade skarpt i samma andetag, ”har vi kommit med några pengar?” Han syftade till att de många diskussioner som hållits under dagen lett fram till många goda idéer, men inte just pengar. Maxime förtydligade vidare att det handlar om att använda de medel man har på det bästa sättet och uppmanade därför byborna att ställa sig kritiska till sina egna projekt och utvärdera dem. En annan man i byn poängterade då att de visst skulle kunna göra egna utvärderingar men med respekt för regeringen (läs FEER) så säger man ingenting.

### ***Byn Yahoua***

Även i Yahoua kom de flesta diskussionerna att kretsa kring två vattenprojekt. Byns problematik handlar dels om bristen på vatten, det vill säga att vattenresurserna tar slut i ett för tidigt skede in i torrperioden. Dels handlar det om att undvika den enorma förödelse som vattnet för med sig under regnperioden. När de stora regnmassorna drar fram tar de även med sig näringen som finns i jorden vilket leder till utarmning. Fenomenet skapar också stora raviner som, liksom i Yahoua, blir ett hot både mot vägar och odlingsbar mark. Av diskussionerna i byn förstod vi att dammen som finansierats av FEER föranletts av en bristande intern diskussion i byn. Dammen, vars funktion utöver bevattning också skulle bli att gynna jorden för en grönsaksodling alldeles intill, användes nu istället som drickplats åt djuren. Detta var en kombination som enligt byborna inte går att samordna. Det råder således konkurrens om vattnet och byborna uttryckte även sitt missnöje med att nomadfolket Peul kom dit för att nyttja vattnet för sina djur. Det andra stora projektet berörde ravinernas utbredning. Vid rundvandringen i byn berättade några av byborna om hur den ansvariga ingenjören förklarat hur en avgränsande stenanrättning hade konstruerats, idag kan människorna i byn själva sköta underhållet genom att anrätta stenmassor där behov finns. Okunnig om geografi, blev jag själv imponerad av bybornas kunskaper som blivit förmedlade av den lokale ingenjören. En av konsulterna som är geograf var inte lika imponerad. Han förklarade att stenraderna var uppsatta på fel ställen och att de därmed inte skulle ge maximal effekt för att hindra ravinens utbredning. I slutet av dagen konstaterar en av konsulterna att byborna jobbar mycket i grupp och frågar: ”sitter ni någonsin ner tillsammans, ett par gånger par år och diskuterar vad ni skulle kunna göra bättre?” En man i byn förklarar att de enbart träffas för att planera, men utvärdera har de inte gjort förrän idag. En annan man lägger till att de är rädda för dem som utvärderar. En av konsulterna svarar då att det är deras eget problem, att ”det viktigaste är att NI sitter tillsammans och diskuterar vad som är viktigt för er bys framtid”. Då vi lämnade Yahoua gjorde jag det i en märklig känsla av ett antiklimax. Hela byn vinkade då vi åkte iväg i vår luftkonditionerade jeep. I bakluckan hade vi lagt de två säckar jordnötter som kvinnorna gjort i ordning och på taket hade vår chaufför surrat fast det lamm som byn givit oss, och som vi av respekt naturligtvis inte kunde tacka nej till. Det kändes märkligt att vi ägnades så mycket uppmärksamhet och lämnade byn som några slags hjältar, inför vilka bybefolkningen satte allt sitt hopp om fortsatt ekonomiskt stöd. Men känslan var också god eftersom diskussionerna som hållits, såväl tekniska som filosofiska hade berikat en by där det ytterst sällan är någon som har vägarna förbi för att utbyta idéer.

### ***Byn Yarga***

En äldre man kommer och hälsar oss välkomna då vi sitter och väntar i byn Yarga, i östra Burkina Faso. Med en snabb kommentar förklarar en av konsulterna för mig att de är tydligt att det är den äldre generationen som styr i den här byn och att mannen var deras byhövding. Vår såkallade äldste (det vill säga den sjuttioårige konsulten Philip Langley) var alltid den som presenterade vårt utvärderingsteam ute i byarna. Ett gest som jag tror gjordes medvetet, för att det uppfattas som respektfullt.

Mötet i Yarga inleddes med en utförlig beskrivning av utförda aktiviteter (uppritade på en karta), samt en redogörelse av byns förvaltningsstruktur. Det var ungdomarna som ledde presentationen, varav vi uppmärksammade det ovanliga med en ung kvinna. Då frågorna började ställas satte sig dock kvinnan ner och männen tog vid. Den nya strukturen bestod av en styrelse, en generalförsamling, underkommittéer, samt ett organ för uppföljning och kontroll. De hade fått hjälp av organisationen Voisins Mondiaux (VM) med att sätta upp den nya strukturen och en av byns representanter poängterade att det är positivt att man strävar efter att ha samma struktur i hela Burkina Faso. Under diskussionens gång påpekas att en av

skillnaderna med den nya strukturen är att nu finns även kvinnorna representerade. Som utomstående var det svårt att få inblick i hur de olika kommittéerna arbetar och hur samarbetet såg ut. Efter mötet och rundvandringen förklarar konsulterna för mig (med stor vana av bystrukturer i Burkina Faso) att den gamla strukturen finns kvar bakom den nya strukturen.

Efter mötet följde en rundvandring i byn för att se de projekt som blivit iscensatta med hjälp av FEER. Vi blev visade stenrader utmed nivåkurvor som anrättats för att vattnet inte ska skölja bort näringen i jorden. Här hade man också passat på att odla träd. Maxime Coulibaly, bonde och geograf från Burkina Faso undrade vad de hade fått träden ifrån. Det visade sig att de var beställda från FEER. Maxime, ställde ytterligare frågor innan han slutligen redogjorde hur man själv kan få detta frö att fortplanta sig. Den förtjusning och det intresse som dessa bybor utstrålade under resten av rundvandringen var för mig ett av de starkaste minnena från hela utvärderingen. Nästa projekt som vi stannade vid var en nyvattnad kompost. Efter att en av representanterna förklarat hur den fungerade, samt förklarat att de med hjälp av komposterna får bättre och mer näringsrika åkrar började Maxime åter att ställa sina kritiska frågor. Efter en lång stund framkom att flera familjer inte blivit klara med byggandet av sina komposter, eftersom de stött på stenar. Byborna fick även se Maxime gräva i komposten med sina händer, varpå han förklarade att komposten blivit vattnad kvällen innan eftersom vi skulle komma, men att den var alldeles för torr för att överhuvudtaget fungera. Följaktligen stannade vi kring komposterna där Maxime höll en halvtimmes diskussion om allt som kan göras för att förbättra komposterna. Då vi skulle gå vidare var nästan hela byn samlad i vårt sällskap.

Konsulterna var emellertid kritiska mot FEER och menade att de inte lyckades se det maktspel som rådde i byn Yarga, där den traditionella byhövdingen var den som styrde. (det vill säga ett ledarskap som förs vidare genom arv) Detta märktes av att olika projekt iscensatts i särskilda områden i byn, som inte alltid var mest relevanta och som särskilt gynnade vissa personer. Konsulterna menade att FEER ser bybefolkningen som en homogen grupp och att de inte ser efter och frågar frågor om vilka som behöver hjälpen mest. På så vis kan FEER komma att understödja det maktspel som råder i byarna.

I flera byar fanns det också många positiva inslag av utvecklingsåtgärder. I byn Mopienga leddes vi runt av en ung sekreterare som aktivt bjöd in andra, även ungdomar och kvinnor till att prata om de olika projekten. Då Maxime upptäckt att de planterat samma träd som i Yarga frågade han hur de gått till väga. Till skillnad från den andra byn, som genom FEER fått möjlighet att köpa plantorna, hade denna by skaffat sig kunskap om hur man får dessa träd att fortplanta sig. Vidare berättade en man i byn om att han lärt sig om grönsaksodling av en annan by som han besökt, en kunskap som han i sin tur fört vidare till sin hemby.

### ***Möten med lokala småföretagare***

Eftersom de lokala småföretagarna, som till exempel hantverkare, ingenjörer, transportörer och leverantörer oftast är en förutsättning för genomförandet av de olika projekten, så innebar våra fältstudier även möten med dem. Under FEER:s tidigare program hade det varit vanligt att dessa aktörer rest ända från huvudstaden Ouagadougou. Numera sker det ibland men för det mesta anlitas någon lokalt, eftersom en decentralisering innebär flera fördelar för den lokala utvecklingen.

En dag anordnade utvärderingsteamet ett möte med några lokala småföretagare som samarbetat med FEER. Bland yrkesgrupperna fanns svetsare, snickare, leverantörer, samt transportörer. De kände alla till FEER:s metod beträffande att byborna skulle ta fram

kostnadsförslag från tre olika företag och därefter välja ett av dem. En transportör berättade om sina problem i kontakten med FEER. Med sig till mötet hade han 150 papper, för ett uppdrag. Hans problem handlade kortfattat dels om hans egen bristande kompetens beträffande offertskrivande, fakturering etcetera, dels om FEER:s långsamma handläggning. Andra företagare tillade att det tar ett tag innan man lär sig FEER:s papper. De andras problem handlade främst om finansieringen. Ofta får de sena utbetalningar och eftersom de alla är småföretagare så har de inget extrakapital. Antingen får de låna av den enskilda organisationen VM, eller också förskjuts projekten. Ofta kommer pengarna så sent att arbetet inte kan påbörjas före regnperioden (under regnperioden är det så kraftiga översvämningar att det överhuvudtaget inte går att ta sig ut till de avlägsna byarna). Ett annat stort problem som lyftes fram var att byborna alltid väljer det billigaste kostnadsförslaget. Detta har lett till att många företagare ger oseriösa kostnadsförslag, vilket leder till att de inte klarar av fullfölja arbetet. Det betyder också att företagare med realistiska kalkyleringar inte får jobb. Alla i gruppen var ense om dessa problem och att något borde göras. Företagarna var oerhört tacksamma över samtalet med utvärderingsteamet och att deras situation togs upp.

Till följd av besöket i Yahoua och deras problem med ravinen besökte vi också det företag som utfört den tekniska studien om ravinen. Den främsta anledningen till besöket var att få en inblick i hur ett företag som detta arbetade tillsammans med byn och FEER. Maxime förklarade att han tyckte att hindren för ravinen inte satts upp på de mest adekvata ställena. Ingenjören förklarade att han måste ta hänsyn till folkets intressen, att det är viktigt för att alla ska kunna hjälpa till att arbeta sedan. ”Folk ser först problemet, det man ser är ravinen och det är det man vill bota”. Därför var det en bättre lösning att angripa de djupaste sprickorna än att göra förstärkningar där ravinens utbredning inte var lika stark men som egentligen utgjorde ett större hot mot fälten. Konsulterna undrade skämtsamt om det inte är så att ingenjörernas arbete borde sträcka sig längre än själva realiserandet. Det vill säga att företaget även borde verka för att stärka bybornas delaktighet och ägarskap. Ingenjören, som redan berättat att han nog ägnar mer tid till dialog med byborna än många andra, lyfte fram vissa svårigheter. Han förklarade att man som främling har många begränsningar. Teknikerna kan inte gå *för* djupt, det accepteras inte av byn eftersom de enbart förväntar sig ett tekniskt arbete. Att fråga andra frågor om byn, som exempelvis vad de har gjort tidigare uppfattas nästan som spionage.

### 4.3 Resultaten från utvärderingen av FEER-2

*(sammanställning av den utvärderande delen av utvärderingen FEER-2, januari 2003)*

#### ***Strategi och operativ metod***

Aktiviteterna som FEER bedriver kan placeras under tre olika sektorer: tillgång till samhällsinfrastruktur, produktionsförbättringar, samt stöd till inkomstgenererande aktiviteter. FEER:s strategi är således multisektoriell. Studien bedömer emellertid att målen i FEER:s program är för vida och komplexa. Idag finns det ett stort glapp mellan målen och de aktiviteter som FEER genomför. Aktiviteterna bidrar till vissa specifika mål som: förbättring av levnadsförhållandena, bevarande och återskapande av naturresurser, samt i mindre skala förstärkning av producenters kapacitet. De andra specifika målen: skapande av materiellt och finansiellt välstånd, organisationsutveckling av rurala organisationer, samt ett främjande av tjänstesektorn sker på ett mycket diffust och indirekt sätt. Till det övergripande målet som handlar om en självgenererande utveckling finns det endast en svag koppling.

Dessa olika områden med olika problematik kräver följaktligen differentierade strategier, bristen på tillämpningen av detta är en av FEER:s största svagheter. Studien bedömer att

tyngdpunkten i FEER:s verksamhet borde vara att bidra till dynamiken som främjar målet om självgenerering. Det vill säga fokus bör ligga på att de lokala aktörerna progressivt ska kunna öka sin autonoma kapacitet i förhållande till problematiken, snarare än att, som nu, främst realisera investeringar. Därför bör också FEER särskilt främja de aktiviteter där det är lätt för de lokala aktörerna att inta ett aktivt projektägarskap.

De utbildningsaktiviteter som genomförts är främst kopplade till tekniken kring de verkställda projekten, samt alfabetiseringsutbildningar. Ett mindre antal utbildningar berör även förvaltningen inom landsbygdsorganisationerna.

Idag finns ingen tydlig strategi gentemot de lokala aktörerna. Inför utvärderingen och samarbetslänternas ifrågasättande av FEER:s systematiska upprättande av bykoordineringsråd, så har införandet av dessa upphört. Efter det att FEER tagit till sig denna kritik så har de inte utformat någon annan strategi för att närma sig de olika grupperingarna i byarna. FEER befinner sig således framför en rad olika organiseringsformer och grupperingar och det råder ingen reell definition av de olika projektbärarna. Vissa byar har relativt avancerade organisationsstrukturer (som vanligtvis får hjälp/stöd från andra lokala organisationer), i andra byar finns ett flertal diffusa grupperingar, samt att det i vissa byar fortfarande finns särskilda bykoordineringsråd som inrättats på grund av samarbetet med FEER. För närvarande agerar FEER i 10 olika provinser, vilket betyder en stor geografisk spridning. Genom att FEER:s stöd till byarna sker isolerat, samt att man inom varje provins endast agerar i ett begränsat antal byar främjas inte dynamiken hos de rurala aktörerna i ett större perspektiv, som når utanför byn.

Ett generellt konstaterande är att projektidéerna ute i byarna främst grundar sig på ett missnöje om den rådande situationen. Aktiviteterna handlar snarare om realiserandet av infrastruktur, än om lösningar som kan relateras till de övergripande hinder som finns för att uppnå utveckling. Metoden och instrumenten som FEER använder sig av vid intervention bygger således främst på utförandet av aktiviteter (i första hand utrustning), och i mindre grad handlar det om insatser för att utveckla framtida kapacitet. Detta betyder att FEER i första hand betraktas som en givare och inte som en samarbetspartner ute i byarna.

FEER arbetar i vissa fall tillsammans med lokala aktörer som exempelvis VM, men generellt sett har man få erfarenhetsutbyten med andra aktörer som verkar inom samma områden. FEER har även haft dålig kontakt med de lokala aktörerna inom tjänstesektorn. Dessa småföretagare, till exempel hantverkare, har i vissa fall haft problem att hålla avtalen.

Studien visar att det enbart är i byar som också stöttas av VM som arbetar aktivt med att hantera de olika maktspel som råder i byarna. FEER saknar själva kapacitet att kunna se till detta och har därmed svårt att aktivt främja svagare grupper. Uppföljningen av aktiviteterna koncentreras främst till att kontrollera aktiviteterna och handlar i mindre grad om att undersöka huruvida befolkningen kunnat hantera att driva projekten fortsättningsvis. Detta beror delvis på att FEER befinner sig på för långt avstånd från byarna, dels på att de inte har någon välutvecklad kontakt med de lokala aktörerna.

Ett annat problem som FEER har haft problem med är transaktionen av finansiella medel till de olika aktörerna. Detta har i sin tur fått negativa konsekvenser vid genomförandet. Faktum är att programmet FEER-2 startade innan alla aspekter kring finansiering, rådgivande funktioner för samarbetet med lokalorganisationer, samt tekniskt stöd var tillräckligt specificerade. Dessa oklarheter fanns dels inom FEER, dels i kontakten mellan FEER och

deras ekonomiska samarbetspartners. Studien poängterar vidare att planeringen bör ta särskild hänsyn till hur det aktiva projektägarskapet kan införlivas inom de olika programsektorerna.

### ***Effekter***

Studien konstaterar att de flesta aktiviteterna som utlovats för tvåårsfasen har fullföljts eller är under utförande. Undantaget är inkomstgenererande aktiviteter som genomförts i mycket liten skala. Aktiviteterna innebär en betydande ökning av infrastruktur, som följaktligen används, fler utbildningsmöjligheter, samt förbättrad jordbruksproduktion. Infrastrukturen (till exempel skolor, alfabetiseringscenter, vårdcentraler, brunnar) är generellt sett utförd tekniskt riktigt, vilket bör resultera i fysisk hållbarhet på lång sikt. Däremot finns det inte alltid förvaltningskommittéer. Inom förvaltningskommittéerna råder dessutom ofta en bristande kunskap om reparationsåtgärder. De olika projekt som behandlar markvård (till exempel dammbyggen, behandling av raviner, samt upprättande av stenrader utmed nivåkurvor i syfte att stoppa erosionen,) är mycket relevanta, men utförs som isolerade projekt. Det saknas därför en gemensam vision om miljön. De genomförda aktiviteterna har generellt sett fått positiva reaktioner av användarna och motsvaras av folkets förväntningar. Däremot finns en tendens att man väntar på fortsatt finansiellt stöd från FEER ute i byarna.

Nivån av det som man kan kalla ett aktivt projektägarskap varierar mellan de olika aktiviteterna, men är generellt sett svag. FEER lägger stor vikt vid att byborna själva definierar projekten, samt att de ska göra valet av vilka företag de vill anlita. Byborna gör också betydande insatser beträffande mobiliseringen av pengar och obetald arbetskraft. Däremot fäster inte FEER tillräcklig vikt vid projektägarskapet vad beträffar användningen och vidareutvecklingen av de genomförda projekten (till exempel förvaltning och reparation).

Ett generellt konstaterande är att de genomförda aktiviteterna inte har främjat diskussionen om byns gemensamma visioner beträffande utbildning, hälsa och markvård. I de byar som även får stöd av VM, äger emellertid en liknande diskussion rum.

### ***Organisationen FEER***

Efter en epok med viktigt statligt inflytande över arbetet med utvecklingsfrågor är FEER nu den sista statliga strukturen som finns kvar inom denna domän. Studien belyser flera begränsningar med den nuvarande ministerstyrda strukturen. Den statliga administrationen, som kännetecknas av långa handläggningstider, får bland annat problem eftersom de befinner sig i en verksamhet som starkt präglas av rytmen i jordbrukskalendern. Denna kontext kräver snabba beslut (med kunskap om den lokala situationen), flexibel administration och snabba utbetalningar. Ett ytterligare hinder är att kontoret är beläget i Ouagadougou och att FEER inte har de strukturer eller mekanismer som tillåter en decentraliserad förvaltning (sker till viss del i samarbetet med VM i provinsen Gnagna). De finansiella medlen har sedan starten av FEER-2 varit försenade. Detta beror på fördröjningar i säsongsprogrammeringen av aktiviteter. I praktiken leder detta till att personalen måste skynda på verkställandet av aktiviteterna, vilket i sin tur påverkar effekten av dessa. För FEER försvåras situationen av att man är beroende av tre olika samarbetsländer, inför vilka man måste formulera tre olika program (indelning svenskbyar, schweiziska byar och belgiska byar).

Studien rekommenderar FEER att göra inre omstruktureringar för att förändra den hierarkiska organisationen. Viktigt är också att förbättra uppföljningsmekanismen för att kunna göra mer kvalitativa analyser som tar hänsyn till de effekter som aktiviteterna har fört med sig för befolkningen. Studien betonar vidare vikten av att förbättra den interna utbildningen och motivationen hos de anställda, något som idag är en svaghet inom FEER. Avsaknaden av

detta begränsar FEER:s förmåga att kunna utvecklas genom sina egna initiativ och med sin egen dynamik som grund. Sedan år 2001 finns visserligen den rådgivande enheten, (CAC) som är en avdelning med två personer som arbetar med intern reflektion över FEER:s verksamhet. Denna struktur är emellertid inte integrerad i organisationen och ses av FEER som ”finansiärernas öga”, i synnerhet Schweiz, eftersom CAC både initierades och finansieras av dem. Konsekvensen är att reflektionerna som gjorts av CAC inte har förankrats i FEER.

### ***FEER:s positionering i förhållande till omgivningen***

FEER:s deklarerade strategi stämmer väl överens med de principer som framhålls i den nationella decentraliseringspolitiken som betonar lokala aktörers initiativ, ansvarstagande, ägarskap, lokala aktörers bidrag, hjälp till självhjälp, dialog, aktiviteter som berör kommunal infrastruktur, samt inkomstgenererande aktiviteter etcetera. Däremot saknar FEER en uttalad strategi som överensstämmer med de sektorer inom vilka aktiviteterna hör hemma (hälsa, utbildning, vägar, dricksvatten, bevattning, inkomstgenerering). FEER:s agerande sker idag genom små insatser inom många domäner. De saknar således en specifik profil och upptar inte heller en säregen plats i förhållande till andra aktörer på landsbygden. Studien understryker också nackdelen med att FEER arbetar för isolerat i förhållande till andra lokala, regionala och nationella aktörer. Istället borde FEER spela en proaktiv roll inom ett speciellt kompetensområde och utifrån detta söka synergieffekter med andra program och aktörer.

Som tidigare nämnts har FEER upphört att systematiskt införa bykoordineringsråd, detta betyder också att FEER inte längre verkar aktivt inom ramen för decentraliseringsprocessen. Studien poängterar emellertid att decentraliseringsprocessen har fler områden där FEER kan och bör agera, exempelvis genom att stödja de rådande intressentgrupperna som finns representerade i byarna.

Det bristande samarbetet mellan FEER och deras ekonomiska samarbetspartners har också haft påverkan på programmets genomförande. Då den tvååriga fasen inleddes fanns det fortfarande många frågor som inte var lösta. Bland annat så hade inte diskussionen om ett förbättrat system för uppföljning och utvärdering gett upphov till några konkreta förbättringar. Vidare blev aldrig resultatet från utvärderingen som gjordes 2002 accepterat av FEER, likväl som att den rådgivande enheten, CAC inte blivit implementerad i FEER. Till följd av dessa olika problem bestämde sig givarna för att frysa utbetalningarna för den andra terminen av 2002 (hur detta skedde varierar mellan givarna).

## **4.4 Utvärderingens mottagande**

Utvärderingsgruppen var beredda på att det skulle bli känsligt att framföra den massiva kritik som utvärderingen innebar. Samtidigt var FEER i princip tvungna att ta till sig kritiken i denna utvärdering, eftersom FEER:s ekonomiska partners ställt krav på förändring. Liksom tidigare nämnts var den förra studien starkt kritisk (och enligt spridda åsikter inte lika objektivt utarbetad som denna), varför FEER inte tagit till sig resultaten i den föregående utvärderingen. Vid presentationen av utvärderingsresultatet gick ledaren för utvärderingsteamet inledningsvis igenom upplägget för studien, varpå konsulterna gjorde en genomgång av observationer gjorda på landsbygden. Därefter följde direkta frågor eller kommentarer.

Det ämne som var mest svårdiskuterat var det ”aktiva projektägarskapet”, som ingår i FEER:s strategi. Detta ämne behärskade utvärderarna själva mycket väl. Det aktiva projektägarskapet



är också en idé om utveckling som de själva värderar högt. Vid detta möte blev det emellertid uppenbart att ägarskapet är en svårgräpbar fråga för FEER. Då konsulterna kom till just detta ämne greppade alla märkbart pennorna för att ta anteckningar. Konsulterna poängterade att denna aspekt är FEER:s största svaghet. FEER:s arbete för det aktiva projektägarskapet fokuserar nästan enbart på det initiala skedet, det vill säga att landsbygdbefolkningen själva skall välja ut tre olika företag och sedan jämföra offerterna mellan dem inför verkställandet av ett projekt. Uppföljningen på fältet handlar snarare om att kontrollera kvalitén av de utförda aktiviteterna än att se om man har lyckats implementera ett aktivt projektägarskap. De tillade också att det i vissa fall finns ett aktivt projektägarskap som man lyckats uppnå kring en särskild aktivitet. Fortfarande saknas emellertid en liknande ett lika aktivt arbete, där man kan handskas med en hel problematik. Chefen för FEER:s programaktiviteter kommenterade detta med att konstatera att ”vi känner redan till att alla dessa svagheter existerar”. Han höll med om att det aktiva ägarskapet inte hade varit effektivt, vilket han delvis förklarade med att FEER verkar i några nya områden. Långt senare under mötet vände den hårt pressade programchefen och sa ”ok, vi vet redan allt det ni säger, men det största problemet är det aktiva projektägarskapet, ni måste i sådant fall förklara innehållet av det begreppet, det är inget universellt begrepp. Alla pratar om det men ingen vet vad det betyder!” Efter en ytterligare diskuterande om misslyckandet av det aktiva projektägarskapet påvisar han åter sin frustration: ”vanligtvis brukar en utvärdering undersöka vissa aspekter...allt det som iscensatts ute i fält, har ni överhuvudtaget sett det?” På detta svarade konsulterna att deras syfte var att se mer djupgående än så och att det aktiva ägarskapet är en viktig del i hållbarheten av programmen. Under mötet som ändå präglades av en stor portion diplomati och försök från alla parter att komma överens så var den rådgivande enheten CAC de som flera gånger uttryckte kommentarer som förenande de olika parterna. Och chefen för CAC sa: ”FEER realiserar i alla fall det som vi lovar, till skillnad från många andra”.

Samtalet som följde blandades av både teoretiska och känslomässiga kommentarer, tillsammans med kommentarer som syftade till samförstånd mellan de olika parterna. Efter en lång diskussion där FEER:s operativa verksamhet kritiserats och framförallt tjänstemännens okunskap om metoder för att främja ett aktivt ägarskap frågar en av fälthandläggarna med en tryckt underton ”har ni gått runt med en checklista för att utvärdera alla”. En av konsulterna gör då en längre utläggning om att FEER i sina reflektioner ägnar 20 sidor åt de aktiviteter som man utför. ”Men vad ger man för vikt åt internutbildning? Om givarna har ett anslag på nio miljoner åt det, så borde man bättre kunna förklara det man gör. Eftersom alla tydligen är överens om de konstateranden som gjorts så måste vi alla fråga oss är vad som inte fungerar”. I den fortsatta diskussionen tog några av de implementerande tjänstemännen ton och sa att de inte höll med av några av de konstateranden som gjorts om specifika projekt, varpå en diskussion om detaljer skedde. En av dagen sista kommentarerna kom från en person ur FEER:s ledning. Han konstaterar att FEER måste förhandla, han syftade till att FEER måste inse sina brister och satsa på det som de är bra på. ”Annars kommer vi att försvinna och det är ingen hemlighet”.

## 5 ANALYS

---

För att underlätta den teoretiska analysen av genomförandet av FEER-2 har det empiriska materialet delats upp mellan tre perspektiv, som valts i enlighet med syftet att kunna beskriva det som sker i genomförandet. Det första avsnittet behandlar *den formella organisationens förmåga att verkställa beslut* och lämpar sig bäst att diskuteras ur ett top-down perspektiv. Därefter följer två perspektiv som kopplas till bottom-up litteraturen. Det första perspektivet behandlar *dynamiken i nätverken där implementeringen äger rum*, det avslutande perspektivet handlar om *mötet mellan tillämparen och mottagaren*. Kapitlets avslutande del kommer att innehålla en slutdiskussion som sammanfattar hur man kan förstå genomförandet av FEER-2, vilket innebär en diskussion om teoriernas förmåga att beskriva genomförandeprocessen inom biståndet, samt dess begränsningar.

### 5.1 Den formella organisationens förmåga att verkställa beslut

#### *Förutsättningar*

FEER-2 är ett komplext program som når ut till en diversifierad målgrupp. Vidare hänger FEERs mål om att främja en självgenererande utvecklingsprocess och deras strategi om ett "aktivt ägarskap", ihop med en förändring av människors beteenden, varför top-down anhängarna menar att förutsättningarna att uppnå god implementering är relativt dåliga. Utgångspunkten i Sabatiers och Mazmanians modell om kritiska faktorer för lyckad implementering är att ta reda på hur svårt eller lätthanterligt ett problem är ("tractability of the problem"). De menar att ju högre grad av beteendeförändring som krävs, desto svårare är det att lyckas med implementeringen av målen. Ifall målgruppen dessutom är stor och som i detta fall är bristfälligt definierad, försämras förutsättningarna att uppnå en lyckad implementering (Sabatier 1986). För att uppnå perfekt implementering skulle det krävas en enskild struktur som skulle ansvara för implementeringen och där beroendesituationer är minimala. Så ser det emellertid nästan aldrig ut idag, då program påverkas av nätverk av aktörer. I syfte att uppnå ett programs mål är det önskvärt att specificera alla deltagares uppgifter. Även fastän improvisationer vare sig är möjliga att undvika, eller är helt oönskade, så kan åtminstone planering och kontroll av nätverket göra att implementeringen underlättas (Hogwood & Gunn 1984). Ur ett top-down perspektiv kan vi konstatera att förutsättningarna för implementering av programmet FEER-2 påverkas av att målgruppen är stor och att det inte heller finns någon utvecklad koordination mellan olika grupper, det finns även ett starkt beroende mellan de olika grupperingarna på landsbygden.

#### *Att förbereda för lyckad implementering*

Top-downanalysens utgångspunkt är att policyskaparna kan påverka implementeringsprocessen genom att ha tydliga mål, tydliga orsakssamband, samt genom att ha utarbetat en välstrukturerad implementeringsprocess. Detta skall ske i det initiala policyskedet för att skapa bästa möjliga utgångspunkt att styra implementeringen (Sabatier 1986).

Enligt Sabatier (1986) så är samstämmighet kring klart definierade mål ett av de avgörande kriterierna för hur väl ett program kan lyckas med sin implementering, detta har både ett styrningsmässigt och utvärderingsmässigt värde. Utifrån rationell beslutsteori bör målsättningarna vara precisa för att stärka styrningen och att olika mål inte skall kollidera

med varandra. Sannolikheten för implementeringsmisslyckanden ökar ifall målen är vaga, om olika alternativ inte har diskuterats, samt om man underlåtit att ta hänsyn till förändringar i förutsättningarna för implementeringen (Björkemarken 1995). Att mål kolliderar med varandra kan beskrivas genom FEERs mål att *institutionsutveckla landsbygdens organisationer* med målet om att *bidra till decentraliseringsprocessen*. Det är två mål som teoretiskt sett kanske inte kommer att kollidera med varandra, men på grund av att de är vaga ges utrymme för tolkningar och olikartad tillämpning. I syfte att bidra till decentraliseringsprocessen upprättade FEER tidigare särskilda bykoordineringsråd. Detta skulle bidra till att byborna skulle ta kontrollen och "ägarskapet" över projekten och på så vis skulle också den centrala styrningen minska. Konsekvensen har emellertid blivit att målet om att institutionsutveckla landsbygdens organisationer har motarbetats, genom att man inte arbetat med att förstärka rådande strukturer som innefattar ett större område än enbart FEERs verksamhet.

Tydliga mål är även viktigt eftersom de utgör utgångspunkten vid utvärderingar (Sabatier 1986). Konsulterna som utfört utvärderingen tolkar inte genomförandet och resultatet av FEER-2 på samma sätt som tjänstemännen och ledningen inom FEER. Medan FEER konstaterar att de faktiska aktiviteterna blivit utförda, så konstaterar utvärderingen att strategierna brister, varför det övergripande målet inte kommer att uppnås. En anledning till att FEER inte kan redogöra för hur de arbetar mot sina mål är att de inte har några indikatorer för hur målen skall uppnås.

Att beslutet är grundat på en adekvat kausal teori om orsak och verkan är en förutsättning för att åstadkomma de mål om förändringar som man ställt upp (Sabatier 1986). I de fall som policies är uppbyggda av en lång kedja av orsakssamband råder det emellertid högre risk att implementeringen misslyckas (Hogwood & Gunn 1984). Genom utvärderingen får vi insikt om att det råder oklarhet om kopplingen mellan: att målen uppnås, att strategierna tillämpas eller att aktiviteterna verkligen äger rum. Det vill säga det finns ingen teoretisk förståelse för vad som är orsak och verkan inom implementeringsprocessen. Pressman och Wildawsky (1984) hävdar att det finns en poäng att analytiskt skilja policy och implementering åt. I FEER:s fall kan vi förstå det som att ledningen har begränsat sig till att se implementeringen i form av verkställda aktiviteter och att det inte finns några indikatorer för att se om man är på väg mot måloppfyllnad. Trots att strategier som exempelvis kapacitetsuppbyggnad finns med i programbeskrivningen så saknar ledningen inom FEER förståelse för att *hur* aktiviteterna uppnås är av högsta vikt för uppnå målen. Då man ser till FEER:s programförklaring för 2002 kan man även konstatera att det finns några frågetecken gällande på vilket sätt vissa av aktiviteterna har en koppling till de mål som organisationen vill uppnå. Ifall en projektidé bygger på teori som inte har en klar koppling mellan orsak och verkan kan man istället för att tala om *implementeringsproblem* beskriva det som ett *teorimisslyckande*. Skiljaktigheten mellan de två problematikerna kan beskrivas som att "göra saker rätt" eller att "göra rätt saker" (Björkemarken 1995). FEER har teoretiska brister som både konstaterats av deras ekonomiska samarbetspartners, samt i och med utvärderingar. I vissa fall skulle FEER:s problem således kunna förklaras i termer av teorimisslyckande och att man inte gör rätt saker, vilket är problem som kan justeras i den initiala policyprocessen (se till exempel Sabatier 1986).

För att kunna göra saker på rätt sätt krävs förutsättningar för en strukturerad styrning. Att implementeringsprocessen har en formell struktur är enligt top-down anhängarna av stor betydelse för att lyckas med implementeringen. Att samverka med institutioner som är positivt inställda till programmet är därtill en viktig komponent för att lyckas. Det finns en rad

av juridiska förhållanden som kan tänkas inverka på implementeringen, varav Sabatier nämner förekomsten av vetomöjligheter vid verkställande av beslut (Sabatier 1986). Vad beträffar FEER så styrs de av två olika ministerier. Det empiriska materialet ger inte någon bild av hur kommunikationen mellan dessa aktörer ser ut. De båda ministerierna gör däremot gällande för utvärderingsgruppen att FEER behövs och behöver stöd. Den betydande och mer kritiska aktören som FEER behöver förtroende och stöd ifrån är deras finansiella samarbetspartners. FEER har misslyckats med att strukturera processen av FEER-2, varför deras intressenter har börjat visa motstånd (jfr Sabatier 1986). Utvärderarna konstaterar att strategierna brister om hur man skall närma sig de olika målgrupperna, de olika sektorerna, samt hur man skall hantera olika geografiska områden. I praktiken har den otillbörliga strukturen kommit att innebära att finansierarna, redan innan utvärderingens start, lagt in ett typ av veto i form av inställda betalningar, till dess att FEER justerat vissa av sina rapporter. Eftersom FEERs justeringar för att uppvisa en strukturerad implementeringsprocess inte kom in i tid kom konsekvenserna av detta att synas ända ner på lokal nivå där företagen inte kunnat utföra sitt arbete i brist på finansiering.

### ***Beslutet blir till handling...***

Då ett beslut skall implementeras skall det finnas en så pass god struktur att policyn skall kunna stå emot för den politiska och ekonomiska press som tillkommer i samband med implementeringsprocessen. Att ledningen har fullgod tilltro till målen, samt besitter den skicklighet som krävs för att genomföra fattade beslut är ett viktigt kriterium för att uppnå lyckad implementering. Vanligtvis har policyskaparna en möjlighet att styra vilka som kommer att ansvara för implementeringen (Sabatier 1986). Det empiriska underlaget har inte tillräckligt med data för ge information angående ledningens kompetens, däremot kan man konstatera att faktumet att FEER haft fyra olika chefer mellan åren 2000-2003 är ett hinder för kontinuiteten i organisationen. Ansvar att se till att det finns en effektiv kommunikation och en struktur mellan de lokala aktörerna ligger på beslutsfattarna i det initiala policyskedet (Sabatier 1986). Inom FEER finns ingen struktur för denna kommunikation och ledningen saknar därför förmåga att styra tillämparen. Även om FEER i det här fallet inte ämnade ha en stark styrning av tillämparna så menar Sabatier (1986) att den implementerade tjänstemannen måste hållas inom tydliga ramar. Därtill har FEER misslyckats med att integrera implementeringens aktörer på ett systematiskt sätt. Även detta är något som skall ske innan implementeringen äger rum (ibid). En annan aspekt som har påverkat handlandet är splittringen mellan tjänstemännen inom FEER. FEER:s ekonomiska samarbetspartners har genom påtryckning av FEER:s styrelse fått igenom sina krav angående vilka tjänstemän som skall arbeta på den rådgivande enheten med att förbättra implementeringen. Det har emellertid visat sig att de tjänstemän som valts ut av finansierarna är kontroversiella personer som varken accepteras fullt ut av ledningen eller av övriga tjänstemän. Det faktum att initiativet kom från finansierarna kan dessutom ges en kontrollerad symbolik och de anställda ger uttryck för att det finns en misstro mot deras jobb. Detta har inte bara skapat splittring inom organisationen, det har även lett till att det arbete som den rådgivande enheten gjort ej har tagits till vara i organisationen.

### ***...genom att tillämparen förstår, kan, och vill genomföra programmet***

Ovan nämnda faktorer har riktat intresset mot *beslutsfattarna*. Top-down anhängarnas sätt att se tjänstemannen är emellertid relativt statisk, ifall man har en syn om individers begränsade rationalitet. Sabatier (1986) menar att tjänstemannen går att styra ifall organisationen uppfyller de formulerade kriterierna som bland annat handlar om klara mål, tydliga orsakssamband, tydlig struktur och stöd från intressenter. Det är främst Lipsky (1980) som har bidragit till att rikta strålkastarljuset mot gräsbyråkraten och dennes inverkan på

implementeringen. Ett resonemang som knyter an till Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater återkommer senare eftersom han utifrån ett nedifrån-och-upp perspektiv främst intresserar sig för hur gräsrotsbyråkraten löser sina dagliga problem, vilket sker i samspel med den slutgiltiga målgruppen. Lundquist (1987) har sammanfattat problemen med bristande styrningsföljning hos *tillämparen* (i relation till beslutsfattarna) och pekar på att denne måste förstå, kunna och vilja genomföra beslutet.

Vi har redan kunnat konstatera att målen är vaga och att implementeringsprocessen inom FEER-2 saknar en tydlig struktur. Det råder med andra ord ingen entydighet för tjänstemännen inom FEER. Lundquist (1987) menar att en aktörs kunskap kan vara mer eller mindre korrekt eftersom de både kan förbise och missförstå information. I fallet FEER har det i flera fall visat sig att det råder diskrepans mellan mål och handling. I flera fall har tjänstemännen fokuserat på att verkställa aktiviteter, istället för att fokusera på att göra det på ett sätt som leder till måluppfyllnad. Tjänstemännen får för mycket utrymme att tolka målen varför deras handlande inte går i enlighet med dessa (jfr Sabatier 1986). Det skulle kunna förklaras genom att implementerarna inte *förstår* vad som skall göras. Som exempel kan nämnas att det inom personalen på FEER inte finns tillräcklig kunskap och kompetens kring den centrala strategin om ett aktivt projektägarskap, vilket är den strategi som skall användas för att uppnå målet om ”en självgenererande utvecklingsprocess bland landsbygdens befolkning genom ekonomisk ackumulation”. Däremot de mer konkreta strategierna om att genomförandet skall ske genom fler organisationer än bara statliga, samt att mottagarna skall ge ett ekonomiskt bidrag har i flera fall införlivats.

Ifall tillämparna inte har kapacitet att agera är det liten chans att implementeringen lyckas. Att *kunna*, hänger ihop med de resurser som tillämparna har till förfogande i form att personella eller materiella resurser (Lundquist 1987). Uppgifterna som gräsrotsbyråkraterna utför kännetecknas av många kontakter, avstånd till dessa, samt behov av snabba beslut. Koordineringsproblemen som FEER har är således ett problem som både handlar om bristande resurser i och med för långa avstånd och avsaknad av lokala kontor, samt personalens bristande kompetens. Utvärderingen poängterade att internutbildningen brister i att ge de anställda kunskaper om vad programstrategierna innebär, i synnerhet strategin om det aktiva ägarskapet. Hogwood och Gunn (1984) lyfter fram att problemet om resurser inte bara handlar om en bred tillgång till dem. Det handlar om att kombinationen av resurser, exempelvis finansiering, arbetskraft, konstruktionsmaterial måste finnas tillgängliga vid rätt tillfälle under implementeringsprocessen. Utvärderingen menar att organisationens flexibilitet hindras på grund av den ministerstyrda strukturen. FEER har flera gånger drabbats av en negativ spiral då finansieringen blivit fördröjd. Det har antingen berott på FEER:s samarbetspartners försenade inbetalningar, eller av deras egen bristande administration. Detta har fått stora konsekvenser på implementeringen av programmet som ibland stått stilla i flera månader. Eftersom det i Burkina Faso är viktigt att agera i rätt period och att man inte kan göra vissa arbeten under regnperioden har förseningarna inneburit stora problem.

Det empiriska materialet har inte tillräckligt med information beträffande *viljan* i organisationen. Utvärderingen kommenterar den bristande motivationen hos tjänstemännen inom FEER. Ett vanligt exempel på brist på vilja uppstår då politiken går ut på att minska på byråkratin genom nedskärningar (Vedung 1987). FEERs tjänstemän skulle därmed kunna betraktas som försvarare av sina positioner då de brister i samspelet med lokala aktörer, eftersom delegeringen av uppgifter till lokala mellanhänder skulle kunna innebära att de blir överflödiga.

### ***Stödet från intressenterna***

Tydliga mål med en adekvat kausal teori om förväntade effekter har inte bara ett styrningsmässigt och utvärderingsmässigt värde. Det är även av stor betydelse för att få stöd från olika intressenter (Sabatier och Mazmanian 1986). En av anledningarna till att genomförandet av FEER-2 lagts på is är att FEER:s ekonomiska samarbetspartners ställt sig kritiska till FEER:s otydlighet.

Meningen är att stora problem kan upptäckas och korrigeras vid tidiga utvärderingar. Genom detta vinner man även intressenters stöd (Sabatier 1986). De många variabler som finns inom top-down perspektivets modeller för lyckad implementering uppmuntrar en cykel av formulering-implementering-omformulering då man ser på implementering under en längre tidsperiod. Detta konstaterade även Wildawskys fortsatta studier då han tillkännagav att det inte är önskvärt att hålla alltför hårt på gränserna mellan policy och implementering och att implementeringsprocessen naturligt innebär en viss utveckling ("implementation is evolution" se Björkemarken 1995). FEER har gjort flera justeringar i sin verksamhetsstrategi sedan brister påtalats från deras ekonomiska samarbetspartners. Detta har emellertid inte resulterat i ökat stöd och tillit från finansiärerna.

## **5.2 Dynamiken i nätverken där implementeringen äger rum**

Till skillnad från top-down anhängarnas fokusering på den formella organisationens agerande för att styra policyimplementeringen, så intresserar sig bottom-up anhängarna för att undersöka hur lokala aktörer interagerar och hur resurser används inom deras nätverk. Vilka som är inblandade i genomförandet blir en empirisk fråga eftersom deras huvudsyfte ligger i att se vilka aktörer som jobbar med att lösa ett särskilt policyproblem. Detta avsnitt syftar till att synliggöra vad som sker i implementeringsstrukturerna, för att på så vis öka förståelsen för genomförandet av FEER-2. Avsnittet kommer att behandla interaktionen inom implementeringsstrukturen, vilket innebär ett identifierande av aktörer som påverkar implementeringen, en diskussion om aktörernas olika motiv, samt användandet av resurser. Avsnittet därefter kommer att analysera mötet mellan gräsrotsbyråkraterna och de lokala aktörerna, samt diskutera utvärderingars roll för implementeringsprocessen.

### ***Att upptäcka analysenhet - identifiering av de aktörer som påverkar genomförandet***

Inom nationella program finns det inte enbart *en* implementeringsstruktur (Hjern & Porter 1981). Inom FEER-2 varierar deltagandet av organisationer och företag beroende på region, varför implementeringsstrukturerna skiljer sig åt. Eftersom uppsatsen inte ämnar göra en detaljerad granskning av det empiriska materialet kommer generella exempel att behandlas.

Genom en överblick av programmet FEER-2 kan vi identifiera de aktörer som är centrala vid implementeringen. Det handlar exempelvis om byorganisationer, NGO's som agerar som mellanhand till FEER och som inte har egna program, NGO's som även har andra verksamhetsprogram, samt företagare inom olika yrkesområden. Enligt bottom-up analysen utgör dessa programmets "pool of organisations" (ibid). Dessa organisationer behöver för den skull inte nödvändigtvis ingå i analysenheten. Vissa organisationer eller resurser kan komma att hamna utanför analysenheten om de inte uppfattas som viktiga av deltagarna själva och de därmed negligeras (Hull & Hjern 1987). Genom att använda öppna frågor om vilka deltagarna själva anser har inverkan på implementeringen så ges den bästa bilden av implementeringsstrukturen (Hjern & Porter 1981). På så vis synliggörs de aktörer som kanske

inte är tänkta att ingå i implementeringen av ett program, men som ändå har inverkan på det. Genom utvärderingens öppna samtal fick vi inblick i vilka organisationer som var betydande för genomförandet av FEER-2. I en by hade till exempel nomadfolket Peul blivit en viktig aktör och konkurrent om att ta del av det statliga programmet. Andra organisationer fick en mindre plats än vad som var tänkt vid den formella planeringen. Till exempel konsultbyrån Blico, samt den enskilda organisationen L'APRG som aldrig nämndes av landsbygdsaktörerna. De öppna samtalen visade istället av de enskilda organisationerna VM och ADELE hade en betydande roll för aktörerna då de nämndes i många fall, även i vissa fall då det enligt den formella planeringen inte skulle ha funnits något formaliserat samarbete i just den byn eller i det projektet. En mycket viktig aktör för implementeringen var de olika företagen. Det visade sig att de kom att påverka utfallen av projekten på flera sätt, dels beroende på deras sätt att hantera offertförfarandet, dels beroende på deras förmåga att uppnå god kvalitet för de verkställda aktiviteterna och deras förmåga att göra byborna delaktiga i projekten.

### ***Implementeringsstrukturerna: aktörer med olika motiv***

I dagens organisationssamhälle sker implementeringen av program varken av marknadens osynliga hand, eller genom en handfast byråkrati (Hjern & Porter 1981). Medan marknaden ibland kallas för en icke-organisation som inte utgörs av några entydiga eller bestående relationer, så innebär hierarkin att aktörerna är relaterade till varandra på ett entydigt och varaktigt sätt (Lundgren & Snehota 1998). Implementeringen av program sker ofta genom multiorganisationella kluster och aktörerna inom implementeringsstrukturerna agerar samtidigt inom en marknad och en hierarki. Implementeringsstrukturerna kan vara utvecklade nätverk, där deltagarna har ganska klara förväntningar på de andra aktörernas handlande. Motsatsen är ad hoc liknande strukturer där det inte finns en uttalad förväntan mellan de olika aktörerna och den ömsesidiga förståelsen för nyttan av samarbetet finns inte och har inte heller diskuterats (Hjern & Porter 1981).

De aktörer som aktörerna själva uppfattar som inverkan i ett program ingår i implementeringsstrukturen. Det innebär en organisationsform där det inte finns lika formella och entydiga relationer som inom den formella organisationen (ibid.). För implementeringen av FEER-2 finns ett spektrum av både privata och offentliga organisationer. Bybornas sätt att främja utvecklingen sker genom samverkan med både privata företag, frivilligorganisationer, statliga program, samt med den statliga institutionen FEER. För att förstå agerandet hos den mängd privata och offentliga aktörer inom implementeringsstrukturerna så måste man förstå något om deras motiv eller intresse till att delta (ibid.). Snarare än att det är organisationer som agerar, så är det individer i organisationer som deltar i en implementeringsprocess. Härav gör bottom-up analysen en åtskillnad mellan aktörers organisationsrationalitet respektive programrationalitet. Organisationsrationaliteten finns inom organisationen. Medlemmar inom organisationerna deltar i olika program och anammar därmed deras program mål. Ett program kan ses som en komponent för att säkra organisationens överlevnad och presterandet inom programmet är därför underordnat organisationens presterande. Programmet måste därmed överensstämma med organisationens holistiska strategi (ibid.). Andra aktörer inom organisationen kanske har som sin primära uppgift att arbeta med ett särskilt program, som de också identifierar sig med. Detta innebär att dessa individer försöker att anpassa de olika organisationernas bidrag för att säkerställa att målen för programmet följs (Hull & Hjern 1987).

I relationen mellan företagen och byborna blir det uppenbart att de har olika motiv till att delta i och med programmet FEER-2. Företagen kände visserligen till FEERs program mål

men företagarna som främst agerar inom en marknad, tänkte på sin organisations överlevnad i första hand. I flera fall kom bybornas projekt att bli lidande på grund av orimliga offerter, vilket ledde till ofullständiga eller uppskjutna arbeten. Ett annat exempel utgörs av företagaren som förklarade att han inte ville riskera att uppfattas som en ”spion” genom att ställa för många kritiska frågor. Han menade att genom att ställa andra frågor om byn, som förvisso skulle kunna få en lärandeffekt skulle nästan uppfattas som spionage. Det blir därför tydligt att det kan finnas konflikter mellan organisationens övergripande mål och ett programs övergripande mål (jfr Hull & Hjern 1987). Företagarens agerande kan förklaras utifrån hans organisationsrationalitet, då han värnade om att ha sitt företags goda rykte kvar. Trots att företagarna hade ett formaliserat arbete med FEER och att de kände till deras mål så fick programmet FEER-2 ge vika för företagarnas prioriteringar. I praktiken betydde det att man inte bidrog till FEER-programmets mål om kapacitetsutveckling.

Det empiriska materialet visar att okunskapen om de lokala aktörerna är en av FEER:s stora svagheter. Top-down perspektivet visar att man inte tillräckligt väl identifierat målgruppen. Bottom-up analysen lyfter fram komplexiteten i nätverken, vilket synliggör att det exempelvis ingår företag som har ett naturligt vinstdrivande intresse. Bottom-up perspektivet blir härmed ett metodologiskt verktyg som kan innebära en hjälp att förstå hur relationerna ser ut.

Inom implementeringsstrukturer finns flera anledningar till att delta, varför man inte bör låsa sig vid *ett* motiv till att delta i en implementeringsstruktur. Ofta återfinns utbyte och maktberoende inom samma struktur. Utifrån *utbytesperspektivet* formas relationer då medlemmar ur en eller flera organisationer drar ömsesidiga fördelar i och med att samverka med varandra (Hjern & Porter 1981). I relationen till företagarna är relationen komplex, däremot skulle denna relation kunna definieras som ett utbyte där båda parter har något att vinna av relationen. Interaktionen kan ses som en process av aktion och motaktion, vilket präglar kund- och leveratörsförbindelser, där båda parter måste göra kontinuerliga anpassningar (jfr Lundgren och Snehota 1998). *Maktberoendeperspektivet* har istället en asymmetrisk relation där en av parterna har styrkan och makten att kunna övertyga eller tvinga en annan aktör till samarbete (ibid). Även fastän byborna (i temer av grupp) kan ses som en aktör som drar flera fördelar av programmet FEER-2, så kan man ändå ur ett maktberoendeperspektiv se dem som den svagare parten. Det vill säga i samband bybornas förhandling med FEER så har de inga resurser att erbjuda i utbyte, varför de hamnar i en beroendesituation. Av det empiriska materialet blir denna relation synbar i och med bybornas institutionaliserade syn på sig själva som biståndsmottagare.

Ur ett nedifrån-och-upp perspektiv kan vi genom att se hur aktörerna organiserar sig få inblick i om en åtgärd överhuvudtaget haft inverkan på människors sätt att lösa problem (Björkemarken 1995). I fallet FEER har människors sätt att lösa problem kommit att kretsa kring FEER:s aktiviteter. Detta kommer att diskuteras mer i avsnitt 5.3 genom en diskussion om de lokala aktörernas institutionaliserade beteende.

### ***Användandet av resurser – informella relationer som FEER inte kunde se***

Förutom att ta reda på motiven till aktörers deltagande inom ett särskilt område, menar Hull och Hjern (1987) att det viktigaste är att se hur de sammanlagda resurserna i implementeringsstrukturerna används. De behöver nämligen inte finnas någon koppling mellan motiven till att delta och hur resurserna används. Hur resurserna används behöver inte heller ha något att göra med de implementeringsåtgärder som gjorts av en formell organisation (ibid).



Situationen som de lokala aktörerna verkade i var en fattig miljö, med stor konkurrens om de rådande resurserna. Med få betalda arbetstillfällen och få aktiva organisationer rådde det stor konkurrens om jobben. Utvärderingen konstaterade att det i flera byar fanns ett maktspel, där vissa personer fick större del än andra av de rådande resurserna.

En av FEER:s svagheter bestod i att de inte kunde se de intressekonflikter och maktspel som fanns, utan de behandlade byarna som homogena grupper. Därför såg de inte vilka andra aktörer som påverkade implementeringen av programmet. Ett exempel är nomadfolket Peul (som inte ingick formellt i något program), som ville ha del av FEER-programmets resurser. Detta ledde i en specifik by till att en konstruerad damm inte kom att användas som det var tänkt, byggandet av dammen kom också att innebära att konflikten mellan de båda folkgrupperna kom att underbyggas. Andra som agerade utan formellt mandat var VM. De bidrog till programmet FEER-2:s mål på så vis att de ofta hjälpte byarna, även fastän de inte alltid hade ett avtal med FEER att göra det. VM var en aktör som byarna både kontaktade för att få råd och för att få finansiella lån, i de fall som pengarna från FEER var försenade. Relationen mellan VM och landsbygdsaktörerna präglades inte av samma obalans eller asymmetri som den mellan FEER och lokalbefolkningen, en av anledningarna till det kan ha varit att de hade stark lokal förankring och därmed kännedom om de informella strukturerna.

Bottom-up analysen poängterar att man måste synliggöra alla aktörer som är delaktiga i att jobba för ett speciellt ändamål (jfr Hjern och Porter 1981). Då vi utifrån den rationella implementeringsanalysen utgår från organisationen FEER och vad de bidragit till så går vi miste om vad det finns för andra bidragande faktorer och aktörer som på något sätt bidragit till hur resurser mobiliseras eller använts. Top-down analysen har konstaterat att FEER har en bristfällig analys av målgruppen. Men top-down ansatsen gör inte mer än att konstatera detta eftersom de i sin fokusering på centrum har svårt att överblicka vilka som i praktiken har inverkan i periferin, där implementeringen äger rum (se till exempel Sabatier 1986). Genom bottom-up analysen så avvisas den kollektiva rationaliteten inom organisationen. Programmet FEER-2 är ett tydligt exempel på att genomförande äger rum inom nätverk, som består av flertalet aktörer som har olika relation till varandra. Eftersom FEER inte hade förmågan att se de olika intressen som präglade implementeringsstrukturen kunde de exempelvis inte heller förhålla sig till företagarnas vinstdrivkraft eller traditionella byhövdingars motiv om att behålla makt och resurser.

## 5.3 Mötet mellan tillämparen och mottagaren

### 5.3.1 *Gräsrotsbyråkraten möter byborna*

Top-down perspektivet har koncentrerat sin analys på beslutsfattarnas avsikter och Lundquist (1987) har tagit upp tjänstemannen som styrningsföljare. Lipskys huvudintresse är den arena där den slutliga implementeringen äger rum, i och med mötet mellan den tillämpande tjänstemannen och de lokala aktörerna. Det är här som besluten egentligen formas och det är här man kan förstå varför organisationer ofta agerar mot sina mål. Enligt Lipsky så präglas gräsbyråkratens arbetssituation av många krav, varför denne hela tiden måste agera i förhållande till begränsningarna i arbetet (Lipsky 1980). Å ena sidan krävs det att tjänstemännen inom FEER är flexibla i sitt sätt att möta aktörerna på landsbygden, de måste hantera aktörernas problem på ett sätt så att de kan komma med råd. Deras sätt att ge råd skall gå i enlighet med strategin om hjälp till självhjälp, där byborna själva skall stå för förslagen.

Å andra sidan är de bybornas kontrollant och gräsrotsbyråkraten har även sista ordet i planeringen om vilka typer av aktiviteter som byborna får iscensätta eller inte. Lipsky (1980) menar att det saknas samförstånd mellan gräsrotsbyråkraternas och deras klienters verklighet. Deras mål och deras relation är starkt ojämlik, vilket innebär att vad gräsrotsbyråkraterna gör kan stämma dåligt överens med hur klienterna uppfattar situationen. Klienterna ser på sina behov som individuella problem och söker stöd för dessa, medan gräsrotsbyråkraten försöker begränsa tillhandahållandet av resurser (Lipsky 1980). Samtidigt som gräsrotsbyråkraten vid genomförandet av FEER-2 har som arbete att främja aktiviteter, så måste de begränsa det egenintresse som finns i byarna där det finns en tendens att be om pengar till aktiviteter som inte alltid har en direkt koppling till FEER:s utvecklingsmål. Programchefen för FEER uttryckte just denna konflikt och menade att byborna inte vill ha långa procedurer, de vill att FEER hjälper dem att realisera något. Det empiriska materialet belyser hur de lokala aktörerna främst ser de kortsiktiga vinsterna med den hjälp dem kan få, snarare än att se till helheten. En man i Wobzougou uttryckte sin besvikelse över sina bybors kortsiktiga fokusering: "man springer efter FEER:s pengar". FEER:s mål är som tidigare nämnts vaga, men de kan också betraktas som lätta att hålla med om och de går inte emot folks vilja. Byborna är nöjda med det som FEER uträttat. Utvärderingen konstaterar däremot att det finns en tendens att man väntar på fortsatt stöd. Strategin om hjälp till självhjälp har misslyckats på flera sätt, bland annat genom att människor avvaktar med kreativa projekt, i väntan på FEER:s stöd.

Med andra ord skulle man kunna uttrycka det som att programmet FEER-2 har kommit att ta överhanden i byarna. I praktiken verkar det som att byråden genom anpassning, anammar program som egentligen går emot deras organisationsrationalitet. Till exempel genom att i Wobzougou konstruera en damm som de egentligen inte ville ha. I andra byar har man införlivat nya decentraliserade kommunala byråd som i praktiken bara blivit en fasad, medan den gamla strukturen fått leva kvar. Även om det senare initiativet inte enbart behöver betyda att det går emot människors vilja, så kan man anta att byborna anpassar sig eftersom de är beroende av resurser. Barrett och Fudge (1981) beskriver implementeringen i termer av en maktrelation mellan tillämparna och mottagarna. I fallet FEER har resursberoendet har passiviserat och institutionaliserat deras beteende. Istället för att utgå från deras egna visioner har de kommit att agera på ett sätt som går i enlighet med FEER:s vilja. FEER å sin sida har bidragit till att göra sig oumbärliga genom att inta en central plats, där de varken har tydligt identifierade gräsrotsaktörer eller formaliserade samarbeten. Genom att FEER inte har gjort nätverket av aktörer involverade i deras program så har man försvagat dem. Samlingen av organisationer/aktörer roterar runt FEER för möjligheten till realiseringar, istället för att utvecklingsprogrammen kretsar kring de olika organisationerna. Detta konstateras av utvärderingen och på så vis verkar FEER kontraproduktivt mot sitt övergripande mål om en självgenererande utvecklingsprocess.

### **5.3.2. Utvärdering – ett sätt att mäta, kontrollera och utveckla**

Inom implementeringslitteraturen går åsikterna isär i fall, samt på vilket sätt som man kan åtskilja de olika delarna i policyprocessen (se till exempel Premfors 1989). I det kommande avsnittet lyfter jag fram implementering och utvärdering som avhängiga av varandra. I och med empiriavsnittet och den externa utvärderingen av FEER-2 gavs dels en inblick i relationen mellan FEER och den yttre granskningen, dels en bild av den relation som byarna (de lokala aktörerna) hade till FEER som implementerare och utvärderare. Utvärderingen visade sig vara en kontrollmekanism som väckte starka känslor och är också en fas som påverkar det generella genomförandet av FEER-2.

### ***Utvärdering som kontroll***

I bakgrunden redogjordes för utvärderingars olika syften, varav kontroll är en av dem (se Vedung 1998). Det empiriska materialet redogör för en känsla hos personalen av att känna sig kontrollerade. Detta blir särskilt påtagligt i relationen till den rådgivande enheten (CAC), som var finansiärernas initiativ och som bland annat arbetar med utvärderingar. Därtill har FEER inte känt sig delaktiga i tidigare externa utvärderingar, de har inte heller accepterat resultatet av den senast gjorda utvärderingen. För FEER försvåras dessutom administrationen av att deras olika samarbetspartners kräver separat och olika typ av redovisning. FEER:s aktiviteter är indelat i ”svensksbyar”, ”schweiziska byar” och ”belgiska byar”. Därtill ställer Belgien krav på vart FEER skall bedriva sin verksamhet. FEER:s egna utvärderingar har kritiserats både av deras ekonomiska samarbetspartners och av den externa utvärderingen. I kontakten med de lokala aktörerna har FEER en tendens att kontrollera att aktiviteterna blivit utförda i form av kvantitativa analyser. Däremot saknar de djupare kvalitativa analyser för att utreda effekterna av de verkställda projekten.

### ***Självvärdering- utvärderingar som görs av FEER***

Med hjälp av den rationella styrningsperspektivet har vi kunnat konstatera att en del av problemen hos FEER ligger i att de inte kan mäta sina vaga mål. FEER har inte heller några utarbetade indikatorer som kan ge antydningar ifall målen kommer att uppfyllas, något som ofta betonas i biståndssammanhang (se till exempel Crawford, Perryman & Petocz, 2004).

Lipsky hävdar att det i teorin inte borde vara svårt att finna ett sätt att mäta agerande. Detta görs av administrationen för att kontrollera gräsrotsbyråkraterna. I praktiken är det svårare. I fall polisen exempelvis skulle utvärderas gentemot antalet arresteringar eller antalet bötfällningar så skulle detta antal komma att öka. Lipsky menar nämligen att gräsrotsbyråkraterna tenderar att fokusera på mätbara aktiviteter (Lipsky 1980). Att detta är ett tankesätt som råder inom FEER är tydligt på alla nivåer, då både beslutsfattare och gräsrotsbyråkrater ställer sig frågande till kritiken mot programmet och menar just att alla aktiviteter har blivit utförda. Lipsky menar att kvantitativa variabler är lätta att begripa för gräsbyråkraterna, de förstår signalen om vad prioriteringen är och försöker naturligt få så bra ”poäng” som möjligt i sitt arbete. Problemet, som stämmer väl in på FEER, är att det reducerar uppmärksamheten på andra aspekter och det sker inte någon kontroll av kvalitén på det producerade arbetet (Lipsky 1980). Gräsrotsbyråkraterna inom FEER betonar förvisso betydelsen av att aktiviteterna föranletts av de lokala aktörernas val mellan tre olika företag. Men denna process har i praktiken också kommit att bli en företeelse där man blint fokuserat på det kvantitativa resultatet. Det vill säga att byborna väljer mellan tre företag, har kommit att bli viktigare än *hur* det sker. I praktiken har det fungerat dåligt eftersom de lokala aktörerna skulle behövt mer kunskap om hela proceduren som handlar om offertförfarande. Det är emellertid inte bara gräsrotsbyråkraterna som uppfattar verkställandet av aktiviteterna som det centrala i programmet. Diskussionerna i samband med presentationen av utvärderingsresultatet visar att detta tankesätt genomsyrar hela FEER. Det som är intressant att notera är att FEERs ekonomiska samarbetspartners, samt de utvärderande konsulterna hade ett annat sätt att se detta än FEER. Den externa utvärderingen, fokuserade starkt på processen i syfte att förstå det slutgiltiga resultatet (jfr med Sidas liknande syn 1997b). Anledningen till att det fanns en olikartad syn på hur väl FEER-2 lyckats kommer att analyseras senare i diskussionen om genomförande som en översättningsprocess.

### ***Utvärderingar som en del av genomförandet***

Lipsky menar att konsumenter som är mottagare av offentliga tjänster försöker upprätthålla balansen om att kräva sina rättigheter, samtidigt som de accepterar de löften som de får från myndigheten i och med att de är deras kunder. I de fall som klienter är fattiga så blir situationen än mer prekär eftersom de är beroende av stöd. Ju fattigare människorna är, desto större blir gräsrotsbyråkraternas makt över dem (Lipsky 1980). Då vi i den externa utvärderingen med öppen frågeställning frågade flera byar hur de arbetade för att lösa sina problem så begränsade de oftast sitt svar till att de väntade på FEER:s hjälp. Svaret kan tolkas som ett uttryck för att övertyga utvärderarna om fortsatt behov av stöd. Lipsky menar att klienter manipulerar sin tacksamhet inför gräsrotsbyråkraten i syfte att påverka framtida ageranden. Klienternas strategier inkluderar passivitet och medgivenhet, uttryck om förståelse med gräsrotsbyråkraternas problem, och samtidigt ett ödmjukt accepterande för sitt eget ansvar över sin egen situation (ibid). I fallet FEER har denna så kallade manipulerade tacksamhet gått över till att påverka deras agerande och därmed genomförandet av programmet. Byborna beskrev FEER i ordalag av "regeringen", "givaren" eller som deras "mamma". I flera av byarna framkom en rädsla för FEER, vilket främst handlade om en rädsla om att bli av med det ekonomiska stödet. Att byborna inte ifrågasatte sina egna projekt, skulle kunna ses som en konsekvens av detta, eftersom de i praktiken därmed ifrågasätter effektiviteten av FEER:s insatser. Det skedde inte heller några utvärderingar. Att be medborgarna utvärdera de offentliga tjänsterna kan bli ett dilemma, eftersom resultatet kan förstås som en attack mot regeringens agerande och de sociala tjänsternas effektivitet (ibid). De fattiga landsbygdsborna hade inför utvärderingen förvattnat sina komposter, samt väntade in i det längsta med att erkänna att de hade stött på problem under projektets gång. Ett agerande som kan tolkas som en strävan att få tillgång till fortsatta resurser.

Diskussionen ovan belyser att utvärderingen kan utgöra en central del av genomförandeprocessen. Kontrollen och uppföljningen av byborna påverkar deras sätt att agera. Bybornas agerande styrdes således till viss del av vilken bild de ville att utvärderarna skulle få av dem. De tydliggjorde att de var fattiga och i behov av hjälp, att all hjälp de har fått har varit bra men ej tillräcklig. Det tog lång tid i varje by innan byborna påpekade att de även ibland var missnöjda med FEERs agerande. En generell slutsats blir därför att ingen förändring har skett i och med det nya programmet då landsbygdsborna snarare blivit passiviserade istället för aktiva.

## **5.4 Slutdiskussion**

Avsnitten ovan har lyft fram fenomen som visar att det händer saker under genomförandet, som kan få effekter på ett programs resultat. Det har bland annat handlat om brister i koordination, misstro, bristande förståelse, institutionaliserade relationers betydelse etcetera. Dessa fenomen är emellertid inte alltid synliga i beskrivningen av ett programs resultat, eftersom de kanske inte har något med effektbedömningen av programmet att göra (jfr Premfors 1989). Det här avsnittet kommer att innehålla en slutdiskussion om hur implementeringsteorierna kan bidra till att synliggöra genomförandet av ett biståndsprogram. Diskussionen kommer att hållas inom ramen för de tre perspektiven som diskuterats ovan, de har lyft fram hur man kan förstå genomförandet ur tre olika synvinklar:

- Den formella organisationens agerande: Att verkställa ett beslut  
***genomförande som implementering av beslut***

- Dynamiken i nätverken där implementeringen äger rum  
*genomförande som interaktion inom lokala nätverk*
- Mötet mellan tillämpare och mottagare  
*genomförande som en förhandlingsprocess mellan tillämpare och mottagare*

Därefter följer en sammanställning av implementeringsteoriernas begränsningar för att förklara skeenden inom det bilaterala biståndet, varför en diskussion om genomförandet som institutionellt problem kommer att lyftas in.

#### **5.4.1 Förståelse för genomförandet ur tre olika synvinklar**

##### ***Genomförande som implementering av beslut***

Genom top-down analysen förklaras genomförandeproblematiken inom FEER-2 som ett problem att implementera fattade beslut. Analysen har visat att det beror på en rad mekanismer inom den formella organisationen som bland annat handlar om vaga mål, otydlig struktur och en oflexibel organisation, samt outarbetade strategier för att möta målgruppen. Bottom-up anhängarna intresserar sig inte för styrningen. De är relativt ointresserade av den formella organisationen och dess ambitioner, eftersom de intresserar sig för hur aktörerna agerar och organiserar sig för att lösa de problem som de ställs inför. FEER:s bristfälliga styrning är en komponent som säger något om genomförandet på flera sätt.

Ur ett top-down perspektiv så förstår vi genomförandeproblemet som att det rådde diskrepans mellan mål och handling. Ledningen förmådde inte tillämparna att implementera programmet i enlighet med målen. Utöver ett implementeringsproblem kan man tala om ett teoriproblem eftersom de utformade aktiviteterna inte alltid hängde samman med målen (jfr Björkemarken).

Ett sätt att se problemet är att genomförandeprocessen inte var inkluderad i FEER:s styrning. Det vill säga FEER har gjort det vanliga misstaget att ägna själva genomförandeprocessen för lite uppmärksamhet i och med utformandet och planeringen programmet (jfr Hill 1997). FEER hade otillräcklig lokalkännedom och framförallt outarbetade strategier för hur man skulle närma sig de lokala aktörerna, man hade inte heller utarbetat några indikatorer som man kunde använda sig av under processens gång för att kunna se om man närmade sig målen. Inte heller FEER:s samarbetspartners tog det långsiktiga genomförandet i beaktande då de, i syfte att göra organisationen effektiv, föreslog att den rådgivande enheten skulle bestå av en före detta chef som inte accepterades av de andra inom personalen. Detta ledde dels till att rekommendationerna som de gjorde inte tillämpades, dels splittrade det organisationen, dels ökade misstron mot finansierarna, vilket alla är aspekter som fick implikationer på genomförandeprocessen.

Förmågan att implementera fattade beslut är vidare intressant eftersom FEER är beroende av en yttre aktör som kräver redovisning av programmets genomförande, från målformulering till effekter. Inom biståndet är det viktigt att en organisation *kan*, och *kan visa* att de har förmågan att genomföra en strategisk plan. I praktiken så innebar FEER:s bristande förmåga att visa upp en tydlig styrningsprocess att förtroendet från intressenterna minskade (Sabatier 1981). Konsekvensen blev indragna utbetalningar som därmed fick konsekvenser på genomförandet på ett lokal plan. En vidare konsekvens av brister i styrningen, som är viktig i en biståndskontext och som kan påverka genomförandet på lång sikt, är att FEER inte hade kontroll över sin egen process. FEER var under ständig påtryckning i och med externa utvärderingar, vilka ännu inte lett till några förbättringar. Ägarskapet kom att påverkas av

detta, vilket syntes särskilt tydligt i och med FEER:s tillbakadragna hållning under utvärderingen, där de istället ville att konsulterna eller deras samarbetspartners skulle komma med råd.

### ***Genomförande som interaktion inom lokala nätverk***

Istället för att se på genomförande som implementering av beslut, så analyserar bottom-up perspektivet genomförandet genom att se hur människor löser problem, samt hur lokala nätverk av aktörer interagerar och fördelar resurser mellan sig (Hull och Hjern 1987).

Empiriskt sett har den här studien klargjort att en av FEER:s stora brister var att de inte förstod och kunde anpassa sina strategier efter dynamiken i nätverken. De såg varken de olika aktörernas motiv till att delta eller hur resurserna användes. En implementeringsstruktur är svårare att styra eftersom det är individer och inte organisationer som ingår, det finns alltså inga kollektivt agerande organisationer (jfr *ibid.*). I detta avseende fyller bottom-up analysen en funktion genom att de har en metod som syftar till att lyfta fram dynamiken inom organisationer, samt lyfta fram interaktionen mellan dessa komplexa organisationer.

Genom att dels förstå hur relationerna ser ut, samt hur de gemensamma resurserna används inom implementeringsstrukturen kan vi förstå om den formella organisationens implementerade program över huvud taget haft någon inverkan på den rådande situationen (jfr Hjern och Porter 1981). I fallet FEER-2 visade det sig att informella strukturer och relationer betydde mer än hur väl FEER lyckades planera sina insatser. Även om ett projekt vände sig till ett byråd så går denna inte att betrakta som *en* organisation. Inom dessa fanns informella strukturer, som FEER inte hade förmåga att se, vilka upprätthöll en ordning av resursfördelningen i byarna. Hur väl programmet föll ut berodde snarare på hur välfungerande byarna varit tidigare. Där VM verkade var resultaten av FEER överlag mer positiva, även då det inte fanns något formellt samarbete där. Detta visar att de strukturer och de normer som finns i periferin kan ha väl så stor makt över centrums intentioner (jfr Hull och Hjern 1987). FEER:s inverkan på byarna var främst att verkställa utlovade aktiviteter. Däremot så kom inte kapaciteten på landbygden att öka. Programmet FEER-2 kan snarare ses ha påverkat landsbygdsutvecklingen negativt eftersom aktörernas initiativ och sätt att lösa problem för att uppnå utveckling har, kommit att styras av vad de skulle kunna få för hjälp ifrån FEER. Något som underbyggts av den svaga relationen mellan tillämpare och mottagare (se nästa avsnitt).

Genom att se hur resurserna inom implementeringsstrukturerna används, möjliggör bottom-up analysen att se vilka förändringar som sker. Därför är bottom-up perspektivet den enda av de två implementeringsteorierna som har förmågan att se vilka indirekta konsekvenser, positiva eller negativa som ett program för med sig och som till exempel kan vara konsekvenser av maktberoende och målkonflikter mellan aktörer. Eftersom biståndet generellt sett har en holistisk ansats i sin strävan att bekämpa fattigdomen är det relevant med ett perspektiv som kan synliggöra de kontraproduktiva effekter som en policy kan föra med sig. Då nedifrån-och-upp perspektivet inte intresserar sig för formella intentioner har de emellertid en begränsning i och med att de inte analyserar vad som påverkar aktörernas agerande (Sabatier 1986), något som diskuteras mer under avsnittet 5.4.1. Om man tar i beaktande att biståndsprogram ofta baseras på strategier om ett hjälp till självhjälp tänkande så är det i första hand inte intressant att se hur centrum kontrollerar periferin, utan hur aktörer i samspel bemöter den rådande problematiken (jfr Hjern och Porter 1981). Då ett program syftar tillförändra människors beteenden är det enligt det traditionella uppifrån-och-ner perspektivet dessutom stor risk att beslut inte implementeras enligt planerna (Sabatier 1986), då risken för avvikelser blir för

stora. Bottom-up perspektivet är ett lämpligt redskap att synliggöra rådande normer och vad som händer i praktiken, istället för att se till vad som *bör* hända enligt en förutbestämd plan.

### ***Genomförande som en förhandlingsprocess mellan tillämpare och mottagare***

I syfte att förstå genomförandet av ett biståndsprogram så kan relationen mellan tillämpare och mottagare säga något om vad genomförandet får för konsekvenser på resultatet. Till skillnad från top-down perspektivets tro på att tillämparen går att styra så menar bottom-up anhängarna att det, snarare än de centralt fattade besluten, är gräsrotsbyråkraten som utformar politiken i och med sitt dagliga arbete. Relationen mellan tillämparen och mottagaren kan liknas vid en förhandlingsprocess (se till exempel Barret och Fudge 1981). Tillämparen både påverkar och påverkas av mottagarna. I praktiken står de inför avvägningen mellan att hjälpa de lokala aktörerna, samt begränsa stödet (jfr Lipsky 1980). Programchefen uttryckte att byborna ofta vill ha verkställda aktiviteter (vilket ofta går emot FEER:s mer långsiktiga mål om kapacitetsutveckling genom ett aktivt ägarskap). Vissa av projekten kom därmed till genom bybornas påtryckning och tillämparens godkännande i och med att deras uppgift inte var att styra byborna. Men i och med att relationen i FEER-2 är asymmetrisk, där tillämparen har makten över resurserna, har landsbygdsborna i flera fall kommit att anpassa sig efter tillämparens förslag (jfr *ibid*), vilket även uttrycks genom deras missnöje. Här uppstår således en kontraproduktiv effekt, som vi inte har förmågan att se ur ett top-down perspektiv. I och med den institutionaliserade relationen till sina givare har landsbygdsborna kommit att anta anpassningsstrategier för att inte stöta sig med FEER. En av de negativa konsekvenserna är att deras handlingskraft blivit försvagad och att de har blivit beroende av FEER.

I och med att utvärderingarna av aktiviteterna på landsbygden har haft en kontrollerande karaktär så kan denna maktrelation sägas ha kommit att förstärkas. Genom att undersöka på vilket sätt som utvärderingar utförs förstår vi således även något om genomförandet. I fallet FEER kan vi betrakta de lokala aktörernas sätt att förhålla sig till dem som utvärderar som en bidragande orsak till ett institutionaliserat handlande som innebär en passiv hållning inför deras egen utveckling. Detta är ett liknande fenomen som vi även kan se i relationen mellan FEER och deras ekonomiska samarbetspartners.

I och med tjänsmännens position att påverka genomförandet kan vi inte se implementeringen som en separat del i policyprocessen (jfr Premfors 1986). Dels har utvärderingar och på det sättet de utförs inverkan på det fortsatta genomförandet, dels betyder de dagliga mötena mellan den tillämpande gräsrotsbyråkraten och den mottagande lokale aktören att beslut omformas under processens gång, varför genomförandet innebär en fortsatt beslutsprocess.

### ***5.4.2 Begränsningar och kompletterande perspektiv***

Generellt sett lämpar sig de olika perspektiven olika bra beroende på förutsättningarna för policytillämpning. Om organisationen är komplex och implementeringen beror av många aktörer kanske bottom-up analysen är mer lämplig, eftersom top-down perspektivet inte har samma förmåga att se vad som händer då (jfr Sannerstedt 1997). Den här studien visar emellertid att båda perspektiven fyller en funktion för att förklara genomförandet inom det bilaterala biståndet. Inget av perspektiven täcker emellertid självt in problematiken inom genomförandet. Däremot finns det en teoretisk begränsning i perspektiven som gör att de framförallt kan betraktas som en metod- eller presentationsform, som fokuserar på val av analysenhet (jfr *ibid*).

Att följa top-down analysen fullt ut i förklaringen om ett genomförande är otillfredsställande om man tror att det finns en begränsad möjlighet att styra processer med många inblandade och därmed är kritisk mot tron om aktörers rationalitet (jfr Hjern och Porter 1981). I fallet FEER visade det sig att trots ett flertal externa utvärderingar så hade FEER ändå inte lyckas komma till rätta med problemen. Ytterligare utvärderingar och försök till förbättrad styrning hjälpte alltså inte. Eftersom alla försök till ökad styrning misslyckats kan man ifrågasätta tjänstemännens rationalitet genom att både hänvisa till en bristande förståelse och en bristande vilja (jfr Lundquist 1993). Det är svårt att fastställa till vilken grad genomförandet verkligen kan förklaras av en oförmåga att implementera beslut. Mot bakgrund av FEER:s tidigare roll som en viktig och nästan oundgänglig aktör så kan det tyckas naturligt att det finns ett motstånd mot att bedriva program som innebär en decentralisering. Utöver styrningsproblemet så borde det finnas fler förklaringar om *varför* det exempelvis rådde diskrepans mellan mål och handling. En närliggande fråga är varför FEER inte förstod att så var fallet. Även om man också kan tala om ett dålig koppling mellan mål och aktiviteter, så ger inte heller detta konstaterande någon djupare förståelse om *varför* det skulle råda ett teorimisslyckande (jfr Björkemarken 1995). Detta kan problematiseras genom att se genomförandet som ett institutionellt problem, vilket görs i nästa avsnitt.

Att enbart se på genomförandet ur ett top-down perspektiv innebär också en begränsning i vår förståelse för genomförandet eftersom dess fokusering på centrum (FEER) och dess strävan går miste om att se på vilket sätt aktörerna på landsbygden genom sina motiv, sina resurser, samt sina strategier gör att det både kan bli svårare eller lättare att genomföra en särskild idé (jfr Hull och Hjern 1987). Top-down perspektivet begränsar sig därför till en checklista som bara tar hänsyn till organisationens förmåga att genomföra ett beslut men som inte tar hänsyn till olikartade praktiker. Inom biståndet skulle kunskap om lokala praktiker kunna anses som särskilt viktig eftersom det ofta handlar om kapacitetsuppbyggnad, vilket förutsätter en djupare förståelse för den lokala kontexten samt de lokala aktörernas aktiva medverkan.

Bottom-up teorins problematik är näst intill den motsatta. Vi får god inblick i olikartade praktiker och hur människor agerar. Men får vi ingen djupare förståelse om *varför* de gör som de gör, eftersom det inte finns någon explicit teori som gör man får en förståelse för vad som påverkar dem (jfr Sabatier 1981).

För att förstå vad som händer inom ett biståndsprogram, vilket ofta handlar om en utsatt och sårbar miljö skulle bottom-up teorin kunna kompletteras med en teori som utgår från en sårbarhetskontext. Genom att använda en teori som exempelvis "Sustainable Livelihoods Approach" (DFID 1999) skulle kompletterande förklaringar kunna ges om varför människor agerar som de gör i och med ett programs genomförande. Teorin utgår från ett nedifrån perspektiv för att sedan se hur yttre faktorer, vilket både handlar om strukturella förändringar och externa chocker som exempelvis torka eller HIV/AIDS, inverkar på människors förutsättningar och därmed deras agerande. Teorin skulle verka kompletterande på två sätt, dels skulle den ge mer djupgående förståelse om den sårbarhetsproblematik som ofta råder i fattiga landsbygdsmiljöer, som skiljer sig från mer normala miljöer, dels skulle den synliggöra hur externa faktorer påverkar människors förutsättningar. Vi skulle därför få en djupare förståelse om *varför* aktörer interagerar på olika sätt och således *varför* implementeringsstrukturerna ser ut som de gör. Bottom-up teorin fokuserar främst på hur människor löser problem och vi får inga svar på varför de organiserar sig som de gör (se till exempel Björkemarken 1995).



Eftersom bottom-up analysen utgår från vad som händer inom implementeringsstrukturen och hur aktörer löser problem möjliggörs inte ett synliggörande av vilka andra aktörer som kanske skulle vilja ingå i ett program men som av någon anledning inte gjorde det (jfr Björkemarken 1995), vi får inte heller möjlighet att analysera varför vissa projekt inom FEER inte genomförts. Vad beträffar de inkomstgenererande projekten så konstaterar utvärderingen enbart att de inte genomförts. Eftersom mikrokreditsprojekten var icke-existerande hamnar de utanför bottom-up analysens analysenhet. Genusforskningen skulle exempelvis kunna ta i beaktande varför FEER inte iscensatt mikrokreditsprojekten (som vanligtvis vänder sig till kvinnor), eller varför människor inte naturligt organiserar sig kring dessa. Förutom att bottom-up perspektivet saknar förmåga att se vilka strukturella omvärldsfaktorer som påverkar agerandet inom implementeringsstrukturen, så har inte heller perspektivet förmågan att se vilka institutionella faktorer på en global nivå som kan ha inverkan på den lokala kontexten. Det vill säga bottom-up teorin analyserar bara människors institutionaliserade handlande inom de nationella eller lokala nätverken och har inte förmågan att se hur globala institutioner, i form av vedertagna idéer, påverkar lokala aktörers agerande i nätverken.

Genom att presentera några tankar ur ett institutionellt perspektiv vill jag komplettera implementeringsteroriernas beskrivning av genomförandet. Den nyinstitutionella teorin är inte utvärderande, de tankar jag vill föra fram innebär snarare en problematisering av hur aktörerna förhåller sig till den globala idéspridning som sker inom biståndet. Detta kan ge en kompletterande förklaring till *varför* aktörer agerar som de gör.

### ***Genomförande som institutionellt problem***

Om man ser genomförandet ur ett nyinstitutionellt perspektiv (det finns flera grenar, se till exempel Meyer och Rowan 1977) så skulle man betrakta de aktörerna inom FEER-2 som inordnade i världskulturen. Omgivningen genomsyrar organisationer på så vis att den ”representerar de glasögon genom vilka aktörerna ser världen”. Snarare än att agera rationellt utifrån vad som är effektivt för organisationen så agerar aktörerna på ett sätt som omvärlden skall uppfatta som legitimt (Blomquist 1996). Om man håller med om detta grundantagande så förändras förutsättningarna för implementeringen av ett biståndsprogram, eftersom aktörers rationella handlingsutrymme begränsas. För att få förståelse för genomförandeprocessen måste man lyfta analysen till att se den som inkorporerad i en större *biståndsprocess*. Att se genomförandet som ett institutionellt problem innebär i praktiken att vi tar hänsyn till den komplexa idéutveckling som skett inom biståndet de senaste åren. I uppsatsens första kapitel beskrevs exempelvis att förhållandet mellan de forna ”givarna och mottagarna” nu är ersatt av ett partnerskap, samt att den tidigare toppstyrda utvecklingen nu är förpassad till historien till förmån för en utveckling som skall komma underifrån. Då man läser FEER:s program ser man att de har hängt med i denna förändring.

Enligt Meyer och Rowan (1977) uppstår institutionalisering som en social process där individer omfattar en gemensam definition av den sociala verkligheten. Institutioner ses därför som oproblematiska och för givet tagna mönster (Blomquist 1996). För FEER betyder förändringen att man har ifrågasatt de etablerade handlingarna, med andra ord ifrågasatt de rådande institutionerna. Institutioners förändring kan förklaras på olika sätt och aktörerna agerar olika i dessa processer. Detta innebär att förändringsprocesser både kan leda till just förändring men också till ökad stabilitet. Eftersom institutioner är öppna för tolkningar kan det innebära att det översätts på olika sätt. Detta betyder att förändringar kan komma att bli annorlunda är de ursprungliga avsikterna (ibid).

Jag skulle vilja betrakta utvecklingen inom biståndet som väsentliga förändringar om hur bistånd bör bedrivas. Det skulle kunna beskrivas som att det är andra normer som råder idag. Det skulle också kunna beskrivas som att nya institutioner, håller på att växa fram (jfr Blomquist 1996). Genomförandet av FEER-2 kan därför ses utifrån en praktik, en större biståndsprocess där gamla och nya regler om hur biståndet skall bedrivas möts. Det vill säga det gamla hierarkiska partnerskapet skall ersättas av ett nytt mer jämlikt partnerskap och de gamla programåtgärderna där staten (FEER) tidigare var en drivande och styrande aktör nu skall lämna utrymme för en utveckling som kommer underifrån (där lokala aktörerna får utökad plats). Om man delar tron om aktörer som inlemmade i en världskultur så blir det intressant att problematisera hur FEER eller andra lokala aktörer förhåller sig till de nya rådande normerna. Snarare än att betrakta förändringarna i och med utarbetandet av programmet FEER-2 som ett sätt för organisationen att driva bistånd på ett mer effektivt sätt, skulle det kunna tolkas som en åtgärd för att vinna legitimitet. Genom att agera på ett sätt som värderas som korrekt av organisationens omgivning kan det i slutändan antas betyda bättre tillgång till resurser (jfr Blomquist 1996). Den här studien har emellertid visat att FEER har en bristande förståelse för vad kärnan (som kan sägas utgöras av det så kallade aktiva ägarskapet) egentligen innebär. Denna strategi har inte heller implementerats i praktiken. Att det råder diskrepans mellan mål och handling inom FEER skulle därför kunna ges ytterligare förklaringar genom att betrakta det som en översättningsprocess.

Kortfattat skulle man kunna förklara att FEER såg programmet FEER-2 som lyckat genom att de översatte programmet till att de fokusera på att verkställa aktiviteter, istället för att liksom konsulterna, fokusera på att främja strategin om ett aktivt ägarskap. Genom en förenklande förklaring skulle man kunna säga att FEER har översatt sina mål, som baseras på en självgenererande utvecklingsprocess, till att i praktiken fokusera på att landsbygdsbornas aktiva val, att de skall styra projektet genom betoning på att det är dom som gör offertbedömningarna.

Jag menar att det blir begränsande att betrakta genomförandet som en isolerad implementeringsprocess. För att förstå ett genomförande måste man förstå att idéerna om bistånd sprids till olika praktiker, hur idéerna tas emot beror bland annat på vilka gamla idéer, eller rådande normer som finns där (jfr Blomquist 1996). Att lyfta in översättningsbegreppet innebär ett ifrågasättande av top-down perspektivets syn på förändring som ett kausalt händelseförlopp. Översättningen tar upp den dynamik som finns i förändringsprocessen och som ser till vad som händer då gamla institutioner ersätts av nya (Blomquist 1996). I fallet FEER-2 kan översättningsbegreppet exempelvis ge en annan/vidgad förståelse om varför det rådde diskrepans mellan mål och handling vid genomförandet av FEER-2. Det kan inte enbart förstås som ett implementeringsproblem eller ett teorimisslyckande. Genom ett översättningsperspektiv så problematiseras *varför* aktörerna inom FEER agerade som de gjorde och varför inte FEER såg på genomförandet på samma sätt som de utvärderande konsulterna eller finansierarna.

Det som det institutionella perspektivet kan bidra med är att undersöka vad som händer då gamla institutioner förändras eller ersätts av nya. Detta kan således ge ytterligare svar på varför vissa idéer är lättare att implementera än andra, varför kvinnoprojekten exempelvis inte blev iscensatta, samt problematisera både vad som händer och varför vissa byar anammade demokratiska byråd fastän de ändå använde sig av de gamla. Eftersom exempelvis jämställdhet och demokratifrågor är ämnen som står högt på dagordningen i och med biståndssamarbeten så skulle det institutionella perspektivet vara mycket relevant för att förstå skeenden i en vidgad biståndsprocess.

## 6 AVSLUTNING

---

Ambitionen med denna uppsats har varit att synliggöra genomförandet i den bilaterala biståndsprocessen inom utvecklingsbiståndet. Implementeringsforskningen har en stor bredd varför denna studie har fokuserat på de två dominerande perspektiven för att försöka förklara vad som händer i och med genomförandet. Utifrån implementeringsteorin har den här studien sett tre komponenter som viktiga i syfte att förklara genomförandet av ett bilateralt biståndsprogram. Enligt top-down perspektivet kan vi förstå genomförandet FEER-2 som ett implementeringsproblem, vilket syntes i och med att det rådde diskrepans mellan mål och handling. Utifrån bottom-up perspektivet ifrågasätts det formella beslutets inverkan och vi kan dels förstå genomförandet utifrån interaktionen inom lokala nätverk, dels kan vi förstå genomförandet av ett program utifrån förhandlingsprocessen som uppstår i och med mötet mellan tillämparen och mottagaren. I och med detta möte har det visat sig att beslut både kan skapas eller omskapas, vilket ofta var fallet i implementeringen av FEER-2 där tillämparna hade stort handlingsutrymme.

För att förstå resultatet av ett biståndsprogram ger både top-down- respektive bottom-up perspektivet en bild om vad som händer under genomförandet. Perspektiven kan inte utesluta varandra eftersom de sätter strålkastarljuset på olika fenomen. Av samma anledning kan de inte heller användas fristående för att förklara vad som händer i ett biståndsprogram. Teoretiskt sett finns det ett glapp mellan de båda perspektiven. Inom biståndet, som ofta syftar till en förändring av beteenden, så möjliggör bottom-up analysen ett synliggörande av processer både inom och mellan organisationer och kan därmed också se skeenden utanför den formella organisationens kontroll. Perspektivet har exempelvis möjlighet att upptäcka vilka maktförhållanden som råder i olika partnerrelationer, vilket kan ha stor inverkan på hur genomförandet fortskrider. Informella relationer och strukturer har generellt sett visat sig ha större inverkan på hur resurser används i landsbygdskontexten, än programmet FEER-2:s åtgärder. Eftersom bottom-up analysen fokuserar på *hur* människor agerar och inte utgår från en explicit teori om vad det är som påverkar aktörernas handlande, får vi emellertid ingen djupare inblick i *varför* de agerar som de gör. Top-down analysen är intressant i ett biståndssammanhang eftersom den analyserar hur och om en organisation hanterar att verkställa fattade beslut. Här kan vi å andra sidan inte se vad som händer då beslutet implementeras i olikartade praktiker, där interaktionen mellan lokala aktörer, såväl som mötet med tillämparen kan påverka utfallet.

Implementeringsteorierna har på olika sätt kunnat lyfta fram *vad* som sker och *hur* aktörer agerar. Poängen med att lyfta in ett institutionellt perspektiv var att få ytterligare svar än vad implementeringsteorierna kunde ge om *varför* aktörerna inom implementeringsprocessen agerar som de gör. I och med att top-down perspektivet har en rationalistisk syn på agerande så ger inte perspektivet någon förståelse för aktörers agerande, bottom-up teorin begränsade sig till att se hur aktörer påverkar varandra på grund av omständigheter i den lokala sfären. Genom att betrakta genomförandeprocessen som inordnad i en större *biståndsprocess* har jag velat lyfta fram att misslyckandet av FEER-2 inte enbart kan förklaras som ett styrningsproblem eller som ett resultat av motstridiga intressen mellan olika aktörer. Teorimisslyckande eller styrningsproblem och den bristande kausaliteten kan också förklaras som en översättningsprocess av rådande normer. Biståndet präglas starkt av förändrade normer om hur biståndet skall se ut, hur samarbetsformerna skall utformas, hur organisationen skall vara strukturerad eller hur kontrollen skall bedrivas. Genom att skaffa sig kunskap om

hur dessa globala normer ser ut, hur de förändras och hur aktörer översätter dessa i den lokala praktiken fördjupas vår bild av aktörers agerande och därmed genomförandet.

Studiens övergripande syfte var, att genom att lyfta fram genomförandeprocessen, få större förståelse för ett biståndsresultat i sig. Mot bakgrund av biståndets utveckling och den ökade insikten om processens betydelse för det slutgiltiga resultatet så fyller implementeringsanalysen en viktig funktion i och med ett synliggörande av genomförandet. Inom det svenska biståndet betraktar man ägarskapet som en av de centrala faktorerna för att uppnå ett bra resultat (Sida 2003b). Genom implementeringsanalysen har den här studien kunnat lyfta fram flera aspekter som pekar på svagheter i ägarskapet. Framförallt genom att synliggöra den institutionaliserade bilden som byborna hade av sig själva som biståndsmottagare, vilket försvagar deras ägarskap. Ett annat exempel är hur organisationen FEER:s ägarskap kan ses som försvagat i och med brister i organisationen, deras återkommande misslyckanden av utvärderingar, samt givarnas separata krav. Till skillnad från traditionella utvärderingar fokusering på resultat, så öppnar implementeringsanalysen upp för en förståelse om vad dynamiken inom implementeringsprocessen kan få för konsekvenser för resultatet. Detta gör att vi, förutom inblicken i nivån av ägarskap, får en möjlighet att se vilka oplanerade faktorer eller aktörer i och med processen, som bidrar till det slutgiltiga utfallet.

Härav har det visat sig att i syfte att förstå genomförandet av ett biståndsprogram så går det inte att se implementeringen som en separat process, utan den är avhängig de andra delarna i policyprocessen. I och med att tillämparna inte helt går att styra, vare sig man vill det eller inte, så innebär implementeringsprocessen en fortsatt beslutsprocess där nya aktioner utförs, vilket innebär att beslut kan ändras eller utvecklas (jfr Sannerstedt 1997). Eftersom programmet FEER-2 är ett långsiktigt program har denna studie visat att även utvärderingar kan innebära en viktig del av implementeringsprocessen. I fallet FEER-2 innebar utvärderingarna en kontrollerande funktion. I och med att gräsrotsbyråkraten inte utvärderade på ett sätt som gick i enlighet med målen om kapacitetsuppbyggnad och ett starkt ägarskap, kunde de lokala aktörernas passivisering inte överbryggas. Utvärderingar kan därför ses som en viktig komponent i den generella genomförandeprocessen och därmed även slutresultatet.

### ***Tankar om vidare forskning***

Enligt nyinstitutionalisterna anammar stater idéer som är legitima hos den rådande världskulturen. Men eftersom världskulturen innehåller många dominerande modeller så betyder det att aktörer tar till sig principer som kan råka i konflikt (Meyer et al. 1997). Organisationer präglas ofta av motstridiga krav. Bengt Jacobsson (1994) beskriver sjukvårdens institutionella system, som han menar genomsyras av två starka institutionella regelsystem, det medicinska och det ekonomiska. På ett liknande sätt skulle man kunna betrakta biståndet, som dels har krav på om ett *stärkande av de lokala aktörerna*, dels på *redovisning av utnyttjade resurser*. Det vill säga biståndets huvudsyfte är att det skall bli överflödigt (Sida 1997) genom att människor får kapacitet att driva sin egen utveckling, känna ansvar och ägarskap över denna process (*kommer underifrån*). Samtidigt finns det en idé som kan betraktas som lika viktig och det är kravet på att de som står för finansieringen av denna process, det vill säga biståndsgivarna, skall kunna redovisa på vilket sätt pengarna bidrar till detta (*kontroll ovanifrån*). Vidare forskning inom biståndet skulle kunna undersöka hur aktörer agerar för att möta dessa ibland motstridiga krav. På vilket sätt kan utvärderingar och andra kontrollmekanismer inom biståndet anpassas så att de inte hindrar eller bromsar en strävan om en utveckling där de mottagande organisationerna besitter ett starkt ägarskap?

Att skriva denna uppsats har givit mig flera insikter om språk och kommunikation. Jag har haft många intressanta diskussioner då jag fastnat i översättningssvårigheter av uttryck som exempelvis det franska "maitrise d'ouvrage" (aktivt ägarskap), eller det engelska uttrycket "empowerment" (självbestämmande makt). För att få klarhet har jag rådgjort med flera personer på Sida med ansvar för metod eller språkfrågor, för vilka uttrycken inte heller är någon självklarhet. Biståndet är fullt av komplicerade uttryck. Den här uppsatsen har snuddat vid vad som händer då vissa av uttrycken översätts till en rådande praktik. Vidare forskning skulle närmare kunna undersöka utvecklingen av språkbruket, för att vidare analysera hur det förstås av olika aktörer i skilda miljöer, till hur de slutligen implementeras. Och vad händer med de aktörer som har sitt gamla språkbruk kvar, får de fortsatt förtroende från omgivningen och hur påverkas deras agerande? Utöver språket, så kan sättet man organiserar sig på ge legitimitet (se nyinstitutionell teori). I den här studien så har vi exempelvis sett en utveckling av demokratiska byrå ut på landsbygden. Samtidigt menade konsulterna som utförde utvärderingen att den gamla, traditionella strukturen ibland finns kvar. Ett intressant forskningsområde för biståndet vore att närmare undersöka spridningen av idéer som rör organisationsutveckling. Ämnet är intressant eftersom det finns en generell strävan inom biståndet att inte låsa sig vid kunskapsöverföring, utan snarare ägna sig åt kunskapsutveckling. Gäller detta även inom domänen för organisationsutveckling, hur bedriver exempelvis Sida detta arbete och vad sker i praktiken?

## 7 REFERENSER

---

- Alvesson, M. & Deetz, S. (2000) *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur
- Alvesson, M. & Köping, A-S. (1997) *Med känslan som ledstjärna. En studie av reklamarbete och reklambyråer*. Lund: Studentlitteratur
- Alvesson, M & Sköldberg, K (1994) *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur
- Barett, S och Fudge, C (1981) *Policy and Action: Essays on the implementation of public policy*. London: Methuen
- Björkemarken, M. (1995) *Implementeringsanalys som komplement vid utvärdering – en fråga om perspektiv och förklaring*. Göteborg: Sociologiska institutionen
- Blomquist, C (1996) *I marknadens namn – mångtydiga reformer I svenska kommuner*. Stockholm: Nerenius & Santénius
- CAC (2001) *Cellule d'Appui – Conseil au FEER*.
- Crawford, P., Perryman, J. & Petocz, P. (2004) "Synthetic Indices: A Method for Evaluating Aid Project Effectiveness", *Evaluation*, vol 10(2): 175-192. Sage publications & The Tavistock Institute.
- Danemark, B., Ekström, M., Jakobsen, L. & Karlsson, J-C. (1997) *Att förklara samhället*. Lund: Studentlitteratur
- FEER (2002a) *Programme d'activités 2002 du FEER-2*
- FEER (2002b) *Reflexion autour du positionnement du FEER dans le paysage institutionelle actuel du développement rural*
- FEER (2002c) *Termes de Reference pour la conduite d'une evaluation de la phase biennale du programme FEER-2*
- Gilje, N & Grimen, H (1992) *Samhällsvetenskapens förutsättningar*. (Översättning Andersson, S.) Göteborg: Daidalos AB
- Hill, M. (1993) *The Policyprocess, A reader*. Harvester, Wheatsheaf
- Hjern, B. & Porter, D. O. (1981) *Implementation structures: a new unit of administrative analysis*, *Organization Studies*, 2, pp 211-227, ur Hill M. 1997 (red.)1993 *The Policyprocess, A reader*. Harvester, Wheatsheaf
- Hoogwood B.W & Gunn L.A. (1984) "Why perfect implementation is unattainable" *Policy Analysis for the Real World*, oxford:Oxford University Press, ur Hill M. (red.)1993 *The Policyprocess, A reader*. Harvester, Wheatsheaf
- Holme, I. M och Solvang, B. K (1997) *Forskningsmetodik om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur
- Hull C. J & Hjern, B (1987) *Helping small firms to grow: an implementation approach*. New York: Croom Helm
- Hudson, B "Michael Lipsky and street level bureaucracy: a neglected perspective" in Barton (ed) *disability and Dependency* (1989) London: Falmer Press, ur Hill, M. (red.)1993 *The Policyprocess, A reader*. Harvester, Wheatsheaf
- Jacobsson, B (1994) *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*, Stockholm: Nerenius & Santénius
- Kwan, P., Langley, P. & Coulibaly, M (2003) *Evaluation du programme FEER-2 (2001-2002)*. Sida, DDC, BUCO och schweiziska ambassaden i Burkina Faso.

- Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation
- Lundgren, A & Snehotka, I (1998) "Ekonomisk organisation som nätverk" i Czarniawska, B (red). *Organisationsteori på svenska*. Liber Ekonomi.
- Lundquist, L (1987) *Implementation Steering. An actor –Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, L (1993) *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur
- Meyer, J. W. och Rowan, B (1977) Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, Volym 83, sid. 340-363
- Norstedts stora engelsk-svenska ordbok (2000), (3:e upplagan) Stockholm: Norstedts förlag AB
- Ovessen, J. (2000) *Potenitella naturresurser i Västafrika: FEER-Burkina Faso. Kompletterande skrivbordsstudie*. Uppsala universitet, Kulturanthropologiska institutionen
- Premfors, R. (1986) "Utvärderingar av offentliga beslutprocesser" i Palmlund, I.(red) *Utvärdering av offentlig verksamhet: Den offentliga förvaltningens roll i samhället*, Stockholm: Liber förlag
- Premfors, R. (1989) *Policyanalys*. Lund: Studentlitteratur
- Pressman J. L och Wildavsky A. (1973) *Implementation*. Berkeley: University of California Press
- Rothstein, B. (1994) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. SNS förlag.
- Sabatier, P. A. (1986) "Top-down and bottom up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis", *Journal of public policy*, 6, ur Hill M. (red.)1993 *The Policyprocess, A reader*. Harvester, Wheatsheaf
- Sannerstedt, A (1997) "Implementering, hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Rothstein, B (red.) (1997 2:a upplagan) *Politik som organisation, förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS förlag.
- Sida (1997a) *Development Cooperation in the 21:st Century*. Stockholm: Sida
- Sida (1997b) *Sida looks forward. Sida's programme for global development*. Stockholm: Sida
- Sida (1997c) *Studies in Evaluation 97/01, Using the Evaluation Tool*, Stockholm: Sida
- Sida (2000) *Bedömningspromemoria, FEER, Burkina Faso*. Stockholm: Sida (NATUR)
- Sida (2002a), *Observations sur le Rapport d'Activités du FEER-2 du second semestre 2001*
- Sida (2002b) *Studies in Evaluation 02/01, Aid, Incentives, and Sustainability*, Stockholm: Sida
- Sida (2003a) *Burkina Faso, Extended Semi-annual Report, 1 April 2001 – 31 July 2002*. Stockholm: Sida
- Sida (2003b), *Sida at Work, a guide to Principles, Procedures, and Working Methods*. Stockholm: Sida
- Sida (2003c), *Sida at Work, a manual on contribution management*, Stockholm: Sida
- Sida (2004), *Perspektiv på fattigdom*. Stockholm: Sida
- Vedung, E (1998, 2:a upplagan) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur

### **Internetkällor**

FAO (2001) <http://www.fao.org/giews/french/basedocs/bkf/bkftoc1f.htm>

DFID (1999), "Sustainable livelihoods guidance sheets: Introduction"  
[http://www.livelihoods.org/info/guidance\\_sheets\\_pdfs/section1.pdf](http://www.livelihoods.org/info/guidance_sheets_pdfs/section1.pdf)

UNDP (2005), *Human Development Indicators* (2005), <http://www.undp.org>



## BILAGA

### ***Muntliga källor vid utvärderingen av FEER-2 (23/1-24/2 2003)***

#### ***FEER***

- Styrelseordföranden: Dera Karima
- Verksamhetschefen: Rabassia Samtouma
- Chefen för programaktiviteterna: Adama Compaore
- Ledningen för enheten för ekonomi och administration
- Informationsenheten
- Enheten för uppföljning och utvärdering
- Enheten för uppföljning och handledning av aktiviteterna
- Ekonomiavdelningen
- Personalansvarig
- Rådgivande enheten (Cellule d'appui de Conseil, CAC) : Chefen André Adjepoua, samt Jean-Paul Rouamba

#### ***FEERs ekonomiska samarbetspartners***

- Sida, Lennart Karlsson
- Bureau de coopération de l'ambassade de Suisse: Jean-Robert Moret, Chef de bureau et Pascal Rouamba, Chargé de Programme de Développement Rural
- La Coopération Technique Belge, Michel Taymans, Représentant résident au Burkina Faso
- L'Ambassade de Belgique, Samba Biba

#### ***Ministerier***

- Le Ministère de l'Agriculture de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques: Ibrahima Kabore, Secrétaire Général
- Le Ministère de l'Agriculture de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques: Jean Martin Kambire, Secrétaire permanente de la coordination de politique sectorielle agricoles
- Le Ministère de l'Agriculture de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques, Direction Général de l'hydraulique agricole: Ambroise Ouedraogo, Directeur Général
- Le Ministère d'économie et financement: Songré Etienne Yameogo, Directeur Général
- Commission Nationale de la Décentralisation: Baba Blaise A. Sawadogo, Administrateur Civil
- Le Ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation : Victorien Bonou, Directeur Général de la Décentralisation et Marie Therese Ouedraogo, Directrice des Affaires foncières et du patrimoine des collectivités décentralisés

#### ***Andra organisationer***

- ADELE i Fada: Amadou Longo
- Antoine Sawadogo, ex Président de la Commission Nationale de la Décentralisation
- APIPAC, Association des Professionnels de l'irrigation Privée et des Activités Connexes du Burkina Faso, Vincent Nana
- APRG, Association pour la Promotion Rurale de Gourma: Dima Salam
- ARC, Appui Recherche-action Conseils: Vincent Kabore
- ATTR, Association d'appui technique en travaux ruraux, Ouahigouya : Passeba Kabre
- Blico-études, Fada: Beleko Pierre Kabore
- DDC, Direction du Développement et de la Coopération DDC, Programme Alphabétisation/Formation: Koumba Boly/Barry, Coordinatrice
- Différents Prestataires de service de Gnagna
- Faso Baara: Seydou Kabore, Directeur Général
- FENOP: Joseph Dagano, Président
- ICODEV Initiatives Communautaires pour le développement, Bogandé: Adama Teumani, Coordinateur et l'équipe
- Jacques Yadhgo, Chef de zone d'animation technique de Mani, Gnagna
- PNGT : Jean-Paul Sawadogo, Directeur Général

- PNGT, Coordination provinciale du Gnagna
- UNICEF, United Nations Children's Fund : Lancina Tamboura
- Voisins Mondiaux, Bogandé: Charles Tankoano, Coordinateur et l'équipe

**Byar:**

- Baguimparé, Bambilare, Bandingué, Boudieri, Faouguin, Mopienga, Mordieni, Wobzougou, Yahoua, samt Yarga

**Organisationsförkortningar**

- ADELE, Programme d'Appui au Développement Local à l'Est du Burkina
- APRG, Association pour la Promotion Rurale de Gourma
- CAC, Cellule d'appui de Conseil
- DDC, Direction du Développement et de la Coopération de la coopération suisse
- DFID, Department for International Development
- FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations
- FEER, Fond de l'Eau et de l'Équipement Rural ( Fonden för landsbygdens vatten och utrustning)
- Sida, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
- UNDP, United Nations Development program
- VM, Voisins Mondiaux