

# Metoder för kapacitetsutveckling

En rapport för Sidas projektgrupp  
”Kapacitetsutveckling som en strategisk fråga”

Februari 2002

Lage Bergström  
Utbildning & Video



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT  
COOPERATION AGENCY

Methods Development Unit



## Förord

Föreliggande studie är ett försök att analysera och redovisa Sidas praxis när det gäller val av metoder för kapacitetsutveckling. Studien utgår från den nya policy för kapacitetsutveckling som fastställdes i februari 2001. I samband med förarbetena till den nya policyn stod det klart att Sida saknar ett gemensamt språk vad gäller kapacitetsutveckling. Policyn redovisar därför ett synsätt på lärande och preciserar de centrala begreppen.

I den här studien är ambitionen att analysera och redovisa Sidas praxis när det gäller val av metoder för kapacitetsutveckling. Ord som genomförandekonsulter, kompetensutveckling, institutionssamarbete, twinning, nätverk, etc, är vanliga i bedömnings-PM och på möten, men vad som menas kan variera väsentligt. I rapporten redovisas ett försök att kategorisera och tydligare definiera de här olika metodansatserna, med syftet att öka möjligheterna att lära av varandra inom verket, över enhets- och avdelningsgränser.

Studien har genomförts av Lage Bergström, Utbildning & Video, på uppdrag av projekt-gruppen "Kapacitetsutveckling som en strategisk fråga".

Rapporten är nr 10 i den serie rapporter om kapacitetsutveckling, som ges ut av Metodenheten.

Stockholm, februari 2002



Ingemar Gustafsson

Chef för Metodenheten



# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>1</b>
<b>Introduktion .....</b>	<b>4</b>
<b>Målnivåer enligt policyn för kapacitetsutveckling .....</b>	<b>4</b>
<b>Kapacitetsutveckling genom "dialogen" .....</b>	<b>5</b>
Inre drivkraft och yttre tryck .....	5
Öka medvetenheten om vikten av organisatoriskt lärande .....	6
Rådgivande grupper till stöd för Sidas analys.....	7
Dialog med svenska samarbetsparter .....	7
Ökade kompetenskrav på Sidas handläggare för att klara dialogrollen .....	8
<b>När ska svensk/internationell kompetens engageras i insatser för kapacitetsutveckling? .....</b>	<b>9</b>
<b>Ett försök till kategorisering av ansatser/metoder .....</b>	<b>10</b>
A. Utbildning: Kurser, studieresor och övrig utbildning .....	10
B. Twinning: Äkta och oäkta .....	11
C. Internationell expertis för medverkan i genomförandet: Genomförandekonsulter, "technical advisers", högnivårådgivare resp "konsultmix" .....	14
D. Stöd till nätverk .....	16
E. Nationella/regionala utvecklingsfonder .....	17
<b>Reflektioner och slutsatser .....</b>	<b>18</b>
En omfattande "förtroenhetskunskap", men... ..	18
Kategorierna kan inte kopplas till målnivå .....	19
"Omvärldsanalys" nödvändig oavsett målnivå .....	19
Ramar och villkor sätter gränser för vad som är möjligt .....	20

## Förkortningar

ADEA	Association for the Development of Education in Africa
IUCN	World Conservation Union
KAP	KontraktsAnställd Personal
KTS	Kontraktsfinansierat Tekniskt Samarbete
LFA	Logical Framework Approach
LVRLAC	Lake Victoria Region Local Authorities Cooperation
NGO	Non-Governmental Organisation
PAG	Permanent Advisory Group
PER	Public Expenditure Review
PMU	Project Management Unit
PRS	Poverty Reduction Strategy
SALA IDA	Swedish Association of Local Authorities – International Development Agency
SLU	Sveriges Lantbruksuniversitet
TA	Technical Assistance
UBC	Union of Baltic Cities

Dessutom används Sidas interna förkortningar för avdelningar och enheter (SAREC, NATUR, DESA, etc) utan förklaringar i texten.

## Sammanfattning

“Vår främsta metod är kapacitets- och institutionsutveckling”, slog Sida fast i sin programförklaring 1995. Detta ställningstagande har ytterligare betonats i den nya policy för kapacitetsutveckling som fastställdes i februari 2001. Policyn ger en grund för en förbättrad analys av insatserna genom att den ger prioriteringar och redovisar en kunskapssyn, samt preciserar begrepp och målnivåer för kapacitetsutveckling.

Den föreliggande studien är ett försök att – med utgångspunkt från policyn – *analysera och redovisa Sidas praxis när det gäller val av metoder för kapacitetsutveckling*. Ett tydligt problem är bristen på ett gemensamt språk över enhets- och avdelningsgränserna. Ord som genomförandekonsulter, kompetensutveckling, institutionssamarbete, twinning, nätverk, etc, är vanliga i bedömnings-PM och på möten, men vad som menas kan variera väsentligt.

Studien bygger på en begränsad serie ”intervjumöten” med handläggare på olika avdelningar under sommaren 2001, samt på läsning av ett antal bedömnings-PM och andra dokument.

Studien visar att *en inte oväsentlig del av den kapacitetsutveckling som sker, genomförs av Sida själv i rollen som ”dialogpartner”*. De aktiva kompetensutvecklarna är den egna personalen – i Stockholm och på ambassaderna – med stöd av medverkande närkonsulter.

Den löpande dialogen handlar både om att understödja utvecklingsambitionerna hos samarbetsparterna och att ställa krav i linje med gjorda överenskommelser. Det gäller att hitta *en balans mellan att stimulera inre drivkraft och att utöva yttre tryck*. Rapporten redovisar ett antal sådana exempel, som bl a visar att den kapacitetsutveckling som Sida själv bidrar till i dialogpartnerrollen, kan avse alla målnivåerna – individ, organisation och institution. Ett intryck är att *en förskjutning har skett på senare år så att det nu i ökande grad handlar om påverkan på organisations- och institutionsnivå*. Därmed ökar också kompetenskraven, och en slutsats är att det behövs ökade insatser för att stödja Sidas handläggare att klara de här ökade kraven.

Stort utrymme i rapporten ägnas ett försök att *kategorisera de metodansatser som används av Sida i de fall man beslutar att svenska/internationella resurser behöver engageras i en viss insats*. Tabellen här nedanför sammanfattar de fem huvudkategorierna A–E.

<b>A</b>	<p><b>Utbildning: Kurser, studieresor och övrig utbildning</b></p> <p>Utbildning är en metod som vanligtvis ingår i alla de andra kategorierna här nedanför. Men utbildning kan i sig också vara den metod som valts för en viss insats.</p>
<b>B</b>	<p><b>Twinning: Äkta och oäkta</b></p> <p>“Twinning”<sup>1</sup> innebär att man parar ihop en organisation i u-land med dess systerorganisation i Sverige eller ett annat ”utvecklat” land. Systrarna arbetar tillsammans genom en kombination av personalutbyte, utbildning, utrustningsstöd, långtidsplacering av experter och tillförsel av expertis i form av korttidsanställda konsulter, för att stärka och bygga upp mottagarorganisationen. Twinning har visat sig framgångsrik särskilt för att bygga upp professionell kapacitet inom en organisation antingen för att skapa en grund för nödvändiga förutsättningar för organisationsförändringar av olika slag, eller i samband med ett pågående förändringsarbete. Men twinning-arrangemangen tycks fungera mindre bra när det gäller konkreta åtgärder för management-utveckling eller administrativa/organisatoriska förändringar.</p>
<b>C</b>	<p><b>Internationell expertis för medverkan i genomförandet: Genomförandekonsulter, “technical advisers”, högnivårådgivare resp “konsultmix”</b></p> <p>Till vardags talas det ofta om “genomförandekonsulter” på Sida. Men termen är nästan alltid missvisande, eftersom expertis utifrån i första hand används för rådgivande/stödande arbetsuppgifter. Det finns ändå enstaka exempel på projekt där genomförandet i sin helhet sköts av ett svenskt företag/organisation som alltså tar på sig en slags totalentreprenad. Användning av “technical advisers” var vanligt i svenskt bistånd fram till början av 90-talet. Nu förekommer de mera sällan och vanligen i roller som <i>högnivårådgivare</i>, ofta framgångsrikt. Inom folkrörelsebiståndet används fortfarande metoden med “technical advisers”, under rubriker som “utsända”, “volontärer” eller “experter”. “Konsultmix”-formen är det som blivit vanligt i det landprogrammerade biståndet – i stället för det gamla systemet med “technical advisers”. Den avgörande skillnaden är att det är ett konsultföretag som ges uppdraget att åstadkomma något i enlighet med en uppdragsbeskrivning (inte bara att tillhandahålla någon/några experter). Företaget anpassar då den konsultmix som det anser behövs för att klara uppdraget, vanligen en blandning mellan ett antal “korttidare” (som ibland återkommer med viss regelbundenhet) och ibland en eller flera “långtidare”.</p>
<b>D</b>	<p><b>Stöd till nätverk</b></p> <p>Nätverksbegreppet är otydligt, men det finns intressanta erfarenheter av att nätverksansatser kan vara framgångsrika särskilt vid påverkan av ett organisationssystem – främst genom möjligheterna att skapa en ram/mötesplats för erfarenhetslärande. Därigenom har stöd till nätverk visat sig ha fördelar för att mobilisera samarbetsorganisationernas egen kapacitet och bygga vidare på den.</p>
<b>E</b>	<p><b>Nationella/regionala utvecklingsfonder</b></p> <p>Nationella/regionala utvecklingsfonder är en väg i strävan att beslut om inriktning och uppläggning av insatserna läggs så nära behov och tillämpning som möjligt, både tidsmässigt och geografiskt. Fonder kan ge möjlighet att bygga in mekanismer som innebär att samarbetslandet i ökande grad får inflytande över fördelningen av tillgängliga biståndsresurser.</p>

En huvudfråga för studien har varit om de olika metoderna (A–E) kan relateras till de målnivåer som beskrivs i policyn: individ – organisationsenhet – organisation – organisationssystem – institutionellt ramverk. Tyvärr har detta inte visat sig vara möjligt på något tydligt sätt.

En annan slutsats är att de metoder som Sida använder sig av i dag är främst inriktade på de ”lägre” målnivåerna, alltså individ- och organisationsnivå. När det gäller påverkan av organisationssystem och institutionella ramverk är de konkreta erfarenheterna färre.

<sup>1</sup> Jämför med ”institutionssamarbete” som ursprungligen var liktydigt med “twinning” av centrala statliga myndigheter, men som på senare år satts som rubrik för många andra Sida-insatser av olika slag. Idag verkar det därför omöjligt att kunna avgränsa termen ”institutionssamarbete” på ett sätt som gör den praktiskt användbar för att jämföra erfarenheter.



En ytterligare slutsats av studien är att *Sida inte i så stor utsträckning deltar i överväganden för att identifiera lämpliga arbetssätt för att åstadkomma lärande i insatserna. Sida är framför allt aktiv för att definiera villkor och sätta upp ramar för medverkande aktörer. Sedan är det dessa aktörer som själva får utveckla fungerande arbetssätt inom de angivna och överenskomna ramarna. Detta innebär att en avgörande utmaning för Sida är att sätta ramarna så att de ger rimliga förutsättningar för medverkande aktörer att lyckas.* T ex är det inte realistiskt att mäkla ihop ett twinning-arrangemang om målet handlar om att förändra det organisationssystem som den utvalda u-landsorganisationen är en del av. Sådana ramar bestäms både av principiella ställningstaganden – baserade på t ex kunskapssyn och rättighetsperspektiv – och av administrativa/ekonomiska regelverk (t ex upphandlingsregler och former för ekonomisk uppföljning).

En central fråga är hur Sida hanterar den makt det innebär att vara finansiär. Finansiären har legitim rätt – och ett ansvar – att sätta villkor för hur biståndsmedlen får användas, baserat på Sveriges övergripande mål om fattigdomsreducering. Men hur man väljer att definiera de här villkoren sätter i sin tur gränser för vad slags lärande som kan komma till stånd. Det gäller t ex de villkor som sätts upp för hur avtalade medel kan disponeras, och av vem.

I twinning-arrangemang är t ex normalförfarandet att pengarna överförs till den svenska organisationen som ansvarar för budget och ekonomisk redovisning. Vilken skillnad (för organisatoriskt lärande, för ”ägarskapet”, för möjligheterna till ekonomisk kontroll, etc) skulle det bli om budgeterade medel i stället överfördes till u-landssystemen?

# Introduktion

”Vår främsta metod är kapacitets- och institutionsutveckling”, slår Sida fast i sin programförklaring<sup>2</sup>. Detta ställningstagande har ytterligare betonats i den nya policy<sup>3</sup> för kapacitetsutveckling som fastställdes i februari 2001. Policyn ger en grund för en förbättrad analys av insatserna genom att den ger prioriteringar och redovisar en kunskapssyn, samt preciserar begrepp och målnivåer för kapacitetsutveckling. Men i kopplingen mellan målnivåer och metoder finns ännu ingen tydlig sammanställning av Sidas erfarenheter eller av det tänkande och de överväganden som görs i valet av metod.

Vad slags metoder för kapacitetsutveckling används av Sida idag? Är det möjligt att klassificera olika metoder i relation till de målnivåer som beskrivs i policyn?

Det är huvudfrågorna för den föreliggande studien. Studien är ett försök att analysera och redovisa Sidas praxis när det gäller val av metod för kapacitetsutveckling. Ett tydligt problem är bristen på ett gemensamt språk över enhets- och avdelningsgränserna. Ord som genomförandekonsulter, kompetensutveckling, institutionssamarbete, twinning, nätverk, etc, är vanliga i bedömnings-PM och på möten, men vad som menas kan variera väsentligt. Stort utrymme i den föreliggande rapporten ägnas därför till en kategorisering av de metoder för kapacitetsutveckling som används idag.

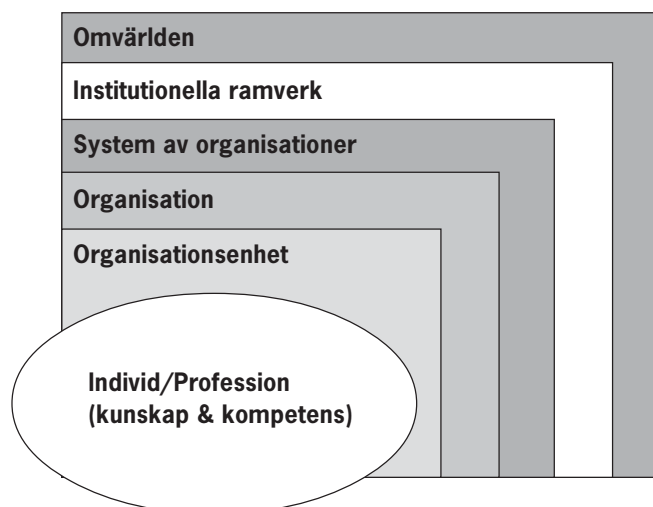
Studien bygger på en begränsad serie ”intervjumöten” med handläggare från INEC, DESO, NATUR och SAREC under sommaren 2001, samt på läsning av ett antal bedömnings-PM och andra dokument. Ett rapportutkast utarbetades i september och har under hösten diskuterats internt på Sida. Diskussionerna har resulterat i omarbetningar och förtydliganden i den nu föreliggande rapporten.

## Målnivåer enligt policyn för kapacitetsutveckling

Bilden här bredvid är en sammanfattning av tänkandet i Sidapolicyn för kapacitetsutveckling, vad gäller målnivåer.

I en viss given omvärldsmiljö finns kapacitet hos:

- individer,
- organisationsenheter,
- organisationer,
- system av organisationer, och
- institutionella ramverk.



<sup>2</sup> ”Sida vid Sida”, Sida, 1995.

<sup>3</sup> ”Sida's Policy for Capacity Development”, Sida, 2001.

Allt hänger i och för sig ihop, men beroende på problemanalys och ambitioner så kan Sida välja att stödja kapacitetsutveckling på en eller flera av de här nivåerna.

I policyn finns definitioner för de olika begreppen. Idén är att den här begreppsstrukturen också ska ge en tankemodell för att analysera och jämföra olika insatser/projekt. Den ska ge ett språk för att utbyta erfarenheter och visa på hur slutsatser från ett område kan tillämpas på ett annat.

I den följande texten förutsätts att policyn med dess begrepp/definitioner och ställningstaganden är känd för läsaren.

## Kapacitetsutveckling genom "dialogen"

En inte oväsentlig del av den kapacitetsutveckling som sker inom ramen för det svenska utvecklingssamarbetet genomförs av Sida själv i rollen som "dialogpartner". De aktiva kompetensutvecklarna är den egna personalen – i Stockholm och på ambassaderna – med stöd av medverkande närkonsulter. Flera principfrågor kring detta lyftes fram vid intervjumötena i juni.

### Inre drivkraft och yttre tryck

Den löpande dialogen handlar både om att understödja utvecklingsambitionerna hos samarbetsparterna och att ställa krav i linje med gjorda överenskommelser. Det gäller att hitta en balans mellan att stimulera inre drivkraft och att utöva yttre tryck. Några exempel:

- *Mekong-kommissionen* hade under flera år institutionella och organisatoriska problem i och med att spelreglerna inte var fastslagna och överenskomna. I dialogen med kommissionen och med de representerade länderna var det därför nödvändigt att använda yttre tryck för att tvinga fram de nödvändiga stegen på väg mot en fungerande organisation. De konkreta åtgärderna genomfördes av kommissionen själv med inhyrda konsulter som "facilitatorer".
- *Behov av ett "indian-universitet" i Latinamerika*. Forskare med anknytning till ursprungsbefolkningarna i Latinamerika har hittills haft svårt att få stöd för sin forskning. Sett ur varje enskilt lands perspektiv har det inte funnits möjlighet att skapa kreativa forskningsmiljöer för deras frågeställningar. Men om man lyfter blicken till hela det andinska området blir förutsättningarna annorlunda. Med utgångspunkt från ett sådant vidgat perspektiv prövar nu SAREC att bidra till ett center för "indianforskning" i anslutning till ett universitet i Bolivia. En viktig uppgift i beredningsfasen är att medverka till att tydliggöra de forsknings- och samordningsbehov som finns – och skapa tillfällen för olika intressegrupper att mötas och komma till tals – med syfte att forskningsansvariga i länderna inser och understöder arbetet.
- *Givarsamordning i samarbetet med undervisningsministeriet i Moçambique*. Inom sektorn har flera viktiga steg tagits för att utveckla en strategisk plan och knyta den till landets överordnade program för fattigdomsbekämpning. Givarna inom sektorn har nu pratat sig samman om det man anser vara nödvändiga institutionella/organisatoriska åtgärder för att kunna förverkliga åtagandena. Med detta förslag till handlingsplan som grund förs nu samtal med ministeriets ledning för att hitta fram till åtgärder som kan drivas av ministeriet med givargruppens stöd.

- *Initiativ till en Public Expenditure Review (PER) i Nicaragua angående resursallokering i de sociala sektorerna.* I samband med den pågående PRS-processen i Nicaragua finns ambitioner att styra givarnas finansiering till prioriterade områden inom de sociala sektorerna. I diskussionerna blev det tydligt att det inte fanns något tillförlitligt beslutsunderlag som beskrev hur de verkliga resursallokeringarna ser ut idag. Sida tog då initiativ till en särskild PER för att få en gemensam grund för en fortsatt realistisk dialog och prioriteringsdiskussion.
- *Påverkan genom olika typer av "missions" – appraisals, feasibility studies, monitoring, osv.* Uppdragsbeskrivningarna för sådana "missions" innehåller ofta frågor om en insats rymms inom – och stämmer överens med – Sidas policies och strategier. Därmed skapas underlag för en dialog för kompetensutveckling, både inom "missionens" ram och i de uppföljande möten som Sida har med samarbetsländernas representanter.
- *Påtryckningar inom ramen för internationella organisationer.* Sida samverkar med FN-organen och andra internationella organisationer, både som medfinansierare i olika projekt/program och som dialogpartner i utveckling av policies och strategier. Att i de sammanhangen kunna förmedla de erfarenheter och synsätt som utvecklats inom ramen för det svenska biståndet är angeläget, och får i sin tur betydelse i FN-organisationens fortsatta kontakter med samarbetspartner i berörda länder.

## Öka medvetenheten om vikten av organisatoriskt lärande

Både hos givarna och hos beslutsfattare i samarbetsländerna finns det en tendens att överskatta insatser som innebär verksamhetsförbättringar på kort sikt (t ex produktionsökning i jordbruket eller investeringar i vägbyggen), snarare än långsiktigt uthålligt förändringsarbete. Samtidigt håller det på att växa fram en insikt internationellt om nödvändigheten att relativt sett öka insatserna för kapacitetsutveckling för att investeringsprojekten ska bli meningsfulla, särskilt på organisations- och institutionsnivå. I just denna fråga kan därför svenska insatser i "dialogen" få stor betydelse. Här några exempel.

- *Påverka samarbetslandet att bygga kapacitet för egna sektoranalyser.* Som underlag för att besluta om insatser behövs normalt en analys av tillståndet i sektorn. Kanske har samarbetslandet en sådan analys utarbetad. Men normalt är det inte så, utan givarnas behov av beslutsunderlag tillgodoses i första hand genom inflygande korttidskonsulter som sammanställer tillgängliga data i en rapport. Det arbetssättet har sina brister och det är därför angeläget att stötta länderna att bygga upp egen kapacitet att göra sådana sektoranalyser.

I Moçambique har de nordiska länderna tagit ett initiativ att påverka undervisningsministeriet att i ett första steg göra en kartläggning av redan gjorda sektorstudier, analysera deras metodik och sammanställa slutsatserna. Arbetet har gjorts av moçambikaner under handledning av ADEAs arbetsgrupp för sektoranalyser. (Om ADEA, se avsnittet om nätverksstöd, sid 12) I ett andra steg ska den moçambikanska gruppen göra en egen övergripande studie.

- *Påverka samarbetslandet att bygga kapacitet för mål- och resultatstyrd verksamhetsplanering.* I Sida-finansierade projekt och program finns generellt en strävan att använda LFA-metoden för att öka kvalitet och effektivitet. Sida själv ska använda metoden för bedömning av idéer och projektförslag. Sidas partners ska uppmuntras att använda metoden för planering, genomförande och uppföljning. Därmed kan samarbetsparterna stimuleras att använda samma arbetsmetodik också i övrig verksamhetsplanering. Den avgörande rollen för att förklara metodens fördelar för samarbetsparterna och motivera dem att använda den, ligger hos Sidas handläggare.

- *Ansträngningar för att motarbeta ”individfokusering”*. SAREC har en medveten strategi för att motarbeta individfokusering – i meningen stöd till enskilda forskare – och i stället medverka till att bygga upp nationell forskningskapacitet i samarbetsländerna. Avgörande för det är att utforma insatserna så att universiteten fungerar som organisationer, vad gäller dels ”forskningens infrastruktur” (bibliotek, laboratorieresurser, IT-system, etc) och dels managementfrågor. I berednings- och uppföljningsarbetet har därför SAREC-handläggarna en viktig roll för att påverka sina samarbetsparter att tillägna sig det här tänkandet.
- *Behov av ”konsolideringsfas” i projekten*. I flera av NATURs insatser i Asien har det organisatoriska lärandet inte tagits på tillräckligt allvar i det löpande projektarbetet. Det har därför i flera fall visat sig nödvändigt att lägga in en avslutande konsolideringsfas med två huvudfrågor ”Vad är det vi har lärt oss genom projektet?” och ”Vilka institutionella/organisatoriska konsekvenser behöver genomföras?”. När det t ex gäller skogsprogrammet i Laos har Sidas företrädare aktivt bidragit till att den här konsolideringsfasen planerades in.

## Rådgivande grupper till stöd för Sidas analys

Till stöd för Sidas arbete som dialogpartner har flera enheter infört ett system med rådgivande grupper (permanent advisory groups, PAG). Varje PAG består av en liten grupp insiktsfulla personer som ges möjlighet att följa processen i ett program för att ge råd till Sida inför årsgenomgångar och avtalsförhandlingar. Erfarenheterna tycks vara övervägande positiva, men de konkreta arbetsformerna skiljer sig åt mellan de enheter som använder systemet och det finns därför anledning att analysera erfarenheterna och göra dem allmänt tillgängliga på enheterna.

## Dialog med svenska samarbetsparter

På SEKAs EO-enhet är en huvuduppgift att *bedöma* de svenska organisationernas kapacitet att åstadkomma utveckling med de bidrag som ges. Syftet är att stärka det civila samhället i samarbetsländerna och SEKA/EO arbetar enbart på organisationsnivå med stöd till svenska organisationer som i sin tur samarbetar med partners i Syd och Öst. Bedömningen av organisationerna kombineras med direkt *styrning* då SEKA t ex formulerar nya anvisningar och villkor för folkrörelseanslaget. Bedömningen/styrningen går också hand i hand med *stödåtgärder* till organisationernas egen metodutveckling. En aktuell diskussion handlar t ex om avvägningen mellan den offentliga sektorns ansvar och aktörer inom det civila samhället: Ska samarbetet med NGOs i Syd/Öst handla om social service eller ska man i stället arbeta långsiktigt med att stärka de fattigas inflytande och påverka staten att ta sitt ansvar?

SEKAs dialog med de svenska organisationerna sköts på flera sätt – med underlag från särskilda kapacitetsanalyser, i löpande kontakter mellan handläggare och organisationens företrädare, etc. Genom tillskapandet av Civil Society Center i Härnösand – som en enhet inom SEKA – finns dessutom en särskild resurs som ytterligare förstärker den stödjande rollen gentemot organisationerna.

När det gäller Sidas relation till övriga svenska samarbetspartners – myndigheter och företag – finns principiellt samma behov av såväl bedömning/styrning som stöd. PEO/RIU fungerar som avdelningarnas resurs för seminarier/utbildningar m m. Men ansvaret ligger på avdelningarna och den stödjande rollen sköts främst genom löpande kontakter mellan handläggare och resp myndighet/företag – vid utformning av uppdragsbeskrivningar, genomförande av upphandlingar

och i samband med uppföljning och rapportering under kontraktperioden. Hur denna dialog kan föras, bestäms till viss del av regelverket för upphandling. Det tycks uppenbart att de här upphandlingsreglerna inte till alla delar ger utrymme vare sig för den styrning eller den stödjande dialog som förutsätts i t ex policyn för kapacitetsutveckling. Vad som också tycks uppenbart är att ämnesavdelningarnas hållning gentemot svenska samarbetsparter skiljer sig åt, vad gäller stöd till medverkande personal för att de ska ha erforderlig kompetens för att kunna genomföra sina uppdrag.

## **Ökade kompetenskrav på Sidas handläggare för att klara dialogrollen**

De exempel som återgetts här ovanför visar att den kapacitetsutveckling som Sida själv bidrar till i dialogpartnerrollen, kan avse alla målnivåerna – individ, organisation och institution. Ett intryck är att en förskjutning har skett på senare år så att det nu i ökande grad handlar om påverkan på organisations- och institutionsnivå. Därmed ökar också kompetenskraven, och en slutsats är att det behövs ökade insatser för att stödja Sidas handläggare att klara de här ökade kraven.

Inom Sida finns stor erfarenhet av dialog på projektnivå, men kraven blir väsentligt annorlunda när dialogen avser PRS-processer, institutionella förhållanden och olika former av programstöd. Då sker dialogen parallellt med samarbetslandet och med andra givare, och komplexiteten i de frågor som avhandlas ökar påtagligt. Samtidigt ökar också utrymmet för ömsesidigt lärande. Ansvar att föra fram relevanta erfarenheter och synsätt från den svenska sidan ligger framför allt på de handläggare på ambassaderna som har de löpande kontakterna. Uppgiften kan inte delegeras till konsulter och den kan inte klaras av enbart i samband med högnivågenomgångar.

De aspekter som jag har tagit upp här behöver kopplas till andra angelägna diskussioner som pågår inom verket. Här några:

- Hur stämmer slutsatsen om en ökad betoning på Sidas kapacitetsutvecklande roll överens med de senaste årens betoning av mäklarrollen? Hur kan man som enskild handläggare hitta den avvägning mellan Sidas tre roller (dialogpartner, mäklare och finansiär) som den egna befattningen kräver?
- Hur skapa en samsyn mellan å ena sidan den kunskapssyn som hävdas i policyn för kapacitetsutveckling och å andra sidan regelverket för upphandling? Vad kan göras för att chefer/handläggare på olika enheter i ökande grad kan ha ett gemensamt förhållningssätt i dialogen med svenska samarbetspartners?
- Hur hantera Sidas kapacitetsutvecklande roll i dialogen med samarbetsländerna, så att den blir en positiv faktor i strävan att stärka ländernas ägarskap i utvecklingsprocesserna – och inte blir ett krav som samarbetsparten böjer sig för eftersom man vill ha del av Sida-finansieringen? (Exempel: Hur föra fram argumenten för LFA-metoden i Sida-finansierade projekt så att det blir ett stöd för samarbetsparten att utveckla sitt eget system för målstyrd verksamhetsplanering – inte bara något man gör i projektet för att det ska bli godkänt av Sida?)
- Vad slags kompetens är det egentligen Sida behöver ha inom sin egen organisation för att själv tillämpa i den här kapacitetsutvecklande rollen? Dvs: Vad är det som Sida inte kan lägga ut på andra organisationer/företag/förvaltningar?
- Om man väljer att använda närkonsulter (t ex i rådgivande grupper, som extraresurs i årsgenomgångar, etc) att agera i Sidas eget namn, hur försäkras man sig om att närkonsulterna har den kompetens som krävs?

## När ska svensk/internationell kompetens engageras i insatser för kapacitetsutveckling?

En central tanke i svenskt utvecklingssamarbete är att insatserna ska bidra till bättre förutsättningar för fattiga länder att själva arbeta för uthållig, självbärande utveckling. I samklang med denna tanke utgår policyn för kapacitetsutveckling från en kunskapssyn som bygger på att det inte kan finnas färdiga lösningar på de komplicerade problem som utvecklingssamarbetet ska bidra till att lösa. Lösningarna kan inte importeras från Sverige eller västvärlden. Lösningarna måste i stället sökas i den miljö där problemen finns, så långt möjligt med hjälp av den expertis som finns lokalt. Svensk/internationell expertis behövs i och för sig ofta som stöd, men för att deras insatser ska bli meningsfulla förutsätts att deras arbetsmetodik utgår från samma kunskapssyn<sup>4</sup>.

Grundregeln är att svenskfinsierade utvecklingsprojekt ska genomföras med inhemsk nationell kompetens och att svenska/internationella konsulter/rådgivare ska engageras bara när landets egna experter inte räcker till. Därför organiseras också merparten av insatserna så att en organisation i samarbetslandet har ansvaret att genomföra utvecklingsarbetet i enlighet med överenskomna mål – med hjälp av egen personal och/eller av expertis som är tillgänglig i landet. Här ett exempel:

- “National Agricultural and Livestock Extension Programme” (NALEP) är ett program i Kenya som syftar till att förändra jordbruksrådgivningen så att den blir efterfrågestyrd utifrån jordbruksbefolkningens behov. Sida finansierar programmet, men ansvaret för genomförandet – utifrån de mål som överenskommits – ligger på jordbruksministeriet. Målen handlar om kapacitetsutveckling och ligger på organisations- och institutionsnivå. Merparten av aktiviteterna inom programmet genomförs av ministeriets egen personal.

Samma grundregel gäller också i de fall att den svenska insatsen är bunden till svenska resurser (t ex i KTS-projekten). Därför ska sådana stöd inte beviljas om erforderlig expertis skulle kunna upphandlas inom landet.

Ibland kan också medverkan av svenska organisationer motiveras av behov i samarbetslandet att skapa kontakter med Sverige, inte för att inhemsk kompetens saknas för specifika projekt utan av andra skäl. En myndighet i ett samarbetsland känner kanske behov/vilja att skapa en relation med motsvarande myndighet i Sverige, och en sådan relation kan bli ett sätt att ömsesidigt vidga vyer och öka kapaciteten.

I instruktion och regleringsbrev sägs också att Sida ska ”främja medverkan” av svenska organisationer, institutioner och företag. Denna främjandeverksamhet är angelägen för Sida som behöver ha tillgång till en bred och erfaren svensk resursbas inom olika ämnesområden. (Jämför också föregående avsnitt om Sidas dialog med svenska samarbetsparter.) Men i avvägningen mellan främjande av svenska intressen och utvecklingssamarbetets mål är det alltid samarbetsländernas utveckling som ska vara överordnad.

---

<sup>4</sup> Detta konstaterande innebär inget avståndstagande mot att svenska resurser används i utvecklingssamarbetet. Tvärtom markeras i policyn en ambition till ett ökat samarbete med de många svenska aktörer som har – och kommer att ha – en viktig roll. Men det är angeläget att de svenska resurserna används på ett sätt som verkligen ökar förutsättningarna för att länderna själva kan klara sin fortsatta utveckling. Tyvärr finns det många exempel på att medverkan av biståndsarbetare/konsultpersonal snarare har förhindrat/försenat utvecklingsprocesserna – även i de fall att deras medverkan leder till kortsiktiga verksamhetsförbättringar inom ramen för ett svenskfinsierat projekt.



Tidigare studier har ifrågasatt om den här grundregeln tillämpas i praktiken<sup>5</sup>. Det finns mycket som tyder på att svenska/internationella aktörer medverkar i projekten i en utsträckning som vare sig kan motiveras av kompetensbrister i respektive samarbetsland eller av behov att skapa kontakter för ömsesidigt vidgade perspektiv. Om det t ex vore så att Sida skulle ta på allvar målet att stärka det civila samhället i samarbetsländerna är det tveksamt om man i samma utsträckning skulle fortsätta stödja de svenska organisationer som idag får bidrag genom folkrörelseanslaget. Här finns i stället andra syften som t ex informationsarbete i Sverige och folkligt engagemang i svenskt bistånd.

Denna fråga har inte granskats i föreliggande studie, men det kan noteras att flera av de intervjuade hade utgångspunkten att om kapacitetstöd behöver förmedlas i en insats så ska man i första hand utnyttja svenska resurser – alltså stick i stäv med officiell Sida-policy.

## Ett försök till kategorisering av ansatser/metoder

I det följande prövas ett försök till kategorisering av de ansatser som används av Sida i de fall man beslutar att svenska/internationella resurser behöver engageras i en viss insats.

Jag vill betona att den följande preliminära uppdelningen av kategorierna A–E inte är entydig. Det är svårt att tydligt avgränsa varje enskild metod, både för att språket skiljer sig åt handlägga-re/enheter emellan och för att de konkreta tillämpningarna varierar beroende på förhållandena i varje enskilt fall. Dessutom skiljer sig kategorierna åt inte bara i en dimension – det handlar både om metoder för att åstadkomma lärande och om administrativa/organisatoriska styrformer och avgränsningar.

En annan komplikation för den här typen av kategoriseringar är att ganska få insatser är avgränsade till de slags mål som ryms i begreppet kapacitetsutveckling. Ofta kombineras kapacitetsutvecklingen med åtgärder som syftar till investeringar eller ökad produktion. En central fråga i sig är därför relationerna mellan investering/produktionsökning och kapacitetsutveckling i den enskilda insatsen.

### A. Utbildning: Kurser, studieresor och övrig utbildning

All kapacitetsutveckling förutsätter lärande i någon form. Däremot är det inte så att allt lärande förutsätter utbildning.

Det betyder ändå att utbildningsarrangemang av olika slag är naturliga delar i insatserna, oavsett vad slags målnivå man ytterst siktar mot. I alla de följande kategorierna (B–E) ingår utbildning ofta som en del.

Det finns också en mängd insatser där *kurser/seminarier* är den huvudmetod som valts. Här några exempel:

---

<sup>5</sup> Se t ex: "Advisors in Institutional Development", av Lage Bergström, Sida, 1998.



- Kurs om mänskliga rättigheter, t ex anordnad av Raoul Wallenberg Institutet. Kan genomföras i Sverige eller i samarbetslandet. Kan ingå i Sidas "International Training Programme (ITP)" eller inte.  
Sådana kurser kan ha som mål att bidra till kapacitetsutveckling på vilken som helst av de fem målnivåerna, beroende på den aktuella deltagargruppen och det övriga sammanhang som kurserna är en del av.
- Seminarserie om relationen stat-marknad (erfarenheter av privatiseringsprojekt och behovet av statliga regleringsmyndigheter, etc) för statssekreterare och andra beslutsfattare på toppnivå i Namibia. Seminarierna genomfördes 1999 och målet var att bidra till en pågående förändringsprocess avseende det institutionella ramverket.
- Regional utbildning för team från olika länder som arbetar med PRS-processer. Genomförs av Världsbanken i en ambition att knyta ihop utbildning och förändringsarbete. Genom att de olika landteamerna har kommit olika långt i sina länders PRS-processer, blir utbildningarna mera ett forum för erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling och mindre av traditionell kunskapsöverföring. Målen handlar om påverkan av institutionella ramverket.

*Studieresan* är en form som betonas på ett helt annat sätt i biståndsvärlden jämfört med andra lärandemiljöer. Det var påtagligt i intervjuerna att det är en metod som många nämner först av allt när man ber Sida-handläggare berätta om sin personliga "verktygslåda" för kapacitetsutveckling. Särskilt när man vill förstärka den pågående dialogen är det vanligt att organisera studieresor till Sverige.

Insatser för utbildningar i olika former bereds på alla avdelningar. Som en sammanfattning av erfarenheterna kan man säga att samma insats, t ex en "standardkurs" om mänskliga rättigheter kan vara av stor betydelse i ett sammanhang, men helt betydelselös i ett annat sammanhang. Därför finns det stor anledning att före beslut analysera sammanhanget för en viss utbildning – det är väl så viktigt som att bedöma innehåll och uppläggning av utbildningen.

Till stöd för sådan relevansbedömning av en enskild utbildningsinsats finns framtaget ett hjälpmedel, den s k *hinderanalys-modellen*<sup>6</sup>. Den har visat sig användbar både i sig själv och i kombination med LFA-metoden. Hinderanalysmodellen kan också tas som utgångspunkt för att utarbeta checklistor för användning inom avgränsade utbildningsområden. T ex har Rädda Barnen tagit fram en sådan checklista<sup>7</sup> till hjälp för bedömningar av utbildningsinsatser avseende barnkonventionen, baserad på slutsatser av gjorda utvärderingar, ställda i relation till hinderanalysmodellen.

## B. Twinning: Äkta och oäkta

Ett "twinning-arrangemang" innebär att man parar ihop en organisation i u-land med dess systerorganisation i Sverige eller ett annat "utvecklat" land. "Systrarna arbetar tillsammans genom en kombination av personaltutbyte, utbildning, utrustningsstöd, långtidsplacering av experter och tillförsel av expertis i form av korttidsanställda konsulter, för att stärka och bygga upp mottagarorganisationen."<sup>8</sup>

<sup>6</sup> "Analysis of Needs for Capacity Development", Sida Working Paper No 4 on Capacity Development, mars 2000.

<sup>7</sup> Se: "Lessons Learned on Child Rights Training. Conclusions from Evaluation Reports", Save the Children Sweden, Stockholm 2001.

<sup>8</sup> "Att utbilda organisationer – kompetensutveckling och institutionell uppbyggnad", av Anton Johnston & Lennart Wohlgemuth. Ingår i antologin "Bistånd på utvecklingens villkor", Nordiska Afrikainstitutet, 1994.

På SIDA under 80-talet anammades twinning-idén (eller ”systersamarbetet”) framför allt av dåvarande förvaltningsbyrån som kallade metoden för ”institutionssamarbete”, eftersom man framför allt arbetade med utveckling av centrala statliga förvaltningar (skatteuppbörd, revision och statistik) och med deras institutionella ramverk. Efterhand har rubriken ”institutionssamarbete” åsatts många andra Sida-insatser som ligger långt ifrån den ursprungliga definitionen här ovanför. Idag verkar det därför omöjligt att kunna avgränsa och tydliggöra termen ”institutionssamarbete” på ett sätt som gör den praktiskt användbar för att jämföra erfarenheter.

Innebörden av termen ”twinning” har däremot inte breddats på samma sätt, och DESA gjorde nyligen en ambitiös satsning att samla erfarenheterna av twinning-arrangemang inom det egna området, i två rapporter och ett faktablad<sup>9</sup>.

Om man kompletterar de erfarenheter som DESA har redovisat med andra avdelningars/enheters twinning-erfarenheter, verkar det meningsfullt att skilja på två sorters twinning-arrangemang: äkta och oäkta. Några exempel:

#### *Äkta twinning:*

- Statistiska Centralbyrån och National Statistics Centre, Laos. (DESO)
- Partisamarbete mellan ett svenskt politiskt parti och deras systerparti i ett samarbetsland. (DESO)
- Fondbörsen i Västbanken Gaza och Stockholms Fondbörs (INEC)
- Sjöfartsverket och dess systerorganisation i Rumänien (ÖST)
- Röda Korset Gävleborg och ett RK-distrikt i Nepal (SEKA)
- De naturvetenskapliga fakulteterna på Uppsala Universitet och University of Asmara, Eritrea. (SAREC)

#### *Oäkta twinning:*

- Institutet för Hälsoekonomi i Lund och Department of Economics, University of Zambia, Lusaka (DESO)
- Folkens Museum Etnografiska i Stockholm och National Museum, Monuments and Art Gallery i Gaborone, Botswana. (DESO)

Grundidén med twinning-arrangemang är att det ska finnas en hög grad av likhet mellan de två systerorganisationerna. DESA formulerar det så här i faktabladet om twinning: ”Organisationerna har jämförbara mandat från sina respektive regeringar, ett likartat ansvar i samhället och personal med samma typ av utbildning, erfarenheter och arbetsuppgifter. Man är kollegor och har en gemensam yrkeskunskap och kunskapskultur.”

När det är fråga om ”äkta twinning” så uppfylls det här likhetskriteriet i hög grad, både vad gäller organisationens karaktär och personalens upplevelse av varandra som kollegor.

Äkta twinning-arrangemang kan förstås byggas upp också utanför den statliga sektorn (se också exemplen här ovanför) och då får likhetskriterierna formuleras annorlunda.

---

<sup>9</sup> ”*Twinning as a Method of Capacity Building*”, av Merrick L. Jones & Peter Blunt, augusti 1998, Sida. ”Lessons Learnt on Twinning. Possibilities and limitations of the twinning method as an instrument for organisational learning and institutional development”. Rapport från ett seminarium, av Lage Bergström & Anne Ljung, januari 2000, Sida. ”Twinning. Erfarenheter från organisationssamarbete inom statlig förvaltning.” Ämnesfakta, DESO/DESA, 2000, Sida.

”Oäkta twinning” är det t ex när den svenska organisationen är ett självständigt forskningsinstitut medan systemen är en enhet bland flera inom en universitetsinstitution (hälsoekonomi i Zambia). Eller t ex när ett svenskt etnografiskt museum samarbetar med ett museum som täcker många fler museiområden än etnografi och som organisatoriskt ingår som en del av ett ministerium.

Twinning (äkta och oäkta) är en metod som framför allt används när målen ligger på organisationsnivå, ibland också på organisationsenhetsnivå. Förespråkarna av metoden menar att det är lättare för systerorganisationerna att skapa en mer dynamisk samarbetskontakt än vad som är möjligt om t ex ett konsultföretag ges uppdraget att medverka i en motsvarande utvecklingsprocess. Alltså att t ex en revisor anställd på svenska RRV lättare skapar en effektiv lärandedialog med sina kollegor på en revisionsmyndighet i ett samarbetsland, än en revisor med motsvarande erfarenhet som hyrs in via ett konsultföretag. Skillnaden skulle vara de s k ”corporate skills” som antas lättare kunna delas mellan anställda på de två systerorganisationerna. Systrarna har ju samma uppgifter, använder likartade instrument och möter liknande krav från regering och samhälle. Det här argumentet har däremot inte kunnat verifieras i de studier och utvärderingar som gjorts.

Twinning har visat sig framgångsrik särskilt för att bygga upp professionell kapacitet inom en organisation antingen för att skapa en grund för nödvändiga förutsättningar för organisationsförändringar av olika slag, eller i samband med ett pågående förändringsarbete. Men twinning-arrangemangen tycks fungera mindre bra när det gäller konkreta åtgärder för managementutveckling eller administrativa/organisatoriska förändringar. Däremot kan twinning-arrangemangen ge en effektiv ram för sådana åtgärder på följande sätt.

I ett fungerande twinning-arrangemang utvecklas en hög grad av ömsesidigt förtroende, som gör det möjligt för givarsystemen att identifiera och föreslå behovet av åtgärder för att förändra/utveckla ledarskap och samsamarbetsformer. Baserat på detta förtroende kan särskilda managementkonsulter upphandlas som tar på sig rollen att handleda chefer och anställda genom en förändringsprocess. Ett sådant förändringsarbete kan ibland vara påfrestande och skulle tära på förtroendet om givarsystemen själv tog på sig handledarrollen.

Normalt fungerar twinning inte bra när målet är att utveckla ett organisationssystem. Då måste ju alla organisationer i systemet beröras och en viss organisation har inte mandat att arbeta med förändringar hos de andra organisationerna. För utveckling av organisationssystem är därför nätverksstöd eller konsultinsatser att föredra.

Ibland kan ett fungerande twinning-samarbete mellan centrala statliga myndigheter bli en plattform också för påverkan av det institutionella ramverket, genom att samarbetet breddas till funktioner i myndighetens omvärld, t ex parlamentariska utskott och medborgarorganisationer. Exempelvis kan ett twinningsamarbete mellan svenska Riksrevisionsverket och en revisionsmyndighet i ett samarbetsland genom sådana åtgärder vidgas till en utveckling av ”riksrevisionen” som sådan. Däremot är twinning-metoden i sig inte lämplig för mål som avser utveckling av institutionella ramverk.

Resonemangen här ovanför bygger främst på twinning-erfarenheter med samsamarbetsparter i Syd. Twinning är också en vanlig metod i Öst-samarbetet, och ett särskilt regelverk finns utarbetat för svenska myndigheters medverkan både i EU:s s k ”Phare-twinning” och i andra twinning-former. T ex finns en form som döpts till ”twinning light” som är en mer begränsad insats om högst 6 månader. Någon systematisk jämförelse av erfarenheter och slutsatser mellan Phare-twinning,

”twinning light” och Sidas övriga twinning-erfarenheter har inte gjorts. En sådan skulle emellertid vara angelägen och skulle kunna bidra till att utveckla kvalitén i twinning-samarbetet både i Öst och i Syd.

### **C. Internationell expertis för medverkan i genomförandet: Genomförandekonsulter, ”technical advisers”, högnivårådgivare resp ”konsultmix”**

Till vardags talas det ofta om ”*genomförandekonsulter*” på Sida. Då menas vanligtvis konsultföretag som handlas upp för att på olika sätt medverka i genomförandefasen av ett projekt. Utformningen av de här uppdragen blir varje gång olika, beroende på problemanalysen i det enskilda fallet, men det vanliga är att termen ”genomförandekonsult” är missvisande. Normalbilden är ju att samarbetslandets organisationer ansvarar för genomförandet, med större eller mindre grad av stöd utifrån. När konsultföretag anlitas är det därför i första hand för rådgivande och stödjande uppgifter.

Det finns ändå enstaka exempel på projekt där genomförandet i sin helhet sköts av ett svenskt företag/organisation som alltså tar på sig ett slags totalentreprenad. Sådana enstaka exempel finns också inom områden där man kanske inte väntar sig dem. Ett är Vi-skogen, som är en svensk enskild organisation med knytning till Vi-Tidningen. Vi-skogen har etablerat sig med olika ”agro-forestry-projekt” i Kenya, Uganda och Tanzania som man driver i egen regi – i direkt samspel med befolkning och myndigheter i projektområdena.

Vi-Skogen har alltså ingen nationell samarbetspart. Svensk personal arbetar på långtid som verksamhetsansvariga chefer med nationell personal anställd. T ex finns på Vi-Skogen i Mwanza två svenskar som driver projektet i ett avgränsat område med hjälp ett 100-tal anställda tanzanier som utbildningsledare, instruktörer, ”extensionister” etc.

Tidigare var det vanligt med långtidsstationerade ”*technical advisers*”, antingen som kontraktsanställda av Sida (KAP – KontraktsAnställd Personal) eller rekryterade via ett konsultföretag och ställda till en organisations förfogande i samarbetslandet. Åren efter Nordiska Personalbiståndsutvärderingen 1988 – som påtalade avgörande brister – gjordes en radikal omprövning av det här arbetssättet.

Idag tycks det finnas relativt sett få ”technical advisers” i den gamla meningen. Rekryterade KAP via Sida är totalt ett 10-tal, men betydligt fler i sådana funktioner rekryteras med ett konsultföretag som formell arbetsgivare. Merparten av dem kan klassificeras som *högnivårådgivare*, som i personlig kapacitet har långtidsuppdrag som rådgivare till högsta ledningen på ett ministerium, myndighet el motsvarande. Målen är i första hand organisationsutveckling och utveckling av institutionella ramverk. Några exempel:

- Rådgivare till transportministern i Namibia, för medverkan i utarbetandet av en vägsektorreform. (INEC)
- Rådgivare till ledningen för Central Board of Health i Zambia, för medverkan i uppbyggnad av en central hälsomyndighet. (DESO)

En annan grupp som har rådgivande roller, men på lägre nivåer i samhällshierarkin, är den *biståndspersonal som engageras av svenska enskilda organisationer* för långtidsuppdrag hos samarbetsorganisationerna i Syd. De finansieras normalt genom den s k ”volontärschablonen”. Merparten av de här rådgivarna har idag organisationsutvecklande uppgifter. Den typ av brister som avslöjades av

Nordiska Personalbiståndsutredningen för mer än tio år sedan tycks vara vanliga också i de här sammanhangen, se t ex Sida-Sandös studie från 1998<sup>10</sup>. Därför är också trenden tydlig att den här kategorin minskar i antal.

Vad som däremot är vanligt – och kanske den vanligaste metoden för kapacitetsutveckling inom det "landprogrammerade biståndet" – är en "konsultmix" avpassad till det stödbehov som finns i projektet. Ett konsultföretag kontrakteras att tillhandahålla konsulter för de olika stöduppgifter som efterfrågas, på långtid eller korttid (några veckor/månader och ibland återkommande en eller flera gånger per år). Det utmärkande är just att det är konsultföretaget som tar ansvar för att tillhandahålla den mix av kompetens som krävs för att klara av det uppdrag som företaget åtagit sig.

Några exempel:

– *Konsultstöd till skogsprogrammet i Laos.*

Under två sista faserna av skogsprogrammet i Laos innehades 'huvudentreprenaden' för kapacitetsutvecklingsstödet av ett konsortium bestående av två svenska bolag. Konsortiet hade åtta långtidsrådgivare anställda och använde också flera korttidskonsulter för specifika insatser. Flera av korttidskonsulterna kom från närområdet. Kort- och långtidsinsatserna varierade över tiden. Exempelvis utfördes insatserna vad gäller rådgivning i "mainstreaming" av könsrollsfrågor/gender först av en "långtidare". Då det laotiska skogsministeriet byggt upp viss egen kapacitet på området ersattes "långsidaren" av en korttidskonsult, som stöd till den genderansvariga på ministeriet. Då projektet närmade sig slutfasen insågs att en mer kontinuerlig insats behövdes och genderkonsulten övergick till att vara långtidsrådgivare. Efter att ha slutfört sitt arbete gjorde flera av långtidsrådgivarna korta insatser senare i programmet, som bollplank eller samtalspartners till sina f d laotiska kollegor. Förutom långtidsrådgivare och korttidskonsulter från konsortiet hade skogsprogrammet också kontrakt med SLU, IUCN och Swedesurvey. IUCN tillhandahöll två långtidsrådgivare samt några korttidskonsulter. SLU och Swedesurvey bidrog med korttidskonsulter, SLU anordnade också kortare och längre studier för laotiska studenter.

– *Kommunutveckling i Norra Kap-provinsen i Sydafrika.*

Den andra fasen av detta stöd löper under perioden 2001–2003 och innebär fortsatt stöd till provinsregeringens "Department of Housing and Local Government" och Kimberley stad samt till det lokala kommunförbundet. Under första fasen 1997–2000 administrerades detta som två separata projekt, fast med samma konsult och i nära samarbete. Projektet syftar till att stärka den kommunala sektorn i Norra Kap, med särskild betoning på rådgivning och utbildning av politiker och tjänsteman relaterade till den reform som genomfördes vid årsskiftet 2000/2001 då antalet kommuner i provinsen reducerades från drygt 100 till 28. En koalition av SIPU och SALA IDA har varit och är kontrakterade för att ge konsultstöd för genomförandet. På plats i Norra Kap fanns under första fasen (1997–2000) en svensk långtidskonsult och dessutom användes en mängd korttidskonsulter från såväl Sverige som Sydafrika. I den nu pågående andra fasen medverkar samma svenska konsultföretag, men projektet drivs nu i än högre grad av personal inom Kimberley stad samt en utvecklingsenhet inom Department of Housing and Local Government.

---

<sup>10</sup> "At the End of the Day". Case Study Report from Zimbabwe for the Research Project "Preparing Personnel for Institutional Development", av Marianne Witteberg & Florence Tendai Pawadyira, Sida-Sandö, 1998.

Den tidigare svenske långtidaren finns kvar som samordnare för projektet men är nu placerad i Sverige och medverkar med korttidsuppdrag i Sydafrika. Konsultstödet ska anpassas till de behov som identifieras efterhand – totalt beräknas 140 konsultveckor behövas under treårsperioden. De svenska konsultföretagen har identifierat en resursbas med fem personer i ”The Swedish Core Team”, fem sydafrikanska långtidare, femton lokala korttidare, nio svenska korttidare samt ett tjugotal lokala resurspersoner.

Metoden med ”konsultmix” kan avpassas till alla olika målnivåer. Fördelen med det här arbetssättet är just flexibiliteten, både vad gäller kunskapsområden och fördelning i tid, så att insatserna kan planeras in i förhållande till behoven och möjligheterna att effektivt medverka till lärande hos rätt personer.

En diskussionsfråga är behovet av ”långtidare” i den konsultmix som skapas för enskilda projekt. Många hävdar att en koordinator eller teamleader på långtidskontrakt är ett viktigt instrument i större samarbetsprojekt – både för att skapa långsiktiga relationer och kontinuitet och för att ha möjlighet att bedöma behovet av rätt korttidsinsats vid rätt tillfälle. Andra hävdar att långtidsrådgivare på plats försvårar för u-landsorganisationen att ta det reella ägarskapet av projektet. Denna fråga är aktuell på samma sätt för twinning-arrangemang. Allmänt sett är gränsdragningen mellan den här formen av ”konsultmix” via ett konsultföretag och ”oäkta twinning” mycket liten i praktiken.

*Kontraktfinansierat tekniskt samarbete (KTS)* är en samarbetsform för kapacitetsutveckling där man systematiskt arbetar med ”konsultmix”-metoden. KTS innebär att en svensk part och en part i samarbetslandet tecknar kontrakt för att genomföra en insats som finansieras av Sida. I samband med upphandlingen av den svenska organisationen (som kan vara t ex ett företag, en myndighet eller ett universitet) redovisar organisationen i sitt anbud den ”mix” man erbjuder för att klara uppdraget. Ett särskilt regelverk finns utarbetat där det bl a ställs krav på kostnadsdelning, att parterna ska vara ”kompetenta”, m m.

## D. Stöd till nätverk

Nätverksstöd är en metod som blivit uppmärksammas på senare år och som framför allt bedöms som en effektiv metod för utveckling av organisationssystem. Några exempel:

- *”Association for the Development of Education in Africa” (ADEA)*, ett nätverk för afrikanska utbildningsministrar och givare, för en dialog om utbildningspolitik. ADEA har en formell struktur med styrelse och stora halvårsvisa möten, samt arbetsgrupper inom olika sakområden som är mera operativa. Nätverket har däremot ingen budget för att driva projekt. De projekt som initieras av arbetsgrupperna får söka finansiering hos givarna/utvecklingsfonder. Sida deltar i nätverket (genom DESO/UND) och är bl a medfinansierare för arbetsgruppen för utbildningsstatistik.
- *”Collaboration for capacity development at health training institutions in Zambia”*, ett nätverk för stöd till organisationer inom hälsoutbildning i Zambia, dvs ett 20-tal vårdskolor knutna till olika sjukhus med olika huvudmannaskap (offentliga, missionen och gruvföretag) och under tillsyn antingen av hälso- eller utbildningsministeriet. Dessutom ingår några centrala funktioner – vårdlärarytbildning på universitetet, General Nursing Council (med examinationsansvar m m) och Chainama College med bl a utbildning av medical officers, samt Central Board of Health. Nätverket är organiserat i en sk ”Core Group” och ett stort antal arbetsgrupper och får finansiering inom ramen för Sidas sektorprogramstöd. Karolinska Institutet medverkar med konsultstöd.



- ”*Lake Victoria Regional Local Authorities Cooperation*” (LVRLAC), ett nätverk mellan städer i de tre länderna runt Victoriasjön. LVRLAC får stöd att utveckla sitt nätverk genom ett samarbete med Union of Baltic Cities (UBC) som är ett motsvarande nätverk av städer/kommuner runt Östersjön.
- *African Economic Research Consortium*, ett universitetsnätverk mellan afrikanska ekonomiinstitutioner. Åtta av de medverkande 20 institutionerna har valts ut för att ge magisterkurser i nationalekonomi för studenter från alla institutionerna. Därigenom kan magisterkurserna hålla internationell kvalitet samtidigt som kapacitet byggs upp successivt på alla 20 universitetsorterna.

Exemplen speglar att nätverksbegreppet i sig är otydligt. Med nätverk kan menas många olika saker på olika nivåer. Det finns alltså anledning att i varje enskilt fall tydliggöra vad som menas. Vad man framför allt kan fokusera på i det här sammanhanget är nätverksformens betydelse för att skapa en ram/mötesplats för erfarenhetslärande.

Stöd till nätverk av typ ADEA har visat sig ha fördelar för att mobilisera samarbetsorganisationernas egen kapacitet och bygga vidare på den. I ADEA-exemplet är en utgångspunkt att det finns kompetens i Afrika som inte tas tillvara. Som en konsekvens har arbetsgrupperna inom ADEA organiserats genom att engagera den expertis som finns i länderna och att ta med beslutsfattare i processen redan från början. När utomstående engageras har det varit enbart för att stimulera och underlätta arbetet.

Nätverksstöd är en etablerad arbetsform inom forskningsområdet, men är ganska oprövat på övriga områden. Det finns olika uppfattningar om hur en givare/finansiär ska förhålla sig. Här några frågor för diskussion:

- Är det rätt att kanalisera biståndspengar till nätverket? Hur ska i så fall sådana medel utnyttjas, jämfört med de resurser som kanaliseras genom ordinarie byråkratiska kanaler?
- Finns det risk att nätverksformen tar bort kraft och resurser från ett nödvändigt grundarbete i den egna organisationen och att relativt sett för mycket tid och pengar går till flygbiljetter och diskussioner på seminarier och konferenser?
- Twinning mellan två nätverk med likartad struktur – som i exemplet ovan mellan LVRLAC och UBC – är en intressant metodik och möjliggör att det mer utvecklade nätverket kan fungera som en slags rollmodell för systemnätverket. Men är det realistiskt att tro att det utvecklingsstöd som kan behövas, verkligen kan bäst förmedlas av den svenska/västerländska systemen?

## E. Nationella/regionala utvecklingsfonder

Utifrån den kunskapssyn som genomsyrar Sidas policy för kapacitetsutveckling är det angeläget att utveckla arbetsformer som innebär att beslut om inriktning och uppläggning av utvecklingsprojekt läggs så nära behov och tillämpning som möjligt, både tidsmässigt och geografiskt. Nationella/regionala utvecklingsfonder är en väg att gå för att åstadkomma detta. Några exempel:

- *Rwanda-fonden för kapacitetsutveckling*

Under utarbetandet av en regionstrategi under 1999 diskuterades kapacitetsbristerna i Rwandas administration som ett allvarligt hinder i landets utvecklingssträvanden. Bristerna är i första hand ett resultat av folkmordet i Rwanda 1994. Eftersom bristerna är fördelade över hela samhället valde Sida en stödform som inte begränsas till någon viss sektor, nämligen en allmän fond för kapacitetsutveckling. Kapacitetsutvecklingsprojekt inom sektorer där Sida har särskil-

da insatser, handläggs i Sidas linjeverksamhet. Övriga projekt, i första hand av strategisk eller tvärssektoriell karaktär, finansieras genom fonden. Rwandiska myndigheter har möjlighet att ansöka om medel ur fonden. Fonden består av två delar, en i Rwanda – som handläggs av Human Resource development Agency i samarbete med en särskild styrelse. Den andra delen handläggs på Sida, av AFRA, med stöd av en särskild referensgrupp.

- ”General Development Fund for Lake Victoria Region” avses etableras under 2002, som en del av det svenska stödet till Victoriasjö-regionen. Fonden ska inriktas på att stärka det civila samhället i regionen. Det ska vara möjligt för NGOs med verksamhet i området (baserade vid Victoriasjön, i Sverige eller någon annanstans) att söka pengar ur fonden. Fondens uppbyggnad och arbetssätt utreds för närvarande.

Finansiären Sida har en legitim rätt, och ett ansvar, att sätta upp ramar och villkor – för hur biståndsmedlen ska utnyttjas, baserat på Sveriges övergripande mål om fattigdomsreducering. Fortsatta behovsbedömningar och prioriteringar bör emellertid så långt möjligt styras utifrån de erfarenheter om ägarskap och partnerskap som visat sig vara viktiga. En intressant dimension med fondkonstruktioner av det här slaget är att de kan ge möjlighet att bygga in mekanismer som innebär att samarbetslandet i ökande grad får inflytande över fördelningen av tillgängliga biståndsresurser.

## Reflektioner och slutsatser

### En omfattande ”förtroghetskunskap”, men...

Ett sammanfattande intryck av intervjumötena är dels att Sidamedarbetarna skilde mellan ett ganska litet antal metoder när man beskrev sin handläggning av olika ansatser för kapacitetsutveckling, dels att det fanns en ovana att systematisera sin erfarenheter i relation till de målnivåer som beskrivs i policyn. Inte så att målnivåerna uppfattades som teoretiska eller främmande, utan därför att man ”normalt” diskuterar överväganden för insatserna i andra termer. Det här intrycket förstärks av min läsning av ett antal bedömnings-PM. De överväganden som har föregått val en viss metod för den kapacitetsutvecklande delen av en insats har inte varit beskrivna.

Min slutsats är därför att det finns en omfattande s k förtroghetskunskap<sup>11</sup> hos enskilda medarbetare i de här frågorna, men eftersom den kunskapen bara i begränsad utsträckning är reflekterad och bearbetad är den svår att medvetet använda sig av i enheternas metodutveckling och i beslutsöverväganden. Och den är svår att förmedla till nya medarbetare. Vad som därför krävs är tillfällen till medvetenhetsgörande reflektion då man i grupper kan hjälpas åt att sätta ord på de egna erfarenheterna och sätta dem i relation till policies och teorier.

---

<sup>11</sup> Se t ex: ”Knowledge, skill and artificial intelligence”, av Ingela Josefsson & Bo Göransson, Springer Verlag, 1988.



## Kategorierna kan inte kopplas till målnivå

En huvudfråga för den här studien har varit om det är möjligt att klassificera olika metoder i relation till de målnivåer som beskrivs i policyn. Svaret är att: *”Nej, de metodansatser som man kan skilja ut i Sidas praxis idag är inte avgränsade på ett sådant sätt att de kan kopplas till de olika målnivåerna.”* I stället är det så att tillämpningen av en viss metod blir olika, beroende problembild och målnivå. Ett undantag finns, nämligen “äkta twinning”, som är en metod direkt anpassad till mål på organisationsnivå.

En annan slutsats är att de metoder som Sida använder sig av i dag främst är inriktade på de ”lägre” målnivåerna, alltså individ- och organisationsnivå. När det gäller påverkan av organisationssystem och institutionella ramverk är de konkreta erfarenheterna färre av hur man väljer en lämplig metodkombination och anpassar den till konkreta mål i det enskilda fallet. De erfarenheter som finns kan sägas vara samlade i ganska avgränsade ”öar” på vissa enheter och har vunnits i samband med insatser för t ex ”civil service reform” och sektorprogramstöd (DESO) och reformer för privatisering av statliga verksamheter (INEC). Här finns det alltså stor anledning att dels systematisera de erfarenheter som finns för att göra dem tillgängliga för övriga verket, och dels göra studier för fortsatt metodutveckling.

## ”Omvärldsanalys” nödvändig oavsett målnivå

I policyn för kapacitetsutveckling betonas att det finns brister i de analyser som föregår beslut om insatser för kapacitetsutveckling: *”Sida should improve its competence for contextual analysis as a prerequisite for the approval of contributions to capacity development.”*

Den här studien har inte omfattat metoder för sådana omvärldsanalyser, men intervjuerna har bekräftat den tidigare bilden att medvetenheten om vikten av de här analyserna varierar väsentligt, liksom kompetensnivån och tillgången till praktiskt användbara arbetsmodeller. Det förtjänar påpekas att en omvärldsanalys är ett nödvändigt steg som grund för alla insatsbeslut, oavsett målnivå.

En sådan analys måste alltid relateras till något, och i Sidas fall är den normativa ramen alltid fattigdomsbekämpning. Varje enskilt projekt kan kanske inte direkt knytas till fattigdomsmålet, men då måste ändå den verksamhet som projektet är en del av, ha en sådan anknytning. En insats för organisationsutveckling fokuserar kanske på förbättrade rutiner för ekonomiadministration – då bör omvärldsanalysen visa på hur en effektivare organisation kan bidra till minskad fattigdom (kanske genom att göra service till fattiga människor mera tillgänglig, genom att korruption motarbetas, genom snabbare handläggning, etc). Omvärldsanalysen ska alltså sätta in insatsen i sitt sammanhang. För små projekt måste man fråga sig: OK, det här projektet gör en nödvändig bit men är inte i sig själv tillräckligt – vad behövs ytterligare och hur kan det i så fall komma till stånd?

Analysens omfattning, och vilken metodik som är möjlig/lämplig, är alltså beroende av den tänkta insatsens karaktär och omfattning, och vilken målnivå som avses.

Om insatsen handlar om stöd till ett avgränsat utbildningsprojekt (om t ex barnkonventionens tillämpning inom polisen), kan den sk hinderanalysmodellen (se sid 8) ge en utgångspunkt för det analysarbete som krävs. Om i stället insatsen avser stöd till ett pågående reformarbete t ex för utveckling av rättsväsendet i ett samarbetsland, krävs i stället en mer omfattande institutionell analys, men här är tillgången till praktiskt utprovade arbetsmetoder mera begränsad. En intres-

sant analysmodell är den s k "Institutional Analysis and Development Framework"<sup>12</sup>, men idag finns ingen erfarenhet/kompetens att tillämpa den i praktiskt beredningsarbete.

## Ramar och villkor sätter gränser för vad som är möjligt

En ytterligare slutsats av studien är att Sida inte så mycket arbetar med metodval för lärande i insatserna, utan att man framför allt är med och definierar villkor och sätter upp ramar för medverkande aktörer. Sedan är det dessa aktörer som själva får utveckla fungerande arbetssätt inom angivna och överenskomna ramar.

Det innebär att en avgörande utmaning för Sida är att sätta ramarna så att de ger rimliga förutsättningar för medverkande aktörer att lyckas. T ex är det inte realistiskt att mäkla ihop ett twinning-arrangemang om målet handlar om att förändra det organisationssystem som den utvalda u-landssystemen är en del av.

De ramar som Sida är med och sätter upp för aktörerna bestäms både av principiella ställningstaganden baserade på t ex kunskapssyn och rättighetsperspektiv och av administrativa/ekonomiska regelverk.

Hur sådana ramar/villkor bäst kan utformas för att ömsesidigt stödja varandra är en central fråga. Här några exempel på problemområden/överväganden:

- I twinning-arrangemang är normalförfarandet att pengarna överförs till den svenska organisationen som ansvarar för budget och ekonomisk redovisning. Vilken skillnad – för organisationellt lärande, för "ägarskapet", för möjligheterna till ekonomisk kontroll, etc – skulle det bli om budgeterade medel i stället överfördes till u-landssystemen?
- Kostnadsdelning är en central tanke i KTS-projekten. Samtidigt är KTS-formen bunden till svenska resurser. Vilken skillnad för lärandet skulle det bli om det också skulle vara möjligt att upphandla nationella konsulter inom ramen för ett KTS-projekt, kanske kombinerat med en högre kostnadsandel på den nationella parten?
- Enligt upphandlingsreglerna är det angeläget att undvika en situation att en konsult som utför förstudien också är med och lägger anbud på konsultstödet under genomförandet. Ur lärandesynpunkt är det i stället angeläget att de konsulter som medverkar i genomförandet också har deltagit i förarbetet. Finns det möjligheter att sätta andra villkor som löser upp den här motsättningen?
- Problemet med "project management units" (PMU) är välkänt i biståndet<sup>13</sup> och är ett huvudskäl till att Sida konsekvent strävar efter att kanalisera sitt stöd till en organisation i samarbetslandet som är "projektägare" och som tar på sig ansvaret för projektgenomförande och uppföljning. Den lösningen är sällan lämplig när stödet avser påverkan av ett system av organisationer. Hur lösa detta utan att hamna i den fälla som PMU-lösningen innebär?
- Hur avväga mellan stöd till "intern" resp "extern" kapacitetsutveckling?  
Med stöd till "intern kapacitetsutveckling" menas t ex en insats för att utveckla kapacitet hos en miljöförvaltning, så att förvaltningen på ett bättre sätt kan klara sina uppgifter med avseende på t ex miljökonsekvensbedömningar i samband med industrietableringar, etc. Med stöd till

<sup>12</sup> Se t ex: "Institutions and Poverty Reduction. An introductory exploration", av Pernilla Sjöquist, Sida, 2001.

<sup>13</sup> Frågan diskuterades intensivt på Sida i samband med (och efter) den s k Rollutredningen 1988–89. Se också t ex: "Rethinking Technical Cooperation", av Elliot Berg, UNDP 1993.

”extern kapacitetsutveckling” menas t ex en insats där miljöförvaltningen genomför utbildningsinsatser m m för att bygga upp kapacitet utanför den egna organisationen (t ex hos kommunerna i landet att självständigt genomföra miljökonsekvensbedömningar).

- ”Monitoring” är en nödvändig åtgärd i flertalet kapacitetsutvecklingsprojekt i och med att kapacitetsutveckling definitionsmässigt är en långsiktig process. Därför blir det allt vanligare med särskilda ”monitoring teams” som följer processen. Vilken skillnad blir det i förutsättningarna för ett sådant team om det arbetar på uppdrag av Sida eller på uppdrag av ”projektägaren” i samarbetslandet? Eller om teamet förväntas rapportera till båda Sida och ”projektägaren”?







SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY  
S-105 25 Stockholm, Sweden  
Tel +46 (0)8 698 50 00 Fax +46 (0)8 20 88 64  
Homepage: [www.sida.se](http://www.sida.se)