

Syntes av Svenska Enskilda Organisationers Utvärderingar

**Holger Nilén
Per-Ulf Nilsson
Jocke Nyberg**

**Avdelningen för Samverkan med
Enskilda Organisationer och
Humanitärt Bistånd & Konflikthantering**

Syntes av Svenska Enskilda Organisationers Utvärderingar

Holger Nilén
Per-Ulf Nilsson
Jocke Nyberg

Sida Evaluation 02/34

**Avdelningen för Samverkan med
Enskilda Organisationer och
Humanitärt Bistånd &
Konflikthantering**

This report is part of *Sida Evaluations*, a series comprising evaluations of Swedish development assistance. Sida's other series concerned with evaluations, *Sida Studies in Evaluation*, concerns methodologically oriented studies commissioned by Sida. Both series are administered by the Department for Evaluation and Internal Audit, an independent department reporting directly to Sida's Board of Directors.

Reports may be ordered from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Telephone: (+46) (0)8 506 423 80
Telefax: (+46) (0)8 506 423 52
E-mail: info@sida.se

Reports are also available to download at:

<http://www.sida.se>

Authors: Holger Nilén, Per-Ulf Nilsson, Jocke Nyberg.

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

Sida Evaluation 02/34

Commissioned by Sida, Avdelningen för Samverkan med Enskilda Organisationer och Humanitärt Bistånd

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: 2002-1491

Date of Final Report: December 2002

Printed by Elanders Novum

Art. no. SIDA2071

ISBN 91-586-8734-3

ISSN 1401-0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

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

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

Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9

E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Table of contents

1	Sammanfattning	1
2	Uppdraget / bakgrund	3
	<i>Tabell 1: Stöd genom enskilda organisationer (2001 i tkr)</i>	<i>3</i>
2.1	Ökat behov av resultat- och effektredovisning	4
2.2	Utvärderingens uppdrag	4
3	Metod	5
4	Begränsningar och avgränsningar	6
4.1	Avgränsningar	6
4.2	Begränsningar	6
5	Utvärderingarna	7
	<i>Tabell 2: Antal utvärderingar som studerats</i>	<i>7</i>
5.1	Ansvar och typ	7
5.2	Projektinriktning	8
5.3	Målgrupper	9
5.4	Samarbetet mellan SVEO och LEO	9
6	Analys och slutsatser om utvärderingarnas innehåll	11
6.1	Inledning	11
	<i>Tabell 3: Analysmodell för utvärderingsrapporter</i>	<i>12</i>
6.2	Projekttämnerna i studerade utvärderingar	11
6.3	Uppdragsbeskrivningar i studerade utvärderingar	11
6.4	Slutsatser i studerade utvärderingar	13
6.5	Rekommendationer i studerade utvärderingar	16
7	Utvärderingars roll	17
7.1	Policy för utvärderingsarbete	17
7.2	Externa utvärderingars roll, trender och tendenser	17
7.3	Avgörande för beslut om utvärderingar	19
8	Uppföljning och spridning av utvärderingarna	20
8.1	Hur behandlar RO och LEO utvärderingsrapporterna?	20
8.2	Spridning och uppföljning av utvärderingarna	21
	8.2.1 Spridning inom RO och MO	21
	8.2.2 Spridning till och inom LEO	22
	8.2.3 Spridning till LEOs målgrupper	22
9	Sammanfattande slutsatser	23
9.1	Generella trender och tendenser	23
9.2	Mätning mot mål	23
9.3	Uppföljning behöver stärkas	24
9.4	Svårt utveckla och stärka LEO	25
9.5	Att se skogen bland alla träd	25
10	Rekommendationer	26

Bilaga 1: Terms of Reference	27
Bilaga 2: Analysmodell	29
Bilaga 3: Enkät till ramorganisationerna och några medlemsorganisationer	31
Bilaga 4: 13 ramorganisationers utvärderingar 1999–2001: Förteckning, sammanfattning och analys (per organisation)	34
Bilaga 5: Intervjuade personer	71

1 Sammanfattning

13 svenska folkrörelser har ramavtal med Sida enligt beslut i Sveriges riksdag. Avtalen, som löper under lång tid, innebär att Sida varje år betalar ut nästan 900 miljoner kronor till de sk ramorganisationerna (RO)¹. Dessa åtnjuter därmed en särställning i det svenska utvecklingssamarbetet.

Utvärderingar av program och projekt inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete har på senare år fått allt större betydelse. ”Sida behöver utveckla formerna för effekt- och resultatredovisning och förskjuta fokus från beredning till efterhandsgranskning”, heter det i en större systemrevision.

Denna studie redovisar i vilken omfattning och på vilket sätt ramorganisationerna använder utvärderingar som instrument i utvecklingssamarbetet. Grunden för studien är 171 utvärderingsrapporter som blev klara under treårsperioden 1999–2001. Vi har med hjälp av en analysmodell studerat fyra huvudområden i utvärderingsrapporterna: **projektsektorer, uppdragsbeskrivningar, slutsatser och rekommendationer**. Läsningen och analysen har följts upp av en enkät samt intervjuer med utvärderingsansvariga på de 13 ramorganisationerna.

Utvärderingar är viktiga för RO och i mindre grad för deras medlemsorganisationer, MO. De ses som verktyg för förbättring men även för förändring av utvecklingssamarbetet. Samtidigt finns en viss skepsis mot utvärderingar och konsulter. Att bara förlita sig på externa konsulter kostar mycket och bidrar inte till att stärka den egna organisationen är en uppfattning.

RO och MO har inte utvecklat rutiner eller system för att arbeta med utvärderingar. Men slutsatser och rekommendationer i utvärderingsrapporter, sprids så gott som alltid till projektgenomförande organisationer i syd (LEO, lokal enskild organisation) dock sällan till målgruppen.

Vanligaste anledningen till att RO eller MO beslutar göra en utvärdering är när man upplever att det finns problem med samarbetsorganisationen och/eller de projekt som har svensk finansiering.

De vanligaste **projektsektorerna** som utvärderingarna behandlar är utbildning, hälsovård, folklig organisering, organisationsutveckling, demokrati och mänskliga rättigheter. Många av projekt inom dessa sektorer syftar till att bekämpa fattigdom, men det är svårt i utvärderingsrapporterna att se en tydlig koppling mellan projektnriktningen och detta övergripande syfte.

Tydliga och utförliga **uppdragsbeskrivningar** saknas ofta i utvärderingsrapporterna. Många rapporter blir därför ostrukturerade. Det är sällan enkelt att bilda sig en uppfattning om exakt vad som utvärderas och varför. Särskilt är det svårt att få reda på hur samarbetet mellan de svenska enskilda organisationerna och LEO går till. En slutsats, på grundval av utvärderingsdokumenten, kan vara att samarbetet mest består av finansiering och i liten grad erfarenhetsutbyte. Dock genomförs, enligt uppgift, analyser kring dessa frågor i vissa fall genom separata kapacitetsstudier eller, oftast, i det projektförberedande arbetet.

Slutsatserna i utvärderingsrapporterna handlar mycket om huruvida kvalitativa och kvantitativa mål uppnåtts, enligt projektplan. Även om dessa mål ofta endast är allmänt formulerade kommer utvärderarna i allmänhet fram till att projekten nått sin målsättning och även är relevanta i sitt sammanhang. I den stora mängden slutsatser går det också att se områden som sällan behandlas. Det är

¹ Förklaring till förkortningar : SVEO ska utläsas ”svensk enskild organisation” och använts i den här rapporten som ett samlingsbegrepp för både ramorganisationer (RO), RO:s medlemsorganisationer (MO) samt andra svenska folkrörelser eller enskilda organisationer. LEO betyder ”lokal enskild organisation” och är oftast synonymt med samarbetsorganisationerna i Syd och Öst till svenska RO och MO.

t ex definitioner av målgrupp, jämställdhet, nätverksarbete och relationer till omvärlden, uthållighet, kostnadseffektivitet, metoder för uppföljning, analys av LEOs humanresurser samt LEOs förmåga att formulera rimliga strategier och bruka adekvata metoder för att nå resultat och effekter. Politiska eller andra risker som kan påverka projektplanering och mål lyser nästan helt med sin frånvaro i slutsatserna.

Vanliga **rekommendationer** innefattar förstärkning av projektplanering och målformuleringar, bättre målgruppsdeltagande, mera nätverksarbete och opinionsbildning. Både RO, MO och LEO bör förbättra sina system och rutiner för uppföljning av projekten.

Utvärderingarna i sig ger inte mycket svar på frågan om trenderna och tendenserna i co-projekten och co-samarbetet. Några omdanande förändringar av projektens inriktning, på teman kring mål, typ av samarbetspartner eller metoder föreslår knappast utvärderingarna. Möjligen kan man säga att medvetandet har ökat om att de politiska och ekonomiska förutsättningarna för biståndet spelar en större roll.

Några av de områden där utvärderingarna antyder att förändringar och förbättringar bör ske är:

- Projektens mål behöver preciseras och kopplas till varandra på olika nivåer, t ex projektinsats.fattigdomsbekämpning-demokrati
- Målgrupperna bör definieras tydligare
- Den löpande uppföljningen av projekten bör stärkas, både av SvEO och LEO
- Svagheter i fattigdomsfokus, genderanalys, lokalt deltagande, organisationsutveckling, nätverksarbete etc tyder på att även om projekten i sig är framgångsrika så brister deras koppling till samhällsutvecklingen i stort och försvagas möjligheterna att stärka lokalsamhället så att det mer effektivt kan agera gentemot sin omvärld.

Beträffande samarbetet med LEO tycks en relativt allmän uppfattning vara att det är svårt att stärka och utveckla LEO. RO/MO upplever att dessa har svagheter som är svåra att åtgärda.

Det föreligger behov av att bättre ta tillvara utvärderingarnas resultat och sprida generella lärdomar inom organisationerna. Frågan är relaterad till ibland otydliga regler och instruktioner om vem som bär ansvar för och ”äger” de olika delarna i utvärderingsprocessen.

- RO behöver ytterligare utveckla rutiner och kriterier för utvärderingsarbetet, inklusive hur lärdomar sprids inom RO, MO, LEO och målgrupper
- ROs medlemsorganisationer behöver mera stöd för att utveckla sin projektverksamhet och sitt lärande

Viljan att vara en lärande organisation är stor inom alla RO. Det nätverkande som förekommer är uppskattat. Inom ramen för denna syntesstudie har vi inte gjort någon systematisk genomgång av behoven av fortbildning, rådgivning och erfarenhetsutbyte. Våra rekommendationer bygger på egna iakttagelser och vad som framkommit i intervjuer.

2 Uppdraget / bakgrund

En betydande del av Sveriges utvecklingssamarbete förmedlas via svenska folkrörelser och enskilda organisationer. Regeringens och Sidas mål för finansieringen av denna verksamhet är att främja utvecklingen av ett livskraftigt och demokratiskt samhälle och stärka de lokala samarbetsorganisationerna i utvecklingsländerna. Några viktiga anledningar till detta hittar vi i Sveriges historia, folkrörelsernas betydelse för framväxten av en stabil demokrati som gynnade tillväxt och välfärd. Modern statsvetenskaplig forskning har också bekräftat hur betydelsefullt ett starkt och livaktigt civilt samhälle är för demokratisering. Ännu en anledning till folkrörelsernas deltagande i utvecklingssamarbetet är att förankra och upprätthålla ett politiskt stöd på hemmaplan för Sveriges engagemang för en rättvisare och tryggare värld för alla. Folkrörelserna var med och skapade det svenska utvecklingssamarbetet och bidrog till att stärka och höja anslagen till det. De har kunskaper staten aldrig kan få om målgrupper och sektorer.

Huvuddelen av det svenska stödet genom EO kanaliseras genom 13 svenska enskilda organisationer, så kallade ramorganisationer (RO), med vilka Sida bedriver ett långsiktigt samarbete baserat på fleråriga ramavtal.

Tabell 1: Stöd genom enskilda organisationer (2001 i tkr)

Afrikagrupperna	25 500
Diakonia	65 000
Forum Syd	122 000
LO-TCO Biståndsnämnd	62 000
Olof Palmes Internationella Centrum	32 500
PMU Interlife	96 500
Svenska Handikapporganisationers Internationella Biståndsförening (SHIA)	26 200
Rädda Barnen	105 000
Svenska Kyrkan	70 886
Svenska Missionsrådet (SMR)	115 000
Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) *	4 400
Kooperation Utan Gränser	60 000
Utbildning för Biståndsverksamhet (UBV)	13 357

* SNF är ramorganisation endast vad gäller utvecklingssamarbetet med Öst, d v s Östeuropa, de forna Sovjetrepublikerna och Ryssland.

Fem av ramorganisationerna, (Forum Syd, Palmecentret, LO-TCO, SMR och SHIA) fungerar som administrativa och rådgivande kanaler för bidrag till sina medlemsorganisationer (härdaneftir MO). Forum Syd har t ex 170 MO och Svenska Missionsrådet har 28 trossamfund, missionsorganisationer och andra kristna organisationer som medlemmar, varav många stödjer projekt i Syd. På liknande sätt fungerar SHIA, Olof Palmes Internationella Centrum. LO-TCO Biståndsnämnd arbetar på uppdrag av LO och TCO och deras medlemsförbund vilka i nära samarbete med Biståndsnämnden ofta kanaliserar biståndet via de fackliga yrkesinternationalerna på global och regional nivå. Svenska Kyrkan, PMU Interlife och Diakonia har samfund och församlingar som huvudmän medan Rädda Barnen, Afrikagrupperna och UBV har individuella medlemmar i lokalgrupper/lokalföreningar runt om i Sverige. Ansvars- och rollfördelning vad gäller idé, beredning, uppföljning och resultatredovisning av

utvecklingssamarbetet mellan RO och MO varierar. Detta påverkar starkt synen på och arbetet med utvärderingar som instrument i utvecklingssamarbetet.

Ramorganisationerna (RO) har en mycket bred och mångfacetterad verksamhet i ett stort antal länder. 2001 beräknades bidrag gå till cirka 2 000 projekt och andra insatser i mer än 100 länder.

Graden av svenskt deltagande i det utvecklingsarbete som genomförs av de enskilda organisationerna i Syd varierar mycket. I vissa fall består samarbetet i hög grad, eller enbart, av finansiering av insatserna med viss uppföljning och kontroll. I många fall sker också ett visst erfarenhetsutbyte och rådgivning i samarbetet. Vissa RO har ett långvarigt, förtroendefullt samarbete som utvecklats genom missionen. Några RO och MO har en relativt hög närvaro i Syd och även i de enskilda projekten, t ex de volontärer som Afrikagrupperna skickar ut, liksom PMUs biståndsarbetare och praktikanter. Några RO har också någon form av egen regional närvaro för kontinuerligt utvecklingssamarbete med de finansierade organisationerna, t ex Diakonia, Utan Gränser och Forum Syd.

2.1 Ökat behov av resultat- och effektreddovisning

Under senare år har vikten av att redovisa resultat och effekter av utvecklingssamarbetet fått en mer framträdande roll. Frågan om ökad resultatstyrning har uppmärksammats i regeringens regleringsbrev till Sida, liksom av Sida självt i olika sammanhang.

I en systemrevision som Sida/SEKA nyligen genomfört aktualiserades frågan ytterligare. En huvudrekommendation var där att Sida behövde utveckla formerna för effekt- och resultatredovisning och förskjuta fokus från beredning till efterhandsgranskning. Denna syntesstudie är ett led i denna process. En liknande tendens finns i många länders utvecklingssamarbete, och den är kanske särskilt stark i Norden där utvecklingssamarbetet domineras av stöd till sektorer som handlar om värde- och normsystem – främst demokrati och mänskliga rättigheter. Där är resultat och effekter svårare att mäta än ett utvecklingssamarbete inriktat på t ex infrastruktur och humanitär assistans.

Sida/SEKA konstaterar att man låtit genomföra mycket få utvärderingar av de av de svenska RO finansierade arbetet i fält. Detta ansvar ligger främst på de enskilda organisationerna själva. Planer för utvärderingar skall presenteras i de årliga framställningarna till Sida, och resultaten redovisas i årsredovisningar.

Någon samlad erfarenhetsredovisning/sammanställning av ramorganisationernas utvärderingar har emellertid aldrig ägt rum.

2.2 Utvärderingens uppdrag

Som ett led i arbetet med att utveckla formerna för resultatredovisning beslutade Sida/SEKA att låta göra en så kallad syntesstudie av ett större antal utvärderingar som genomförts av de enskilda organisationerna de senaste åren. Uppdraget tilldelades konsultgruppen Context.

Enligt uppdragsbeskrivningen skall analysen utmytna i en redovisning av trender och tendenser som kan utläsas av ramorganisationernas och deras medlemsorganisationers utvärderingar av program och projekt inom ramen för det utvecklingssamarbete som helt eller delvis är finansierat via Sida/SEKAs anslagspost. På basis av utvärderingarna har vi främst sett en möjlighet att definiera och diskutera de återkommande drag, styrkor, svagheter och problem som återfinns i dessa, då trender och tendenser över en så kort tidsperiod (3 år) knappast kan utläsas. ROs förändringsarbete över en längre tid framkommer inte av utvärderingarna.

Analysen ska vidare presentera en redogörelse för ramorganisationernas och deras medlemsorganisationers former för uppföljning av de aktuella utvärderingarna, samt deras spridning av erfarenheter.

3 Metod

Efter inledande diskussioner med Sida/SEKA om uppdragets begränsningar och avgränsningar ombads RO att tillhandahålla de utvärderingar av program, projekt och organisationsstöd som genomförts under perioden 1998–2001. Med ”utvärdering” åsyftades relativt omfattande belysningar och bedömningar av sådana insatser, oftast men inte alltid utförda av externt kontrakterade konsulter/expertyper. I den mån så kallade kapacitetsstudier av svenska enskilda organisationer eller lokala enskilda organisationer (LEO) återfanns i materialet välkomnades en studie också av dessa.

Inför läsningen och analysen av de 171 utvärderingsrapporterna utarbetades en analysmall (*bilaga 2*). I denna registrerades projektens övergripande mål, projektnriktning, målgrupper, utvärderingarnas inriktning, slutsatser och huvudsakliga rekommendationer. Resultaten sammanställdes sedan dels i tabell 2 (avsnitt 5.2), och dels i var och en av RO (*bilaga 4*). Dessa sammanställningar och en kritisk samlad översikt av utvärderingarna ligger sedan till grund för analysen av trender och tendenser, eller återkommande drag, styrkor och svagheter, i projekten enligt utvärderingarna, vilket presenteras i kapitel 6. En frågeenkät (*bilaga 3*) utformades och tillsändes RO, samt i begränsad utsträckning ROs medlemsorganisationer där sådana finns. Då svaret för denna vidareförmedling av enkäten lades på RO har svaren i flera fall antingen varit ofullständiga från MO eller enbart kommit från centralt ansvariga på RO.

Frågeenkäten, vars resultat analyseras i kapitel 7, behandlar främst följande aspekter: policy och riktlinjer för utvärderingsarbete, externa respektive interna utvärderingar, avgörande faktorer för att utvärderingar görs, ansvarsfördelning vid utvärderingar, rutiner och policy för spridning av lärdomar och erfarenheter samt frågor kring konkreta åtgärder med anledning av specifika utvärderingar.

På frågan i enkäten om konkreta åtgärder efter specifika utvärderingar är svaren från berörda organisationer ofullständiga. De svar som kommit in har dock behandlats. Svaren är svåra att sammanfatta, då de nödvändigtvis berör mycket specifika åtgärder, men försök görs att bedöma i hur hög grad utvärderingarnas rekommendationer tas tillvara och leder till konkreta förbättringar i projekten. En diskussion förs också om vilka typer av problem som visar sig vara lättare och svårare att åtgärda.

Enkätens svar följdes upp med intervjuer med centralt ansvariga på RO.

Utvärderingsteamet bestod av tre personer i konsultföretaget Context: Holger Nilén, Per-Ulf Nilsson och Jocke Nyberg. Arbetet genomfördes under perioden augusti–november 2002. Teamet har haft 30 arbetsdagar till förfogande.

4 Begränsningar och avgränsningar

4.1 Avgränsningar

Inledningsvis diskuterades med Sida/SEKA avgränsningarna för uppdraget. Med anledning av det stora antalet utvärderingar begränsades tidsperioden till tre år, 1999–2001. I några enstaka fall, Palme-centret och UBV, analyserades ett par utvärderingar för 2002 därför att antalet för just dessa två RO annars hade blivit väldigt lågt. Det blev ändå sammanlagt 171 utvärderingsrapporter. Det fastslogs också att utvärderingarna skulle begränsas till utvärderingar av projektarbete i Syd och Öst. Några ytterligare avgränsningar vad gäller behandlade sektorer, regioner och ämnesmässiga innehåll gjordes inte.

Utvärderingar definierades som bedömningar med externt konsultdeltagande. Under arbetets gång visade det sig att vissa RO inte främst genomför rena externa utvärderingar utan förordar utvärderingar med externt rekryterad resurs men med starkt internt deltagande. De utvärderingar som vi bedömde som i hög grad interna uppföljningar/utvärderingar sorterades därefter bort.

4.2 Begränsningar

En viss osäkerhet kom att råda om alla utvärderingar för perioden faktiskt inlämnades, men mängden utvärderingar gör ändå att avsaknaden av ett mindre antal utvärderingar inte tros påverka de generella resultaten i studien. Ett visst bortfall tycks ha uppstått från de RO som kanaliserar sina bidrag genom medlemsorganisationer, vilka har det fulla ansvaret för projekten och därmed utvärderingarna. Då endast några få kapacitetsstudier ingick i materialet bortsorterades de. Det är inte alltid biståndsansvariga på RO har den totala överblicken över genomförda utvärderingar och i alla detaljer behärskar processen för uppföljning av utvärderingarna. RO tycks inte, med några undantag, ha listor över utvärderingarna. Dessa producerades i några fall som en följd av Contexts beställning. Andra skickade utvärderingarna utan listor. Detta bristande överblick påverkade också kvalitén i svaren på enkäten.

5 Utvärderingarna

Tabell 2: Antal utvärderingar som studerats

Afrikagrupperna	19
Diakonia	15
Forum Syd	15
Kooperation Utan Gränser	13
LO-TCO Biståndsnämnd	5
Olof Palmes Internationella Centrum	6
PMU Interlife	10
Rädda Barnen	45
SHIA	4
Svenska Kyrkan	8
Svenska Missionsrådet	13
Svenska Naturskyddsföreningen	5
UBV	13
Totalt antal	171

5.1 Ansvar och typ

De 13 ramorganisationerna (RO) är olika strukturerade. Sju av dem har medlemsorganisationer (MO) av varierande antal. I något fall förekommer ytterligare en nivå, så t ex har Caritas Sverige, som är medlem i både SMR och Forum Syd, egna medlemsorganisationer vilka i några fall bedriver utvecklingssamarbete. Oftast är det MO som genererar projekt- eller programansökningar medan RO bereder och fattar beslut. MO ansvarar sedan för genomförande, uppföljning och slutredovisning. Ansvaret för eventuell utvärdering kan ligga antingen helt hos MO eller delas med RO. I t ex fallet SMR har MO i en lärandeprocess övertagit ett större ansvar. I Forum Syd är det ofta RO som initierar de externa utvärderingarna.

I fallet LO-TCO Biståndsnämnd har inte MO detta ansvar, utan det ligger på de fackliga förbundens internationella sekretariat (med samlingsnamnet GUF – Global Union Federation) eller deras respektive regionala högkvarter (i t ex Afrika, Latinamerika och Asien). I några fall finns GUF även representerat på nationell nivå, och då ligger projektansvaret där. Dessa olika konstruktioner kring ansvar för utvecklingssamarbetet påverkar förstås också frågan om hantering av utvärderingar.

I de studerade utvärderingarna lyser beskrivningar av dessa olika ansvarsområden med sin frånvaro.

Denna syntesanalys har undersökt ramorganisationernas externa utvärderingar under en treårsperiod. Interna utvärderingar eller uppföljningar ligger inte inom ramen för studien. Då vissa organisationer (som SMR, i viss mån Afrikagrupperna) främst arbetar med ett mellanting av externa och interna utvärderingar, där interna intressenter är del av ett utvärderingsteam, har en del sådana mer interna uppföljningar tagits med.

Flera organisationer är kritiska mot externa utvärderingar. Svenska Kyrkan menar att externa konsulter ofta tar med sig erfarenheterna och lokalt har man svårt att tillgodogöra sig resultaten av den externa utvärderingen. Flera RO tycker också att de externa utvärderingarna är alldeles för dyra och att konsulterna inte är tillräckligt insatta i frågorna. SHIA betonar exempelvis behovet av en utvärderare som förstår olika kulturers inställning till funktionshinder.

Det ligger mycket i att utvärderingsprocessen, med ett aktivt deltagande av dem som är aktiva i projektet, är en väsentlig del av utvärderingen. Det är upp till RO att följa en sådan policy. Men det är då minst lika viktigt att utvärderingsteamet har tydliga riktlinjer och ToR som gör att alla relevanta problemområden analyseras och diskuteras. Den externa utvärderaren måste då ha en tillräckligt stark position, för att leda processen och för att driva en kritisk analys.

Vår uppfattning är att utvärderingar med starkt internt inflytande har en tendens att bli mindre analytiska och riskerar att bortse från viktiga utvärderingsområden. Att organisationen har med en egen representant i konsultteamet även om det rör sig om en extern utvärdering är dock en intressant arbetsmodell.

Flertalet organisationer betonar vikten av att rena externa utvärderingar genomförs. Exempelvis menar PMU att ”den externa utvärderaren ser saker som du inte ser och får en annan helhetssyn. Samtidigt är det viktigt att utvärderaren är ödmjuk inför det han/hon utvärderar”. PMU betonar också behovet av kostnadseffektivitet när det gäller utvärderingarna, som inte får bli ett självändamål.

5.2 Projektinriktning

ÖVERGRIPANDE PROJEKTMÅL

Organisationsutveckling

Folklig organisering

Demokrati/MR

Opinionsbildning

Miljö

Gender

Fattigdomsbekämpning/socialt.arbete

Hälsovård

Infrastruktur

Utbildning

Jordbruk

Resurstillväxt

Mikrokrediter

Vid läsning och genomgång av de 171 utvärderingarna kategoriserades de efter vilka övergripande mål och primära inriktningar de hade (se ovanstående lista på kategorier). Mycket översiktligt kan sägas att projektmålen ofta innefattar organisationsutveckling, folklig organisering och demokratiutveckling, medan huvuddelen av projekten i sin verksamhet inriktas på sektorområdena utbildning, hälsovård och fattigdomsbekämpning i bredare bemärkelse. En hel del projekt innefattar också konkret arbete för att bygga upp folkliga organisationer och stärka samarbetsorganisationerna.

Tendensen är att de trosbaserade organisationerna har en högre andel projekt som begränsas till projekt inom hälsovård/utbildning/socialt arbete. Exempelvis har SMR många projekt inom utbildning medan de flesta PMU-projekt rör sig inom hälsovårds- och utbildningsområdet.

En organisation som Utan Gränser arbetar i första hand med organisationsutveckling och projekt inom områdena jordbruk och spar/kreditkassor. LO-TCO BN och Palmecentret arbetar i första hand med organisationsutveckling/utbildning för att stödja framväxten av starka folkliga organisationer inom

specifika intresseområden, t ex facklig organisering och folkbildning. Även Diakonias utvecklingssamarbete domineras av folklig organisering med syfte att stärka demokrati och mänskliga rättigheter för ökad social rättvisa. Forum Syd och Afrikagrupperna inkluderar organisationsutveckling och folklig organisering i sina projekt, även om den primära projektriktningen kan röra sig om utbildningsinsatser eller fattigdomsbekämpning.

En trend som möjligen kan iakttas är att RO idag har en ökad önskan att stärka samarbetsorganisationerna och målgruppsdeltagandet. Detta framkommer inte så mycket i utvärderingarna som i intervjuerna, där dessa områden ses som problematiska och där man erkänner svagheter i arbetet.

5.3 Målgrupper

I allmänhet kan man inte av utvärderingsrapporterna utläsa någon tydligt avgränsad målgrupp. I ett icke ringa antal nämns över huvudtaget inte målgruppen. Detta förekommer ofta i utvärderingar av projekt där LEO har som projektmål att opinionsbilda och påverka nationell eller internationell politik, både normer – t ex lagstiftning – och tillämpning. I bistånd för demokrati och mänskliga rättigheter är denna målgruppsproblematik utbredd. Särskilt gäller detta inom professionella, stadsbaserade och politiskt orienterade LEOs som enskilt eller i nätverk har stora visioner och mål med sin verksamhet, t ex att ge diskriminerade grupper större inflytande i regeringens politik i olika samfrågor. LEOs som är inriktade på mänskliga rättigheter verkar ofta via andra organisationer, regionalt eller lokalt orienterade, vilka i sin tur relaterar till fattiga människor i stads kvarter eller i byar. Hur kopplingarna ser ut mellan olika nivåer som omfattas av projektens verksamhet är svår att se i utvärderingarna. Det saknas skiktning av och hierarkier inom målgrupperna.

Många utvärderingar visar dock att målgrupperna i den stora majoriteten av projekten faller under beteckningen ”de fattiga” även om den är vagt definierad. Det rör sig om grupper av människor på landsbygden eller i städernas slum eller arbetarkvarter, utan att någon analys eller definition av de sociala skiktningarna inom dessa grupper görs.

I dessa mer geografiskt avgränsade grupper vänder sig en mindre del av projekten till kvinnor eller barn. I några fall, kanske tydligast när det gäller Rädda Barnen och Diakonia, finns samarbetspartners med mål att påverka alla barns och kvinnors villkor genom opinionsbildning och påverkansarbete på nationell nivå (t ex att få bort diskriminerande lagstiftning eller förbättra länders policy). I detta arbete finns direkta och indirekta målgrupper på många nivåer.

5.4 Samarbetet mellan SVEO² och LEO

Det är svårt att i utvärderingarna utläsa vilken typ av samarbete som egentligen förekommer mellan SVEO och LEO. Bakgrundsbeskrivningarna anger i regel inte något om omfattningen av stödet finansiellt, hur länge samarbetet pågått, om svensk personal på plats är involverad i projektet eller omfattningen av erfarenhetsutbyte i sakfrågor och samarbete kring opinionsbildning och information som eventuellt finns mellan organisationerna. Det händer till och med att man av utvärderingarna inte får information om vilken svensk organisation som finansierar projektet.

Detta skulle tyda på att relationen i hög grad begränsas till en finansiering av projekten med efterföljande kontroll och redovisning.

² Svensk enskild organisation. LEO betyder Lokal enskild organisation och syftar på partner eller annan NGO i samarbetsländerna/regionerna.

RO anger dock i intervjuer att samarbetet är djupare än så. Medan Forum Syd och Svenska Kyrkan uppger att samarbetet i hög grad begränsas till finansiering, anger PMU att man är på väg från finansiering till ett ökat erfarenhetsutbyte. Trosbaserade organisationer har ofta ett långvarigt och nära förhållande till systerkyrkor som står bakom många utvecklingsprojekt. Däremot innebär detta inte alltid att man har professionellt erfarenhetsutbyte i de utvecklingsprojekt man finansierar.

De flesta organisationer uppger att samarbetet i betydande grad inkluderar erfarenhetsutbyte, utbildning och rådgivning. I en organisation som Utan Gränser grundar sig t ex ofta projektinsatser på lärdomar och system som utvecklats av den svenska Kooperationen eller i tidigare utvecklingsarbete i olika länder. Detta gäller också för SNF, Olof Palmes Internationella Center, och LO-TCO Biståndsnämnd, som emellertid inte har fysisk närvaro i samarbetsländerna.

Vi upplever det som en klar brist i utvärderingarna att samarbetets utgångspunkter, former, begränsningar, styrkor och svagheter i de flesta fall inte alls behandlas.

6 Analys och slutsatser om utvärderingarnas innehåll

6.1 Inledning

Denna syntesanalys har undersökt ROs och MOs externa utvärderingar under en treårsperiod. Interna utvärderingar eller uppföljningar ligger inte inom ramen för studien. Vissa organisationer (som SMR, Svenska kyrkan, SHIA, i viss mån Afrikagrupperna) arbetar helst med ett mellanting av externa och interna utvärderingar, där interna intressenter är del av ett utvärderingsteam. Även sådana utvärderingar har tagits med i materialet medan en del utvärderingar där den interna ledningen av utvärderingen har dominerat har valts bort.

De studerade utvärderingarna är till sin utformning mycket olika. För en extern betraktare är utvärderingarna i sin nuvarande form ett mindre användbart, i det närmaste oöverblickbart, verktyg för granskning. Bristen på bra ToR och ostrukturerade rapporter där begrepp inte förklaras eller definieras (t ex folkligt deltagande) är viktiga anledningar till denna slutsats. Detta gör också att mer precisa kategoriseringar enligt nedanstående mall har varit svårt att genomföra. Dock menar vi att viktiga trender och tendenser har kunnat sammanställas. Tabell 2 här intill utgör en numerär sammanställning av projektämnena, slutsatser och rekommendationer som behandlas i samtliga 171 studerade utvärderingar. Tabellen är sammanställd i samband med läsning och genomgång av utvärderingarna där analysverktyget i bilaga 2 användes. (En utvärdering kan innehålla flera projektämnena, uppdragsbeskrivningar, slutsatser och rekommendationer.)

6.2 Projektämnena i studerade utvärderingar

Sammanställningen visar att utbildning, hälsovård, sociala insatser för fattigdomsbekämpning, folklig organisering och demokrati/mänskliga rättigheter är de vanligaste projektsektorer/ämnena som utvärderingarna behandlar.

Resultatet speglar både Sveriges egna politiska historia och folkrörelsernas erfarenhet och komparativa fördelar. Man kan också konstatera att det är påfallande ofta som projektområdet ”folklig organisering”, där vi inkluderat folkligt deltagande, definieras som ett eget mål och inte som medel för andra mål.

Vidare kan man notera att den s k multidimensionella fattigdomsdefinitionen inte har slagit igenom. Att fattigdom inte bara eller ens mest handlar om materiell nöd vet säkert alla. Men det finns alltför lite i utvärderingsrapporterna som tyder på att man kopplar projektområdena till olika politiska och ekonomiska samband eller har ett integrerat perspektiv för att bekämpa fattigdom. Så t ex omfattar mänskliga rättigheter även rätten till utbildning och hälsa. Vissa rättigheter – inom de medborgerliga och politiska rättigheterna – utgör också grundstenar i en demokrati, bl a organisationsfrihet och yttrandefrihet. Samtidigt är resurstillväxt, i betydelsen ekonomisk tillväxt, en viktig aspekt eller rentav en förutsättning för att människor ska kunna åtnjuta rätten till t ex hälsa och utbildning.

6.3 Uppdragsbeskrivningar i studerade utvärderingar

Skriftliga uppdragsbeskrivningar (ofta benämnda Terms of Reference, ToR) finns inte alltid för utvärderingarna. Det kan också gälla utförliga och stora utvärderingar. Ibland ersätts ToR med anvisningar om vad som ska undersökas och kan då vara inkluderade i utvärderingsrapporten. Då utvärderingarna inte följer någon grundmall skiljer sig anvisningarna mycket från varandra vad gäller utförlighet och preciseringar. De kan omfatta tre rader i en rapport på 60 sidor. I hög grad begränsas ToR och anvis-

Tabell 3: Analysmodell för utvärderingsrapporter

Projektämne/sektorer som avhandlas i utvärderingarna	Förekommande Antal	Ämnen för slutsatser i utvärderingarna	Antal där styrka betonas	Antal där svagheter tas upp
Folklig organisering	45	Kvantitativ måluppfyllelse	24	24
Demokrati/MR	41	Kvalitativ måluppfyllelse	27	25
Opinionsbildning	25	Administration/redovisning	4	7
Miljö	8	Målgruppsdeltagande	18	20
Jämställdhet/Gender	12	Omvärldsrelationer/nätverk	15	14
Fattigdomsbekämp./soc.arb	25	Jämställdhet/gender	15	13
Hälsovård	42	Metoder	10	7
Infrastruktur	9	Relevans	25	8
Utbildning	54	Effekter	10	8
Jordbruk	10	Genomförandekapacitet	19	7
Resurstillväxt	9	Strategisk projektnriktning	16	9
Mikrokrediter	8	Kostnadseffektivitet	4	11
Uppdragsbeskrivning enligt utvärderingarna	Förekommande antal	Uppföljning/styrning	10	12
Kvantitativ måluppfyllelse	16	Uthållighet	10	5
Kvalitativ måluppfyllelse	23	Fattigdomsfokus	3	3
Kostnadseffektivitet	17	Ledningsfunktioner/LEO	5	6
Målgruppsdeltagande	14	Ämnen för rekommendationer i utvärderingarna	Förekommande antal	
Uppföljning/kontroll	4	Projektplanering	30	
Strategisk inr./metoder	14	Målformulering	36	
Jämställdhet/gender	11	Relevans/inriktning	17	
Relevans	18	Målgruppsdeltagande	38	
Effekter	21	Samarbete SVEO-LEO	24	
Uthållighet	16	Kostnadseffektivitet	12	
Fattigdomsfokus	4	LEOs organisation/ledning	37	
Genomförandekapacitet	13	Jämställdhet/Gender	26	
Ledningsfunktioner/LEO	10	Opinionsbildning/nätverk	52	
Administration/redovisning	3	Administration	6	
Nätverksarbete	3	Uppföljning/kontroll	15	
		Fattigdomsfokus	2	

ningar till att undersöka vissa delar av projekten och projektorganisationen. Det kan förmodas att SVEO i många fall anser sig ha kunskap om de faktorer som inte inkluderas i undersökningen, men vår uppfattning är att bristen på tydliga skriftliga riktlinjer och utarbetade mallar gör att viktiga områden inte alltid behandlas i utvärderingarna. Bristen på tydliga direktiv kan också sägas minska kostnadseffektiviteten av utvärderingarna då utvärderingsresursen inte används optimalt. Större organisationer tycks ha mera vana att skriva utförligare ToR än mindre organisationer.

Bristen på direktiv påverkar också strukturen på utvärderingsrapporten. Vår genomläsning ger vid handen att många utvärderingsrapporter har en ologisk och rörig struktur, vilket alltså åtminstone delvis skulle avhjälpas med utförliga ToR.

Huvuduppdragen för utvärderarna har varit att studera projektens kvantitativa och kvalitativa måluppfyllelse, effekterna av projekten och deras relevans.

Utvärderingarna tyder på att ramorganisationerna bör ha aktualiserade riktlinjer och handledningar för utvärderingsarbete. Dessa kan, menar vi, grundas på allmänna riktlinjer och instruktioner som är gemensamma, men där organisationsspecifika förändringar kan införas. Alltför många ToR är för allmänt och oprecist hållna. Därmed, menar vi, förloras ibland möjligheten att analysera viktiga faktorer. Uppdragsbeskrivningarna bör i regel begära att ett antal grundläggande undersökningsaspekter tas upp, inte minst målgruppsdeltagande, nätverksarbete, genderfrågor, LEOs kapacitet, uppföljningssystem och diskussioner om kostnadsmedvetande och kostnadseffektivitet. I de fall där man inte begär att vissa områden ska behandlas kan detta med fördel motiveras. Om t ex en god kännedom finns om LEOs kapacitet eller systemen för uppföljningar och rapportering kan detta anges och hänvisning göras till sådan dokumentation.

6.4 Slutsatser i studerade utvärderingar

Iakttagelser och slutsatser i utvärderingsrapporterna har registrerats under följande kategorier:

Kvantitativ måluppfyllelse

Kvalitativ måluppfyllelse

Effekter

Relevans

Strategisk projektnriktning

Metoder

Kostnadseffektivitet

Uthållighet

Målgruppsdeltagande

Fattigdomsfokus

Gender

Omvärldsrelationer

Genomförandekapacitet

Administration/redovisning

Uppföljning/styrning

Ledningsfunktioner/LEO

Samarbete SVEO – LEO

Inledningsvis kan konstateras att många utvärderingar främst inriktar sig på att studera de kvantitativa och kvalitativa måluppfyllelse, projektens relevans och effekter³. På dessa områden anses den stora majoriteten projekt ge positiva resultat. Utvärderingarna inriktar sig därmed, naturligt nog, i hög grad på att analysera konkreta verksamheter i projekten. Vi menar att en stor andel av utvärderingarna därmed otillräckligt studerar viktiga faktorer som:

- Tydliga definitioner av vilka målgruppen/målgrupperna är för projekten och deras relation till omvärlden.
- Genderarbete.
- Nätverksarbete/relation till omvärlden.
- Uthållighet.
- Kostnadseffektivitet. Mycket sällan finns i ToR anvisningar begäran om jämförelser med andra typer av aktiviteter med relevans för projektens måluppfyllelse.
- Metoder och humanresurser för uppföljning av projekten, kontroll och redovisning.
- Analys och bedömning av LEOs kapacitet att formulera visioner, strategier, och projektplaner samt metoder för att mäta resultat och effekter av projekten utifrån beslutade planer.
- Även metoder och strategisk inriktning i relation till uppsatta övergripande mål och omvärldsförändringar tas alltför ofta för givna och läggs inte alltid under kritisk granskning.

Kvantitativ och kvalitativ måluppfyllelse: Utvärderingarna anser i allmänhet att projekten har haft en god eller tillfredsställande måluppfyllelse. Ett problem är att dessa mål inte är kvantitativt definierade och att en avläsning av resultat därmed inte görs mot uppsatta mål. Även de kvalitativa målen är dåligt preciserade – vad är nyttan med en verksamhet och hur har organisationsstärkande insatser åstadkommit konkreta och mätbara resultat för organisationens egentliga målgrupp? På det hela taget anser ändå de flesta utvärderingar att projekten haft positiva effekter i linje med uppsatta mål. Projekten anses mycket sällan felinriktade och i regel förordas en fortsättning efter förändringar i enlighet med givna rekommendationer.

Strategisk projektinriktning/metoder: Inte sällan saknas, i den information som utvärderingarna ger, en logisk utgångspunkt för de beslutade projekten. Med logisk utgångspunkt menar vi att projektplanering bör inledas med grundläggande analys om rådande förhållanden i syfte att få fakta kring de problem som projektet avser att bidra till att lösa. Detta kallas ibland baslinjestudie. Denna kan sedan ligga till grund för en LFA-studie. I en sådan beaktas problemets omfattning, möjligheterna att reducera eller eliminera problemet, vilka resurser och egenskaper som erfordras, externa och interna riskfaktorer och möjliga sekundära effekter av projektets intervention. Ofta kan denna brist på logik iaktas i utvärderingarna som svagt utvecklade kvalitativa och kvantitativa mål i projektbeskrivningen. I många fall finns ingen uppdelning mellan olika sorters mål. Ofta görs ingen skillnad på metoder och mål, inte minst i verksamheter som inkluderar utbildning, opinionsbildning, massmedia och organisationsutveckling.

De valda metoderna för arbetet mot det övergripande projektmålet ställs i allmänhet inte mot alternativa metoder i syfte att kritiskt granska om inriktningen är den rätta. I de fall den strategiska inriktningen kommenteras anses den i övervägande antalet utvärderingar vara riktig.

Det svenska folkrörelsebeståndet har djupa rötter i demokratiskt uppbyggda föreningar som var avgörande för demokratins framväxt i Sverige. En tydlig tendens i utvärderingarna är frånvaron av en

³ Termerna "kvalitativa" och "kvantitativa" är inga definierade begrepp men vi använder oss av dem därför att RO och MO ofta själva använder dem för att särskilja mångdrelaterade mål och aktiviteter i projekten med mål och aktiviteter i projekten som har "positivt goda egenskaper", för att använda ordbokens förklaring till kvalitet.

projektinriktning om utvecklandet av föreningsdemokrati hos LEO och om och i så fall hur och med vilket resultat RO och MO via utvecklingssamarbetet kan främja sådana. Palmecentret och LO-TCO Biståndsnämnd är till viss grad undantag när det gäller inriktningen i projektbiståndet.

Kostnadseffektivitet: Sällan efterfrågas en bedömning av projektens kostnadseffektivitet och området berörs därför inte heller i de flesta utvärderingar. I den minoritet utvärderingar där frågan berörs tenderar svaren att bli att tveksamhet råder om de är tillräckligt kostnadseffektiva eller att projekten inte i tillräcklig grad beaktar denna aspekt i sitt arbete. Kalkyler över kostnadseffektivitet är också svåra att göra och tycks inte ligga inom de flesta utvärderarnas kompetensområde.

Också **uthållighet** är ett besvärligt område för analys. I många av de fall där projektens uthållighet diskuteras konstateras att de inte är och inte har särskilt goda förutsättningar att bli bärkraftiga. ”Vi arbetar i resursfattiga miljöer”, som Afrikagrupperna konstaterar. Det är sällan ett projekt når ett stadium där LEO utan stöd kan fortsätta verksamheten, där statliga instanser tagit ansvar för fortsatt verksamhet eller där målgruppen erhållit sådan styrka att de inte längre är i behov av utifrån finansierade insatser. Några RO, som Palmecentret och LO-TCO Biståndsnämnd och i viss mån även SNF, lägger relativt stor vikt vid graden av självfinansiering via medlemsintäkter och andra former av inkomstgenererande aktiviteter.

Målgruppsdeltagande: Målgruppens aktiva medverkan i projekten tas i allmänhet upp i utvärderingarna. Bedömningen av om deltagandet är tillfredsställande varierar starkt mellan olika projekt, liksom mellan olika RO:s projekt. Till exempel bedöms deltagandet i hög utsträckning vara gott i Afrikagruppernas projekt medan det bedöms vara alltför svagt i flertalet SMR-projekt och tillfredsställande i Forums Syd-projekt. I projekt där nätverksbyggande är centralt är målgrupperna ofta många och finns på så olika nivåer att de är svåra att upptäcka.

Fattigdomsfokus: Någon problematisering av fattigdomsfokus i målgruppsinriktningen görs endast i enstaka fall. De fattiga är m a o inte tydligt definierade och deras förhållande till icke-fattiga varken beskrivet eller analyserat (se 5.3). Risken är att projekten då blir alltför statiska och inte involveras i den dynamik som präglar ”de fattigas” relation till sin sociala omvärld. Aldrig förs heller någon diskussion om vilka fattiga som man arbetar/bör arbeta med. I biståndsdebatten argumenteras ofta för en inriktning på ”de fattigaste”. De enskilda organisationerna kan sägas vara väl rustade för att nå just dessa grupper och de trosbaserade organisationerna ideologiskt motiverade för en sådan inriktning. Samtidigt kan hävdas att ”de fattigaste” inte är en dynamisk målgrupp i ett utvecklingssamarbete som har sociala förändringar som mål. Diskussionen om dessa frågor bör vara viktig för RO.

Gender: Frågor som rör jämställdhet mellan könen, diskriminering av kvinnor, manligt förtryck som en del av samhällsstrukturen är svagt utvecklade i många av utvärderingarna. Någon tendens i hur väl projekten arbetar med genderfrågor är svår att se. I t ex Forum Syd-projekten anses jämställdhetsfrågorna väl behandlade i de flesta fall, medan ett antal SMR-projekt anses vara alltför svaga i sitt jämställdhetsarbete. Även i utvecklingssamarbete som handlar om stöd till fackliga organisationer, miljörörelser och andra folkliga rörelser dominerade av män i syd och öst är genderarbetet svagt utvecklat, enligt flertalet utvärderingar. En klar tendens är emellertid ett ökat intresse för hur könsroller påverkar utvecklingen. Det kan mätas genom att en stor andel utvärderingar behandlar betydelsen av ökat fokus på dessa frågor, mest i form av specifika åtgärder som gynnar kvinnors deltagande i projekten. Det finns förskräckande få exempel på projekt där genderfrågan behandlas utifrån ett diskriminerings- och/eller maktperspektiv, där frågor om klass och kön och maskulinitet diskuteras. Gender är, med något undantag, aldrig ett genomgående eller sk tvärssektoriellt ämne i projekten.

Nätverksarbete/omvärldsrelationer: Nätverksarbete är viktigt för många projekt enligt utvärderingarna. Det är inte sällan mål i sig i organisationer som SNF, Diakonia och UBV. Nätverkens specifika

syften och mål är dock svåra att utläsa. Detta gäller oavsett om nätverken är nationella, kontinentala eller globala.

Aspekter rörande LEOs kapacitet och arbetssätt: Förvånande är att en högre andel utvärderingar, trots att de flesta projekten bedöms som framgångsrika, kommer fram till att LEO brister i genomförandekapacitet. Utvärderarna konstaterar ofta att projekten skulle kunna nå längre och bli mer effektiva om LEOs kapacitet förstärktes. Det kan gälla kapacitet att planera och organisera arbetet eller personalens kunskaper och kapacitet att väl genomföra planerna.

Utvärderarna tar också, trots att detta inte efterfrågas i ToR, upp problemen med uppföljning och styrning av projekten. Alltför ofta sker ingen kontinuerlig uppföljning, vilket gör att korrigeringar och förbättringar inte i tillräcklig utsträckning genomförs under projektens gång. Även administrationen och redovisningen av projekten får viss kritik, även om någon allvarlig kritik mot att projekten på detta område skulle vara illa skötta inte presenteras.

6.5 Rekommendationer i studerade utvärderingar

Vanligt förekommande i utvärderingarna är rekommendationer om

- förstärkning av nätverksarbete och opinionsbildning
- förstärkning av målgruppsdeltagandet
- förstärkning av genderarbetet
- förstärkning av system och rutiner för kontinuerlig uppföljning
- förstärkning av projektplanering och målformuleringar
- förstärkning av LEO, ledningskapacitet och personalkapacitet

Sammantaget skulle detta tyda på att huvuddelen av projekten anses vara relevanta och i tillfredsställande grad effektiva, med acceptabel eller god måluppfyllelse. Utvärderingarna ser däremot att många organisationer inte har tillräcklig kapacitet för att genomföra projekten så väl som man skulle kunna önska. Mer kraft tycks alltså behöva läggas på att ytterligare förstärka organisationernas och personalens kapacitet. Dessutom brister det ofta i den kontinuerliga uppföljningen, och därmed i den successiva förbättringen av projekten under deras genomförande.

En andra huvudtendens tycks vara att många projekt behöver utveckla en förståelse av vikten av ett starkt målgruppsdeltagande och system och metoder för detta.

Slutligen påpekas ofta att projekten genomförs onödigt isolerade. De kan, menar många utvärderingar, förstärkas genom att LEO söker mer kontakter, erfarenhetsutbyte och samarbete med andra aktörer. Det kan vara lokala eller centrala myndigheter, andra NGOs eller aktörer i civilsamhället.

7 Utvärderingars roll

7.1 Policy för utvärderingsarbete

RO har i de flesta fall ingen skriven policy specifikt kring utvärderingars roll i arbetet. Utvärderingar behandlas mer praktiskt och är t ex omnämnt som ett instrument i de eventuella handledningar för projekthantering som finns. I många fall finns utvärdering inlagt i projektdokumentationen. Det tycks dock vara så att utvärdering i praktiken inte ges någon central vikt, vilket det faktum att den största delen av projekten inte heller utvärderas visar.

	Har organisationen någon policy för utvärderingsarbetet?
Afrikagrupperna	Nej, men riktlinjer i projekthandbok
Diakonia	Nej, men handledning för utv.
Forum Syd	Nej, men manual finns
LO/TCO	Ja
Kooperation Utan Gränser	Nej, arbete pågår
Palmeacentret	Nej
PMU/Interlife	Nej, men vissa skrivningar finns
Rädda Barnen	Nej
SMR	Ja
SHIA	Nej
SNF	Nej
Svenska kyrkan	Nej, arbete pågår
UBV	Nej

Ett problem (som diskuteras i 6.2) som blir tydligt i de studerade utvärderingarna, är att bristen på genomarbetade handledningar negativt påverkar utformningen av uppdragsbeskrivningarna och därmed också utvärderingarna.

7.2 Externa utvärderingars roll, trender och tendenser

RAMORGANISATION	Har utvärderingarnas roll stärkts?	Hur stor andel projekt utvärderas externt
Rädda Barnen	Ja	< 50 %
Afrikagrupperna	Nej, utvärderingsplanering stärks	i stort sett alla
Diakonia	Har alltid varit stark	i stort sett alla
SMR	Ja, men främst extern/interna	en mindre andel
SHIA	Nej, minskat till förmån för interna	ett fåtal
Forum Syd	Lika, men förbättrad planering	en liten andel, men ökande
SNF	Nej	en mindre andel
Kooperation Utan Gränser	Nej, men förbättrad planering kring utvärderingar	ca 50 %
Svenska kyrkan	Nej, negativa erfarenheter av utvärderingar	en liten andel
LO/TCO	Ja	en liten andel
PMU	Ja	> 50%
UBV	Ja	få
Palmeacentret	Ja	en liten andel

Trender och tendenser

Hälften av RO uppger att de externa utvärderingarnas betydelse på senare år ökat. Detta tycks dels vara ett resultat av att Sida anses ha lagt ökad betydelse vid utvärderingar. Rent allmänt har också utvärderingarnas betydelse poängterats starkare i biståndsbranschen under senare år, vilket påverkar aktörerna. Detta har i sin tur lett till att man anammat betydelsen av utvärderingar och i allmänhet känner ett ägarskap av denna princip.

Det finns också de som varnar för övertro på utvärderingarnas betydelse. Man upplever att de försvagar ägarskapet och att den lärande process som en utvärdering/uppföljning ska vara delvis går förlorad när en extern utvärdering snabbt genomförs utan större deltagande av aktörerna.

Flera tycker också att de externa utvärderingarna är alldeles för dyra och att konsulterna inte är tillräckligt insatta i frågorna. SHIA betonar exempelvis behovet av en utvärderare som förstår olika kulturers inställning till funktionshinder.

Det finns också organisationer som betonar vikten av att rena externa utvärderingar genomförs. PMU anser att ”Den externe utvärderaren ser saker som du inte ser och får en annan helhetssyn. Samtidigt är det viktigt att utvärderaren är ödmjuk inför det han/hon utvärderar”. PMU betonar också behovet av kostnadseffektivitet när det gäller utvärderingarna, som inte får bli ett självändamål.

Svenska Kyrkan menar att ”externa konsulter tar ofta med sig erfarenheterna och lokalt kan man inte tillgodogöra sig resultaten”. ”Vi förordar lokalt deltagande, ansvar och engagemang vilket gör att utvärderingen får större genomslagskraft i både genomförande och uppföljning.”

Några RO söker kombinera båda formerna (intern-extern utvärdering) genom att skapa utvärderings-team där en extern utvärderare kopplas till arbetsgrupper och/eller personer från organisationen. T ex söker SMR och Afrikagrupperna arbeta på detta sätt och poängterar att utvärderingsprocessen är minst lika viktig eller viktigare än slutresultatet.

En systemrevision av Rädda Barnen som genomfördes 2000 har satt utvärderingarna i fokus. Rädda Barnens planeringsenhet arbetade under hösten 2002 för att förmå de olika verksamhetsdelarna i organisationen att definiera områden för utvärdering och att det avsätts resurser i verksamhetsplanen för utvärderingsarbetet kommande år. Planeringsenheten tar också fram nya riktlinjer för utvärderingsarbetet. Där ska ingå bl a urval av utvärderingsobjekt, användbarheten, utvärderingskriterier och förhållningssätt, objektivitet osv. Målet är att ”endast användbara” utvärderingar ska genomföras.

Rädda Barnens planeringsenhet ska också ta fram rutiner för hur utvärderingarnas rekommendationer ska tas om hand av organisationen. Rutiner och mallar för uppdragsbeskrivning, spridning och arkivering av utvärderingar håller på att utarbetas.

En systemrevision av Svenska Kyrkan ansåg att organisationen bör genomföra effektutvärderingar i större omfattning och på sikt utveckla ett partnerskap med Sida/SEKA och de övriga ramorganisationerna vad gäller just effektutvärderingar. Svenska Kyrkan borde också utarbeta en skrift med en genomgång av olika metoders användningsområden, för- och nackdelar samt konkreta exempel som underlag för samarbetsorganisationernas arbete med uppföljning och utvärdering av projekten. Systemrevisionen framhöll också vikten av att Svenska Kyrkan utser en handläggare med tematiskt ansvar för uppföljning och utvärderingar.

LO-TCO Biståndsnämnd har lagt stor vikt vid utvärderingar under flera år och fått fram bättre rutiner som starkt bidragit till att man ökat förändringstakten i biståndsverksamheten.

Olof Palmes Internationella Centrum har inte prioriterat utvärderingar senaste åren. En systemrevision 2000 innebar att man främst arbetar med synkronisering av inriktning och mål för medlemsorganisatio-

nernas biståndsprojekt och de projekt Palmecentret genomför på egen hand. Man skall lägga ned mer resurser på utvärderingsverksamheten 2003.

En effektstudie av SMRs arbete (2002) pekar på bristande kvalitetssäkringssystem. Man konstaterar att de flesta samarbetsorganisationerna inte har några system för uppföljning och utvärdering och att väldigt få utnyttjar extern expertis för att säkra kvaliteten i arbetet samt att SMRs kontakt med projekten ofta är svag. För de större projekten är extern kvalitetssäkring ett måste, menar studiens författare. Kooperation Utan Gränser arbetade hösten 2002 med att bygga upp ett särskilt sk PME-system, där PME står för planering, monitoring (övervakning/uppföljning) och utvärdering som gäller hela Kooperation Utan Gränser verksamhet.

SHIAs arbete med att förändra projektplanering och projektutvärdering är också inne i ett intensivt skede. Bland annat planeras nya metoder för resultatmätning som gäller attitydförändring och individstärkande.

7.3 Avgörande för beslut om utvärderingar

Vanligaste orsaken till utvärderingar

1. Uppfattade problem i projektet
2. Hur länge projektsamarbetet pågått
3. Finansiell storlek på projekten

Vem initierar utvärdering?

1. Begäran från RO
2. Bestämt i planering
3. Begäran från LEO
4. Begäran från Sida
5. Dokumentera lärdomar

Projekt utvärderas av tre huvudsakliga skäl – problem har uppstått i projekten och behöver utredas; projekten har pågått under lång tid och en avstämning behöver göras; projekten är stora och en utvärdering är motiverad av detta skäl.

Vem beslutar om utvärdering?

RO eller MO 9
Gemensamt med LEO 4

Vem ansvarar för upphandling och genomförande?

RO eller MO 11
Gemensamt med LEO 2

Det är vanligtvis, så gott som alltid, den svenska organisationen, särskilt RO, som både initierar och beslutar om utvärderingarna. I sällsynta fall begär LEO eller finansiären Sida utvärderingar.

Man kan fråga sig varför fler initiativ inte kommer från de organisationer som faktiskt genomför utvecklingsarbetet. Ett huvudskäl kan sägas vara att många mindre organisationer upplever utvärderingar som kontrollfunktioner, som innebär att framtida finansiering kan komma i fara. Organisationernas ägarskap av projekten är alltför svagt genom det stora finansiella beroendet.

Bidragande till bristande ägarskap är i vissa fall att projektf finansieringen är utbudsstyrd. Initiativ till att utveckla projekten har kommit från den svenska organisationen och bygger då inte i tillräcklig grad på ett ursprungligt arbete lokalt, t ex vad gäller en hel del fackliga projekt i Latinamerika.

8 Uppföljning och spridning av utvärderingarna

8.1 Hur behandlar RO och LEO utvärderingsrapporterna?

Utvärderingar mottages i regel av RO/MO och LEO-ledning. Den övervägande andelen utvärderingar är skrivna på ett språk som också förstås av LEO-ansvariga. I flertalet fall tycks det vara så att RO inledningsvis har störst ägarskap av utvärderingsresultatet men att ansvaret för genomförande av rekommendationer i första hand anses ligga på LEO. Här kan konflikt uppstå eftersom ägarskap och ansvar inte är i balans. Risken finns i vissa fall att det blir RO/MO som måste tillse att rekommendationer genomförs och att alltså kontrollfunktionen stärks på lärandefunktionens bekostnad. Det tyder på att LEO i större omfattning bör vara delaktig i utvärderingsprocessen för att kunna äga resultaten i utvärderingarna.

Vanligtvis uppger RO ändå att ett delat ägarskap finns. I de flesta fall anser man också att utvärderingarna ha varit värdefulla och bra eller mycket bra. Förändringsarbete inleds i regel på basis av utvärderingens resultat och rekommendationerna genomförs i huvudsak.

Några återkommande problemområden framträder i ROs kommentarer till vilka erfarenheter man kunnat dra av utvärderingarna och vilka områden som är svårare att hantera.

- Genderarbetet
- Målgruppsdeltagandet
- Politiska processer
- LEOs struktur
- Uppföljning och kontroll
- SvEOs struktur
- Projekt- och målskrivningar

Många utvärderingar påpekar brister i målgruppsdeltagande och genderarbetet. Men från SvEOs sida upplevs det som svårt att komma tillrätta med detta. Att förändra genderrelationerna i ett samhälle är knappast möjligt genom ett projekt, men erfarenheten tycks också vara att projekten och LEO i sig i alltför hög grad accepterar rådande strukturer och inte gör tillräckliga ansträngningar att söka påverka dem. Ambitionsnivåer och kunskaper om ett bistånd som verkar för jämställdhet mellan könen och bekämpar diskriminering mot kvinnor varierar starkt mellan RO. Några lägger ner stora resurser och har såväl vision, policy, mål, strategier och aktiviteter som länkar till dessa samtidigt som man fortbildar personalen i könsrollstänkande. Andra prioriterar inte ämnet. Beträffande målgruppernas deltagande tycks alltför många LEO driva projekt som ”sina”, inte som facilitatorer av processer där målgruppen är drivande.

Detta kan ha att göra med LEOs struktur, där förändringar upplevs som svåra att genomföra. I viss mån kan man förmodligen i en hel del projekt finna vissa intressekonflikter mellan SVEO och LEO. Man delar målet att åstadkomma positiva förändringar för målgrupperna, men LEO har även ett intresse av att stärka sin organisation och villkoren för sina medarbetare.

I vissa fall är stärkandet av LEO en viktig del av projektet, för att möjliggöra ett långsiktigt arbete. Men personliga intressen och relationer gör det svårt för SVEO att utifrån genomdriva förändringar. Bristen på demokratiska traditioner, särskilt vad gäller föreningsdemokrati, påverkar negativt möjligheterna till förnyelse av ledarskap.

En allmän erfarenhet, vilket tydligt framkommer i många utvärderingar, är också att det behövs mer av kompetenshöjande arbete i LEO. Betydelsen av ”mjukvaran” (personerna i projektet) i relation till ”hårdvaran” (projektinnehållet) påpekas av flera RO. Påtagligt ofta har det varit svårt att få till stånd erforderlig administrativ kompetens och kapacitet hos LEO.

Beträffande politiska processer är det mer oklart vad man menar, men RO tycks uppleva frustrationer över att projekt genomförs i en politisk miljö som man inte kan påverka och som fungerar hindrande för projektgenomförandet. Dessa risker, som det alltid finns något slag av, behandlas nästan aldrig i utvärderingarna. En slutsats därav är att LFA, och de risk- och omvärldsfaktorer som tas upp i en sådan analys, används för lite i projektplanering. Faktorer som begränsar projektet måste tydligare definieras och om möjligt bearbetas i projektet. Analysen av dessa omvärldsfaktorer måste alltid hållas aktuell.

Som påpekas på annat håll är uppföljning och kontroll också ett problemområde. Ofta saknas tillfredsställande system för kontinuerlig uppföljning av projekten. Det är därför lite förvånande att utvärderingarna inte fått i uppdrag att undersöka dessa aspekter för att se hur systemen kan förbättras. Detta är särskilt viktigt eftersom de flesta projekt faktiskt inte utvärderas och eftersom en hel del RO påpekar att de har större tillit till interna utvärderingar/uppföljningar än externa. Ska sådana fungera tillfredsställande så måste det finnas system som gör information kontinuerligt tillgänglig.

Här kommer ytterligare ett uttalat problemområde in – otydliga projekt- och målskrivningar. När mätbara mål inte finns så blir verksamheten också svårare att följa upp och utvärdera.

Slutligen medger SVEO att också de själva har strukturer och kompetensbrister som skulle behöva åtgärdas för att stärka utvecklingssamarbetets kvalitet.

Lokalt övertagande och hållbarhet är inte en aspekt som spontant tas upp som problem av RO, men som då och då förs fram i utvärderingarna. Det tycks vara en fråga som anses så avlägsen eller svåruppnåelig att den inte känns aktuell. Det tycks finnas en matematisk logik i denna fråga: ju större belopp finansieringen omfattar desto längre bort är möjligheten till lokalt övertagande. Palmecentret och LO-TCO Biståndsnämnd har ett stort medvetande om detta. Man ger små bidrag och arbetar konsekvent med att öka andelen betalande medlemmar i de organisationer man stödjer i syd och öst. Diskussionen om lägre biståndsberoende verkar vara levande i dessa båda RO om man får tro innehållet i utvärderingarna.

8.2 Spridning och uppföljning av utvärderingarna

RO/MO och LEO har olika rutiner för spridningen av gjorda utvärderingar. I alla organisationer delges utvärderingarna de närmast berörda, dvs ansvarig projekthandläggare, ansvarig chef, LEOs ledning. I regel, men i varierande omfattning, delges utvärderingarna också övriga projekthandläggare och styrelser. I organisationer som har regionala kontor ute i världen, t ex Diakonia eller Kooperation Utan Gränser, är det i första hand dessa kontor som tar till sig utvärderingarna och behandlar dem i samarbete med LEO. Bägge dessa organisationer beklagar att lärdomar därmed riskerar att stanna i en alltför liten krets och inte spridas mellan kontinenter och till organisationen i Sverige.

Problemet är generellt. Organisationerna har inte rutiner och system för att tillvarata och sprida lärdomar från utvärderingarna utanför den krets som direkt berörs av dem. En viktig aspekt är här förstas att det är svårt att avsätta den tid som krävs för att läsa och diskutera arbeten som inte direkt berör ens ansvarsområde. Ett problem som t ex också Sida lider av.

8.2.1 Spridning inom RO och MO

I de RO där det är MO som är projektansvariga är det också i första hand dessa som ansvarar för mottagande av och behandling av utvärderingen. Ägarskapet kan dock variera en del. I vissa fall, t ex Forum

Syd, kan det vara RO som initierat utvärderingen vilket minskar MOs ägarskap. Om, å andra sidan, MO ansvarar för projekt och utvärdering är risken stor att lärdomarna stannar inom MO och inte fullt ut tas upp av RO.

Problemet är att rutiner och system för framtagande och spridning av erfarenheter av generellt intresse i regel inte finns. Diakonia svarar t ex att huvudkontoret i princip endast dras in i större utvärderingar, SKM uppger att inget metodiskt arbete sker, Afrikagrupperna talar om seminarier i de berörda länderna medan Forum Syd uppger att cirka hälften av utvärderingarna tas upp i något bredare diskussioner, samt att man har som målsättning att de skall finnas tillgängliga på Forum Syds hemsida. (Man har vid ett tillfälle placerat 14 utvärderingar på hemsidan.)

Även om inga generella slutsatser kan dras är det intressant att se på en enkät som Forum Syds utvärderingsansvarige tillställde kansliets personal 2001. Frågan var ”i hur grad har studier/rapporter påverkat personalens arbete”. Det visade sig att snittresultatet var att personalen i viss mån läst rapporten men att den ej påverkat arbetet.

PMU tycks vara den organisation som mer än andra sprider erfarenheterna från utvärderingar. Man betonar att det gemensamma lärandet blivit allt viktigare i utvärderingarna och att inhämtad kunskap sprids inom de samarbetande organisationerna. Böcker och häften görs av sektoriella studier, men i flera fall har populärversioner gjorts av projektrelaterade utvärderingar för att mer lättfattligt kunna presentera slutsatser och rekommendationer.

Rädda Barnens utvärderingar är lätta att följa genom de sammanfattningar (några få sidor per utvärdering) som sammanställs varje år i bilaga till årsrapporten.

8.2.2 Spridning till och inom LEO

LEOs ledning får alltid del av utvärderingarna, oftast i sin helhet, ibland i sammanfattning. En majoritet av rekommendationerna är riktade till LEO och beställaren, i regel SVEO, anser att LEO har ett huvudansvar för de åtgärder som skall vidtas som en konsekvens av utvärderingen.

Hur nära SVEO och LEO samarbetar vid uppföljningen varierar beroende på samsarbetsstruktur. Där SVEO finns representerade i fält finns större möjligheter att nära samarbeta i diskussioner om uppföljning och åtgärder. RO har inte samma syn på hur utvärderingarna skall spridas. Vissa RO arbetar med mycket politiskt orienterade organisationer i politiskt känsliga miljöer, t ex i länder med intern väpnad konflikt. Innehållet i utvärderingsrapporterna behandlas därför med viss diskretion och rapporterna är inte tillgängliga för alla.

8.2.3 Spridning till LEOs målgrupper

En viktig fråga är hur organisationen når ut med utvärderingens resultat till dem som berörs av projektet, men som har låg utbildning. Vi har dock inte något svar på denna fråga eftersom kunskapen om detta inte riktigt finns inom RO. Det finns fall där utvärderingar mycket djupgående diskuteras av målgrupperna själva. I andra fall kan representanter från målgrupperna dras in i åtgärddiskussioner. Men i de flesta fall tycks de inte delta direkt i diskussioner om åtgärder.

9 Sammanfattande slutsatser

9.1 Generella trender och tendenser

Utvärderingarnas vikt i projekt- och samarbetscykeln har ökat för de enskilda organisationerna. Hälften av RO anser att betydelsen har ökat medan övriga också ser den som viktig. I många fall pågår arbete för att finna förbättrade former för att utvärderingar ska bli ett mer frekvent och integrerat verktyg i utvecklingssamarbetet. Man kan dock inte gå så långt som till att säga att det pågår en tydlig process där fokus i RO:s utvecklingssamarbete håller på att förskjutas från beredning till uppföljning och resultat/effektmätning.

Sådana uppföljningar och mätningar försvåras samtidigt av att etablerade metoder för uppföljning och utvärdering inte finns och genom att baslinjestudier/fakta i regel saknas.

Detta framkommer tydligt vid en studie av uppdragsbeskrivningarna, som är av mycket olika kvalitet, och alltför ofta är oprecisa.

Vad gäller förändringar av själva innehållet i utvecklingssamarbetet är det svårt att se några trender och tendenser. Möjligen kan man säga att medvetandet något har ökat om att de politiska och ekonomiska förutsättningarna för biståndet spelar en större roll. Några omdanande förändringar av projektens inriktning på teman kring, mål, typ av samarbetspartner eller metoder föreslår inte utvärderingarna. Imte heller i uppföljningsintervjuerna med utvärderingsansvariga framkommer det några tankar om stora förändringar.

Det viktigaste behoven av förändringar finns angivna nedan. Rangordnar vi dem blir följden denna.

Kategori 1

- Projektens mål behöver preciseras och kopplas till varandra, t ex fattigdomsbekämpning-demokrati, eller gender-fattigdomsbekämpning.
- Målgrupperna bör definieras tydligare.
- Samarbetet mellan SVEO och LEO bör mera handla om erfarenhetsutbyte i tematiska sakfrågor och organisationsutveckling, inklusive föreningsdemokrati och nätverkande, och inte bara finansiering.

Kategori 2

- RO behöver utveckla rutiner och kriterier för utvärderingsarbetet, inklusive hur slutsatser, rekommendationer och lärdomar sprids inom RO, till MO, LEO och målgrupper.
- MO behöver stöd för att öka och utveckla genderarbetet.
- SVEO:s uppföljningsrutiner för projekten behöver bli bättre.
- Ramorganisationernas medlemsorganisationer behöver mera stöd för att utveckla sin projektverksamhet.

9.2 Mätning mot mål

Studien av utvärderingarna visar att:

- baslinjestudier saknas
- viktigt med bättre definierade och mätbara mål, både kvantitativa och kvalitativa
- mer utbildning behövs för projektplanering och måldefinitioner.

Vi vill med detta inte säga att ROs projekt genomförs utan föregående analys och utan uppsatta mål. Ofta finns en god förståelse av den problematik man arbetar med, liksom avgränsade mål för verksamheten. Vi menar inte heller att alla mål kan vara kvantitativt mätbara. Men av utvärderingarna kan man ofta inte utläsa om de basfakta finns mot vilka projektmål/resultat kan stämmas av. Dessa mål bör vara tydligare uppställda så att en tydlig avstämning kan göras. Även kvalitativa mål eller processmål, t ex ett ökat målgruppsdeltagande i politiska processer, bör bättre definieras för att man ska veta vilka typer av mål som finns och därför kunna göra dem mätbara.

9.3 Uppföljning behöver stärkas

Utvärderingsverksamheten är oftast ett ensamarbete i flera bemärkelser. På RO:s kanslier ligger huvudansvaret i utvärderingsprocessens alla led i praktiken på biståndshandläggarna, och i de fall där RO har personal i fält ligger största ansvaret där. Denna koncentration av ansvar begränsar arbetet med att följa upp utvärderingarna och sprida deras resultat inom RO och LEO, till MO, LEO-projektens målgrupper och andra intressenter, t ex andra givare och andra viktiga aktörer för utveckling. Det förekommer lite samarbete inom RO, mellan ROs MO och mellan olika RO kring utvärderingar. Ett bredare deltagande och ägarskap till utvärderingsprocessen försvåras därmed. Ett visst samarbete på området finns dock, t ex har Forum Syd initierat diskussioner mellan RO om utvärderingsfrågor.

Ovanstående påverkar förstås spridningsfrågan som har flera dimensioner; hur lärande och kunskaper om utvärderingar som verktyg sprids och hur de faktiska uppföljningarna av innehållet i utvärderingarnas rekommendationer sker. Medan de konkreta, projektspecifika rekommendationerna i relativt hög grad tycks tas tillvara kan man tillspetsat kanske säga att utvärderingsrapporterna, med avseende på generella lärdomar, löper risk att ganska snabbt bli hyllvärmare på ROs kanslier eller fältkontor. Den enda undersökning som veterligen gjorts pekar på denna risk (Forum Syd). Det är emellertid också sant att utvärderingarna är viktiga i det praktiska förändringsarbetet som tycks accelerera inom flertalet RO.

Den stora spridningen på upplägg och kvalitet i de studerade utvärderingarna samt svaren i enkäten visar att begreppet utvärdering har olika betydelser. Det stora antalet delaktiga intressenter på olika nivåer med olika kulturell- och utbildningsbakgrund påverkar uppfattningen om vad som är en utvärdering.

På RO har använts sig av utvärderingsmodeller som innebär annat än rena granskningar, ofta genomförda under korta nedslag i verkligheten (en eller mera sällsynt ett par veckors fältbesök). I något fall har RO redan i initialskedet av samarbetet erbjudit LEO möjligheten att låta gemensamt utsedda externa personer göra en kontinuerlig, kvalificerad utvärdering av verksamheten, mera som ständigt pågående rådgivning än utvärdering.

Vår bedömning är att viljan och öppenheten hos RO att lära sig mer om utvärderingar är stor.

Intervjuer med RO och utvärderingarna själva tyder på att:

- utbildning behövs för planering, uppföljning och resultatredovisning
- svenskt stöd för tillvaratagande av lärdomar behöver stärkas
- det brister i löpande uppföljning från SVEO
- det brister i löpande uppföljning från LEO
- svenska MO behöver mer stöd.

Ett relativt stort antal utvärderingar pekar på att uppföljningssystemen i projekten behöver stärkas för att både SVEO och LEO bättre ska kunna följa och styra projekten. För att möjliggöra detta krävs

också ofta tydligare målhierarkier och system för avläsning och analys av resultat mot uppsatta primära och sekundära mål. Både på svensk sida och inom LEO kan kompetenshöjande insatser göras.

9.4 Svårt utveckla och stärka LEO

- organisationsdemokrati behöver utvecklas
- organisationsutveckling är en svag punkt
- samarbetet SvEO – LEO behöver ytterligare förstärkas.

RO menar ofta att det är svårt att stärka och utveckla LEO i önskvärd riktning. Även om ett gott och förtroendefullt samarbete i regel finns så upplever RO ofta att LEO har svagheter som är svåra att åtgärda, främst beträffande intern demokrati och ledningsstrukturer. I vissa fall kan detta naturligtvis gå ut över projekten. Kompetenshöjningskomponenter för LEO inom projektens ram skulle kunna bidra till att åtgärda sådana problem.

9.5 Att se skogen bland alla träd

Inom de utvärderade projekten uttalar sig de många utvärderingarna om en mängd aspekter, ofta projektspecifika sådana. Som diskuterats i kapitel 6 kan vissa återkommande problem skönjas.

- bristande målgruppsanalyser/fattighedsfokus
- svagheter i genderanalys och insatser
- lokalt deltagande är viktigt, men otillräckligt utvecklat
- förstärkning av målgruppens organisationer behövs
- svaga strategier för lokalt övertagande/hållbarhet
- nätverksarbetet otillräckligt utvecklat
- kopplingen projekt–omvärldsförändringar otillräckligt analyserad.

Alla dessa komponenter kan sägas handla om de enskilda projektens relation till den samhällsmiljö i vilka de genomförs. Detta tyder på att projekten i sig är relativt framgångsrika – professionella brister finns, som att mikrokreditprogram införs utan tillräcklig kunskap – men deras koppling till samhällsutvecklingen brister. Projekten kan därför bättre behöva analysera målgruppens olika relationer till samhället, vilka kritiska aspekter som projektet bör arbeta med, hur det lokala deltagandet kan stärkas och målgruppens organisationer kan stödjas för att möjliggöra ett lokalt övertagande, stärka hållbarheten och förstärka lokalsamhället så att det mer effektivt kan agera gentemot sin omvärld.

Viljan att vara lärande organisationer är utbredd inom alla RO. Det nätverkande som förekommer, bl a kring organisationsutveckling/analysverktyget oktagonen, är uppskattat. Inom ramen för denna syntesstudie har vi inte gjort systematiskt genomgång av behoven av fortbildning, rådgivning, erfarenhetsutbyte. Våra rekommendationer bygger på våra egna iakttagelser och vad som framkommit i intervjuer.

10 Rekommendationer

- Utred förutsättningarna för att arrangera en kortare kurs i utvärderingskunskap dit samtliga RO och MO bjuds in. Kursen skulle kunna omfatta 3–4 halvdagar och innehålla moment av grundkunskap om utvärderingars roll och användningsområden, olika typer av utvärderingar, minimistandard för terms of reference, upphandling, genomförande, rapportutformning, prövning, uppföljning. Kursen skulle bygga mycket på eget aktivt deltagande med utgångspunkt i egna exempel. Resurserna skulle bestå av RO själva men också t ex Sidas utvärderingsenhet, statskontorets nätverk för utvärderare och externa konsulter. Ett praktiskt inriktat utbildningsmaterial bör sammanställas med bl a två utvärderingshandböcker.
- Få organisationer har inom ramen för denna studie reflekterat över behovet av att finna system och rutiner för att hantera den stora informationsmassa som utvärderingsrapporterna utgör. Det gäller frågan om tillgänglighet för projekthandläggare inom RO, ansvariga inom MO och LEO men också för enskilda medlemmar, Sida och andra intressenter. Frågan är också aktuell för Sida, som ju omfattas av offentlighetsprincipen. Flera RO har eller håller på att installera projekthanteringssystem. Rädda Barnen har en metod för att hantera och sprida information i utvärderingar. Ett erfarenhetsutbyte mellan olika RO kring informationshantering för utvärderingar och projektdokument vore önskvärt och har veterligen tidigare inte förekommit. Formerna för det kan diskuteras.
- Att utveckla bättre målformuleringar framstår som ett prioriterat arbetsområde. Vi vet att många RO och MO ägnar tid och energi åt denna fråga och att nätverkande förekommit, t ex att finna indikatorer i MR- och demokratibistånd. Vi menar att dessa ansträngningar måste fortsätta i form av bl a möten och workshops. Exempel på teman borde vara hur RO och MO definierar och använder termer som kvantitativa respektive kvalitativa mål. Hur ser kedjan ut vision-målsättningsstrategi-resultat-effekt i olika konkreta, representativa projekt? Ser kedjan likadan ut för RO, MO, LEO och målgrupp? Här kan den s k trappan fungera som ett intressant analysverktyg. Hur formulerar man mål för utbildningsinsatser, opinionsbildnings- och påverkanskampanjer? Vilka olika typer av mål existerar och är relevanta för olika typer av projekt och program? Vilka exempel på synergieffekterna finns? Hur mäter man och redovisar resultat och effekter? RO själva har många exempel att bidra med i ett sådant erfarenhetsutbyte.

Bilaga 1

Terms of Reference

Syntes av enskilda organisationers utvärderingar av utvecklingssamarbete som ägt rum med stöd från Sida

1. Bakgrund

Under senare år har vikten av att redovisa resultat och effekter av utvecklingssamarbetet fått en alltmer framträdande roll. Frågan om ökad resultatstyrning har uppmärksammats såväl i regleringsbrev, som identifierats av Sida i andra sammanhang.

Genom en systemrevision som nyligen genomförts av Sida/SEKA, aktualiseras denna fråga ytterligare. En av dess huvudrekommendationer avser behovet av att utveckla formerna för effekt- och resultatredovisning, och förskjuta fokus från beredning till efterhandsgranskning.

En systematiserad uppföljning av Sidas samarbete med svenska enskilda organisationer har hittills i huvudsak skett genom kapacitetsstudier och systemrevisioner. Utvärderingar i vidare bemärkelse av utvecklingssamarbetet i fält har Sida under senare år hittills endast låtit genomföra i två fall: en effektstudie av svenska enskilda organisationers utvecklingssamarbete i Filippinerna genomfördes under 2000, i samband med den då pågående landstrategiprocessen. En effektutvärdering av SMRs verksamhet äger f n rum och beräknas avslutas i september 2002.

Förutom dessa två utvärderingar, genomförde Sida under 1994 en omfattande utvärdering av utvecklingssamarbetet genom enskilda organisationer (Development by Proxy – An evaluation of the development impact of government support to Swedish NGOs. Sida Evaluation Report 1995/2.) Denna övergripande utvärdering är den enda i sitt slag som genomförts av stödet till enskilda organisationer.

Ansvar för att genomföra utvärderingar åligger i första hand de enskilda organisationerna själva, och finansiellt stöd härför utgår från Sida. Planer för utvärderingar skall presenteras i de årliga framställningarna till Sida, och resultaten härav i påföljande årsredovisning. I såväl beredningar av framställningar som årsredovisningar söker Sida ta ställning till organisationens förmåga att dra lärdomar och sprida erfarenheterna av utvärderingsverksamheten.

Någon samlad erfarenhetsredovisning/sammanställning av resultat av ramorganisationernas utvärderingar har emellertid aldrig skett.

2. Syfte

Som ett led i arbetet med att utveckla former för resultatredovisning har Sida nu identifierat behov av att göra en syntesstudie av ett större antal utvärderingar som genomförts av de enskilda organisationerna.

Syntesstudien skall mynna ut i en analys som skall redovisa trender och tendenser som kan utläsas av organisationernas utvärderingar. Den skall även kortfattat redogöra för organisationernas former för uppföljning av de aktuella utvärderingarna, samt spridning av erfarenheter.

Studien skall sedan kunna utgöra underlag för Sidas bedömningsunderlag i samband med beredning av de enskilda organisationernas årsframställningar m m.

3. Uppdraget

Uppdraget innefattar två faser:

- 1) Konsulten skall i samarbete med Sida medverka till att identifiera avgränsningar med hänsyn till sektorer, regioner, utvärderingarnas omfattning och ämnesmässiga innehåll
- 2) Sammanställning av utvärderingarna i form av en syntesstudie.

4. Genomförande och metod

Uppdraget skall utföras i Sverige i form av en studie av relevanta dokument och rapporter samt genom kontakter med organisationerna för inhämtande av material m m.

Uppdragets omfattning beräknas till högst 240 timmar och skall avslutas senast den 15 september 2002.

Studien skall presenteras vid ett seminarium för såväl berörda handläggare inom Sida som för de berörda organisationerna.

5. Rapportering

Uppdraget skall redovisas i en skriftlig rapport på svenska omfattande högst 50 sidor. I syfte att underlätta ev redigering och tryckning skall rapporten även överlämnas till Sida i form av en diskett kompatibel med Microsoft Windows operativsystem.

6. Tidplan

Arbetet skall påbörjas i april 2002, och slutrapporten skall presenteras för Sida senast den 15 september 2002.

Bilaga 2

Analysmodell

Analysmodell för 13 ramorganisationers utvärderingar

Projekt: Land: Projektperiod: Sveo: Leo:			
Projektämne/sektorer	Projektmål	primär inr.	sekundär
folklig organisering			
demokrati/MR			
opinionsbildning			
miljö			
jämställdhet			
fattigdomsbekämp./soc.arb			
hälsovård			
infrastruktur			
utbildning			
jordbruk			
resurstillväxt			
mikro-krediter			
Målgrupp			
fattiga			
de fattigaste			
barn			
kvinnor			
landsbygdsbefolkning			
personal/LEO el. projekt			
övrigt			
Samarbete SvEO-LEO	primär	sekundär	
personal			
finansiering			
utrustning			
erfarenhetsutbyte/riktning			
Uppdragsbeskrivning			
kvantitativ måluppfyllelse			
kvalitativ måluppfyllelse			
kostnadseffektivitet			
målgruppsdeltagande			
metoder			
uppföljning/kontroll			

strategisk inr./metoder			
jämställdhet			
relevans			
effekter			
uthållighet			
fattigdomsfokus			
genomförandekapacitet			
ledningsfunktioner/LEO			
administration/redovisning			
nätverksarbete			
Utvärderingens slutsatser	stark/god	OK	svag
kvantitativ måluppfyllelse			
kvalitativ måluppfyllelse			
administration/redovisning			
målgruppsdeltagande			
omvärldsrelationer			
jämställdhet			
metoder			
relevans			
effekter			
genomförandekapacitet			
strategisk projektnriktning			
kostnadseffektivitet			
uppföljning/styrning			
uthållighet			
fattigdomsfokus			
ledningsfunktioner/LEO			
Rekommendationer:			
projektplanering			
målformulering			
relevans/inriktning			
målgruppsdeltagande			
samarbete Sveo-LEO			
kostnadseffektivitet			
LEO organisation/ledning			
jämställdhet			
opinionsbildn/nätverk			
administration			
uppföljning/kontroll			
LEO-personal			
fattigdomsfokus			
övrigt			
fortsätt projektet			
avsluta projektet			
projektet avslutat			
Kommentar:			

Bilaga 3

Enkät till ramorganisationerna och några medlemsorganisationer

En studie om 13 svenska ramorganisationers arbete med utvärderingar, beställd av Sida/SEKA och genomförd av konsultföretaget Context.

(augusti-november 2002)

FRÅGEENKÄT (2–3 oktober 2002)

Till

ansvarig för utvärderingar på ramorganisation samt på medlemsorganisationer.

Enkäten är ett samlat frågeformulär till personer på olika nivåer i organisationen. Vissa frågor besvaras därför enklast av centralt ansvarig, medan mer detaljerade frågor kring utvärderingar bäst kan besvaras av t ex region-, land- eller projektansvariga. De ”centrala” frågorna presenteras först och de mer detaljerade därefter. Besvara därför främst de frågor som du anser ligga inom ditt ansvarsområde.

- Besvara denna enkät genom att skriva direkt i dokumentet, använd ett ordbehandlingsprogram, t ex Word. Använd understrykning för att markera ett svarsalternativ.
- Underteckna dokumentet med namn, titel, organisation och kontaktfakta, e-post och mobiltelefon är viktigast.
- Spara dokumentet med ett dokumentnamn som identifierar er organisation, t ex *”enkätsvarForumSyd”*.
- E-posta enkätsvaret senast den 18 oktober till per-ulf@context.nu

Tack för din benägna hjälp!

hälsningar

Per-Ulf Nilsson

Holger Nilén

Jocke Nyberg

Frågor:

1. Har er organisation en antagen policy med riktlinjer och/eller en strategi för externa utvärderingar av projekt/program i länder där ni stödjer utvecklingssamarbete?
- 1b. Är denna policy anammad och tillämpad också av era eventuella medlemsorganisationer?
2. Vilka är de centrala punkterna i denna policy/strategi?
3. Skiljer ni på externa utvärderingar, ofta genomförda av oberoende konsulter/resurspersoner och interna utvärderingar, genomförda av er egen organisation, (SvEO) eller den organisation ni stödjer (LEO)?
- 3b. Vilka är kriterierna för att en extern utvärdering ska göras?
4. Har de externa utvärderingarnas betydelse och roll förstärkts under senare år? I så fall varför?

5. Hur stor andel av era projekt utvärderas externt?
Skicka oss helst uppgifter om den totala finansiella volymen och antalet projekt som var aktuella under perioden 1998–2001. Dela gärna in dem per kalenderår.
6. Vad avgör om ett projekt ska utvärderas:
- storleken finansiellt
 - tidslängden på projektet
 - upplevda problem med projektet
 - begäran från LEO
 - begäran från SvEO
 - begäran från finansiär, t ex Sida
- Ange olika skäl i betydelseordning.
7. Vem beslutar om utvärdering?
- LEO eller SvEO?
8. Vem ansvarar för utvärderingens upphandling och genomförande – SvEO eller LEO?
9. SvEOs roll är oftast mycket svagt behandlad i utvärderingarna. Vilken är SvEOs roll i samarbetet?
- i hög grad begränsad till finansiering
 - i hög/ begränsad/liten grad innefattande erfarenhetsutbyten, rådgivning
 - i hög/begränsad/liten grad innefattande kontroll och uppföljning
10. Hur arbetar ni för att sprida utvärderingsresultaten inom er organisation?
- spridning av dokument till berörda chefer och projekthandläggare
 - diskussioner kring enskilda utvärderingar
 - seminarier kring utvärderingar
 - sammanställning av slutsatser och rekommendationer för läsning till bredare målgrupp, t ex era individuella medlemmar, lokalgrupper etc
 - övrigt
11. En utvärdering kan ge både specifika och generella lärdomar – har ni något arbetssätt för att sprida och förankra sådana lärdomar inom organisationen? (se alternativ ovan).
12. Ange några generella erfarenheter som ni menar har framkommit genom de senaste årens utvärderingar.
13. Hur behandlas utvärderingens resultat?
- a) hur fördelas ansvaret mellan LEO och SvEO?
 - b) uppfattar ni att utvärderingarna får en viktig roll i hur projekt reformeras, fortsätter, avslutas?
14. Hur har resultaten av följande utvärderingar (se lista) spritts inom er organisation och vilka åtgärder har vidtagits som ett resultat av utvärderingarna:
(För att möjliggöra svar om flera olika utvärderingar – skriv antingen in namn på alla utvärderingar och svar i anslutning till frågorna a–e, eller gå in i listan och svara på a–e under varje titel, samt bifoga listan i svarsdokumentet.)
- a) Anser ni att utvärderingen var *mycket bra, bra, tillfredsställande, svag, oanvändbar*?

- b) Innebar utvärderingen att förändringar gjordes i den riktning som rekommenderades? Ja/nej/delvis
 - c) Vilka var de väsentligaste konkreta åtgärderna som vidtogs som resultat av utvärderingen? Skriv gärna i punktform!
 - d) Hur behandlades utvärderingen – på vilka nivåer och mellan vilka inblandade parter diskuterades den?
 - e) Vilka rekommendationer har inte genomförts och varför? Ge några exempel i punktform!
15. Ange gärna på vilka områden ni menar att det generellt är svårare att genomföra förändringar, t ex i LEOs struktur, målgruppsdeltagande, monitoring/kontroll, genderarbete, särskilt svåra projektsektorer, längre processer av t ex politisk karaktär osv.
16. Har utvärderingen/na inneburit att aspekter av generellt intresse (t ex samarbetsformer med LEO, projektorganisation, målgruppsdeltagande, kapacitetsutveckling av LEO etc.) diskuterats inom organisationen och bidragit till lärande inom organisationen. Om ja, hur? Var konkret! Skriv gärna i punktform!
17. Vad ser ni själva som de väsentligaste styrkorna och svagheter som framkom av utvärderingarna?

Bilaga 4

13 ramorganisationers utvärderingar: Förteckning, sammanställning och analys (per organisation)

Afrikagruppernas utvärderingar 1999–2001

19 utvärderingar har studerats

Projekt/insats	Land	Utvärderingsår
1. Demokrati, självbestämmande och försörjning, i Ang & Moc	Angola	2001
2. Onjilaprogrammet – Operation Dagsverke,	Angola	2000
3. Mödravård i Huila,	Angola	
4. Ondjelukaprojektet.	Angola	1999
5. Fas 2-fortbildning av hälsovårdspersonal,	Mocambique	1999
6. Stöd till landsbygdspraktik för läkare,	Mocambique	1999
7. Stöd till hälso-, sjukvårdsutveckling	Mocambique	2000
8. Ungdomar mot hiv/aids-projektet	Mocambique	2001
9. Utvärdering av skogsrådgivningsprojekt	Mocambique	1999
10. Evaluation of Pamwe Project	Namibia	1999
11. Review of Swedish support to land organisations	Sydafrika	1999
12. Eastern Cape land organisation – organisationsöversyn	Sydafrika	2001
13. National Land Committee, Review	Sydafrika	2000
14. Programme review of AG support	Sydafrika	2001
15. ECARP's Land and Labour Work	Sydafrika	2001
16. Africa Book Development Trust	Zimbabwe	2000
17. Kunswana Women's association project	Zimbabwe	2001
18. Dam Construction & Gardening project	Zimbabwe	2001
19. Juridiskt stöd till kvinnor	Kap Verde	1999

Projektmål och projektrinriktning

Utvärderingarna avser Afrikagruppernas projektarbete inom främst fyra områden – utbildning, hälsovård, land/jordfrågor och demokrati och självbestämmande. Detta är den huvudsakliga sektorinriktningen. De övergripande projektmålen och även den primära projektrinriktningen i en väsentlig del av projekten rör sig kring arbete med folklig organisering.

Målgrupper

Målgrupperna är inte specifikt definierade annat än de som berörs av projektets verksamhetsinriktning och geografiska utbredning. Valet av område och projekt tycks dock bygga på att söka nå fattiga grupper, främst på landsbygden. I vissa projekt är kvinnor identifierade som en särskild målgrupp för arbete kring genderfrågor. I några fall är en av de viktiga målgrupperna också den personal som arbetar inom projektet, t ex sjukvårdspersonal eller LEOs personal.

Samarbete SVEO/LEO

I huvudsak innebär samarbetet att Afrikagrupperna finansierar projekten. Utvärderingarna ger mycket liten information om hur samarbetet mellan SVEO och LEO fungerar. I flera fall är det oklart om Afrikagrupperna har någon volontär som är kopplad till eller stöttar projektet. Dock uppger Afrika-grupperna att volontärer finns med i cirka hälften av projekten. Afrikagrupperna tycks oftare ha volontärer som arbetar i eller med projektet än många andra organisationer. Men deras roll kan oftast inte utläsas särskilt klart av utvärderingarna. I de fall de diskuteras sägs de ha en positiv betydelse. Endast i ett fall konstateras att volontären knappast varit till någon större nytta.

Det utbyte av erfarenheter och kunskaper som skulle kunna förväntas i ett partnerskap lyser också med sin frånvaro i utvärderingarna. I den mån det förekommer kan det inte utläsas i utvärderingarna.

Uppdragsbeskrivning

Uppdragsbeskrivningarna finns inte alltid som bilaga till utvärderingsrapporterna. Att sådana finns redovisas dock i regel i inledningen. Afrikagrupperna har relativt väl utarbetade ToR där väsentliga områden täcks in. Dessa områden rör främst mer konkreta måluppfyllelser, kvantitativt och kvalitativt samt effekter. Analyser av projektens relevans efterfrågas också relativt ofta.

På en rad områden saknas dock ofta frågeställningar i ToR. Det gäller t ex målgruppernas deltagande, jämställdhetsfrågor, liksom begäran om analys av organisationernas genomförandekapacitet, administration och uppföljning/kontroll. Om projektens fattigdomsfokus efterfrågas aldrig, vilket får tolkas som att Afrikagrupperna menar att denna inriktning står klar från början. Själva utvärderingarna tar dock ofta upp frågor som inte framgår av ToR.

Utvärderingarnas slutsatser

Utvärderingarna konstaterar att huvuddelen av projekten har en god eller klart acceptabel kvalitativ och kvantitativ måluppfyllelse. Andra positiva återkommande resultat är att så gott som alla projekt anses klart relevanta och att de flesta också har tydliga positiva effekter. Målgruppsdeltagandet anges som gott i cirka hälften av projekten.

Projektens svaga sidor, vilket förmodligen rör närmare hälften av projekten, är samarbetsorganisationernas bristande genomförandekapacitet. I t ex Mocambique har myndigheterna Afrikagrupperna samarbetar med inte kapaciteten att driva och utveckla projekten i enlighet med målsättningar och plan.

Återkommande är att utvärderarna finner brister i hur projektens administreras och redovisas. I inget fall påpekas risk för oegentligheter, men missnöje med brister i system och resurser för dessa ändamål betonas. En återkommande kritik är också att uppföljningen och styrningen av projekten i regel brister.

Rekommendationer

Den mest återkommande rekommendationen gäller krav på att arbeta med att stärka ledningsfunktionerna i samarbetsorganisationen och bland dess personal. Vanligt är också rekommendationer om att stärka uppföljningen av verksamheten liksom projektplaneringen. I projektverksamheten framkommer ingen stark kritik mot inriktning och metoder. Återkommande är istället att projekten ytterligare måste arbeta med att stärka målgruppernas deltagande och utveckla sitt samarbete med andra organisationer, liksom lokala och ibland centrala myndigheter.

I de fall där utvärderingen uttalar sig om eventuellt fortsatt stöd till projekten förordas alltid ett fortsatt sådant, i vissa fall genom ökade insatser.

Trender och tendenser

Den tydligast återkommande tendensen i Afrikagruppernas projektutvärderingar är att uppföljning/

styrning, liksom administration och redovisning av projektarbetet alltför ofta är bristfälligt. Detta innebär också att kritik framförs mot LEOs genomförandekapacitet och att den mest återkommande rekommendationen är att LEO på olika sätt behöver stärkas. Medan målgruppsdeltagandet i den mån det analyseras i de flesta fall anses tillfredställande så rekommenderas samtidigt en ytterligare förstärkning av detta i ett flertal fall. Utvärderingarna rekommenderar också relativt ofta en förstärkning av LEOs nätverksarbete.

Policy samt uppföljning av utvärderingarna

Afrikagrupperna har ingen policy för utvärderingar, däremot en projekthandbok, som är under omarbetning, där anvisningar kring utvärderingar ges.

Behov av utvärderingar tas upp under arbetet med de tvååriga verksamhetsplanerna. I större projekt ingår kommande utvärderingar i projektdokumentationen. För att kunna ha en central kontroll över utvärderingsarbetet beslutar Afrikagrupperna centralt om finansieringen av en utvärdering, även om den finns inlagd i projektplaneringen.

Afrikagrupperna poängterar vikten av en deltagande utvärderingsprocess. Den innebär att den externa utvärderaren arbetar i nära samarbete med projektansvariga och den utvärderade organisationen. ”Utvärderingsprocessen är viktigare än slutprodukten”, menar man.

I sitt arbete med att utveckla utvärderingsinstrumentet har Afrikagrupperna hämtat inspiration från Svenska Missionsrådet, som utvecklat en modell för extern/intern utvärdering i en deltagandeprocess.

Afrikagrupperna har ingen mall för framtagande av uppdragsbeskrivningar. Dessa görs i regel därför på grundval av tidigare uppdragsbeskrivningar.

De externa utvärderingarnas roll har inte förstärkts under senare år. Afrikagrupperna har i stället arbetat med att bättre definiera vilka utvärderingar man behöver. Statistiken talar dock för att utvärderingarna fått en starkare roll eftersom alla projekt de senaste två åren utvärderats med extern konsult medan endast hälften gjorde det 1999. Afrikagrupperna uppger att LEO i allt högre grad ansvarar för upphandling och genomförande av utvärderingar i samarbete med Afrikagruppernas lokalkontor.

Avgörande faktorer för om projekt utvärderas

- 1 – led i planeringsprocessen
- 2 – dokumentation av lärdomar
- 3 – upplevda problem
- 4 – projektets längd

Spridning av resultat

Alla Afrikagruppernas utvärderingar skrivs på språk som förstås av LEO, dvs i regel engelska och/eller portugisiska. Spridningen sker främst till direkt berörda, dvs LEOs ledning, handläggare och Afrikagruppernas styrelse. Diskussion förs främst bland handläggare, på lokalkontor och inom LEOs ledning. Afrikagrupperna har även ämnesgrupper, t ex en hälsogrupp, som diskuterar utvärderingar som berör deras sektor. Seminarier uppges genomföras i respektive land med deltagande av LEO, SVEO och en del andra intressenter.

I de flesta fall är det Afrikagrupperna som är drivande för att ta tillvara utvärderingarnas resultat. I allmänhet spelar dessa en viktig roll för förändringsarbetet.

Afrikagrupperna menar att organisationen varit sämre på att ta till sig generella lärdomar från utvärderingarna. Dessa har mest konkret använts i den fortsatta projektplaneringen. Utvärderingarna har getts

alltför låg prioritet i ledningsdiskussioner. Avsikten är att framöver lyfta upp tematiska diskussioner som aktualiseras av utvärderingar.

Generella erfarenheter

- själva processen gynnar engagemang och diskussion
- resultatmätning är svårt
- Afrikagrupperna arbetar i resurssvaga miljöer, som försvårar genomförande av rekommenderade förbättringsåtgärder.

Nyttjande av resultat

Afrikagrupperna bedömer själva att en stor andel (ca 2/3) av utvärderingarna varit bra eller mycket bra, medan bara någon enstaka har varit svag. Rekommendationerna har i de flesta fall delvis genomförts, och i ett par fall fullt ut. Någon tydlig tendens i typen av åtgärder som vidtagits eller som man inte lyckats vidta finns inte.

Diakonias utvärderingar 1999–2001

Följande utvärderingar har studerats

1. Bridging the gap between policy and practise	Sri Lanka	2000
2. Mahashakthi – Akkaraipattu	Thailand	2000
3. Gender relations and socio-economic development	Bangladesh	2001
4. SIDC	Libanon	2000
5. Violent conflict in Kwa-Zulu Natal	Sydafrika	2001
6. Socio-economic and Rural Dev. Project	Bangladesh	2000
7. Socio-Politico-Organizativo de la CPESC y sus organizaciones miembros	Bolivia	2000
8. Saqb'chimil-Copmagua	Guatemala	2000
9. Accion Medica Cristiana	Nicaragua	2000
10. Servicio Paz y Justicia	Paraguay	2001
11. Aprodeh	Peru	2001
12. Centro de Documentacion y Estudios	Paraguay	2001
13. Comisión Christiana de Desarrollo, CID	Honduras	2001
14. Programa de Participación Ciudadana para la Región Occidental de Honduras	Honduras	2000
15. Proande	Peru	2000

Projektmål och projektriktning

Övergripande projektmål för projekt under Diakonia är i hög grad områdena organisationsutveckling, folklig organisering och demokrati/MR. Det finns alltid mål angivna i projekten men oftast är de inte reproducerade eller på annat sätt beskrivna i utvärderingsrapporterna. Många projekt har också en projektriktning på t ex fattigdomsbekämpning eller resurstillväxt, men med målgruppens och LEOs organisering och kapacitetsutveckling som en viktig del. Organisering och kapacitetsutveckling är mera explicita delmål än reducerad fattigdom som är implicit. Sambanden mellan dessa delmål är sällan beskrivna. Även opinionsbildning och nätverksarbete är vanligare som delmål än i många andra ROs projekt.

Målgrupper

Målgruppen kan i regel sägas vara ”de fattiga” utan någon snävare inriktning på de allra fattigaste. Projektinriktningen innefattar då också ofta en kapacitetsutveckling av samarbetsorganisationen.

Samarbetet mellan SvEO och LEO

Innehåll och omfattning av samarbetet är svårt att utläsa av utvärderingarna. Rådgivning och erfarenhetsutbyte är relativt vanligt genom de regionala kontor Diakonia har på olika kontinenter men denna aspekt behandlas inte i utvärderingarna.

Uppdragsbeskrivning

ToR skrivs för alla utvärderingar men finns sällan med som bilagor i de studerade utvärderingarna. Det gäller särskilt utvärderingarna genomförda i Latinamerika (nio av totalt 15 studerade). Enligt uppgift formuleras dessa i de flesta fall i samarbete mellan Diakonias regionkontor och LEOs ledning. Vissa utvärderingar genomförs helt av LEO, som då också har huvudansvar för ToR.

Utvärderingarnas slutsatser och rekommendationer

Diakonias utvärderingar, som alltid genomförs av externa utvärderare, utmärker sig genom professionalitet och analytisk förmåga. Utvärderingarna finner i regel att projekten fungerar bra eller tillfredsställande. I regel framförs kritik mot brister i LEOs kapacitet och behov av att stärka denna. Också målgruppsdeltagandet behöver förstärkas, enligt flera utvärderingar.

Trender och tendenser

Mera arbete med gender och diskriminering av kvinnor är en tydlig tendens inom Diakonias utvecklingssamarbete. Betoningen ligger på hur Diakonias samarbetspartner bör ändra sitt eget könsrollstänkande, snarare än insatser som på makronivå ändrar maktförhållanden mellan män och kvinnor. Det är särskilt påfallande i Latinamerikaarbetet.

Utvärderingarna handlar också ofta om hur insatserna för utbildning, fortbildning och organisationsförstärkning bör bli effektivare för att stärka det civila samhället i allmänna termer. En tydlig trend är att NGOs och gräsrotsorganisationer i större utsträckning än tidigare måste finna former för att inte bara påverka utan också samarbeta med myndigheter, särskilt på det lokala/kommanala planet. Hur man bättre ska kunna mäta resultateffekter av demokratiinriktade projekt är också ett prioriterat område. Därför har Diakonia börjat arbeta med baseline-studier för att få konkreta fakta att utgå ifrån.

Policy samt uppföljning av utvärderingarna

Diakonia ser utvärderingar som en naturlig del av projektcykeln. De är därmed i regel inlagda från början och budgeterade. Någon särskild policy för utvärderingar finns inte utan diskussionen om utvärderingar förs i den manual för projekthandläggning som finns.

Utvärderingar har inte fått en någon ökad betydelse för Diakonia. Snarare ser man idag att andra metodproblem blivit viktigare. Man vill därför stärka sitt arbete vad gäller LFA-cykeln, baslinjestudier, upprättande av indikatorer och måldefinitioner.

Diakonia är inte operativa i projektarbetet utan arbetar alltid genom lokala partners. Organisationen är decentraliserad med ansvaret för projekthandläggningen utlagt på ett antal regionkontor. Man har cirka 100 personer anställda i fält, varav ett 50-tal svenskar.

Genom regionkontoren kan Diakonia följa projekten relativt nära, med årliga besök. Tanken är att de flesta projekt ska utvärderas efter 2–3 år. Det tycks vara så att alla större projekt utvärderas någon gång under tiden för samarbetet. Eftersom en organisation ofta har flera finansiärer genomförs en hel del utvärderingar utan någon inblandning eller finansiering från Diakonia.

Principen är att alla utvärderingar ska vara participativa. Det är partnern som ska ha störst inflytande över ToR och vara nära involverad i utvärderingen. Man använder sig alltid av lokala konsulter, som man menar har bättre kulturkompetens. I arbetet ska ingå en styrgrupp, referensgrupper och ibland representanter för själva målgruppen.

Spridning av resultat

Det är de direkt berörda – lokalt och regionalt – som i första hand tar till sig utvärderingarna. Den regionala uppdelningen, och den relativt stora mängden utvärderingar, gör att utvärderingens resultat i regel stannar lokalt. Resultaten diskuteras mellan partnern och regionkontoret. Regionkontoret har en övervakande roll för att tillse att rekommendationer hanteras och återspeglas i nästa verksamhetsplan.

Det är endast vid större utvärderingar, som t ex den Sida-initierade utvärderingen av MR-arbetet i Kambodja, som huvudkontoret i Stockholm direkt dras in i diskussioner om utvärderingsresultaten.

Generella erfarenheter

Generella erfarenheter tas inte tillräckligt till vara, medger Diakonia. Det är en svaghet i organisationen att det är sällan som viktiga diskussioner förs regionkontoren emellan eller på huvudkontoret.

Forum Syds utvärderingar 1999–2002

14 utvärderingar har studerats

1. Assistance from Forum Syd to the Department of Cooperative Societies, Zanzibar – 98-001	Tanzania	1999
2. Consultancy report II, Wino Development Ass. – 98-009,	Tanzania	1999
3. Future in Our Hands/The Gambia Group (kap.studie) – 99-001	Gambia	1999
4. Zimbabwe-Sweden Youth Exchange programme. 99-007	Zimbabwe	1999
5. DAPP in Zimbabwe/ ADPP in Angola (kap.studie) – 00-001	Angola	2000
6. Evaluation of Forum Syd/BLLF Sweden, projects in Pakistan. 00-003	Pakistan	2000
7. Chawata-Kagera. Changes & Development. 00-006	Tanzania	2000
8. Studie av IOGT-NTOs SO i Baltikum. (org.analys) 00-007	Baltikum	2000
9. Kapacitetsstudie av Adoptionscentrum. 01-004	Sverige	2001
10. Utvärdering kring Vitrysslandssamarbetet. 01-034	Vitryssland	2001
11. VSFNs projektverksamhet i Nicaragua. 01-53	Nicaragua	2001
12. Evaluation of Colombo North and South Projects, FORUT Sri Lanka	Sri Lanka	1999
13. Review of Matale Tea Estate and Village Community Dev. Project. IOGT-NTO	Sri Lanka	1999
14. Assessment of Global Democratic Youth Leadership. LSU, 1999		1999

Projektämnen och sektorer

Det stora antalet medlemsorganisationer med olika idéinriktningar innebär att projekt under Forum Syd är disparata, med stor variation i relationerna mellan den svenska organisationen (FS har dels MO men även icke-medlemsorganisationer som får projektbidrag) och LEO och i projektens upplägg och inriktning. De flesta av de utvärderade projekten har dock en övergripande inriktning (projekt mål) mot att stärka lokal organisering, antingen utveckling av LEO eller av de målgrupper som LEO arbetar med. Ett tredje övergripande mål i denna grupp projekt är en huvudinriktning på ett bredare fattigdomsbekämpande arbete, t ex stöd till slumbefolkningen i Colombo, Sri Lanka.

Den sektoriella inriktningen på själva projekten är dels denna bredare sociala inriktning och, i ännu högre grad projekt inom utbildningsområdet.

Målgrupperna definieras oftast inte specifikt men kan sägas vara ”de fattiga” i bredare bemärkelse. I flera projekt är den primära målgruppen LEO eller personer som man avser utveckla till starkare deltagare i det civila samhällets arbete, t ex ungdomsledare.

Uppdragsbeskrivning

Uppdragsbeskrivningarna för de studerade projekten koncentreras i hög grad till frågor om projekten har nått uppställda mål, d v s kvantitativ och kvalitativ måluppfyllelse och effekter. De flesta utvärderingar ges också uppdraget att analysera och kommentera om projekten är relevanta. Även bedömningar av projektens kostandseffektivitet efterfrågas i ca hälften av utvärderingarna.

Flera områden efterfrågas inte i uppdragsbeskrivningarna, då man inte ansett dessa aspekter av särskilt intresse i det enskilda fallet. Man ombeds i regel inte att analysera LEOs genomförandekapacitet och former för kontroll och redovisning. Inte heller efterfrågas ofta kommentarer kring projektens eller LEOs strategiska inriktning och metoder för arbetet. I inget fall poängteras att utvärderingen ska undersöka projektens fattigdomsinriktning eller hur relevanta och ändamålsenliga de är i ett fattigdomsbekämpningsperspektiv.

Utvärderingarnas slutsatser

Alla utvärderingar utom en tyckte sig kunna konstatera att projekten i huvudsak var bra. Inget projekt fick så allvarlig kritik att slutsatsen blev att det borde avslutas eller i grunden läggas om.

Projekten ansågs kvalitativt och kvantitativt ha gett tillfredsställande resultat, med viss övervikt för starka/goda resultat. Alla projekt ansågs också vara relevanta insatser och det övervägande antalet ansågs också ha en god eller tillfredsställande strategisk inriktning. Målgruppsdeltagandet, i den mån det behandlas, ansågs vara tillfredsställande.

De områden som utvärderingarna sammantaget ser mest brister i gäller LEOs ledningsfunktioner, projektens styrning, brist på uppföljningsmekanismer, d v s hur väl projektens leds och styrs av samarbetsorganisationen.

Rekommendationer

Återkommande rekommendationer i utvärderingarna kan samlas inom tre områden:

1. Behov av förstärkning av målformuleringar för projekten, deras inriktning i relation till vad som är mest relevant och planeringen av projektgenomförandet.
2. Behov av förstärkning av LEO, antingen av dess personalkapacitet eller ledningsfunktioner. Närmare hälften av utvärderingarna menar även att samarbetet mellan SvEO och LEO ytterligare bör förstärkas. En viss kritik framförs om bristande system för löpande uppföljning av projekten.
3. Projekten/LEO behöver ytterligare utveckla sina omvärldsrelationer, d v s relationer både till myndigheter och till andra inom civila samhället som är verksamma inom områden som berör projekten.

Ett förstärkt arbete rekommenderas också när det gäller genderarbete och målgruppernas deltagande/inflytande.

Trender och tendenser

Utvärderingarna pekar på att själva projektverksamheten i regel löper tillfredsställande och kan sägas vara relevant i förhållande till behov och uppsatta mål. De återkommande problem som påpekas gäller svagheter i LEO. Kapacitetsutvecklingen av LEO och bättre system för redovisning, men framförallt för uppföljning av projektverksamheten behöver utvecklas. Samarbetet med SVEO tycks behöva förstärkas,

men detta framgår egentligen inte av utvärderingarna då SVEOs roll ofta inte analyseras eller ens redovisas eftersom detta inte ingått i utvärderarens uppdrag.

Utvärderingarnas innehåll och upplägg

Utvärderingarna, liksom uppdragsbeskrivningarna, är av mycket olika karaktär och kvalitet. I perspektivet att de ska kunna fungera som informations- och redovisningsinstrument för utomstående, t ex extern finansiär, skulle både ToR och utvärderingar behöva ges en mer enhetlig och mer översiktlig karaktär. Ofta saknas nödvändig bakgrundsinformation, SVEOs roll (finansieringsvolym och engagemang) diskuteras sällan och väsentliga områden tas inte upp.

Policy samt uppföljning av utvärderingarna

Forum Syd har inte utarbetat någon särskild policy för utvärderingsarbete. Utvärderingar omnämns i organisationens övergripande policy kort som ett verktyg i arbetet, liksom under rubriken Metodutveckling i verksamhetsplanen. Forum Syd har en utvärderingsmanual som uppdaterats under 2002. Denna innefattar även mallar och rutiner för hur utvärderingar ska göras. På senare tid har en del seminarie-/kursverksamhet genomförts internt och med bidragssökande organisationer.

Antalet/andelen utvärderingar har på senare år ökat i Forum Syd. Åren 1998–2000 genomfördes 5–6 externa utvärderingar/år medan de år 2001 var 15 stycken. Detta tycks dock ha varit ett exceptionellt år. Utgifterna för utvärderingar har mer än fördubblats både 1999–2000 och 2000–2001. Samtidigt menar Forum Syd att de externa utvärderingarnas roll inte har getts en ökande betydelse. Snarare har man arbetat med att stärka de interna uppföljningarna och mer systematiskt använda slutrapporter och uppföljningsresor för ett mer systematiskt granskande av verksamheten.

Någon absolut skiljelinje har inte dragits mellan externa och interna utvärderingar. Mellanformer existerar också.

För att stärka Forum Syds utvärderingsverksamhet har ett Nätverk för Utredare skapats. Uppdrag utlyses här för anbudsgivning från utredare. Forum Syd har också arbetat med att intressera andra svenska enskilda organisationer, liksom Sida för att utnyttja detta nätverk. Arbetet har innefattat rådgivning beträffande utformande av uppdragsbeskrivningar, anbudsvillkor etc.

Avgörande faktorer för om projekt utvärderas

Finansiell storlek

Tidslängd

Problem

Begäran från LEO

Begäran från SvEO

Begäran från finansiär

Det är i hög grad Forum Syd som tar initiativ till att utvärderingar genomförs. De senaste fyra åren har LEO endast i ett fall och SvEO i två fall tagit initiativet till de studerade utvärderingarna. Det är i regel Forum Syd som ansvarar för utvärderingens upphandling och genomförande. SvEO genomför dock ett antal egna utvärderingar, oftast av enklare karaktär och ofta av intern art.

Spridning av resultat

Utvärderingar som görs finns tillgängliga för all personal, och alla övrigt intresserade, eftersom de skickas ut per e-post och även finns på hemsidan. Den aktiva behandlingen av utvärderingar är mer begränsad. Cirka hälften av de studerade utvärderingarna uppges ha lett till diskussioner, t ex på berörda landkontor eller kanslienheter, ibland även i ledningsgrupper. I några få fall arrangeras semin-

arier kring en utvärdering. En del utvärderingar sammanfattas också för att kunna läsas av en bredare grupp

Forum Syd menar dock att spridningen av vunna erfarenheter är alltför begränsad. Detta påpekades även av den kapacitetsstudie av Forum Syd som gjorde 1999 (ÅF 1999-00).

En intern enkät gjordes 2001 av Forum Syd där personalen tillfrågades om de hört talas, om, läst eller i någon grad påverkats av olika rapporter. "Snitt-betyget" tydde på att de flesta antingen inte läst rapporten eller, om de läst den, inte påverkats av den i sitt arbete. Även om enkäten hade vissa brister ger den en antydning om att utvärderingar inte utnyttjas till fullo i en bredare krets. Forum Syd utreder för närvarande hur man ska höja kapaciteten för uppföljning av resultat inom olika verksamhetsområden.

Generella erfarenheter och värde

Forum Syd ger de genomförda utvärderingarna relativt högt betyg. Av 14 kommenterade utvärderingar får alla utom en betygen 4 eller 5, dvs att de varit mycket bra eller bra. Förändringar i den riktning som rekommenderades uppgavs ha genomförts i hög grad i fyra fall, delvis i nio fall och inte alls i endast ett fall.

Nyttjande av resultat

SvEOs drivande roll i genomförandet av utvärderingar gör att LEOs ansvar och engagemang för åtgärder är alltför svagt. Forum Syd menar dock att utvärderingarna haft en "hyfsad" till "god" roll för förändringsarbetet. I regel har utvärderingen behandlats av direkt berörda instanser, ofta, men inte alltid tillsammans med LEO.

Vad är svårt att göra

Forum Syd erfarenhet är att det är svårast att genomföra förändringar av strukturer inom SvEO och LEO. Inom LEO gäller det främst LEOs organisationsstruktur, transparens, genderarbete, målgruppsdeltagande, politiska processer, vag kontroll, rapportering och vaga projektmål.

Liknande problem finns inom SvEO. Även här upplevs svårigheter att förändra vaga projektmål, kontrollfunktioner och rapportering, svagt genderarbete, målgruppsdeltagande i SvEOs arbete och strukturer.

Generella styrkor och svagheter

Styrkor: Ofta väl utförda utvärderingar, processen har positivt påverkat arbetet och utvärderingarna har i vissa fall lett till förbättringar.

Svagheter: Bristande samordning av utvärderingar, vaga uppdragsbeskrivningar, otydliga slutsatser och rekommendationer, rekommendationer inte alltid genomförda, bristande uppföljning och alltför ofta ett ringa lärande inom organisationerna.

Kooperation Utan Gränsers utvärderingar 1999–2001

13 utvärderingar har studerats

1. The Cooperative Housing Programme in East London (1998–2001)	Sydafrika	2001
2. Housing People of Zimbabwe (1999–2001)	Zimbabwe	2001
3. Zimbabwe Farmers' Union	Zimbabwe	2001
4. Zambia National Farmers' Union	Zambia	2001
5. Kasisi Agricultural Training Centre	Zambia	2001
6. Improve quality in co-operatives by implanting 9000 standard CCC-CA	Centralamerika	2001
7. Strengthening of the commercial platform of the consumerco-operative movement, ALCONSA	Centralamerika	2001
8. Development of the social sector of the economy: component rural housing co-operatives, FUNDASAL	Centralamerika	2001
9. Strengthening of the management capacities of human resources. In the primary co-operative societies. UCA MIRAFLORES	Centralamerika	2001
10. ARTEXO and FEDECOOPADES	Centralamerika	1999
11. Coordination, administration and planning of the agriculturaland indigenous projects. FECOPROD	Paraguay	1999
12. Improvement of the management capacity in savings and creditco-operatives associated to CREDICOOP	Paraguay	1999
13. Improvement of the business management in the co-operativeinsurance company TAJY S.A. de Seguros	Paraguay	1999

Kooperation Utan Gränser har 58 medlemsorganisationer. Bland grundarna ingår KF, LRF, Folksam, Riksbyggen, HSB, Konsumentgillet, OK, Föreningssparbanken. Under perioden 1999–2001 har Kooperation Utan Gränser låtit genomföra 13 externa utvärderingar.

Projektämnena

En stor del av projekten är inriktade på kooperativ. Övergripande mål är fattigdomsminskning. Projektämnena med inriktning på organisationsutveckling, jordbruk och landsbygdsutveckling samt sparande och krediter är vanligt förekommande. Andra projektämnena är folklig organisering och utbildning.

Samarbete SVEO och LEO

Samarbetet mellan SVEO och LEO rör till stora delar organisationsutveckling.

Uppdragsbeskrivning

Behovet av uppföljning/kontroll ligger som grund för flera utvärderingar. Kostnadseffektivitet, kapacitetsutveckling av LEO samt genomförandekapacitet finns också med i uppdragsbeskrivningarna. I flera utvärderingsrapporter saknas uppdragsbeskrivning.

Slutsatser

Flera utvärderingar visar att personalkapaciteten är alltför svag liksom deltagandet på olika nivåer. Jämställdheten, den strategiska projektinriktningen, kostnadseffektiviteten och uppföljning/styrning anges i flera utvärderingar som svaga. I något fall beskrivs kostnadseffektiviteten som god liksom administration/redovisning och administration.

Rekommendationer

I ungefär hälften av utvärderingarna förordas ett stärkande av LEOs organisation/ledning och många

betonar också ett stärkande av jämställdheten.. Ytterligare några förordar starkare opinionsbildning/nätverk. Andra rekommendationer som ges är stärkande av: projektplanering, målgruppsdeltagande, personalstöd, kostnadseffektivitet och SVEO-stöd.

PME-systemet

Kooperation Utan Gränser har nedvärderat betydelsen av externa utvärderingar och vill i stället inrikta sig på "kontinuerlig monitoring". Konsulter utifrån som gör externa utvärderingar ger ofta inte särskilt mycket, anser Kooperation Utan Gränser. Organisationen bygger nu upp sitt PME-system så att man kontinuerligt kan följa upp effekterna av projekten. PME står för "Planning, Monitoring and Evaluation system" (planering, granskning/uppföljning och utvärdering).

Idag talar man om en lärandeprocess och vill gå ifrån det traditionella utvärderandet. "De traditionella utvärderingarna är inte alltid ens användbara", säger en handläggare. Extern utvärdering av projekt begränsas av en traditionell syn att en utvärdering bör göras efter två år, lärandeprocessen pågår ju hela tiden, betonar Kooperation Utan Gränser.

"Att en utvärdering ska göras som en rutin är inte så meningsfullt egentligen. Kanske slänger man pengarna i sjön, när det går lätt slentrian i tänkandet. En extern utvärdering bör göras när man behöver ett granskande öga utifrån," menar en av Kooperation Utan Gränsers handläggare.

Det är mycket viktigare att utveckla den interna uppföljningen, menar Kooperation Utan Gränser. Men det betyder inte att man helt gått ifrån de externa utvärderingarna. Men man vill först och främst förbättra det interna systemet för uppföljning. Man vill se det som en cykel med information som kontinuerligt kan följas upp.

Kooperation Utan Gränser satsar 800 000 kr på utvecklingen av PME under 2002 och har budgeterat ytterligare en halv miljon för 2003. Ambitionen är att skapa ett enda system för Kooperation Utan Gränser för att kunna vissa på effekterna av organisationens arbete på en global nivå. Kooperation Utan Gränser har också för avsikt att dela med sig av sina erfarenheter till andra utvecklingsorganisationer och givare.

Kooperation Utan Gränser har initierat långsiktiga projekt som pågår i 10–20 år. Kooperation Utan Gränser samarbetar med partners sedan mycket länge, men nya projekt kommer till. Är det ett projekt på tre år så finns en utvärdering budgeterad. Den interna utvärderingen prioriteras men genomförs sällan och när den väl genomförs stannar utvärderingsrapporten ofta ute i regionen. Samtidigt vill Kooperation Utan Gränser ha en lärande organisation.

Nu har Kooperation Utan Gränser börjat följa en ny arbetsmodell i samband med två externa utvärderingar om året. Tanken är att en av Kooperation Utan Gränsers egna anställda är med i det externa utvärderingsarbetet för att kunna se om arbetet gör nytta och med tanke på lärandet för organisationen.

PME-systemet som är under uppbyggnad ska gälla både externa och interna utvärderingar. PME-ansvaret utgör största delen av landkoordinatörernas arbetsbeskrivning. De bedömer från fall till fall och tillsammans med LEO hur man bäst värderar verksamheten. Detta arbetssätt är i linje med Kooperation Utan Gränsers decentraliserade arbetssätt.

Huvudprincipen är att alla projekt ska utvärderas. Men samtidigt måste man väga kostnaden mot vinsten av en utvärdering. Det innebär bl a att man kommer alltmer att gå ifrån de externa utvärderingarna. Utvärderingen görs internt och man för in en lärande process i projektgenomförandet. Om externa utvärderingar görs har de ett högt deltagande från partnerorganisationen och målgruppen. Under slutet av 2003 räknar man med att vara klar med utvecklingen av sitt PME-system.

Avgörande faktorer för om projekt utvärderas

Utvärderingen är oftast planerad redan i projektet. I Östra Afrika har projekten traditionellt utvärderats efter tre år eller efter projektets slut. Andra skäl för utvärdering i prioriteringsordning:

1. begäran från SVEO
2. tidslängden på projektet
3. storleken finansiellt
4. upplevda problem med projektet
5. begäran från finansiär, t ex Sida
6. begäran från LEO

Utvärderingarna har ofta planerats in i projektdokumentet, huvudsakligen på initiativ av Kooperation Utan Gränser. När det gäller utvärderingens upphandling och genomförande vill Kooperation Utan Gränser ha en dialog med lokala partners så långt som möjligt. Exempelvis är uppdragsbeskrivningen, ToR, en gemensam angelägenhet. Det är Kooperation Utan Gränser som rekryterar konsulten, skriver på kontraktet och betalar fakturan. Själva genomförandet är en gemensam uppgift för SVEO och LEO.

I själva samarbetet har Kooperation Utan Gränser en hög grad av deltagande innefattande kontroll och uppföljning. Kooperation Utan Gränserns roll är att stödja och utveckla kunskap, förståelse och färdigheter i organisationerna så att de själva kan leda utvecklingsprocessen.

Under perioden 1998–2001 har 16 projekt utvärderats i Centralamerika. Det motsvarar 59 procent av den totala projektbudgeten i området. Många projekt är under genomförande och utvärderas först under 2003. I Östra Afrika har Kooperation Utan Gränser volymmässigt stora projekt. De flesta har utvärderats externt.

Spridning av resultaten

Utvärderingarnas resultat diskuteras med partnerorganisationen och inom Kooperation Utan Gränserns kontor. Lärdomar sugs upp och sprids till andra projekt. De två lantbruksinsatserna i Kenya och Uganda har utväxlat mycket erfarenheter. Erfarenheterna från Rural Banking-insatsen har tagits tillvara när Kooperation Utan Gränser designat nya insatser inom kooperativ mikrofinans i Kenya, Uganda och Tanzania.

Kooperation Utan Gränserns Stockholmskontor består av fem olika team där personer från bistånd, administration och kommunikation deltar. Denna organisationsform och arbetssätt syftar till att sprida lärandet mellan ”sektorerna” och då också lärdomar från utvärderingarna. I Stockholm har Kooperation Utan Gränser dock ingen systematik när det gäller lärandet av utvärderingar och erfarenheter. Ibland arrangeras seminarier kring utvärderingar men för det mesta sammanställs slutsatserna för läsning och det mesta av lärandet stannar ute på regionkontoren.

Generella erfarenheter av utvärderingarna

Kooperation Utan Gränser har fått bekräftat att det lokala perspektiv med primärföreningsutveckling som använts och de deltagande metoder som tillämpats har varit effektiva. En ofta förekommande rekommendation är att ytterligare betona marknadsföring snarare än produktionsteknisk rådgivning. Andra erfarenheter är möjligheten att förbättra kooperativens kvalitet genom införande av ISO 9000-standard. Det påverkar såväl gräsrötterna som organisationen själv. Den kommersiella plattformen för den kooperativa konsumentrörelsen är ett sätt att få in mer pengar.

Generella styrkor och svagheter

Övergripande, generella rekommendationer är inte lika användbara. Men om det handlar om ett eventuellt systemfel, då spelar en extern utvärdering stor roll. Lärandet måste utvecklas tydligare bl a genom en mer övergripande plan gällande policy, riktlinjer, strategifrågor. Lärandet måste också spridas i organisationen och då också mellan regionerna.

LO-TCO Biståndsnämnds utvärderingar 1999–2001

Fem utvärderingar har studerats:

1. Utvärderingsrapport nr 52. Budgetåret 1999. Brasilien. Projekt 3612. Lantarbetareförbundet/IUF	Brasilien	1999
2. Utvärderingsrapport nr 53. Regionutvärdering Baltikum. 1999–2000.	Baltikum	2000
3. Evaluation Report No 54. Fiscal year 2000. South Africa. Project No 2852, 2896 and 2955. Commercial Employers' Union. (Handelsanställdas Förbund)	Sydafrika	2000
4. Utvärderingsrapport nr 55: Polen, arbetsmiljöarbete inom Solidaritet, LO-TCO	Polen	2000
5. Evaluation Report No 57: Global Health & Safety, ICEM	Globalt	2001

Projektmål och projektnriktning

Projektmålen handlar mest om grundläggande facklig utbildning, utbildning i fackliga och andra mänskliga rättigheter, kapacitetsuppbyggnad och nätverksbyggande.

Projektmålen i de fem studerade utvärderingarna har mycket gemensamt. De handlar om att stärka relativt unga fackliga organisationer i länder och områden (Baltikum) som nyligen styrts av auktoritära och diktatoriska regimer. Bortom dessa övergripande mål finns syften som handlar om att skapa demokratiskt uppbyggda fackliga rörelser på nationell nivå som en viktig del i demokratiseringssträvanden och för att åstadkomma social och ekonomisk rättvisa och resurstillväxt.

Utbildning i fackligt arbete och fackliga rättigheter är den avgjort dominerande metoden. I två av de fem fallen redovisar utvärderingen kvantitativa mål i betydelsen att ett specifikt antal ledare på nationell, regional och kommunal nivå har utbildats. Övriga mål är av mera kvalitativt slag, stärkta organisationer på flera sätt, förbättrat ledarskap, ökad samordning, bidrag till förbättrade förutsättningar till facklig verksamhet (t ex en ny ILO-konvention på gruvområdet och en jordbrukspolitik till lantarbetares gagn i Brasilien).

Målgrupper

Målgrupperna är oftast tydligt definierade, både vad gäller olika yrkeskategorier och i geografiskt hänseende. Kvinnor som målgrupp lyser med sin frånvaro i tre av de fem projekten men i intervjuer med handläggare på LO-TCO BN framgår det att alla projekt har kvinnor som målgrupp och att medvetandet om genderarbete i projekten är utbrett.

Samarbete SVEO-LEO

I huvudsak innebär samarbetet att LO-TCO Biståndsnämnd (BN) finansierar projekten via svenska fackförbund som i sin tur kanaliserar resurserna till de fackliga yrkesinternationalerna. De delar som berör erfarenhetsutbyte behandlas mycket begränsat i utvärderingarna. Partnerskap förekommer inte som term.

Uppdragsbeskrivning

Utförligheten i uppdragsbeskrivningarna varierar starkt. I fyra av fem utvärderingar finns de som bilaga, i den tredje endast formulerad i två meningar. LO-TCO BN har som regel att uppdragsbeskrivningen ska vara med och man har på senare år vinnlagt sig om att skriva detaljerade Terms of Reference.

Utvärderingarnas slutsatser

I en utvärdering diskuteras själva förutsättningarna för facklig verksamhet som en begränsande faktor för att kunna uppnå målen. Ett av de fem projekten redovisar enligt utvärderingarna som en god

kvalitativ och kvantitativ måloppfyllelse. Inriktningarna och metoderna på projekten bör enligt slutsatserna förändras strakt i två av de tre fallen. Uppbyggnaden av starka fackföreningar måste ses i ett längre perspektiv, betonar utvärderingarna.

Frågor om kostnadseffektivitet behandlas inte alls. Detta har inte ingått i uppdragen. Frågor som uppföljning och kontroll behandlas sparsamt.

Rekommendationer

Projektstöden bör fortsätta och i ett fall kraftigt ändra inriktning.

Rekommendationerna är i fallet Baltikum många, tydliga och användbara, i de båda övriga färre och vagare. Att decentralisera projekten och göra deltagandet större längre ner i den fackliga hierarkin framhålls som viktigt, liksom förnyring och förnyelse av ledarskap. Utbildningsmetoderna bör förbättras och utbildningarnas resultat och effekter följas upp. I fallet Baltikum efterfrågas mera svenskt deltagande i form av tätare fackliga kontakter med projektens målgrupp.

Policy samt uppföljning av utvärderingarna

BN har en anamnad policy för utvärderingar. Den utgör ett bevis på att utvärderingarnas betydelse har ökat på senare år. Policyn delar in utvärderingarna i tre nivåer: projektövergripande utvärderingar, uppföljning av enskilda projekt och årlig projektrapporteringen. Begreppet extern utvärdering betyder oftast en bedömning av ett projekt, oftast i samband med att en långvarig biståndsinsats ska avslutas eller en avtalsperiod går mot sitt slut.

Avgörande faktorer för om projekt utvärderas

Det är lika ofta BN:s kansli som fackförbunden inom LO och TCO som föreslår utvärderingar. BN:s styrelse fattar beslut. Fackförbundens och GUF:s roll är att delta i planeringen av utvärderingen samt i uppföljningen av resultaten. Vad gäller vilka kriterier så är frågan i enkäten icke besvarad mer än att när det finns ett behov av ökad kunskap om projektet. Inte heller har frågan besvarats om hur stor andel av antalet projekt som utvärderas.

Spridning av resultat

LO-TCO BN har många aktörer som är delaktiga i projektverksamheten. Därför finns stort medvetande om spridning av utvärderingarnas slutsatser och rekommendationer. BN:s personal, de svenska delaktiga fackförbunden, de fackliga internationernas handläggare samt partners medverkar. LO-TCO BN har också i några fall spritt erfarenheter som är av allmänt fackligt intresse – t ex hur man främjar genderfrågor i utvecklingssamarbetet – till många fackförbund och internationaler. Utvärderingarna översätts ofta men inte alltid till flera språk. Andra exempel på spridningar (fallet Baltikum) är information till de fackliga organisationerna i de nordiska länderna. Baltikumutvärderingen kom också till användning i yttrande kring SOU 2000:122. Fackliga tidningar skriver ibland också om utvärderingarna.

Trender och tendenser

LO-TCO BN menar att en del av BN:s förändrings- och kvalitetsförbättringsarbete under senare tid kan härledas ur utvärderingsverksamheten. BN:s strategiarbete och viss utbildningsverksamhet är exempel på detta.

LO-TCO BN har satsat betydande resurser på att förbättra utvärderingsarbetet. Tidigare utvärderingar behandlade sällan resultatmätning i förhållande till uppsatta mål men detta är legio sedan ett par år tillbaka.

Utvärderingarna har också bidragit till att alla insatser planeras utifrån LFA. Det ger också bättre möjlighet att göra bra analyser av ansökningar och planerade insatser. Vad gäller innehållet i utveck-

lingssamarbetet är mera fokus på utbildningsverksamhet en trend. Att decentralisera projekten och göra deltagandet bättre längre ner i de fackliga hierarkin framhålls som allt viktigare, liksom förnying och förnyelse av ledarskap.

Olof Palmes Internationella centrums utvärderingar 1999–2002

Sex utvärderingar har studerats

1. Evaluation of the OPC/ABF Project with labour Education and Research Network Inc, LEARN	Filippinerna	1999
2. Utvärdering av elektroniskt nätverk i Azerbadjan	Azerbadjan	2002
3. Evaluation of the Local Government Dispute Resolution Programme 2000–2001	Sydafrika	2002
4. Analys av IECA-Projekt El Salvador	El Salvador	2000
5. Evaluation of Verdandi/Olof Palme International Center Project on democracy and Popular Movement Work and Social Contact Activities with Doverie, St. Petersburg	Ryssland	2001
6. Evaluation of the Olof Palme International Center Projects with Education Foundation, Pakistan	Pakistan	2000

Projektmål och projektrinriktning

De övergripande projektmålen varierar starkt mellan de sex projekten. Kvantitativa mål saknas genomgående. De kvalitativa målen definieras ofta i vaga termer, som t ex ”utbilda ledare i samhällsbaserade organisationer” eller ”stödja en facklig tidning i syfte att utbilda fackliga ledare”. ”Bygga upp stöd”, ”Stärka modeller”, ”Förmedla erfarenheter” är exempel på vanliga begrepp i projektens målformuleringar. Utvärderingsrapporterna saknar i regel utförliga målbeskrivningar och det förekommer få hänvisningar till eller citat ur projektdokument. Begrepp som verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser saknas helt. Palmecentrums sex projekt handlar om stöd till: vänortsutbyte Oskarshamn – Shepstone (Sydafrika), fackligt resurscenter i Pakistan, fackligt inriktat studieförbund i El Salvador, nykterhetsarbete i Sankt Petersburg, lokala konfliktlösningsmetoder i Sydafrika och folkbildning i Filippinerna.

Hållbarhet över tid är en väsentlig faktor som utvärderingsrapporterna behandlar. Ett återkommande mätbart resultatmål är därför hur LEO utvecklar sin ekonomiska självständighet, mätt som ett rörligt förhållande mellan biståndsberoende och egna intäkter. De svenska erfarenheterna ligger till grund för samarbetet med LEO.

Målgrupp

Målgruppen i projekten är inte särskilt väl definierade, med undantag för nykterhetsarbetet i St. Petersburg. Centralt för Palmecentrums projekt är långsiktig utveckling av samarbetsorganisationerna i Syd och Öst. ”Utveckling” betyder i detta fall vad som kan liknas vid svenska folkrörelser, d v s frivilliga intresseorganisationer byggda på öppet medlemskap, demokratiskt uppbyggda och ekonomiskt självständiga genom i huvudsak medlemsintäkter.

Uppdragsbeskrivning för utvärdering

I fyra av de sex utvärderingarna finns skriftliga uppdragsbeskrivningar. Dessa är i förhållandevis (i jämförelse med t ex Sidas egna utvärderingar) knapphändigt formulerade. LEO:s kapacitet och effektivitet ska enligt ToR bedömas. Bara i något fall är det uttalat att utvärderaren ska jämföra resultat och effekt med planerade mål. Nästan aldrig undersöks om projekten är relevanta i sitt sammanhang eller metodvalet är riktigt. Inte heller efterfrågas analyser av LEOs inre arbete, ledningsfunktioner, redovisning, uppföljning och kontroll.

Utvärderingens slutsatser

Palmecentrets utvärderingar följer ofta en enhetlig struktur, mest därför att i fyra av sex fall är utvärderaren en och samma person. "Observations" finns i punktform, de omfattar ett stort antal utan ämnes-, relevans- eller nivåindelning. Så t ex ingår också i slutsatserna beskrivningar av projektens historia, hur Palmecentrets MO och LEO kom i kontakt med varandra och LEO:s organisatoriska struktur. Samma gäller "conclusions" och "recommendations". I alla tre fallen blandas stort med smått utan uppdelning i underavsnitt. I ett fall återges 76 slutsatser utan ämnes-, relevans- eller nivåindelning. Inte heller skiljer rapporterna på rekommendationer till RO, MO eller LEO. Detta gör utvärderingsrapporterna svåröverskådliga. En styrka i rapporterna är att det finns avsnitt där RO, MO och LEO med egna ord lämnar synpunkter på hur det ser på utvecklingssamarbetet. Även här vore en avsnittsindelning på sin plats.

Rekommendationer

Att LEO bör stärka sina inkomster i syfte att reducera biståndsberoende är en återkommande rekommendation i de sex studerade utvärderingarna. Vidare framhålls att kortsiktiga, mätbara mål bör bli vanligare och att LFA-metoden tillämpas i projektplanering.

Trender och tendenser

En tendens är att målen, enligt utvärderingarna, bör preciseras, framförallt bör kortsiktiga mål formuleras. I flera fall rör sig dessa om att öka antalet medlemmar i LEO och att LEO ska bli duktigare på att generera egna inkomster i syfte att reducera biståndsberoende. I första hand handlar det om att LEO lyckas få dem man betraktar som medlemmar att betala medlemsavgifter.

Policy samt uppföljning av utvärderingarna

Palmecentret saknar policy eller riktlinjer för utvärderingar. Utvärderare är alltid externa personer.

Avgörande faktorer för om projekt utvärderas

Tidslängd, upplevda problem samt den finansiella storleken på projekten väger tyngre än andra faktorer när det gäller beslut om utvärdering.

I allmänhet är det Palmecentrets MO som initierar utvärderingar medan Palmecentret fattar det avgörande beslutet. Det händer att LEO tagit initiativ till utvärderingar.

Spridning av resultat

Hanteringen av hur utvärderingarna följs upp upplevs som dålig av Palmecentret. I planeringen av en utvärdering ingår alltid att resultatet ska spridas till projektorganisationerna som berörts av utvärderingen. Men mycket sällan ligger det i uppdraget att sprida resultatet längre än så. Denna brist beskrevs i den systemrevision som gjordes av Palmecentret under 2001/2002 och en av rekommendationerna var att just spridningen av resultaten bör förbättras. Resultatet av utvärderingar sammanställs alltid till rapporter som sprids på kansliet och självklart till berörda handläggare och biståndschef. Seminarier kring resultatet genomförs alltid med berörda projektorganisationer.

Generella erfarenheter

Palmecentret menar att för lite uppmärksamhet har ägnats åt MO:s roll för att ett projekt ska uppnå målen och bli hållbart.

Nyttjande av resultat

För de enskilda projekten är utvärderingarna mycket viktiga instrument för det fortsatta arbetet eller för hur en utfasning ska ske. Bristen ligger i spridning av erfarenheter till andra projekt med liknande verksamhet.

PMU Interlifes utvärderingar 1999–2001

Följande utvärderingar har granskats

1. Penilla Infant Rehabilitation Centre	Rumänien	1999
2. Leads Escape (Eradicating Sexual Child Abuse Prostitution and Exploitation) Programme	Sri Lanka	2000
3. Primary School Projects	Mozambique	1999
4. Lantbruksutbildning Nyanza Lac	Burundi	1999
5. Fridsro CBR (Community Based Rehabilitation Programme)	Sri Lanka	2000
6. Kompetensutveckling mellan Sverige och Armenien	Sverige/Armenien	2000
7. Disability Programme	Bangladesh	2000
8. Water & sanitation programme	Juba, Sudan	2000
9. Ruu Agricultural Training School	Lindi, Tanzania	2000
10. PCAT Health Programme	Tanzania	1999

PMU Interlife är en sk bidragsförmedlande organisation och är pingstförsamlingarnas biståndsorgan. Under perioden 1999–2001 har PMU Interlife låtit göra 10 externa utvärderingar.

Projektmånen

Projektmånen är mycket inriktade på utbildning och hälsovård. Hälften är också inriktade på barn och ungdom och en tredjedel på organisationsutveckling. Ytterligare någon enstaka har jordbruk tillsammans med utbildning som projektmål.

Samarbete SVEO och LEO

Samarbetet mellan SVEO och LEO består av en bred blandning av organisationsutveckling, kapacitetsutveckling, personal, erfarenhetsutbyte och nätverksarbete.

Uppdragsbeskrivning

Uppdragsbeskrivningarna (ToR) är oftast mycket kortfattade, i flera fall saknas de i rapporten. Uppdraget går ibland kort och gott ut på att göra rekommendationer för att förbättra projektet i framtiden – kvalitativ och kvantitativ måluppfyllelse. Nästan alla har sin grund i behov av uppföljning/kontroll.

Slutsatser

Ibland saknas både slutsatser och rekommendationer, ibland är de sammanbakade. Några utvärderingar pekar ut personer och församlingar som fungerat dåligt i samarbetet och betonar att beslutsprocessen legat alltför mycket i Sverige och alltför lite i samarbetslandet. Just alltför stort beroende av Sverige återkommer i flera slutsatser. I flera fall är både den kvantitativa och kvalitativa måluppfyllelsen svag liksom personalkapaciteten och uppföljningen/styrningen. I några fall betonas bristfällig planering både från SVEOs och LEOs sida.

Rekommendationer

Rekommendationerna är i några fall mycket konkreta som att man ska se till att en kvinna kommer in i styrelsen. Dominerande bland utvärderingarna är krav på ett stärkande av både projekt- och målformulering samt målgruppsdeltagande. I några fall betonas särskilt att projektet inte nått fram till de mest behövande, de mest utsatta – att projektet varit underutnyttjat. Flera utvärderingar rekommenderar ett stärkande av samarbetet SVEO-LEO, ytterligare några vill stärka kostnadseffektiviteten.

Policy för utvärderingar

PMU har gått från projektspecifika till idag mera sektoriella studier. Det är ett bredare angreppssätt kopplat till behovet av det egna lärandet och som stöd för partners. En företrädare för PMU säger:

”Det kan vara hotfullt för partnern i Syd när ”utvärdering” kommer på tal. I stället vill vi se utvärderingen som en instrumentutveckling eller lärande”.

Det fattas ett beslut om att utvärderingen verkligen ska bli av i högkvarteret, som ansvarar för en form av kvalitetsstämpel och som hjälper till att arbeta fram uppdragsbeskrivningen, ToR.

Tidigare (fram till 1995) omarbetades utvärderingsrapporterna så att de generella slutsatserna nådde ut till en bredare publik. Nu har man inom PMU börjat diskutera om vilka som ingår i målgruppen för rapporten och också om att genomföra mera populariserande versioner av rapporten i efterhand.

Seminarieformen är också ett viktigt sätt att nå ut. Oftast föredrar utvärderarna först vad som kommit fram. Man provar nu också nya presentationssätt.

I PMU Interlifes policydokument för stöd till utvecklingsprojekt står det att ”uppföljning och/eller utvärdering ska normalt inkluderas i planering och projektansökan”. I PMU Projektmanual som ges till alla samarbetspartners i fält och alla pingstförsamlingar i Sverige beskrivs i kapitlet ”Projektcykeln” utvärderingen som en av delarna i projektcykeln. En viss del av utvärderings- och metodutvecklingsarbetet koordineras och genomförs av utvärderings/utredningsenheten MI medan andra delar koordineras och genomförs av personal på projektfunktionen med stöd från MI.

I kapitlet ”Projektcykeln” i PMU Projektmanual står det:

”Slutrapporten är en del av den utvärdering som ska göras efter varje projekt. Syftet med denna utvärdering är att göra en bedömning huruvida projektet har uppfyllt målen och genomförts på ett effektivt sätt. Utvärderingen ger också nödvändiga kunskaper för den fortsatta insatsen. De erfarenheter som görs vid en sådan utvärdering är också en värdefull grund vid senare genomförande av liknande projekt. Det är viktigt att berörda parter är involverade i utvärderingen. Detta gäller även om utvärderingen sker med hjälp av extern konsult.”

Förutom att genomföra utvärderingar av specifika projekt genomför PMU ett antal bredare, sektoriella globala studier om exempelvis folkbildning, alfabetisering, formell utbildning, HIV/aids, organisationsutveckling, insatser fokuserade på barn i förskoleåldern, konfliktförebyggande och –hanterande insatser, mikrokrediter. Dessa studier bygger på behov identifierade av PMU i samarbete med såväl de svenska pingstkyrkorna som samarbetspartners i fält. Målsättningen är att utveckla kunskap hos berörda parter samt att öka effekten av det utvecklingsarbete som stöds av PMU.

När det gäller arbetet med de bredare, sektoriella och globala studierna har PMU som mål att ge samarbetspartners i fält, som är den primära målgruppen, ökad kunskap och ökad medvetenhet om problem och möjliga lösningar och därigenom stärka deras roll som aktörer i det civila samhället såväl som i samarbete med Sverige. Målet är att studierna ska leda till konkreta insatser som bidrar till att utsatta människor får redskap att förändra och förbättra sin situation. Genom ett tydligt framtidsperspektiv där analys av tidigare projekt genomförda av både PMUs samarbetspartner och andra biståndsaktörer samt information från andra källor (inklusive forskning) blir grunden, kan man uppnå större effekter i kommande insatser. Processen i sig är mycket viktig eftersom den stärker partnerskapet genom bl a kontinuerlig dialog och seminarier.

PMUs policyskrivningar gällande fattigdomsbekämpning, demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och jämställdhet genomsyrar bearbetningen av de olika studierna.

En intern utvärdering ska i normalfallet alltid finnas med i ett projekt. Det finns inte ett motsvarande krav på extern utvärdering med undantag av revision genomförd av extern revisor, som PMU också anser vara en form av utvärdering.

Tidigare har utvärderingar främst gjorts i samband med att någon eller flera parter har identifierat problem, som behöver belysas för att kunna utveckla en verksamhet vidare. I andra fall har det funnits behov av att helt enkelt ta vara på gjorda erfarenheter för att kunna dra nytta av detta i utvecklingssamarbetet mer generellt.

De externa utvärderingarna har spelat en viktig roll under det senaste decenniet. Historiskt sett har de flesta utvärderingarna varit projektrelaterade och fokuserade på specifika, lokala problem, som inte alltid varit särskilt allmängiltiga. Framför allt har studierna varit ett stöd för samarbetspartnern att utveckla sin organisation.

Från och med 1999 satsar PMU Interlife på flera bredare, sektoriella studier. Dessa görs i normalfallet av externa utvärderare. Detta är mera framåtsyftande och bedöms komma att bidra till att utvecklingssamarbetet kan bedrivas med bättre effekter framöver.

Här är några citat från PMUs utvärderingsansvariga:

”Den externe utvärderaren ser saker som du inte ser och får en annan helhetssyn. Samtidigt är det viktigt att utvärderaren är ödmjuk inför det han/hon utvärderar. Men de ser förstås inte alla detaljer, det blir endast en form av ”snapshot” som görs.”

”Utvärderingen är bra så länge vi kan utveckla situationen för den lilla människan”.

”Det handlar också om bättre kostnadseffektivitet. Utvärderingen är inget självändamål. Det ska ge valuta för den som behöver hjälp.”

Andelen av projekten som utvärderas externt är mindre än 50 procent. Den totala finansiella volymen var: 1999 1,8 miljoner, 2000 2,2 miljoner och 2001 1,9 miljoner.

Avgörande faktorer för om projekt utvärderas

1. begäran från LEO och/eller begäran från SVEO (inklusive PMU). När det gäller globala sektoriella studier har PMU en starkare roll.
2. upplevda problem med projektet. När det gäller globala sektoriella studier är det upplevda behovet av att skaffa mer kunskap, tydligare riktlinjer, bättre redskap för att kunna angripa problemen bättre.
3. storleken finansiellt
4. tidslängden för projektet
5. begäran från finansiär, t ex Sida

Alla tre parter beslutar om en utvärdering ska genomföras – LEO, svensk pingstförsamling och PMU Interlife. En utvärdering görs inte mot någons vilja. Det slutgiltiga avgörandet har PMU eftersom det måste fattas beslut inom organisationen avseende utvärderingar med svenskt ekonomiskt stöd. När det gäller upphandlingen och genomförandet är PMU huvudansvarig även om samråd sker med LEO.

Fokus flyttas alltmer från finansiering, kontroll och uppföljning till erfarenhetsutbyten och rådgivning. Ofta sker en avstämning under själva utvärderingen, så de slutsatser som man ser konturerna av påverkar verksamheten innan rapporten är skriven och medan PMU är på väg att fatta beslut om förändringar.

Spridning av resultaten

Dokument sprids till berörda chefer och projekthandläggare. Utvärderingarna sprids också till alla styrgrupps/styrelseledamöter, liksom till berörda församlingar i fält och i Sverige.

Diskussioner sker på styrgrupps- och styrelsemöten samt under möten för projekthandläggare, då är också den ansvarige för MI med. Slutsatser från främst globala sektoriella studier leder till ständig diskussion vid beredning av nya insatser. Även lärdomar från projektrelaterade utvärderingar är viktiga vid beredning av nya insatser. Diskussioner kring enskilda utvärderingar sker med berörda församlingar i fält och i Sverige.

Seminarier omkring såväl projekterade utvärderingar som globala sektoriella studier genomförs i fält och i Sverige. De globala sektoriella studierna bearbetas också, vilket innebär att det är möjligt att vid ett seminarium ge input som kan påverka utformningen av en studie. Detta påverkar i hög grad ”ägan- det” av produkten.

Böcker och häften görs av rapporter om sektoriella studier, men i flera fall har populärversioner gjorts av projektrelaterade utvärderingar för att mer lättfattligt kunna presentera slutsatser och rekommendationer för en bredare målgrupp.

Planer finns nu också för att lägga ut informationen på Internet i pdf-format. Spridning av utvärderingsresultat inom organisationen och ut är ett område som PMU vill förstärka och förbättra.

Det gemensamma lärandet har blivit viktigare i utvärderingarna så att inhämtad kunskap och erfarenhet sprids inom de samarbetande organisationerna, i stället för att som tidigare mest fokusera på hur lyckad insatsen varit. Processinriktade utvärderingar prioriteras, där parterna deltar i möjligaste mån. Rapporterna skrivs på eller översätts till relevanta språk.

PMU har beslutat att ännu mera involvera samarbetskyrkorna i processen. Detta har avsevärt påverkat tidsramarna men bedöms vara mycket positivt för både studiernas/utvärderingarnas kvalitet och användning i framtiden. PMU uppmuntrar sina samarbetspartners att själva se till att deras verksamhet utvärderas men i många fall behövs stöd från Sverige. Samtidigt har fler samarbetspartners insett betydelsen av utvärderingar och själva tagit initiativet.

Nyttjande av resultat

LEO är huvudansvarig för att följa upp utvärderingens resultat. I de flesta fall bidrar SVEO med olika typer av resurser för att kunna genomföra gemensamt överenskomna förändringar. I projektrelaterade utvärderingar där för någon part ”smärtsamma” rekommendationer getts har rekommendationerna på sikt påverkat och lett fram till utveckling. När det gäller de sektoriella studierna spelar dessa en mycket viktig roll i hur projektet utformas. Utvärderingens användbarhet beror mycket på Terms of Reference.

En av PMUs utvärderingsansvariga säger: ”När det gäller rekommendationerna så ser vi det mer som hjälpverktyg. Men vi köper inte allt!”

”Varför skulle vi köpa alla utvärderarens rekommendationer? Utvärderaren är också en människa. Det borde vara viktigt att konsulten har ett seminarium innan slutrapporten skrivs färdig, för att de berörda ska kunna rätta till felaktigheter. Så gör vi med studierna med seminarier. Utvärderaren är inte Gud Fader med alla lösningarna. Det bör ordnas ett seminarium med ”stakeholders” (närmast berörda) och stämna av utvärderingen.”

Utvärderingarna har lett till nya frågor och målgruppsdeltagandet har ofta kommit i fokus. Ibland har utvärderingen kommit för nära inpå avslutningen av ett projekt, kanske bör man vänta något år, menar PMU. Om målgruppsdeltagandet är svagt så blir långsiktigheten svag.

Några av PMUs utvärderingar har också nyttjats av andra organisationer. Studien ”Stöd till utsatta barn” (1995) var mycket användbar också för t ex Rädda Barnen. ”Att lyckas i affärer”, som PMU gjort tillsammans med Svenska Missionsrådet, SMR, har också fått spridning utanför PMU.

Till sist

Det är inte bara samarbetspartnern som är viktig att utvärdera, man glömmer lätt själva målgruppen. Målgruppens deltagande är viktigt, det ger lokalt ägande.

Rädda Barnens utvärderingar 1999–2001

Följande utvärderingar har studerats:

1. Children with Disabilities Awareness Rising Activities	Etiopien	1999
2. Cooperation with OSSA	Etiopien	1999
3. Project of working children of Chanchungo	Guinea Bissau	1999
4. Inclusive Education Project	Västbanken/Gaza	1999
5. The Girl Child Project	Västbanken/Gaza	1999
6. Model Integrated Health Development Project	Jemen	1999
7. Urban School Health Project, Dhaka Community Hospitals	Bangladesh	1999
8. Unschooled slum children's education and employmentcreation program	Bangladesh	1999
9. Relief and rehabilitation interventions due to floods	Bangladesh	1999
10. Domestic Child Servant Campaign	Bangladesh	1999
11. Community Services Unit at UNHCR	Afghanistan	1999
12. Juvenile Justice project	Vietnam	1999
13. Organisation for the defence of children'srights at community level	El Salvador	1999
14. CBR and advocacy activities of HPD-O	Etiopien	2000
15. Centre – Female Genitale Mutilation project	Mali	2000
16. Al Ansar and Sinim Mira Nasseque	Guinea Bissau	2000
17. The programmes of the Arab Resource Collective, ARC	Mellanöstern	2000
18. Child Brigade	Bangladesh	2000
19. Radda Centre – maternal and health care	Bangladesh	2000
20. Save the Children Sweden's Disability Programme	Pakistan	2000
21. Pilot programme on education on the rightsand obligations of the child	Vietnam	2000
22. Police project 1996–000	Centralamerika	2000
23. FUSAL program “niños y niñas gestures de su propio desarrollo”	Centralamerika	2000
24. CONACMI 1995–2000	Centralamerika	2000
25. Project CODENI and the National System for Protectionof Children's Rights	Paraguay	2000
26. Save the Children Sweden's Program with the National Police	Peru	2000
27. Training the Police for Children on Conflict Negotiation and Pedagogy of Peace	Colombia	2000
28. Anti-spanking campaign	Centralamerika	2001
29. Alternative basic education	Etiopien	2001
30. International and national home care and cateringtraining of hope enterprises in Addis Ababa	Etiopien	2001
31. Incorporation of gender perspective and children's participation project cycle of partner organizations and refugee projects	Etiopien	2001
		Forts.

32. Juvenile court project, Khartoum	Sudan	2001
33. The landmines awareness project	Sudan	2001
34. Project for training and strengthening the capacity of UPDF onchild rights and child protection in 4 th division	Uganda	2001
35. Working children projects	Guinea Bissau	2001
36. Sensitisation programmes by ANDES	Guinea Bissau	2001
37. "A place for all children"– building our CBR/IE house"	Jemen	2001
38. Concerned for working children, CWC	Bangladesh	2001
39. Breaking the Silence, BTS	Bangladesh	2001
40. BRPOWA's assistance plan for juvenile delinquents	Bangladesh	2001
41. Phulki – the "Ashish" project	Bangladesh	2001
42. The Adidas-Salomon Evaluation	Vietnam	2001
43. The emergency evaluation	Vietnam	2001
44. Economic, social and technical support for the children of Tacuba	El Salvador	2001
45. Campaign against the abuse of childrenin Central America and Mexico	Centralamerika	2001

Under perioden 1999–2001 genomfördes 45 externa utvärderingar. 1998 gjordes omkring 30 utvärderingar.

Projektämnen

En stor del av utvärderingarna gäller projekt som rör utbildning och hälsovård samt demokrati/MR. Samtliga projekt arbetar med inriktning på barn. Flera rör också opinionsbildning och organisationsutveckling.

Samarbete SVEO och LEO

En stor del av samarbetet består i finansiering från SVEO men i vissa projektsamarbeten ingår även personal, organisations- och kapacitetsutveckling.

Uppdragsbeskrivning

Bakgrunden till nästan alla utvärderingar är behovet av uppföljning/kontroll. "Vi vill se hur lyckat eller misslyckat projektet varit", som en utvärderare förenklat uttrycker sig. Målgruppsdeltagande ingår också i några ToR liksom kvalitativ och kvantitativ måluppfyllelse, målgruppsdeltagande, genomförandekapacitet samt kapacitetsutveckling/LEO.

Slutsatser

Den svaga uppföljningen/styrningen betonas i flera utvärderingar. Bland slutsatserna märks också svag kvantitativ och kvalitativ måluppfyllelse men även motsatsen. Att nätverksarbetet är svagt framhålls också i några utvärderingsrapporter, fast även där finns dess positiva motsats i andra rapporter.

Rekommendationer

Stärkande av opinionsbildning/nätverk är dominerande bland rekommendationerna. Krav på starkare målformuleringarna eller rentutav förändring av inriktning på dessa finns också med i flera rapporter liksom en större betoning på målgruppen, bl a att barnen som berörs av projektet får möjlighet att framföra sina åsikter. LEOs organisation/ledning och själva projektplaneringen behöver göras starkare är krav som också framförs från utvärderarna.

Ingen policy

Idag finns ingen uttalad policy för utvärderingsarbetet. Nu arbetar de flesta "efter eget huvud". Flerta-

let utvärderingar görs externt. Interna utvärderingar görs på mindre verksamheter. Om ett litet projekt är kontroversiellt kan också detta behöva utvärderas externt. Ibland utvärderas en hel insats, som kan bestå av flera projekt.

Att ha en oberoende utvärderare ökar trovärdigheten. Det finns dock många fördelar med att ha ett utvärderingsteam som består av både interna och externa personer, menar Rädda Barnen.

Utvärderingarnas betydelse har stärkts på senare år. Rädda Barnen har nu också startat en satsning på att skapa mer central systematik för utvärdering – framför allt som ett redskap för ledning och styrning.

Mindre än hälften av projekten har utvärderats externt. Den finansiella volymen av den Sida-ramfinansierade delen av Rädda Barnens program är cirka 130 Mkr om året och då Sidafinansierat 80/20 ur EO-ramen. Antalet projekt är några hundra om året.

Systemrevision

Av Systemrevision 2000 framgår att Rädda Barnen årligen utför ett stort antal utvärderingar. Utvärderingarna har ofta karaktären av fördjupade uppföljningar av projekt och syftar främst till att ta reda på om de ursprungliga målen uppnåtts. Däremot har det gjorts få utvärderingar som ”syftar till att utvärdera resultaten av ett helt temaområde eller en vald strategi”.

Vid fältkontoren genomförs studier av de enskilda projekten medan dessa fortfarande är igång, ofta efter cirka tre år och återigen när projekten avslutats – efter sex till tio år. Det är dock sällan som det finns tid och resurser för att genomföra den avslutande effektutvärderingen. Dessa studier, som främst bedömer genomförandeprocessen, är av hög kvalitet. De genomförs ofta av oberoende forskare från lokala universitet.

Resultaten diskuteras mellan handläggare och partner. De eventuella brister som utvärderingen uppmärksammar tas om hand av Rädda Barnen och resulterar ofta i en särskild åtgärdslista – efter överenskommelse med partnern. Det är dock sällan som dessa överenskommelser dokumenteras.

Systemrevisionen understryker att det saknas regler för metodval. Oftast är det konsulten som får uppdraget som också föreslår metod. ”För att säkerställa kvaliteten i de enskilda utvärderingsstudierna och att studierna blir jämförbara är det viktigt att utvärderingarna görs efter enhetliga och av Rädda Barnen accepterade metoder”, skriver revisorerna. Systemrevisionens krav på enhetliga utvärderingsmetoder ifrågasätts av Rädda Barnens utvärderingsansvariga. ”Metodval beror på vad man vill ha ut av utvärderingen, vad det är som ska utvärderas, vad man ska ha utvärderingen till osv.”, menar man.

Revisorerna påtalar även att Rädda Barnens rutiner och system för att omhänderta erfarenheter från flera utvärderingar inte är tillräckligt utvecklade. Erfarenheter från ett projekt relateras inte systematiskt till erfarenheter från andra studier. I än mindre utsträckning finns rutiner som främjar erfarenhetsutbyte och kunskapsinläring mellan alla utlandskontor och utvecklingssektionen. Sällan går det att utläsa hur erfarenheter genom utvärderingar har resulterat i nya anvisningar eller guidelines.

”En påtaglig svaghet i utvärderingsverksamheten är att alltför få studier genomförs i syfte att värdera effekterna för barn av enskilda eller flera projekt...En förklaring till detta kan vara att effektmålen sällan preciseras i samband med start av projekten d v s det klargörs inte tillräckligt väl vilka resultat som projektet väntas innebära för målgruppen av barn”.

Att så få effektutvärderingar görs medför att det till viss del saknas underlag för att eventuellt ompröva val av målgrupp och inriktning. Däremot genomförs regelmässigt utvärderingar som värderar formerna för projektets genomförande.

Systemrevisionen har inneburit att Rädda Barnen nu satt utvärderingarna i fokus. Planeringsenheten ska se till att de olika verksamhetsdelarna definierar områden för utvärdering och att det avsätts resur-

ser i verksamhetsplanen för utvärderingsarbetet för kommande år. Planeringsenheten har ett operativt ansvar för att tillsammans med generalsekreteraren och ledningsgruppen se över om det behöver göras kompletteringar och om det går att samordna erfarenheter från flera områden.

Planeringsenheten ska ta fram nya riktlinjer för utvärderingsarbetet under den närmaste tiden. Där ska ingå bl a urval av utvärderingsobjekt, användbarheten, utvärderingskriterier och förhållningssätt, objektivitet osv. Målet är att endast användbara utvärderingar ska göras.

Rutiner ska också tas fram för hur rekommendationer av utvärderingar ska tas om hand av organisationen. Rutiner och mallar för uppdragsbeskrivning, spridning och arkivering via intranätet ska finnas.

Nu vill Rädda Barnen inrikta sig på mer övergripande utvärderingar samtidigt som ledningen ska få ett bättre totalgrepp över utvärderingsverksamheten.

Avgörande faktorer för om projekt utvärderas

Det vanligaste är att utvärderingen är inplanerad från start eller en begäran från SVEO. Initiativet kommer sällan från lokal partner. Följande har också betydelse för om en utvärdering ska bli av: projektets storlek finansiellt, tidslängden samt upplevda problem för projektet. Begäran från finansiär, t ex Sida är sällsynt men finns i botten. Andra faktorer är: ny representant är tveksam till projektet, önskan från huvudkontoret för att göra tematiska lärdomar, pilotprojekt eller metod som är intressant för organisationens lärande.

Det är oftast SVEO som beslutar om utvärderingen. Det är också SVEO som ansvarar för upphandling och genomförande. Uppdragsbeskrivningen, ToR, tas ofta fram i samverkan med dem som ska utvärderas. Syftet med utvärderingen avgör vem som "äger" den. SVEOs roll i samarbetet är i hög grad i form av erfarenhetsutbyten och rådgivning samt kontroll och uppföljning.

SVEO är oftast mycket svagt behandlad i utvärderingarna. Rädda Barnen skulle vilja se mer av hur organisationen själv fungerar och genomför förändringar. "Möjligheterna att kunna förändra sin partner är ändå små. Det är lättare att förändra oss själva", säger en av de utvärderingsansvariga.

Spridning av resultaten

Rädda Barnen sammanställer flertalet utvärderingar men inte för en bred spridning. Det mesta av detta görs i begränsade kretsar: inom ett regionkontor eller en arbetsgrupp. När intranätet väl genomförs ska spridningen bli bättre. Rädda Barnen tycker själva att de är svaga på sammanställning av slutsatser och rekommendationer för bredare målgrupper, t ex individuella medlemmar, lokalgrupper etc.

Generella erfarenheter

Det finns ofta en otydlighet i vad syftet är med utvärderingen och vem som ska använda resultatet. Om Rädda Barnen ska utvärdera ett projekt som drivs av ett antal SVEO och syftet är att stärka projektet, då bör organisationerna äga utvärderingen och ställa frågorna. Ska Rädda Barnen utvärdera huruvida man vill fortsätta med ett projekt, då ska Rädda Barnen äga utredningen.

Nyttjande av resultaten

Processen runt utvärderingen är ibland det viktigaste. "Det skulle bli monotont om man bara trodde på rekommendationerna".

Enligt systemrevisionen är Rädda Barnen bra på att ta hand om resultaten, däremot är det mera oklart i vilken grad man följer upp genomförandet av rekommendationerna.

Vad är svårt att göra?

LEOs struktur som ligger utanför Rädda Barnens uppdrag är svår att förändra. Målgruppsdeltagandet är också svårt att förändra. Rädda Barnens egen roll är däremot möjlig att förändra.

SHIA:s utvärderingar 1999–2001

Fyra utvärderingar har granskats

1. SHIA-supported projects (KAD/NFDH)	Nepal	2001
2. Pre-vocational training project at Ratmalana blind school	Sri Lanka	1999
3. Women projects in Mbeya and Rukwa regions	Tanzania	2000
4. Review report on implementation of the OSDP/Sida business plan	Sydafrika	2000

SHIA, Handikapporganisationernas Biståndsförening, har 25 medlemsförbund. SHIA har låtit göra mycket få utvärderingar, endast fyra (4) under den aktuella perioden. (Under 1998 gjordes tre utvärderingar). Utvärderingsverksamheten har stannat av, medan verksamheten rullat på. När det gäller ekonomin för utvärderingarna är SHIA helt beroende av Sida och de är budgeterade i insatserna. Men ibland är budgeten så snäv att man försökt spara in på utvärderingen.

Projektmånen

Projektmålen är mycket inriktade på utbildning, organisationsutveckling och hälsovård. Genomgående är också att försöka förändra attityderna till funktionshindrade i projektets omgivning. En viktig aspekt är att ge – i synnerhet kvinnliga – funktionshindrade en möjlighet att skaffa sig en försörjning.

Uppdragsbeskrivning

Uppdragsbeskrivningarna (ToR) är oftast mycket kortfattade, i några fall saknas den helt i rapporten. Uppdraget går ibland kort och gott ut på att göra rekommendationer för att förbättra projektet i framtiden eller för att få en bas för en kommande ansökan om fortsatt stöd från Sida. Kvantitativ och kvalitativ måluppfyllelse, kostnadseffektivitet samt insatsens uthållighet ingår ibland i uppdragsbeskrivningarna.

Slutsatser

Några utvärderingar pekar på så lyckade projekt att dessa till och med borde expandera till andra regioner. Medan andra beskriver att ”Alla mår dåligt” eller att konsultens upplevelse var ”Det värsta jag varit med om”.

Rekommendationer

Rekommendationerna är i några fall mycket konkreta med en detaljerad ”action plan”, där det ingår förslag som ”Upplös snarast distriktskommittén”. Andra vill stärka projektplanering, relevans/inriktning och målgruppsdeltagande. Just stärkandet av målgruppsdeltagande återkommer i nästan alla av utvärderingarna.

Saknar policy

På två år har SHIA inte tänkt så mycket på projektutvärderingar. I stället har man inriktat sig på metodutvärderingar kring teman som gender, barn med funktionshinder, inkomstgenerering, organisationsstöd som utvecklingsmodell samt mikrofinansier.

”Det får inte gå slentrian i att utvärderingen är viktig i varje enskild insats”, konstaterar en av SHIAs utvärderingsansvariga.

SHIA vill hellre satsa på en ”review” (fördjupad uppföljning) än externa utvärderingar då fördjupad uppföljning (intern utvärdering) anses mer relevant. SHIA behöver utvärderingsmetoder som ett sätt att dokumentera. Det handlar också om ett påverkansarbete, att få med handikappdimensionen i andra verksamheter.

Det behövs en metodik kring hur man gör utvärderingar och hur man väljer utvärderare. De bästa utvärderarna enligt SHIA har haft koppling till projekten och inte varit helt oberoende. Många som står helt utanför har inte tillräcklig kunskap för uppdraget, menar man.

Handikapprörelsen arbetar mycket med attitydförändring, så det handlar om att kunna förstå ”kulturen”: hur människor tänker, traditionerna kring funktionshindrade osv. Lokala utvärderare behövs ofta eftersom attityderna i ett land är annorlunda än i Sverige eller i andra länderna i Syd.

SHIA:s projektutvärderingar ska se annorlunda ut om två till tre år. Då ska man bli satsa på resultatmätning som gäller attitydförändring, individstärkande, osv. För att mäta om ett projekt gett större självkänsla krävs också metodutveckling. Det handlar om att arbeta småskaligt och då gärna med djupintervjuer. Projekten går mycket ut på CBR, community based rehabilitation exempelvis sjukgymnastik, rullstolar osv bli i Nepal, Ghana och Guyana.

Organisationsöversyn 2002

SHIA saknar idag en policy för externa utvärderingar. Ett omstruktureringsarbete pågår. I maj 2002 presenterades rapporten ”Organisationsöversyn av svenska handikapporganisationers internationella biståndsförening, SHIA”, i den står det:

”Utvärderingar av insatser görs men det sker inte systematiskt och det finns heller ingen policy för detta. I princip ska utvärderingarna budgeteras för i projektbudgetarna, men då resurserna är knappa sker ofta en prioritering av de direkta projektaktiviteterna på bekostnad av utvärdering.

En omständighet som försvårar utvärdering och resultatuppföljning är bristen på mätbara indikatorer och mål i projekten. En annan är oklarheten kring var mandatet att ställa krav på insatsförslagen ligger, eftersom denna oklarhet riskerar att resultera i att utvärderingarna prioriteras bort.

De utvärderingar som utförs görs inte automatiskt tillgängliga för resten av medlemsförbunden.”

Organisationsöversynen rekommenderar:

- + Att krav på mätbara mål på olika nivåer i projekten stärks för att möjliggöra resultatuppföljning
- + Att SHIA utarbetar en policy för sin utvärderingsverksamhet inom programverksamheten, där det tydligt framgår hur och enligt vilka kriterier utvärderingar av insatser sker.
- + Ett bättre tillvaratagande av kunskapen och ökad satsning på det gemensamma lärandet genom att systematisera spridningen av kunskapen från t ex utvärderingar genom seminarier och trycksaker samt genom att genomföra utvärderingar inom strategiska områden som är av relevans för hela organisationen.

Avgörande faktorer för om projekt ska utvärderas:

1. Upplevda problem med projektet
2. Begäran från medlemsförbunden
3. Tidslängden på projektet.

Det är den svenska enskilda organisationen, ett av medlemsförbunden, som beslutar om utvärdering ska genomföras. SHIAs roll fokuseras i hög grad på finansiering, kontroll och uppföljning men innefattar också rådgivning till såväl medlemsförbund som samarbetspartner. Härutöver utvecklar man former för erfarenhetsbyten mellan medlemsförbunden – landgrupper, gemensamma seminarier etc. Kommunikation mellan parterna är ibland bristfällig. Det behövs en rejäl genomlysning av detta, anser man på SHIA.

En av SHIAs utvärderingsansvariga säger:

”Det kan kosta ett förbund 60–70.000 kr att göra en utvärdering och om det då är ett litet projekt kan man undra om det är värt pengarna. Vi måste komma ihåg att våra medlemmar är svenska handikapporganisationer och för dem är samarbetet med Syd sekundärt. De är inga biståndsorganisationer.”

Spridning av resultaten

SHIA som gemensam resurs ansvarar för spridandet av utvärderingsresultaten. SHIA sprider materialet till berörda handläggare, medlemsförbund och samarbetsorganisationer. Man arrangerar också diskussioner kring utvärderingar i SHIAs styrelse, seminarier och landgruppsmöten.

Hur utvärderingarna formuleras rent textmässigt anses viktigt. Många som berörs lokalt har låg utbildning. En utvärdering ska exempelvis kunna delges rörelsehindrade kvinnor i södra Tanzania som aldrig gått i skolan. Det är viktigt att anpassa texten efter målgruppen, det kan vara Sida, kvinnorna i Tanzania osv.

På kansliet i Stockholm finns 17 personer som har gemensamt möte en gång i veckan. Men genomgångar av utvärderingar sker inte systematiskt. En särskild metodgrupp bär huvudansvaret för det. Det finns också landgrupper gemensamt för medlemsorganisationerna.

Generella erfarenheter

Generella erfarenheter som anges är brister i kommunikationen mellan SVEO och LEO, brister i beredning, uppföljning och kapacitetsutveckling kring inkomstbringande verksamhet, bristande strategier kring lokalt övertagande, bristande målgruppsanalys, särskilt ur jämställdhetsperspektiv, brister i löpande projekthantering och kontroll från SVEO.

Nyttjande av utvärderingens resultat

Utvärderingar är ett instrument för reflektion och utbyte mellan parter. SHIA skulle önska att initiativet till utvärderingarna kom från LEO. Diskussionen kring utvärderingarna stannar ofta hos SVEO och återkopplingen till LEO är bristfällig. Utvärderingarna används inte tillräckligt mycket, resultaten har inte i tillräckligt stor utsträckning tolkats och omsatts i verksamhetsrelaterade strategier, menar man.

Samtliga frågor som visat sig vara svaga i utvärderingarna är nu föremål för policy- och strategiutveckling. Fördjupade analyser har också initierats på vissa områden som exempelvis gender och organisationsutveckling.

Vad är svårt att göra?

I organisationsutvecklingen är det ibland svårt att få tillräckliga geografiska spridningseffekter. Ibland är det också svårt att få till stånd erforderlig administrativ kompetens och kapacitet hos LEO.

Generella styrkor och svagheter

Styrkorna rör utveckling för målgruppen, människor med funktionshinder. Genom insatserna har de generellt fått stöd de aldrig någonsin annars skulle fått tillgång till. Detta har också ofta lett till avgörande resultat när det gäller att stärka individer och deras samverkan för att göra sin röst hörd. Svagheten är att partnerskapet och kommunikationen mellan parterna ibland visat sig vara bristfällig. Då detta är grunden för samarbetet är detta en särskilt allvarlig brist, anser SHIA.

Svenska Kyrkans utvärderingar 1999–2001

Följande utvärderingar har studerats:

1. Integrerat utbildningsprojekt/TELC	Indien	1999
2. Utvärdering av COC/BLESS/RTP	Egypten	1999
3. Vocational training school/Beit Hanina	Palestina	1999
4. Huyawa Programme, Phase I	Tanzania	2000
5. ELCZ/LDS SACCOS	Zimbabwe	2000
6. Primärhälsovårdsprogram ELCT/NWD	Tanzania	2001
7. Padri Diaconia	Peru	2001
8. SEFCA	Honduras	2001

Svenska Kyrkan har gjort relativt få utvärderingar tiden 1999–2001, totalt åtta (8). 1998 gjordes betydligt fler, totalt elva (11) utvärderingar.

Projekttämnerna

De flesta projekt som utvärderas är inriktade på utbildning. Några har också hälsovård, barn, folklig organisering som projektmål. Ett projekt arbetar med lån/mikrokrediter till kvinnor och ett annat har en tydligt uttalad fattigdomsinriktning.

Samarbete SVEO och LEO

När det gäller samarbete mellan SVEO och LEO gäller detta främst personal och finansiering.

Uppdragsbeskrivning

Flera utvärderingars grund är uppföljning/kontroll. Insatsens uthållighet och fattigdomsfokus ingår också i några ToR. I flera utvärderingar saknas uppdragsbeskrivningen helt.

Slutsatser

Bland svagheter i projekten märks jämställdhet, planering av SVEO samt personalkapaciteten.

Rekommendationer

Bland rekommendationerna märks stärkande av LEOs organisation/ledning. I rekommendationerna ingår också stärkande av: projektplanering, målgruppsdeltagande, samarbete SVEO-LEO, ekonomiskt bidrag samt personalstöd. I några utvärderingar saknas rekommendationerna helt, även om krav på dessa finns med i själva uppdragsbeskrivningen.

Kommentarer

En positiv biprodukt av utvärderingsmetodiken var i ett fall att många fick en större kunskap och engagemang för verksamheten genom att de involverades i processen. Efter ett halvår hölls ett följande planeringsseminarium där man tog fasta på rekommendationerna i utvärderingen och planerade för framtiden.

Ingen policy

Svenska Kyrkan har ingen policy för utvärderingar men befinner sig för närvarande i en lärande process med målet att en policy ska utformas. Idag följer man de riktlinjer som Lutherska världsförbundet och Kyrkornas världsråd har utformat. Svenska kyrkan har inga medlemsorganisationer men är själv medlem och bidragsgivare till Kyrkornas världsråd, Lutherska världsförbundet och Ekumeniska lånefonden.

Svenska Kyrkan förordar lokalt deltagande, ansvar och engagemang, vilket gör att utvärderingen får större genomslag. Extern medverkan kan vara väsentlig i form av ledning av en utvärdering, menar man.

De externa utvärderingarnas betydelse har dock inte förstärkts under senare år. Svenska Kyrkan anser att externa konsulter ofta tar med sig erfarenheterna efter genomförd utvärdering och lokalt kan man inte tillgodogöra sig resultaten av utvärderingen.

Svenska Kyrkan önskar belysa SVEOs roll belyses mer. ”Att verksamheten går i samma spår ”hemma” kan påverka projektet negativt. Detta måste också granskas mera”, menar en av Svenska Kyrkans utvärderingsansvariga.

Svenska Kyrkan förordar interna utvärderingar. Men om man behöver nya perspektiv så bör man satsa på externa utvärderingar som pekar framåt. Den interna utvärderingen fungerar mer som en avstämning. Förhållandet mellan externa och interna utvärderingar är 25 respektive 75 procent.

Systemrevision

I januari 2002 presenterades slutrapporten för ”Systemrevision av Svenska Kyrkan”. Där framhåller revisorerna vikten av att Svenska Kyrkan genomför en tyngdpunktsförskjutning av arbetet i riktning mot mer av uppföljning, utvärdering och spridning av erfarenheter. Det naturliga är att utvärderingen är med redan vid planeringen. Uppföljningen blir mera framåtsyftande om utvärderingen finns med redan i planeringen.

I 15 år har framförallt den s k SWOT-modellen (Strenght, Weaknesses, Opportunities, Threats) använts. Interna utvärderingar genomförs på kort sikt och ger en tillbakablick. De externa utvärderingarna innebär att man riktar blicken framåt, det blir mer professionalism. Problemorienterade seminarier om utvärderingar har arrangerats på Forum Syd. Det finns inga konstruktiva idéer om hur utvärderingarna ska spridas bättre.

Idé- och policyinstitutet Civil Society Center i Härnösand borde kunna vara ”spindeln” i alla ROs diskussioner om utvecklingen av utvärderingar, menar Svenska Kyrkan.

Kravet på effektutvärderingar ökar. Systemrevisorerna understryker att insatsuppföljningen fungerar tillfredsställande när det gäller kontrollaspekterna. När det gäller förmågan att utvärdera insatsernas verkliga effekter är dock bilden mera oklar. I revisionsrapporten föreslås bl a följande:

- + Svenska kyrkan bör genomföra effektutvärderingar i ökad omfattning och på sikt utveckla ett partnerskap med Sida/SEKA och de övriga ramorganisationerna vad gäller effektutvärderingar
- + Svenska kyrkan bör även genomföra utvärderingar landvis eller sektorsvis tillsammans med andra ramorganisationer
- + Svenska kyrkan bör utarbeta en skrift med en genomgång av olika metoders användningsområden samt konkreta exempel som underlag för samarbetsorganisationernas uppföljning och utvärdering av projekten
- + Det bör inom Svenska kyrkan utses en handläggare med tematiskt ansvar för uppföljning och utvärdering.

Avgörande faktorer för om projekt ska utvärderas

Utvärderingen finns ofta med redan i avtalsskrivningen. Tidslängden på projektet är en avgörande faktor liksom begäran från LEO och upplevda problem med projektet. Ansvar för utvärderingens upphandling och genomförande sker i samråd mellan SVEO och lokal partner.

SVEOs roll är oftast mycket svagt behandlad i utvärderingarna. SVEOs roll i samarbetet är i hög grad begränsad till finansiering och innefattar i liten grad erfarenhetsutbyten, rådgivning, kontroll och uppföljning.

Spridning av resultaten

Det finns inget bra sätt hos Svenska Kyrkan för dissemination av utvärderingsresultaten. Man har använt många olika metoder men dessa har inte nyttjats metodiskt.

De senaste två åren har Svenska Kyrkan arrangerat två seminarier kring utvärderingsfrågor för berörd kanslipersonal som del i en fortgående process. Huvudansvaret för nyttjandet av resultaten ligger hos lokal partner i samverkan med Svenska Kyrkan. I det korta perspektivet är utvärderingens roll för hur projektet reformeras, fortsätter och avslutas ej så viktigt, i det långa kan det visa sig vara mycket viktigt.

” Den lokala förankringen i utvärderingen är oerhört viktig. Men rekommendationerna är ofta inte tillräckligt bra. De som är relevanta tar dock vi upp”, säger en av Svenska Kyrkans utvärderingsansvariga.

Generella erfarenheter

Utvärderingarna har inneburit att följande diskuteras inom organisationen och bidragit till lärande inom organisationen: tydligare avtal mellan Svenska Kyrkan och partner, tydligare projektbeskrivning med utgångspunkt från de behov som lokal partner definierar, målhierarki och -skrivning, vikten av att stärka humankapitalet, nya bedömningsbara mål i stället för mätbara/utvärderingsbara mål.

Utvärderingarnas kvalitet och värde

Utvärderingen av Huyawa Programme, Phase I, 2000

Svenska Kyrkan anser att utvärderingen var mycket bra. Man följde rekommendationerna delvis. Ett planeringsseminarium genomfördes som uppföljning av utvärderingens rekommendationer och resulterade i: prioritering och planering av aktiviteter, strukturerad budget och strategiplan 2001-2003. Svenska Kyrkan tog också kontakt med Dan Church Aid angående eventuell samordning mellan Huyawa Programme och Kagera Zonal Aids Programme, KZAP, som finansieras av Danida. Viss ”samkörning” kan genomföras under 2003 och 2004 vilket kan komma att resultera i ett nytt gemensamt program från 2005.

Utvärderingen diskuterades bl a inom ELCT-NWD på alla berörda nivåer genom ett mycket brett deltagande i utvärderingsprocessen.

Framfört allt en realistisk budgetering har medfört att vissa rekommendationer endast delvis kunnat genomföras och vissa inte genomförts alls eller i ringa omfattning, t ex: fortsatt medvetandegörande av lokalbefolkningen om betydelsen av ”self-help schemes” och inrättandet/utvecklandet av lokala fonder för föräldralösa barn samt inköp av mediautrustning för att tillhandahålla uppdaterad information om projektet.

Utvärderingen av ELCZ/LDS SACCOS i Zimbabwe, 2000

Svenska Kyrkan anser att utvärderingen var mycket bra. Man följde rekommendationerna. De medförde ökad förståelse hos LDS ledning och personal för betydelsen av lokala SACCOS. Detta i sin tur resulterade i mer ekonomiskt stöd från LDS-programmet, att en koordinator tillsattes på heltid för programmet samt att en utbildare anställdes. Ett regionalt seminarium arrangerades med LWF/WS kontoren från södra Afrika, där LDS bjöd in till en presentation av sina SACCOS.

Först och främst diskuterades utvärderingen på ett tvådagars seminarium i Harare, där samtliga berörda deltog. Kooperation Utan Gränser hade också bjudits in för att ge sina synpunkter. Därefter har

utvärderingen utgjort ett underlag för det fortsatta lokala arbetet där koordinatören haft ansvaret för rekommendationernas genomförande. Utvärderingen har också använts av Svenska Kyrkan i ett internt utvärderingsseminarium som ett exempel på en genomförd utvärdering. Utvärderingens samtliga 13 rekommendationer är genomförda eller under genomförande.

Vad är svårt att göra

Realistiska mål och realistisk budgetering är svårt att göra. Kontinuitet och institutionellt minne är en svaghet. Lokalt övertagande – ”sustainability” – är också svårt.

Svenska Missionsrådets utvärderingar 1999-2001

13 utvärderingar har studerats :

1. The Role and contribution of dev. Projects to civil society – 1998 SMR/PMU		1998
2. Evaluation of Progr. For Empowerment of Peoples's Org. MYM 2001	Burma	2001
3. Place of Restoration. South Africa. NYB	Sydafrika	
4. Participation and Decision Making at Kubatsirana. 1999 SAM		1999
5. Hälsovård i RCA. 1999 NYB		1999
6. Non Formal Education Progr. India. 1999 SKM	Indien	1999
7. Centre for Dev. And Women's Studies. 1999 Hela Människan		1999
8. Star of Hope, HS	Filippinerna.	
9. Amity's lärarprojekt,. 2000 SMR	Kina	2000
10. 3 Water Projects in Xinjiang, 2001 LjÖ	Kina.	2001
11. Indienarbetet. 2001 Caritas	Indien	2001
12. Non-formal Education in Nepal. 2001 NYB	Nepal	2001
13. Hälsoarbetet i Indien. 2001 SMF	Indien	2001

Projektmål och projektrinriktning

Övergripande projektmål för projekt under SMR faller i högre grad inom konkreta områden som utbildning och fattigdomsbekämpning och i mindre grad inom områden som folklig organisering och demokrati/MR. Den primära inriktningen på projekten är liksom främst utbildning, med några projekt inom hälsovård och infrastruktur.

Målgrupper

Målgrupperna för så gott som alla projekt sägs vara ”de fattiga”, i flera fall med speciell inriktning på särskilda grupper inom denna kategori, som landsbygdsbefolkning, fattiga kvinnor eller barn. I ett fall är inriktningen särskilt definierad som ”de fattigaste”. SMR-projekten är i liten utsträckning inriktade på icke-fattiga grupper, som LEO-personal eller t ex lärare, vilket är i överensstämmelse med mål och projektrinriktning.

Samarbetet mellan SVEO och LEO

Samarbetet mellan SVEO och LEO består, enligt vad man kan utläsa av utvärderingarna, främst av den svenska finansieringen. Närmare en tredjedel av projekten tycks innefatta någon svensk personal, men detta är inte alltid enkelt att utläsa av dokumenten.

Uppdragsbeskrivning

En majoritet av utvärderingarna saknar tydliga uppdragsbeskrivningar. Till viss del kan detta bero på

att vi inte fått tillgång till dessa då de inte med automatik medföljer utvärderingarna. SMR uppger att uppdragsbeskrivningar alltid skrivs och att man inför MO betonar vikten av bra sådana. Men ett intryck är att ToR skulle kunna utvecklas och förbättras ytterligare. Olika områden skulle kunna behandlas djupare. Ofta finns inte tydligt specificerat vad som ska undersökas annat än om projekten uppfyllt uppställda mål. Så gott som aldrig undersöks därför t ex om projekten är relevanta och om rätt metoder används. Inte heller efterfrågas analyser av LEOs inre arbete, ledningsfunktioner, redovisning, uppföljning och kontroll. Dessa frågor uppges bearbetas i organisationsanalyser och organisationsutvecklingsprocesser som kompletterar projektutvärderingarna.

Utvärderingarnas slutsatser

Utvärderingarna finner att projekten, med något undantag, har varit bra, dvs att den kvantitativa och kvalitativa måluppfyllelsen varit god eller tillfredsställande. De anses också i regel vara båda relevanta och ha positiva effekter.

Där analys eller kommentarer kring LEOs kapacitet görs framkommer en del kritiska synpunkter. LEO anses i ett flertal fall ha en relativt svag ledningskapacitet och i några fall bristande uppföljning och redovisning av arbetet.

Den mest återkommande kritiken som förs fram gäller det bristande målgruppsdeltagandet i projekten, liksom svårigheterna att genomföra ett bra genderarbete.

Rekommendationer

Återkommande rekommendationer är att ett antal av projekten behöver stärka sina rutiner för uppföljning, kontroll och administration. Även en kapacitetshöjning av LEO efterfrågas i en del fall. Flera utvärderingar konstaterar också att samarbetet mellan SVEO och LEO behöver förstärkas, inte främst då finansiellt. Intressant är att en relativt stor andel utvärderingar pekar på att projekten och LEO behöver stärka sitt nätverksarbete, med andra NGOs eller med myndigheter och institutioner.

Trender och tendenser

Begränsningar och svagheter i uppdragsbeskrivningarna gör att en rad områden blir otillräckligt analyserade för att en god bild av LEO och projektens styrkor och svagheter ska fås. Övergripande frågor som metoder och strategisk projektnriktning berörs sällan. Inte heller diskuteras frågor om projektens fattigdomsfokus eller uthållighet. Ett annat till synes svårt område är frågan om kostnadseffektiviteten i projekten, som sällan diskuteras och där inga rekommendationer heller lämnas.

För SMR-projekten kan sägas att en återkommande kritik är att LEO relativt ofta har kapacitetsproblem och att deras system för uppföljning/kontroll/redovisning är alltför svaga. Det är också vanligt att man inte har lyckats uppnå sina målsättningar gällande målgruppsdeltagande och genderarbete samt att man alltför ofta arbetar alltför isolerat i förhållande till andra utvecklingsinstanser.

Utvärderingspolicy

Svenska Missionsrådet är en paraplyorganisation för frikyrkornas utvecklingssamarbete och mission, med 29 trossamfund, kyrkor och andra kyrkliga organisationer som medlemmar. SMR började vid mitten av 1980-talet mer systematiskt att arbeta med utvärderingsfrågor. Allmänna riktlinjer togs fram och testades och en handledning för utvärdering producerades 1991. Denna är fortfarande grunden för SMRs utvärderingspolicy. För närvarande arbetar en konsult med att se över policy och riktlinjer och väntas lämna sitt resultat i början av 2003. De enskilda samfunden har inte heller någon utarbetad policy, enligt de uppgifter som inkommit.

SMR betonar utvärderingsprocessen och ser denna som viktigare än slutprodukten. Uppfattningen är att man lär sig bäst om man deltar i processen och under själva processen snarare än som resultat av

den färdiga produkten. Rena externa utvärderingar görs därför inte. I de flesta projekt genomförs endast interna uppföljningar och slutrapporter. När externa utvärderare rekryteras arbetar dessa i grupp med personer från SVEO och LEO som är knutna till projekten.

SMR har i högre grad överlämnat ansvaret för utvärderingar till medlemsorganisationerna och ger dem råd och stöd. Samtidigt menar SMR att alltför få utvärderingar görs. Ett problem med det delegerade ansvaret är att centrala frågeställningar som berör alla typer av projekt inte alltid berörs i utvärderingarna och att sådana generella lärdomar inte heller sprids organisationerna emellan. SMR menar därför att man kan komma att behöva initiera centrala utvärderingar som analyserar sådana frågor.

Avgörande faktorer för om projekt utvärderas

Avgörande för beslut om utvärderingar uppges vara

- begäran från SVEO och/eller LEO
- tidslängden på projektet
- storleken på projektet

De svar som inkommit från medlemsorganisationerna bekräftar att de främsta motiven för utvärderingar är projektens tidslängd och storlek.

I allmänhet är det SVEO som initierar utvärderingar. Det är också de som ansvarar för upphandling och genomförande.

Spridning av resultat

SMR ansvarar inte för spridning av resultat av organisationernas utvärderingar. Man menar att spridningen av resultaten är ett problem. En lösning på detta kan vara att ytterligare förstärka utvärderingsprocessen, t ex genom att bygga in arbetsseminarier innan rapporten skrivs. Därmed skulle berörda parter engageras mera för att diskutera både resultat och åtgärder och utvärderingsrapporten bli en dokumentation också av denna uppföljningsprocess.

Den låga svarsfrekvensen från samfunden gör att uppgifterna om hur de arbetar för att sprida resultat och vunna erfarenheter är osäkra. I de flesta fall tycks dock spridningen endast ske till berörda chefer och handläggare och det är också främst inom denna grupp som diskussioner förs.

För spridning av och diskussion av generella erfarenheter har en del samfund genomfört enstaka konferenser och seminarier, vilket dock tycks vara undantag.

Generella erfarenheter

Ett par generella erfarenheter är behoven av kompetens- och organisationsutveckling, både i SVEO och LEO. Man behöver tydligare förstå att det är viktigt att arbeta med de egna organisationerna, för att kunna förbättra projektresultaten. Stora utmaningar för framtiden är därför frågor om kapacitetsutveckling och organisationsledning, liksom demokrati inom organisationerna.

Ett par generella erfarenheter som rapporteras från MO är behovet av långsiktighet, stöd av LEOs utveckling, det civila samhällets och målgruppernas delaktighet. En ytterligare generell erfarenhet är att det är svårt att förändra genderrelationer genom projekt, liksom att bidra till politiska förändringar.

Svenska Naturskyddsföreningens utvärderingar 1999–2002

Fem utvärderingar har granskats:

1. Report of the External Evaluation of the Environmental Justice Networking Forum (Pietermaritzburg, South Africa)	Sydafrika	2000
2. Evaluation of the WCST Community Forest Education Project in Kisarawe, 1995–1998.	Mozambique	1999
3. Utvärdering av RLEK, Indien	Indien	2002
4. Evaluation of the partnerships and joint projects between the Swedish Society for Nature Conservation (SSNC), the Taiga Rescue Network (TRN), The Estonian Green Movement (EGM), the Socio-Ecological Union (SEU) and Biodiversity Conservation Center (BCC), 1995–2000	Russia, Estonia	2001
5. Programa Biodiversidad – Agrícola y Políticas en América Latina. Redes – AT Uruguay	Latin-amerika	2000

Projektmål och projektnriktning

Det är svårt att utläsa generella drag kring projektmål och projektnriktningar i de studerade utvärderingarna kring SNFs utvecklingssamarbete. Över huvudtaget är projektmålen vaga och ibland obefintliga. Det handlar ofta om att stärka nationella miljöorganisationers deltagande i det internationella miljöarbetet. Nätverk är i detta sammanhang viktiga. I flera nätverk är stödet till publikationer (tidskrifter, nyhetsblad), webbsidor och e-postlistor viktiga. Uttalade syften med denna typ av verksamhet är ofta lobbyverksamhet för bättre policy kring olika miljöfrågor, lagstiftning och övervakning så att regelverk efterlevs. Kvantitativa mål förekommer sällan.

I projektet RLEK Indien handlar det om att förbättra lagstiftning till skydd för en folkgrupp i ett skogsreservat. Utvärderarna förstår detta mer som vision än mål. Riskbedömningen var otillräcklig när projektet planerades eftersom man underskattade svårigheten att få igenom lagändringar. Även i Kisawa-projektet (Tanzania) är projektmålen vaga och i praktiken omöjliga att följa upp. I projektet Redes-AT handlar projektet om stöd till en latinamerikansk miljötidsskrift, men eftersom den är gratis var det svårt att bedöma den reella efterfrågan. Inte heller hade utgivaren undersökt i vilken utsträckning mottagarna använder tidskriften i sitt vardagliga miljöarbete, i t ex organisationer.

Ämnen som gender, demokrati, mänskliga rättigheter och fattigdomsbekämpning finns inte explicit kopplade till SNFs miljöengagemang enligt det som går att utläsa i utvärderingarna. Men SNF menar att koppling finns mellan fattigdomsbekämpning och det som utgör kärnan i utvecklingssamarbetet, nämligen en hållbar förvaltning av naturresurserna. I en utvärdering (TRN, EGM, SEU och BCC) finns behovet av ett mer genderfokuserat arbete kortfattat nämnt. SNF menar att gender finns närvarande i de flesta projekt

Målgruppen

Målgrupperna varierar starkt i projekten, från de fattigaste (Rleket, Indien) till makthavare och beslutfattare på internationell nivå (politiker på central nivå i olika länder och experter inom t ex Världsbanken). I det stora rysk-etnisk-svenska nätverksarbetet kring Nordkalottens urskogar kan man ana ett stort antal målgrupper men dessa är icke definierade.

Samarbete SVEO och LEO

Samarbetet mellan SNF och LEO består, enligt vad man kan utläsa av utvärderingarna, främst av den svenska finansieringen. Det förekommer ingen svensk personal i något av projekten. Frågan är heller inte aktuell för SNF. Utbyte av erfarenheter mellan demokratiskt uppbyggda miljörörelser är viktiga för SNF. Kärnan i samarbetet handlar om att det finns ett gemensamt intresse för att påverka och mobilisera opinion för miljöfrågor av gränsöverskridande karaktär. Överföring av svenska erfarenheter borde

rimligen vara viktiga mot bakgrund av att SNF ofta betonar begreppet ”rörelse” som en identifikationsfaktor som förenar SNF med sina samarbetsorganisationer. Men det är svårt att utläsa om detta verkligen förekommer.

Uppdragsbeskrivning

Fyra av fem utvärderingar saknar tydliga uppdragsbeskrivningar. Endast en RO-producerad uppdragsbeskrivning finns som bilaga. SNF tycks inte ha för vana att skriva ToR. De som finns är mycket kortfattade, där t ex syfte och omfattning beskrivs som ”styrkor och svagheter i det hittillsvarande samarbetet”. Termer som ”base line” och LFA förekommer inte.

Ofta finns enligt utvärderingsrapporterna inte tydligt specificerat vad man ska undersöka annat än om projekten uppfyllt uppställda mål. Så gott som aldrig undersöks därför t ex om projekten är relevanta eller om rätt metoder används. Inte heller efterfrågas analyser av LEOs inre arbete, ledningsfunktioner, redovisning, uppföljning eller kontroll.

Utvärderingarnas slutsatser

SNF arbetar med intressanta partners som är relevanta för de frågor SNF vill driva. Projekten är i betydande utsträckning gränsöverskridande, ibland med global räckvidd vilket står i samklang med SNFs intresse. Utvärderingarna anser i de flesta fall, särskilt i öst, att satsningarna på att bidra till att bygga upp nya miljöorganisationer och nätverk är viktiga. Det finns dock många problem, t ex nätverkens och organisationernas sätt att fungera, bristen på övergripande strategier i arbetet och behovet av göra bättre uppföljningar och nå ut till nya målgrupper i nätverks- och organisationsarbetet.

SNF betonar att man väljer att utvärdera projekt där man upplever problem och att de fem här studerade utvärderingarna inte ska ses som representativa för utvecklingssamarbetet.

Rekommendationer

Återkommande rekommendationer är att ett antal av projekten behöver stärka sina rutiner för uppföljning och kontroll. Att nå nya och större målgrupper för nätverk och organisationer och administration förordas också, liksom starkare insamling. I ett fall tas behovet up av ett bättre ledarskap som en förutsättning för ökad effektivitet. Teorier om organisationsutveckling finns ofta nämnda, i ett fall med konkret modell.

Policy samt uppföljning av utvärderingarna

SNF har ingen policy för utvärderingarna, och inte heller några riktlinjer. Hittills har SNF använt utvärderingarna som ett led i en diskussionsprocess med sina partners. I liten utsträckning har utvärderingarnas syfte varit att mäta resultat. Innehållet har mera handlat om att stärka miljöorganisationerna och deras medverkan i det internationella miljöarbetet.

Avgörande för beslut om utvärderingar uppges vara

Upplevda problem med projektet och tidslängden på projektet. I allmänhet är det SNF som initierar utvärderingar. Det är också de som ansvarar för upphandling och genomförande.

Spridning av resultat

SNF ansvarar för spridning av de genomförda utvärderingarna. I första hand sprids de till berörda chefer och handläggare. Några enstaka gånger har man arrangerat seminarier kring utvärderingar.

Trender och tendenser

Gender är ett tema som förekommer allt oftare i senare utvärderingar. SNFs behov av att mäta effekterna av sitt arbete hyser allt större medvetande. De försök som gjorts är i form av enkätundersökningar till MO och LEO.

SNF menar att utvärderingarna men också de allmänna erfarenheterna visat att SNF inte bör begränsa sin roll i projekten som finansiär. Partners bör väljas – och så sker idag – utifrån utgångspunkten att man har samma värderingar som SNF och arbetar med samma eller liknande frågor, t ex att påverka WTO för en bättre global miljöpolitik. I denna typ av samarbete är inte projektstöd avgörande utan mera allmänt stöd till organisationer och organisationers program.

SNF inser behovet av tydligare mål enligt LFA-metoden, men man framhåller också risken att bli alltför snäv i måltänkandet. Då kan detta styra verksamheten för hårt och man riskerar att missa viktiga trender eller händelser som har större betydelse för verksamheten.

Nyttjande av resultat

I huvudsak förvaltas resultaten av LEO. Vad som avgör SNFs medverkan i denna process handlar på vilket sätt SNF är aktivt i projekten, förutom i finansieringen.

UBVs utvärderingar 1999–2002

Tre utvärderingar har studerats:

Cooperación internacional – algo mas que buenas intenciones. En studie av UBV:s volontärsamverkan 1990–1999	Ecuador	2001
UBV:s volontärverksamhet i Bolivia 1994–1998	Bolivia	1999
Volontärroller och informationsuppdrag. UBV i Brasilien, en utvärdering	Brasilien	2002

Projektmål och projektriktning

UBV:s projektmål handlar om huruvida personalbistånd stärker folkliga rörelser för politisk mobilisering vars syfte är att åstadkomma ökad social och ekonomisk rättvisa. Målen är mera visioner än mätbara mål. Kvantitativa mål förekommer aldrig annat än i opinionsbildning och informationsverksamhet, två andra hörnpelare i verksamheten. Det är vanligt att informationsaktiviteterna är mål i sig och alltså inte metoder eller instrument för att nå andra mål än vagt formulerade visioner. Utvärderingen av volontärverksamheten i Ecuador ansåg att UBV självt varken hade eller ville försöka mäta avsedda effekter av volontärplaceringarna i folkliga rörelser, och inte heller gick det att mäta eventuella uppnådda effekter. Det var också svårt att se några tendenser vad gäller organisationsutveckling.

Målgrupp

UBV arbetar mest med små gräsrotsorganisationer i städernas slum och på landsbygden. Lantarbetare, småbönder, indianer, och kvartersorganisationer är några typer av vanliga samarbetspartners. Målgrupperna är oftast tydligt definierade eftersom UBV mycket väl vet vilka organisationer man samarbetar med och hur dessa fungerar internt.

Uppdragsbeskrivning

Utförliga uppdragsbeskrivningar finns till utvärderingarna. Kostnadseffektivitet berörs sällan.

Utvärderingarnas slutsatser

I de tre studerade utvärderingarna är slutsatserna mycket likartade. UBV har stora ambitioner och formulerar dem i ideologiska och politiska termer. Man lider brist på konkretion och begränsningar både vad gäller volontärplaceringarna och informations- och opinionsbildningsarbetet. Koncept som nätverksarbete och organisationsutveckling är vanliga med föga preciserade. En av utvärderingarna konstaterade att UBV fram för allt saknar mål ”på mellannivå”. Man har en politiska plattform och det finns mål för enskilda volontärsamarbeten, men däremellan finns ingenting.

Vidare kommunicerar UBV inte på ett tydligt sätt sina ambitioner vad gäller organisationsutveckling till samarbetsorganisationerna. De riskerar att uppfattas som en "hidden agenda"

Rekommendationer

Rekommendationerna går mycket i linje med slutsatserna. I en utvärdering (Brasilien) menar utvärderarna att en förutsättning för att kunna mäta resultat och effekter av volontärarbetet är att UBV mera samarbetar med professionella NGOs, och inte bara små gräsrotsrörelser. De senare har låg organisatorisk och administrativ kapacitet och dokumenterar sällan sina framsteg.

Trender och tendenser

UBV har bara genomfört tre externa utvärderingar sedan organisationen grundades 1968. Viljan att utvärdera mera och förändra är stor och har lett till ett framskridande utvecklingsarbete.

Policy

En policy för utvärderingar saknas.

Avgörande faktorer för om projekt utvärderas

UBV arbetar i liten utsträckning med projektverksamhet. Det finns inga särskilda kriterier för att inleda utvärderingar av volontärverksamheten. "Trycket inifrån föreningen har hjälpt till att förstärka utvärderingarnas betydelse", säger en av UBVs utvärderingsansvariga.

Spridning av utvärderingarnas resultat

Seminarier är rutin kring utvärderingar. Sammanställningar görs också av slutsatser och rekommendationer för läsning till bredare målgrupp, bl a föreningens medlemmar och lokalgrupper.

Nyttjande av resultat

De flesta rekommendationerna har ännu inte genomförts, utan är på planeringsstadiet, beroende på långsamma och mycket demokratiska beslutsgångar och vad som beskrivs vara en "trög" verklighet.

Utvärderingarna har varit ett av flera verktyg som sägs ha hjälpt UBV i den stora förändringsprocess som man befinner sig i och som också innebär en diskussion om organisationens identitet.

Bilaga 5

Intervjuade personer

Afrikagrupperna: Berit Wiklund, handläggare.

Diakonia: Eric Nilsson, biståndschef.

Forum Syd: Sonny Östberg, handläggare med ansvar för utvärderingar.

Kooperation Utan Gränser: Carina Andersson, teamledare för bistånd.

LO-TCO Biståndsnämnd: Eva Hjul, utvärderingsansvarig handläggare och Mats Hammarlund, administrativ handläggare.

Olof Palmes Internationella Centrum: Carin Jämtin, biståndschef.

PMU Interlife: Maud Andersson, direktor och Per Lilja, projektansvarig.

Rädda Barnen: Lars-Erik Palm, samordnare programavdelningen och Annika Malmberg, utvärderingsansvarig planeringsenheten.

SHIA: Malin Ekman Aldén, generalsekreterare.

Svenska Kyrkan: Carin Gardbring, utlandschef.

Svenska Missionsrådet: Karl-Erik Lundgren.

Svenska Naturskyddsföreningen: Göran Eklöf, chef Internationella avdelningen.

Utbildning för biståndsverksamhet, UBV: Anika Agebjörn, ordförande.

Recent Sida Evaluations

- 02/22 Water Utility Partnership's Project for Water Utility Management and Unaccounted for Water, Phase 1.**
Olle Colling
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 02/23 Sida Supported Programme withn the African Energy Policy Research Network (AFREPREN).**
Joy Clancy, Ian H. Rowlands
Department for Research Cooperation
- 02/24 UAPS enters the 21st Century: Final Report from Assessment.**
Bertil Egerö
Department for Research Cooperation
- 02/25 Swedish/UNDP Governance in Honduras.**
Lars Eriksson, Lena Blomquist, Margarita Oseguera
Department for Latin America
- 02/26 GRUPHEL towards a Fourth Phase: an Assessment**
Bertil Egerö
Department for Research Cooperation
- 02/27 Caritas Sweden Programme for Peace, Democracy and Human Rights in South America, 1997–2001.**
Jocke Nyberg, Lilian Sala, Anna Tibblin
Department for Latin America
- 02/28 Two Drylands Research Programmes in Eastern Africa: Main Report.**
Tom Alberts, Seme Debela, Coert Geldenhuys
Department for Research Cooperation
- 02/29 Network for Research and Training in Tropical Diseases in Central America – NeTropica.**
Mikael Jondal
Department for Research Cooperation
- 02/30 Sexual and Reproductive Health of Youth in Northwestern Russia: an Evaluation of the project**
Ivonne Camaroni
Department for Central and Eastern Europe
- 02/31 Welfare Economic Assessment – Reconstruction of 11 Bridges in Honduras.**
Kjell Jansson, Hans Örn, Alf Carling
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 02/32 Programa de Protección a las Poblaciones Afectadas por la Violencia en Perú**
Raúl Lizárraga Bobbio, Lilian Sala Morin
Departamento Regional para América Latina
- 02/33 Supporting Ownership: A Study of Swedish Development Cooperation Programmes in Kenya, Tanzania, and Uganda**
David Andersson, Chris Cramer, Alemayehu Geda, Degol Hailu, Frank Muhereza, Matteo Rizzi, Eric Ronge, Howard Stein and John Weeks
Department for Evaluation and Internal Audit

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 506 423 80
Fax: +46 (0)8 506 423 52
info@sida.se

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:

Sida, UTV, S-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 698 51 63
Fax: +46 (0)8 698 56 10
Homepage:<http://www.sida.se>



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
S-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9
E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>