

Erfarenheter av resultatstyrning

En genomgång av utvärderingar och studier

Lennart Peck

Erfarenheter av resultatstyrning

En genomgång av utvärderingar och studier

Lennart Peck

Sida Studies in Evaluation 2007:01

Sekretariatet för utvärdering och intern revision

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.

This publication can be downloaded/ordered from:
<http://www.sida.se/publications>

Author: Lennart Peck.

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 Studies in Evaluation 2007:01
Commissioned by Sida, Department for Evaluation and Internal Audit

Copyright: Sida and the author

Registration No.: 2006-000112
Date of Final Report: December 2006
Printed by Edita Communication AB, 2007
Art. no. Sida36530sv
ISBN 978-91-586-8067-8
ISSN 1401—0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1 Syfte	3
1.2 Avgränsningar	3
1.3 Genomförande	3
1.4 Problemområdet	4
2 Hur anges mål för verksamheten?	5
2.1 Övergripande mål	6
2.2 Mål på landnivå	6
2.3 Mål för insatser	8
3 Hur styrs verksamheten mot målen?	9
3.1 Sidas tre roller	9
3.2 Verksamhetsplaneringen	11
3.3 Beredningsarbetet	11
3.4 Målens genomslag	12
4 Hur följs resultat upp mot fastställda mål?	13
4.1 Insatsuppföljning	14
4.2 Utvärdering	16
4.3 Resultatanalys	21
4.4 Intern uppföljning	22
5 Hur används resultatinformationen?	22
5.1 Kontroll och ansvarsutkrävande	23
5.2 Styrning	23
5.3 Strategiskt lärande	25
6 Avslutande reflektioner	26
6.1 Resultatstyrning, partnerskap och lokalt ägarskap	27
6.2 Resultatstyrning och nya former för biståndet	28
6.3 Intressen och incitament	28
6.4 Målstyrning och den "holistiska" ansatsen	29
6.5 Resultatstyrning som ett av flera styrsystem	29
6.6 Kopplingen mellan verksamhetsresultat och resurser	30
Bilaga 1 Uppdragbeskrivning	31
Bilaga 2 Referenser	34

1. Inledning

Sidas avdelning för utvärdering och internrevision (UTV) publicerar bl.a. egna utvärderingar, studier inom utvärderingsområdet¹, granskningar gjorda av Internrevisionen och diverse arbetspapper. I många av dessa publikationer finns iakttagelser, slutsatser och rekommendationer med bäring på Sidas mål- och resultatstyrning. Vissa rapporter behandlar något enskilt led i resultatstyrningsprocessen, såsom mottagarrapportering, utvärdering, eller *Management Response*, medan andra behandlar styrningen som sådan eller frågor med anknytning till denna, till exempel incitament och hanteringen av olika tvärfrågor.

1.1 Syfte

Denna rapport syftar till att ge en sammanhållen bild av de viktigaste iakttagelserna, slutsatserna och rekommendationerna i UTVs publikationer med avseende på resultatstyrning. Den kan bäst beskrivas som en ”syntesrapport” och utgör en del av problemanalysen i projektet *Styrning för resultat för fattiga människor*². Studien är beställd av Sida/UTV. Uppdragsbeskrivningen i sin helhet återges i bilaga 1.

1.2 Avgränsningar

Genomgången är begränsad till sådant som har en tydlig bäring på resultatstyrning. Dokumenten innehåller naturligtvis även många andra intressanta iakttagelser som inte redovisas här.

Sammanställningen är med nödvändighet begränsad till sådant som står i de olika dokumenten. Det finnas frågor kring resultatstyrning som inte diskuteras i dessa och som därför heller inte behandlas i denna rapport³.

Eftersom genomgången utgör en del av en problemanalys ligger tonvikten på problem och frågeställningar, snarare än lösningar och svar.

De studerade dokumenten speglar de förändringar som ägt rum i biståndet och internt inom Sida under de senaste tio åren. Flertalet är skrivna före den nya Politiken för Global Utveckling (PGU), Parisagendan och viktiga förändringar i Sidas regelverk och policies. I genomgången har strävan varit att ta fasta på sådant som är relevant för dagens resultatstyrningsarbete. Även om vissa beskrivningar inte längre stämmer med verkligheten och initiativ har tagits på en rad områden för att komma till rätta med olika brister, torde mycket av den problematik som behandlas i dokumenten fortfarande vara giltig.

Ambitionen har också varit att hålla rapporten kort och prioritera innehållet till det mest väsentliga. I rapporten finns hänvisningar till ursprungsdokumentet för den intresserade.

1.3 Genomförande

Studien har genomförts av Lennart Peck (Boman & Peck Konsult AB) under november och december, 2006. Den har utgått från UTVs samlade produktion (Internrevisionens granskningsrapporter, UTV-initierade utvärderingar, *Sida Studies in Evaluation*, med mera) från de senaste tio åren. Ett urval av de mest relevanta dokumenten gjordes inledningsvis tillsammans med UTV. Dessa dokument, cirka 40 till antalet, listas i bilaga 2.

¹ I serien *Sida Studies in Evaluation*.

² Se projektdirektiv 2006-06-30

³ Sidas årsredovisning är ett exempel på detta.

Arbetet har bestått av att läsa dokumenten och sammanställa de viktigaste iakttagelserna, slutsatserna och rekommendationerna på ett överskådligt sätt. Ambitionen har varit att ge en balanserad bild som speglar helheten i de olika dokumenten, men också att lyfta fram sådant som kan vara av särskilt intresse för resultatstyrningsprojektet. Särskild vikt har lagts vid återkommande slutsatser och rekommendationer.

De rekommendationer som i sammanhanget framstått som de viktigaste sammanfattas i punktform efter de olika avsnitten.

1.4 Problemområdet

Resultatstyrning har av ekonomistyrningsverket, liksom i projektdirektiven, definierats som ”att mål anges för en verksamhet, att resultatinformationen tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms utifrån uppställda mål.” Till detta kommer att resultatinformationen som används för kontroll återkopplas till styrningen av framtida verksamhet. Resultatstyrning bygger på tanken om ett delegerat ansvar. I stället för att styra genom detaljerade instruktioner betonas mål och resultat. Det finns också ett krav på Sida att mål ska uppnås till lägsta möjliga kostnad.

Resultatstyrning kan ses som en ”cykel” med ett antal steg. Rapporten behandlar dessa steg under följande huvudrubriker:

- Hur anges mål för verksamheten?
- Hur styrs verksamheten utifrån målen?
- Hur följs resultat upp mot fastställda mål?
- Hur används resultatinformationen?

I diskussionen görs en åtskillnad mellan resultat på olika nivåer: genomförda *aktiviteter, prestationer* (output), *närliggande effekter* (outcome) och *långsiktiga effekter* (impact).

En annan distinktion kan göras med avseende på *vem* som är styrande och *vad* det är som styrs. Dokumenten behandlar i olika grad:

- UD:s styrning av Sida
- Sidas interna styrning
- Sidas styrning av verksamheter/genomförande parter
- Samarbetsparternas styrning av sin verksamhet

Gränsdragningen i fråga om ovan är inte alltid helt tydlig. Till exempel kan nämnas landstrategierna som huvudsakligen tas fram av Sida men beslutas om av UD, eller samspelet mellan Sida och en lokal samarbetspart i styrningen av ett projekt.

Man kan också peka på olika *nivåer* av styrning:

- Övergripande strategisk styrning
- Styrning på landnivå
- Styrning av insatser
- Intern organisatorisk styrning

Styrningen inom Sida sker genom olika *styrdokument* och *processer* (landstrategiprocessen, insatscykeln, verksamhetsplaneringen etcetera) men också genom *organisationskultur, incitament* etcetera.

De olika dokumenten behandlar i varierande grad hur regelverket för resultatstyrning ser ut och hur detta regelverk *tillämpas* i praktiken.

De dimensioner och distinktioner som nämnts ovan har fungerat som struktur vid läsning av dokumenten och återspeglas i presentationen.

2 Hur anges mål för verksamheten?

Mål styr Sidas arbete på en rad olika nivåer. Den externa styrningen av Sida sker i första hand genom Sidas instruktioner, PGU och UD:s årliga regleringsbrev. Dessa i sin tur speglar åtaganden att bidra till målen i millenniedeklarationen (MDG) samt samarbetsländernas fattigdomsstrategier (PRS). På landnivå anges mål i samarbetsstrategier och landplaner. På insatsnivå tillämpas, eller i alla fall uppmuntras, användning av *Logical Framework Approach* (LFA). Till detta kommer interna organisatoriska mål.

På ett allmänt plan är resultatstyrning okontroversiellt inom Sida...

... men det finns oklarheter kring resultatbegrepp, såväl semantiskt som principiellt

På ett allmänt plan är resultatstyrning och behovet av att fastställa mål okontroversiellt inom Sida. Flera studier har dock pekat på att resultatbegrepp upplevs som oklara.⁴ Oklarheterna ligger dels på det språkliga och begreppsmässiga planet, där inte minst bristande överensstämmelse mellan svenska och engelska resultatbegräpp har skapat förvirring.⁵ Men de ligger också ett djupare plan och handlar då om vad som egentligen är ett relevant mått på ett gott resultat inom utvecklingssamarbetet. Här finns skilda åsikter.

I en studie av *Organisationskulturer på Sida* från 2004⁶ återkom de intervjuade Sida-medarbetarna ofta till den stora individuella friheten. Som framhålls i samma studie ställer detta krav på konsensus kring målen för verksamheten. Enligt en enkät som besvarats av Sidas medarbetare råder dock sådan konsensus bara i viss utsträckning. Uppfattningen att det fanns samstämmighet om mål visar sig vara lägre i Stockholm än på fältet. Många ifrågasätter också om de resultatmått Sida använder är relevanta för att mäta effektivitet.

Det pågår ett internationellt utvecklingsarbete kring resultatstyrning som är viktigt att Sida deltar i

Internrevisionen konstaterar i granskning en av *Resultatstyrningen inom Sida*, 2004,⁷ att den svenska modellen för resultatstyrning ligger väl i linje med vad som gäller internationellt. Det är samtidigt viktigt att Sverige deltar i det pågående internationella utvecklingsarbetet kring resultatstyrning och utnyttjar det för att utveckla sin egen modell.

⁴ Bland annat 04/06, Resultatstyrningen inom Sida, Wiveca Holmgren, Arne Svensson och 04/04 Organisationskulturer på Sida, Carin Eriksson, Barbro Forsberg, Wiveca Holmgren. Den bild som ges i olika rapporter är dock något motstridig. Granskningen av organisationskulturer på Sida menar att "Avsaknaden av konkreta, gemensamma mål är uppenbar."

Andra studier ger snarare bilden av att de som arbetar inom Sida drivs av en stark gemensam vision.

⁵ Uppmärksammas bl.a. i 96/02, Granskning av resultatanalyserna i Sidas landstrategiarbete, Göran Schill. Sedan dess har förtydliganden skett i bl.a. Sida's utvärderingshandbok, men problemet uppmärksammas även i nyare studier såsom 04/06.

⁶ 04/04 Organisationskulturer på Sida, Carin Eriksson, Barbro Forsberg, Wiveca Holmgren

⁷ 04/06, Resultatstyrningen inom Sida, Wiveca Holmgren, Arne Svensson

Viktigaste rekommendationer:

- Inför ett mer enhetligt språkbruk för att beskriva olika resultatbegrepp!
- Diskutera och tydliggör vad som utgör relevanta mått på resultat!
- Delta i det internationella utvecklingsarbetet avseende resultatstyrning och använd det för utveckling av Sidas egen resultatstyrning!

2.1 Övergripande mål

PGU och det årliga regleringsbrevet fastställer övergripande mål för Sida. Det finns också ett stort antal policy- och strategidokument, positionspapper med mera, som anger mål, principer och förhållningssätt (till exempel att arbeta i partnerskap, främja lokalt ägarskap med mera). Att arbeta i linje med dessa principer kan i en mening också sägas utgöra mål.

Tidigare har det stora antalet mål och policydokument uppfattats som förvirrande. De har också bäddat för målkonflikter. Det har dock skett stora förändringar under senare år, såsom ersättandet av de sex biståndsmålen med den målstruktur som finns i PGU och policyenhetens inventering och sammanställning av olika policies och strategidokument på olika nivåer.

Mängden av olika mål och policies har tidvis skapat förvirring

Idag ger det mångdimensionella fattigdomsbegreppet upphov till nya frågeställningar

Prioriteringar läggs till prioriteringar

De dokument som här studerats är inte aktuella nog för att dra några tydliga slutsatser om dessa förändringar. De speglar förhoppningar om en tydligare fokusering mot fattigdomsbekämpning samtidigt som det mångdimensionella fattigdomsbegreppet upphov till nya frågeställningar. Samtidigt som man kan säga att det har skett en ”fokusering” mot fattigdom har fattigdomsbegreppet som sådant vidgats avsevärt, varför det kan diskuteras i vilken grad en målfokusering verkligen ägt rum. PoP har beskrivits, som en ”mind map” snarare än en ”road map”⁸ och det är inte självklart hur skriften kommer in i Sidas resultatstyrning.

Årligen fastställs strategiska prioriteringar för Sida. Ett problem är dock att nya prioriteringar läggs till tidigare. Det är också oklart vilket genomslag som förväntas till följd av en strategisk prioritering och hur resultat av denna kan följas upp.

2.2 Mål på landnivå

På landnivå formuleras mål främst i samarbetsstrategier (i de studerade dokumenten fortfarande benämnda landstrategier) samt landplaner. Nya riktlinjer infördes 2005 vilket gör att de landstrategiutvärderingar som gjordes för *Tanzania*⁹ år 2000, *Moçambique*¹⁰ år 2001 och *Laos* 2002, eller det som skrivs om landstrategier i granskningen av *Resultatstyrningen inom Sida* från 2004 ger en inaktuell bild. Mycket av den diskussion som förs i studierna torde dock fortfarande vara relevant.

⁸ 03/03 Förutsättningarna för styrning inom Sida – en förstudie, Arne Svensson, Wiveca Holmgren

⁹ 00/22, Fighting Poverty Strategically? Lesson from Swedish Tanzanian development cooperation, 1997–2000, Overseas Development Institute.

¹⁰ 01/07, Assumptions and Partnerships in the Making of a Country Strategy. An evaluation of the Swedish-Mozambican Experience Marc Wuyts, Helena Dolny, Bridget O’Laughlin. Fokus i dessa två utvärderingar ligger på landstrategierna som styrinstrument.

Landstrategiprocessen ger tillfälle till reflektion och dialog och kan, om rätt genomförd, vara konsensus-skapande. Allmänt konstateras dock att landstrategidokumentet är för allmänt hållna för att ge vägledning för prioritering av insatser och för att kunna följas upp. Detta beror bl.a. på att mål inte är tillräckligt tydligt formulerade samt på bristen av uppföljningsbara indikatorer.¹¹ Många gånger är det mellan-nivån som förbises. De olika studierna betonar särskilt vikten av att i högre grad analysera kopplingarna mellan den Sida-finansierade verksamheten och fattigdomsbekämpning.

Strategierna är för allmänt hållna för att vägleda val av insatser och kunna följas upp

De antaganden som strategin vilar på är ibland inte tydliggjorda

Vaghet i strategierna kan spegla att det funnits åsiktsskillnader på den svenska sidan, eller mellan Sverige och lokala samarbetspartners. Det kan också spegla bristande analys och att det ibland i själva verket inte finns någon stark koppling mellan mål på olika nivåer.

Ett problem som uppmärksammas är att de antaganden och förväntade orsakskedjor som ligger till grund för strategierna inte tydliggörs. Att specificera hur mål på lägre nivå förväntas leda till överordnade mål behövs för att i efterhand kunna analysera utfallet.

Det finns också ett behov av att i högre grad behöva klargöra varför vissa alternativ ansetts vara mer relevanta eller effektiva än andra för att nå överordnade mål. Detta är en fråga om kostnadseffektivitet men leder även in på problemet med bristande transparens.¹² Flera studier pekar på att det är oklart vad strategiska beslut till sist baseras på. Argument och eventuellt skilda ståndpunkter har inte dokumenterats och blir därmed svåra att följa upp.

Studier som analyserar hur olika ”tvärfrågor” beaktas i landstrategierna är över lag kritiska och menar att den aktuella frågan får för lite uppmärksamhet.¹³

Verksamhet som inte kan hänföras till någon specifik sektor (Stöd till det civila samhället, budgetstöd etcetera) är oftast mycket vagt beskriva i landstrategierna. Man kan därför ifrågasätta i vilken grad strategierna styr detta stöd.

Ett annat problem har visat sig vara att landstrategierna i hög grad reflekterar beslut som redan tagits och verksamhet som redan bedrivs. Redan ingångna åtaganden gör att utrymmet ”på marginalen” för nya verksamheter i praktiken är begränsad. Pågående program tenderar att styra strategin i stället för tvärt om.

Strategierna täcker inte in stora delar av det svenska samarbetet

Landstrategierna reflekterar i hög grad tidigare fastställda mål

Hur kan strategierna tydligare länkas till ländernas egna strategier och system för uppföljning?

Landstrategierna behöver kompletteras med operativa och specifika strategier i landplanerna

¹¹ Tanzania-utvärderingen argumenterar för införande av LFA-övningar på landnivå.

¹² I landstrategiutvärderingen för Laos står att ”(...) despite the plethora of documents there is little if any transparent recording of strategic decision-making.”

¹³ I utvärderingen av Sidas arbete för främjande av jämställdhet konstateras till exempel att kopplingen mellan jämställdhet och fattigdom klargörs tillräckligt. Utvärderarna pekar också på att det i landstrategiprocessen finns ett ständigt tryck och samspel mellan tävlande prioriteter och mål. Utvärderarna av Sidas arbete inom kultur och media menar även de att analysen på detta område är otillräcklig.

Mot bakgrund av den stora investering som en landstrategi innebär har det ifrågasatts om dessa alls behövs eller om de skulle kunna ersättas med ett alternativt styrinstrument, i högre grad kopplad till samarbetsländernas strategier/PRS och ländernas egna processer för planering och uppföljning. Denna fråga står idag högt på agendan men Internrevisionen konstaterade 2004 att kopplingen till ländernas egna PRS ännu var svag.

Landstrategierna operationaliseras i de landplanerna som sägs vara mer styrande än landstrategierna. Det saknas dock en enhetlig målstruktur som löper mellan landstrategier, landplaner och insatser. Utvärderingen *Mind the Middle*¹⁴ från 2002 diskuterar det glapp man tycker sig se mellan de övergripande landstrategidokumentet och de förhållandevis detaljerade landplanerna, där specifika insatser och belopp listas. Vilka strategiska överväganden har gjorts på vägen? Det finns en avsaknad av specifika och operativa strategier som vägleder valet av specifika insatser. Utvärderingen argumenterar för att landplanerna borde utvecklas för att innehålla sådana.

Viktigaste rekommendationer:

- Tydliggör i ökad utsträckning mål på olika nivåer och indikatorer i samsamarbetsstrategierna liksom de antaganden och risker som ligger till grund för strategierna!
- Tydliggör de föreslagna verksamheternas relevans för fattigdomsminskning!
- Dokumentera skilda ståndpunkter under landstrategiprocessen så att de senare kan följas upp!
- Säkerställ att strategierna verkligen är kopplade till PRS och ländernas egna processer för planering och uppföljning!
- Komplettera landstrategierna med specifika och operationella strategier i landplanerna!

2.3 Mål för insatser

Resultatstyrningen är generellt sett mer utvecklad på insatsnivå än på andra nivåer. Det varierar dock mycket mellan insatserna. Enligt Internrevisionens granskning av *Resultatstyrningen inom Sida* hanteras målformulering, uppföljning och analys av resultat enligt kraven i *Så arbetar Sida*. Endast i hälften av de granskade insatserna ska dock resultatkraven ha hanterats i enlighet med LFA.

De indikatorer som förekommer avser främst aktiviteter. Avseende prestationer och effekter finns indikatorer i färre än hälften av de studerade insatserna. Att insatsmålen ligger på en relativt låg nivå innebär ofta att det övergripande målet – minskad fattigdom – inte tydligt finns med och att insatsens koppling till fattigdomsbekämpning därmed är otydlig. Det är dock inte bara avsaknaden av mål på högre nivå som utgör ett problem. Det har också visat sig att många insatser saknar tydliga mål på mellannivå, det vill säga länken mellan prestationer och övergripande mål.

Det finns ofta en otydlighet avseende insatsers överordnade mål och koppling till fattigdomsbekämpning

Otydliga insatsmål sänker effektiviteten och begränsar möjligheten till utvärdering

Mål formuleras ibland utan dialog med samsamarbetsparten

¹⁴ 02/37, *Mind the Middle*, Country Plans: The Mission Middle of Sida's Country Strategy Process, Samuel Egerö, Göran Schill, Dan Vadjal

Även analysen av risker och antaganden är ofta bristfällig. Denna och ovan nämnda problematik diskuteras bland annat i en studie av *utvärderingsbarheten i demokrati och MR-projekt*¹⁵. Bilden bekräftas i flera studier. Till exempel utvärderingen av *Sidas arbete inom kultur och media* från 2004¹⁶ uppmärksammar problemet med otydliga mål och dåliga genomförandestrategier, vilket dels sänker effektiviteten i insatserna och dels begränsar möjligheten till utvärdering. Utvärderingen av tre *Area Development Projects* från 2002¹⁷ finner, till exempel, att få systematiska indikatorer avser fattigdom. Utvärderarna efterlyser tydligare projektdokument som är underbyggda av kostnads/nytto-analys, klarare konceptualisering, bättre segmentering av fattiga grupper och tydligare mål.

I ungefär hälften av insatserna som ingick i granskningen av *Resultatstyrningen inom Sida* hade målen utarbetats tillsammans med samarbetsparten och/eller hade en måldialog funnits med samarbetslandet. Eller omvänt uttryckt: hälften hade varken utarbetats med samarbetsparten eller i en måldialog. I tidigare nämnda utvärdering av *Area Development Projects* beskrevs LFA-analysen som en givarstyrd och formell övning.

Viktigaste rekommendationer:

- Tydliggör mål på olika nivåer, inklusive kopplingen till minskad fattigdom!
- Tydliggör indikatorer, antaganden och risker!
- Öka samarbetspartens deltagande i formuleringen av mål!

3 Hur styrs verksamheten mot målen?

Tanken är att verksamheten ska styras mot fastställda mål. Men på vilket sätt styrs verksamheten mot målen och i vilken grad har målen ett faktiskt genomslag i verksamheten?¹⁸

3.1 Sidas tre roller

Det är i sina tre roller som finansör, analytiker, dialogpartner som Sida kan verka för att målen får genomslag i samarbetsländerna.

Tonvikten har traditionellt legat på den första rollen: man finansierar projekt som är relevanta för Sidas mål.

Sidas övergripande mål har inte tillräckligt väl speglats i analyser

¹⁵ 00/03, Evaluability and Democracy and Human Rights Projects. A logframe-related assessment.

Derek Poate, Roger Ridell, Nick Chapman, Tony Curran et al.

¹⁶ 04/38, Sida's Work with Culture and Media: Main Report, Cecilia M. Ljungman, Helge Rönning, Tejeshwar Singh, Henrik Steen Peterson

¹⁷ 02/14, Area Development Projects, Poverty Reduction and the New Architecture of Aid. Volume 1: Synthesis Report, John Farrington, Ian Christoplos, Roger Blench, Karin Ralsgård, Stephen Gossage, Anders Rudqvist. I utvärderingen sägs att det finns en stor spridning mellan de tre studerade programmen med avseende på fattigdomsmål och fattigdomsfokus. Inga av projekten kan sägas ha fattigdomsbekämpning som ett tydligt formulerat huvudmål, och när det nämns är kopplingarna mellan insats och fattigdom svaga.

¹⁸ Diskussionen är här inriktad på frågan i vilken grad mål och resultat på högre nivåer har ett genomslag. Det är rimligt att anta att aktivitets- och prestationsmål styr genomförande av projekt, men det är mindre intressant utifrån ett resultatstyrningsperspektiv.

I fråga om analys har senare års diskussioner främst handlat om nödvändigheten av att göra bättre fattigdomsanalyser. Dokumenten pekar också på bristande analys när det gäller tvärfrågor, till exempel avsaknaden av genusanalys, miljökonsekvens-bedömningar etcetera. Anledningar som pekas på är bristande kunskap och resurser, åsiktsskillnader kring behovet av sådana analyser, ledningens inställning och problemet att hantera ett stort antal frågor samtidigt.

Betydelsen av dialog har ökat som ett resultat av betoningen av partnerskap, ”alignment” och givarsamordning. Bredare ansatser som budgetstöd och sektorprogramstöd medför att Sida inte i lika hög grad har ett inflytande över detaljer. Samtidigt skapas tillfällen för policydialog.

Graden av dialog, och hur framgångsrik den har varit för att främja svenska mål, kan bäst beskrivas som ojämn. Sverige har till exempel i varierande grad främjat debatten och påverkat samarbetsparter att ta hänsyn till jämställdhet. En utvärdering av *Area Development Projects* drar slutsatsen att denna typ av projekt kan vara viktiga för att visa på modeller för fattigdomsminskning, men att detta ännu inte skett i nämnvärd utsträckning. I *Dollars, Dialogue and Development* sägs att det finns tillfällen där Sverige spelat en central roll i främjandet av policyförändring, särskilt i länder där man har haft en lång historia av samarbete, men allmänt sett har det saknats såväl en genomtänkt svensk strategi, som kapacitet för policydialog. Över lag pekar rapporterna på att dialog är ett underutnyttjat medel för att bidra till förändring.¹⁹

Dialog blir ett allt viktigare medel att föra fram svenska mål

Policydialog kräver en genomtänkt strategi med resurser för genomförande

Det saknas strategier och tydliga och konkreta svenska ståndpunkter; för att kunna föra en meningsfull dialog måste man veta vad man vill. Samtidigt måste naturligtvis en dialog gå i två riktningar. I lika hög grad som att föra fram svenska mål handlar det om att lyssna och ta in andra perspektiv än de svenska. Detta kan bidra till att nya alternativ framkommer och att svenska mål måste anpassas.

Dialog kräver också resurser i form av tid och kunskap. *Landstrategiutvärderingen för Laos* uppmärksammar att otillräckliga administrativa resurser begränsat kapaciteten för dialog. Det är också en styrka i dialogen att kunna visa på konkreta resultat, vilket naturligtvis förutsätter en god resultatuppföljning. I Sidas utvärdering av *Area Development Projects* noterades att förutsättningar för påverkan på policynivå begränsas av bristen på grundliga resultatbedömningar, som i sin tur beror på avsaknaden av baslinjestudier, uppföljning och utvärdering.

Supporting Ownership noterar att Sida använder termen ”dialog” på olika sätt beroende på omständigheterna. Det kan avse dialog med samarbetslandets regering, det civila samhället, speciella grupper etcetera. Rapporten menar att det är viktigt att klargöra vad man menar med dialog.

I takt med att policydialog blir allt viktigare krävs också metoder för att följa upp resultat av dialogen

Viktigaste rekommendationer:

- Säkerställ att Sidas mål återspeglas i de analyser som görs!
- Tydliggör policydialogens roll i främjande av Sidas mål!
- Utarbeta konkreta strategier för Sidas dialogarbete, inklusive svenska ståndpunkter, metoder för att föra fram dessa samt nödvändiga resurser!
- Följ upp resultat av policydialog!

¹⁹ Rapporter som behandlar detta är bl.a. *Dollars, Dialogue and Development*, *Supporting Ownership*, *Mainstreaming of Gender Equality* och *Assumptions and Partnerships in the Making of a Country Strategy*.

3.2 Verksamhetsplaneringen

Med verksamhetsplaneringen avses planeringen av den verksamhet som ska bedrivas och fördelning av resurserna för detta. I Internrevisionens granskning av *Sidas resultatstyrning* 2004 beskrivs verksamhetsplaneringsprocessen som svag. Det sägs att Sida behöver stärka de formella styrsystemen och göra verksamhetsplaneringsprocessen mer enhetlig och bättre samordnad, särskilt med tanke på Sidas decentraliserade organisation.

Vidare behöver realistiska mål utarbetas på handläggarnivå med tydliga prioriteringar och avgränsningar i arbetet. Många ställer höga krav på sig själva men återkopplingen är ibland svag, enligt studien om *Organisationskulturer på Sida*.

Verksamhetsplaneringen har inte varit tillräckligt enhetlig och samordnad

Mål sätts utan prislappar och det finns ibland ett upplevt utbetalningstryck

Man finner vidare ett bristande samband mellan planering av verksamheter och den finansiella planeringen. Sidas enheter anger planer och ambitioner utan tydlig koppling till vad det kostar att förverkliga dessa. Prioriteringarna i landstrategiprocessen sker i för stor utsträckning utan hänsyn till de administrativa resurserna för genomförande. Personaldimensioneringen är i huvudsak given. Ett stort problem har tidigare varit att verksamhetsgrenarna och anslagsstrukturen inte stämde överens. I det avseendet har förbättringar skett men 2004 konstaterades fortfarande problem. Bristen på koppling mellan resurser och resultat riskerar att sända signaler att det är viktigare att förbruka resurser än att ställa krav på resultat.²⁰

Nya rutiner för verksamhetsplaneringen har införts från och med 2005, bl.a. för att komma till rätta med nämnda brister. Någon bedömning av verksamhetsplaneringen som den ser ut idag finns ännu inte.

Viktigaste rekommendationer:

- Sida bör stärka de formella styrsystemen och säkerställa en enhetlig verksamhetsplaneringsprocess
- Det behövs en starkare koppling mellan verksamhetsmål och resurser!
- Ansvar och förväntningar på Sida-anställda behöver tydliggöras!

3.3 Beredningsarbetet

Beredningsarbetet är kanske det viktigaste momentet för att säkerställa att insatser ligger i linje med målen. Internrevisionens granskning av *Resultatstyrningen inom Sida* konstaterar 2004 att mycket av beredningsarbetet är avhängigt Sida-personalens enskilda prioriteringar och preferenser. Det ser därför olika ut och är av olika kvalitet. Man konstaterar bland annat att bedömningspromemorierna kännetecknas av beskrivningar snarare än av bedömningar och att mål/medel-hierarkier och indikatorer knappt alls analyseras och bedöms.

Mål/medel-hierarkier och indikatorer analyseras och bedöms inte tillräckligt i beredningsarbetet

²⁰ 04/04 Organisationskulturer på Sida, Carin Eriksson, Barbro forsberg, Wiveca Holmgren, och 02/01, Aid, Incentives and Sustainability. An Institutional Analysis of Developoment Cooperation. Main Report, Ellinor Ostrom, Krister Andersson, Clark Gibson, Sujai Shivakumar

Internrevisionens granskning av *Sidas bedömningsarbete under beredningsprocessen* från 1998²¹ konstaterade även den att bedömnings-promemorior generellt sett är svaga i bedömningen av mål/medelhierarki och indikatorer. Man fann också brister i bedömningen av risker, inklusive risken för korruption.

Det kan finnas anledning att fundera på vad dessa brister i beredningsarbetet beror på: ledning, kunskap, fastställda rutiner, tidsbrist eller annat?

Viktigaste rekommendationer:

- Säkerställ en enhetlig miniminivå för bedömningsarbetet under beredningsprocessen
- Gör bättre bedömningar av mål/medelhierarkier och indikatorer!

3.4 Målens genomslag

Vilket genomslag har då fastställda mål, policies och strategier de facto haft i verksamheten? Man bör ha i åtanke att målen ska förverkligas i en föränderlig omvärld där Sida samspelar med andra aktörer som mycket väl kan ha andra mål. Mängden av olika mål skapar en risk för målkonflikter²² men också en risk för att styrningen urvattnas: Om man inte bidrar till det ena målet är chansen stor att man bidrar till något annat.

På landnivå konstaterade landstrategiutvärderingarna i Tanzania och Moçambique att landplanerna och den genomförda verksamheten i stora drag låg i linje med strategierna. Man kan dock ifrågasätta i vilken grad strategierna i egentlig mening styrde. Många projekt och program föregick strategin och beslut togs ofta på sektornivå, utan koppling till strategin.

Beslut om insatser föregår ofta målen i strategin

Strategins genomförande påverkas av externa faktorer och av andra aktörers handlande

I fallet Moçambique konstaterades, trots konsensus på ytan, att vissa spänningar förekom under strategins genomförande, vilka beroende på att åsiktsskillnader mellan ambassaden, ämnesavdelningarna och regionala avdelningen inte fullt retts ut. Det hade, enligt studien, varit bättre om åsiktsskillnaderna under landstrategiprocessen dokumenterats för att senare kunna följas upp. Samma utvärdering pekar på att strategigenomförandet inte sker i isolering utan tillsammans med en rad olika aktörer, såväl samarbetsparter i landet som andra givare. Externa faktorer, som i Moçambiques fall översvämningar och val, kan också påverka strategins genomförande. Detta aktualiserar behovet av flexibilitet under genomförandet, vilket återigen kräver att antaganden och alternativa ansatser för att nå övergripande mål tydliggörs.

Hur väl övergripande mål slagit igenom i specifika verksamheten behandlas bland annat i utvärderingarna av *Sidas genomförande av den svenska hiv/aids-strategin*²³, av *Sidas stöd för främjande av jämställdhet*²⁴ och av *Sidas arbete inom kultur och media*²⁵. Jämställdhetsutvärderingen noterade att få av de studerade insatserna

²¹ 98/1, *Sidas bedömningsarbete under beredningsprocessen*, Mats Sundström

²² Till exempel mellan att nå de fattiga och att skapa hållbarhet i ett program, som konstateras i några fall i 02/14, *Area Development Projects, Poverty Reduction and the New Architecture of Aid. Volume i: Synthesis Report*, John Farrington, Ian Christoplos, Roger Blench, Karin Ralsgård, Stephen Gossage, Anders Rudqvist

²³ 05/21, *Turning Policy into Practice: Sida's implementation of the Swedish HIV/AIDS strategy: Main report*, Ulrich Vogel, Anne Skjelmerud, Pol Jansegers, Kim Fors

²⁴ 02/01, *Mainstreaming Gender Equality. Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries*, Britha Mikkelsen, Ted Freeman, Bonnie Keller et al.

²⁵ 04/38 *Sida's Work with Culture and Media: Main Report*, Cecilia M. Ljungman, Helge Rønning, Tejeshwar Singh, Henrik Steen Peterson

ens kommer i närheten av den höga nivån i Sidas handlingsprogram för jämställdhet. De flesta insatser har bara vissa inslag av "mainstreaming". Det kan alltså finnas en stor diskrepans mellan vad som står i Sidas dokument och hur det ser ut i verkligheten. En iakttagelse är att uttryckliga jämställdhetsmål i projekt ökar chansen att något verkligen händer. Ett starkt mandat från Sida och/eller ett nationellt engagemang har i sin tur främjat förekomsten av sådana mål.

Kultur- och mediainsatserna sägs vara mycket relevanta för policyns mål liksom för fattigdomsminskning. Relevansen för fattigdomsminskning kan dock ökas om projekten utformas med större fokus på fattigdom. Projektdokumentationen saknar ofta analys av de fattigas situation eller en strategi och målformulering som visar hur projektet ska förväntas spela en roll i fattigdomsbekämpningen.

En tydlig koppling till övergripande mål ökar chansen att insatserna verkligen får en effekt i dessa avseenden

Det finns paralleller mellan olika tvärfrågor som förväntas "genomsyra" Sidas verksamhet

Hiv/aids-strategin som lanserades 1999 visade först små effekter. Från 2004 kunde man dock se en ökande aktivitet i många avseenden, som en kombination av såväl ökade incitament, som ökade krav och allmänt uppmärksammande av frågan. Utvärderingen tar särskilt upp problematiken med det stora antalet tvärfrågor som förväntas integreras i Sidas arbete, och efterlyser en studie om generella erfarenheter av "mainstreaming".

Frågan om hur det övergripande målet för biståndet – fattigdomsminskning – slår igenom är naturligtvis av särskilt intresse. Under de senaste tio åren har det skett mycket på det området och kritiken har som bekant varit att fattigdomsmålet inte getts tillräckligt stor tyngd. Det finns tecken på att det fått ökad uppmärksamhet i alla fall i strategier och dokument.²⁶ Om det fått samma genomslag i den faktiska verksamheten framgår inte av de studerade dokumenten.

Viktigaste rekommendationer:

- Oförutsedda händelser och samspelet med andra aktörer kräver flexibilitet i fråga om hur verksamhet styrs mot målen!
- Gör en komparativ studie av "mainstreaming" från olika områden för att dra gemensamma lärdomar!

4 Hur följs resultat upp mot fastställda mål?

Följer Sida upp rätt saker, gör man det på ett systematiskt och effektivt sätt, är uppföljning tillförlitlig och vad är orsakerna till eventuella brister? Det finns ett antal mekanismer för uppföljning. Ett generellt problem har dock varit att uppföljningen huvudsakligen varit inriktad på resultat på lägre nivåer. Avsaknaden av tydliga resultatmål och indikatorer, har utgjort ett annat problem, liksom den faktiska efterfrågan på resultatinformation och efterlevnaden av fastställda system och rutiner. Till detta kommer praktiska och metodologiska problem samt kostnadsaspekter.

²⁶ Se till exempel 97/2, Poverty Reduction and Gender Equality. An assessment of Sida's country reports and evaluations in 1995–96, Eva Tobisson, Stefan de Vylder och 00/2 Sida Documents in a Poverty Perspective. A review of how poverty is addressed in sida's country strategy papers, assessment memoranda and evaluations, Lennart Peck, Charlotta Widmark

4.1 Insatsuppföljning

Den löpande uppföljningen av insatser sker genom samarbetsparternas åiterrapportering, fältbesök, årsgenomgångar, uppföljning genom konsultteam, med mera.

4.1.1 Mottagarrapportering

I den granskning som gjordes av mottagarrapporteringen²⁷ redan 1996 sägs att denna rapportering, rätt använd, kan vara ett av Sidas kraftfullaste instrument för kontroll av bistandsmedel. Däremot saknade man tydliga riktlinjer för hur den skulle struktureras, planeras och genomföras. Risken bedömdes som stor att uppföljningen blir personberoende. Eftersom Sida inte hade definierat sitt kontrollansvar var det svårt att härleda en miniminivå för rapporteringen. Regelverket sades vara otydligt och därför inte styrande. Det saknades krav på dokumentation av väsentliga moment liksom anvisningar och hjälpmedel för utformning och handläggning av rapporter.

Det har saknats systematik i rapporteringen från samarbetsländerna...
... och ibland även ett kritiskt förhållningssätt till denna.

En granskning av Sidas hantering i korruptionsbenägna miljöer från 2003²⁸ fann att det ibland saknas ett kritiskt förhållningssätt till de löpande rapporternas innehåll och tillförlitlighet. Den verksamhetsmässiga rapporteringen visade sig ibland vara svag, strukturen för den finansiella rapporteringen var i några fall bristfällig och rapporteringen för några insatser hade inte inkommit i tid. Bristande kapacitet anges ofta som förklaring men Internrevisionen menade att det kan finnas anledning att även kritiskt analysera andra orsaker. Internrevisionen har också sett att Sida ibland reagerar svagt på den information som revisionsrapporterna tillhandahåller som rör risker för korrupta beteenden.

Sida är beroende av den resultatinformation man får från samarbetsländerna.²⁹ Mycket har hänt sedan granskningen 1996 och i det ”nya” biståndet ska rapporteringen utgå från ländernas egna system. Det gör naturligtvis inte Sidas beroende av samarbetsländernas rapportering mindre – snarare tvärt om – och det löser heller inte problemen med rapporteringens kvalitet. Det torde finnas samma behov av att etablera en ”miniminivå” för rapporteringen, då Sida har samma kontrollansvar och Sida måste också rimligen kommunicera vilken resultatinformation man önskar ta emot. Frågan om Sidas egna rutiner för att ta emot, granska och svara på samarbetsländernas rapportering torde också kvarstå.

Sida är beroende av samarbetsländernas rapporteringssystem

Sidas beroende av samarbetsländerna för resultatinformation, och inte minst principen att rapporteringen ska utgå från ländernas egna system aktualiserar vad Sida kan/bör göra för att stärka samarbetsländernas kapacitet att följa upp resultat samt tillförsäkra att insatserna är utformade på ett sätt att de kan följas upp lokalt.

4.1.2 Uppföljning

År 2000 gjordes en granskning av *Sidas uppföljning av bilaterala projekt*³⁰. Även 2004 års granskning av resultatstyrningen behandlade ämnet.

²⁷ 96/3, Mottagarrapportering som instrument för Sidas uppföljning och kontroll, Mats Sundström

²⁸ 03/04 Sidas hantering av insatser i korruptionsbenägna miljöer, Mats Alentun

²⁹ Sida and UNDP, Measuring and Managing Results: Lessons for Development Cooperation, Derek Poate

³⁰ 00/02, Sidas uppföljning av bilaterala projekt, Mats Sundström

Den förstnämnda granskningen konstaterar att de grundläggande kraven i regelverket, såsom att ta del av rapporter, hålla årsgenomgångar och göra fältbesök efterlevs, samt att resultatet av insatser vanligtvis följs upp löpande såsom överenskommet. Detta säger dock lite om kvaliteten på uppföljningen.

Uppföljningen sker i allmänhet efter gällande regelverk och avtal...

... men det saknas struktur och kvalitetssäkring

Sida har ett nära samarbete med sina samarbetspartners och uppföljning sker i stor utsträckning genom informella kontakter. Det behövs en bättre struktur och systematik vad gäller planering, dokumentation och innehåll. Man återkommer till att resultatbegreppen inom Sida är oklara, liksom hur och när resultatinformationen bör samlas in. Det behövs bättre intern styrning, utbildning, handledning och kvalitetssäkring. Incitamenten för ett gott uppföljningsarbete av projekt sägs vara svaga.

Den löpande uppföljningen är främst inriktad på utförda aktiviteter, trots att regelverkets ambition är att både aktiviteter och resultat ska följas upp. Vanligtvis saknas en analys och redovisning av länkarna mellan insatserna och utveckling. Det finns även brister i uppföljningen av risker under genomförandefasen.

Uppföljningarna fokuserar på aktiviteter snarare än resultat

Kvalitet i genomförande av aktiviteter och kostnadseffektivitet följs inte upp

Systemet för rating har ännu inte fått genomslag

Även i uppföljningen av bistånd kanaliserat via FN finns olika svagheter

Sida verifierar i liten utsträckning att rapporterade aktiviteter utförts med tillräcklig kvalitet. Det innebär att det finns en risk att aktiviteterna inte leder till förväntade resultat. Inte i något av de projekt som ingick i granskningen gjordes en strukturerad bedömning av kostnadseffektivitet.

Det står i granskningen av Sidas uppföljning av bilaterala projekt att interna uppföljningskrav knyter väl an till externa krav enligt verksförordningen och regleringsbrev. Samtidigt sägs i Resultatstyrningen inom Sida att mindre än en tredjedel av de granskade insatserna följs upp på ett sätt som ger ett bra underlag för Sidas återrapportering till regering och riksdag. Det är oftast Sidas interna informationsbehov som styr, vilket gör att resultatinformationen inte alltid är relevant för andra intressenter i Sverige eller samarbetsländer.

Sida införde 2004 ett system för så kallad "rating" av projekt. Detta är dels tillbakablickande, med en bedömning av prestationer/närliggande resultat i relation till planer och mål, och dels framåtblickande, med en bedömning av risker att projektet inte kommer att nå sina överordnade mål. Införandet av ratingsystemet har dock varit trögt och två år efter införandet har bara 25% av de projekt som skulle vara föremål för rating (budget över tre mkr och avtalsperiod över 24 månader) blivit det. Anledningen är en kombination av tekniska problem och motstånd inom organisationen att ta till sig ännu ett administrativt system. Systemet ses nu över och kommer att återlanseras med striktare krav på tillämpning 2007.³¹

En granskning av *uppföljning av projekt kanaliserade via FN* gjordes 2000³². Uppföljning av dessa projekt omfattar analys av verksamhets- och finansiell rapportering, årsgenomgångar, revision enligt FNs regler, fältbesök samt monitoring teams. Granskningen konstaterade dock att roll- och ansvarsfördelningen

³¹ Källa: POM

³² 00/1, Sidas uppföljning av projekt som kanaliseras via FN, Ann-Charlotte Briging, Mats Sundström

mellan FN och Sida är oklar, att Sida får bristande information om projektgenomförandet från FN och samarbetslandet, samt att regelverket ger bristande och felaktig vägledning om hur uppföljning av multi-bistöd ska utformas och utföras.

4.1.3 Allmän informationshantering

Frågan om uppföljning är kopplad till Sidas informationshantering i stort och flera dokument antyder att det finns ett informationsproblem inom Sida. Till exempel efterlyser utvärderingen av kultur och media 2004 en bättre statistisk överblick. Det är något förvånande att Sidas PLUS-system, som torde vara det närmsta man kommer ett "Management Information System" inom Sida, knappt omnämns i något av de studerade dokumenten.

Brister i Sidas generella informationshantering gör att en mängd information aldrig används för lärande och kontroll

I rapporten *The Management of Results Information at Sida* ³³ från 2001 sägs att Sida, och särskilt Stockholm, sällan har tillgång till relevant och användbar data, för att till exempel skriva årsrapporter och resultat-analyser, delge information till allmänheten eller ta initiativ till uppföljning och utvärdering. Skälen är flera: att relevant och användbar information inte produceras, att den som produceras sällan är sammanfattad på ett användarvänligt sätt och att informationen inte sprids till potentiella användare. Allt detta leder till att en mängd information aldrig används för lärande och kontroll.

Rapporten presenterar ett antal förslag för förbättring av hur resultatinformation kan hanteras.

För närvarande pågår ett arbete inom Sida kring informationshanteringen.

Viktigaste rekommendationer:

- Definiera Sidas kontrollansvar och etablera en miniminivå för mottagarrapportering och uppföljning!
- Stärk samarbetsländernas kapacitet att följa upp resultat!
- Strama upp Sidas uppföljningsarbete med tydligare rutiner, bättre dokumentation och stärkt kvalitetssäkring!
- Följ i högre grad upp resultat på högre nivåer, att aktiviteter genomförs med fullgod kvalitet samt kostnadseffektivitet!
- Inta en mer kritisk inställning till mottagarrapporteringen och tillförlitligheten i denna!
- Förbättra Sidas allmänna informationssystem!

4.2 Utvärdering

Utvärderingar kompletterar den löpande uppföljningen i det att de ger en mer noggrann och systematisk efterhandsbedömning av verksamheter och resultat. Viss resultatinformation kan som regel endast fås fram genom utvärdering.³⁴ Men vilken kvalitet håller utvärderingarna, vad säger de om resultat, och vad kan de över huvud taget säga?

³³ 01/01, The Management of Results Information at Sida. Proposals for agency routines and priorities in the information age, Göran Schill

³⁴ Enligt Sidas utvärderingsmanual är skillnaden mellan uppföljning och utvärdering främst analytiskt djup. Medan uppföljning kan vara rent notering av aktiviteter och resultat mot planer och budget går utvärderingar mer på djupet.

4.2.1 Utvärderingarnas kvalitet

En studie av utvärderingarnas kvalitet med titeln *Using the Evaluation Tool* gjordes 1997³⁵ och en aktuell studie på samma tema, *Can Evaluations be Trusted*³⁶ är under färdigställande. Ämnet behandlas också i *Sida's Management Response System* från 2006.³⁷

Studierna diskuterar kvalitetsbegreppet som sådant och olika kriterier för att mäta kvalitet. En distinktion görs mellan kvalitet i utvärderingsrapporten och kvalitet i utvärderingsprocessen (inklusive begäran om information, utvärderingsprocesser, utvärderingsprodukten och användningen).

Using the Evaluation Tool finner att Sidas handläggare generellt sett är nöjda med rapporterna. De som granskat utvärderingarna är betydligt mer kritiska: nästan inga utvärderingar bedöms vara riktigt bra riktigt bra, en fjärdedel anses bra, ungefär hälften acceptabla och en knapp fjärdedel undermåliga.

Utvärderingarnas kvalitet varierar avsevärt

Det finns metodologiska svagheter och en brist på empiriskt underlag

Det finns bland annat en brist på systematiskt inhämtat empiriskt underlag. I flertalet rapporter består analysen av resonemang som är svagt kopplade till empiriska data. Generellt sett är utvärderingarna starkast när det gäller beskrivningen av insatser, aktiviteternas innehåll och insikten i den aktuella verksamheten. Även managementfrågor behandlas förhållandevis väl medan analysen av finansiella aspekter är sämre. Utvärderingarna är svagast när det gäller metod och presentation.

Bland tänkbara orsaker till varför utvärderingarnas kvalitet inte är högre återfinns okvalificerade utvärderare, sättet på vilket utvärderingar initieras, ofokuserade uppdragsbeskrivningar, begränsad kapacitet på Sida att ge stöd under utvärderingsprocessen samt att granska utvärderingarnas kvalitet, svaga incitament, begränsade resurser med mera. I fråga om det sistnämnda konstaterar granskningen av *Resultatstyrningen inom Sida* att de medel som avsats för fördjupad uppföljning eller utvärdering ofta är blygsamma i förhållande till insatsens storlek. En intressant iakttagelse i de andra studierna är dock att det inte finns någon tydlig korrelation mellan utvärderingarnas kostnad och kvalitet.

4.2.2 Vad säger utvärderingarna om resultat?

Som en bakgrund kan först nämnas att 32 utvärderingar publicerades i Sidas utvärderingsserie under 2005³⁸. 30 av dessa hade initierats på avdelningsnivå och två på UTV. Fördelningen mellan ämnen och sektorer var inte representativ för Sida som helhet och det finns heller ingen sådan strävan. Flertalet utvärderingar rörde projektstöd och ägde rum antingen i samband med avslutad projektfas eller projekt-slut.³⁹ Det är med andra ord bara en begränsad del av Sidas verksamhet som är föremål för utvärdering och det ges sällan tillfälle att bedöma resultat på lång sikt.

Endast en mindre del av Sidas verksamhet är föremål för utvärdering

³⁵ 97/1, *Using the Evaluation Tool. A survey of conventional wisdom and common practice at Sida*, Jerker Carlsson, Kim Forss, Karin Metell, Lisa Segnestam, Tove Strömberg

³⁶ 06/– *Can Evaluations be Trusted? An Inquiry into the Quality of Sida's Evaluation Reports (Final Draft)* Kim Forss, Stein-Erik kruse, Agnes Mwaiselage, Anna Nilsson, Evert Vedung

³⁷ 06/01, *Sida's Management Response System: Final Report*, Anders Hanberger, Kjell Gisselberg

³⁸ Utöver detta fanns troligen ett antal utvärderingar och liknande studier som ej nådde UTV.

³⁹ Sidas rapportering av utvärderingsverksamheten till UD: Report on evaluation and audits of Sida, 2005

Vad säger då utvärderingarna om resultat utifrån Sidas utvärderingskriterier? Olika studier⁴⁰ ger en i stort sett samstämmig bild.

- *Måluppfyllelse* behandlas i många utvärderingar men oftast bara med avseende på förväntade prestationer och närliggande effekter. Det saknas ofta en diskussion om attribution. *Can Evaluations be Trusted* bedömer att bara drygt hälften av de granskade utvärderingarna har en adekvat analys av måluppfyllelse.
- *Effekter* analyseras vanligtvis endast på nivån närliggande effekter. *Can Evaluations be Trusted* pekar på en allvarlig brist på kvalitetsdata och information om effekter i nästan alla rapporter. Rapporterna innehåller främst information om hur olika personer uppfattat förändring. Negativa sidoeffekter, till exempel miljöpåverkan behandlas praktiskt taget aldrig.
- *Relevans* behandlas jämförelsevis väl i utvärderingarna men utifrån skiftande perspektiv i olika utvärderingar.⁴¹ Det definieras ömsom i relation till målgruppens behov och prioriteringar, nationella mål och strategier, Sidas mål, policies och prioriteringar, den valda tekniska lösningen, hur insatsen kompletterar andra givares engagemang etcetera.
- *Hållbarhet* behandlas otillfredsställande i de flesta utvärderingar. Vissa behandlar hållbarhet i projekten som sådana medan andra behandlar de långsiktiga effekterna av stödet.
- *Kostnadseffektivitet* bedöms sällan och praktiskt taget aldrig på djupet. Kostnader nämns ofta men utan att analyseras och relateras till prestationer eller effekter.

Vanligtvis bedöms endast resultat på lägre nivåer

Insatsernas relevans bedöms relativt väl. Bedömningarna av hållbarhet är ofta svaga och analyserna av kostnadseffektivitet ännu svagare

Samtliga kriterier ska alltid övervägas i samband med planering av en utvärdering men det är inte så att alla utvärderingskriterier måste ingå. Tvärt om har man ofta förespråkade mer fokuserade uppdragsbeskrivningar. Icke desto mindre är det anmärkningsvärt när vissa kriterier systematiskt väljs bort eller behandlas ytligt.

”Tvärfrågor” behandlas sporadiskt och i varierande grad men sällan på djupet. Detta bekräftas i studier som just tittat på hur jämställdhet, miljö och fattigdom med mera. behandlats i utvärderingar.⁴² Över lag finner man att om frågan funnits med i uppdragsbeskrivningen finns den också med i utvärderingen, annars inte.

Tvärfrågor behandlas sporadiskt

Då utvärderingar vanligtvis fokuserar på enskilda projekt eller program omfattas inte resultat av policydialog vid sidan om dessa. Det finns heller ingen löpande uppföljning policydialogen. Troligtvis finns ett behov av metodutveckling för på detta område.

⁴⁰ Till de tidigare nämnda kan läggas Sida Evaluation 96/45 Capacity building and Networking, A meta-evaluation of African regional research networks, Jerker Carlsson, Lennart Wohlgemuth

⁴¹ Som framgår av Sidas rapport till UD avseende utvärderingsverksamheten.

⁴² Poverty Reduction and Gender Equality. An assessment of Sida's country reports and evaluations in 1995–96, Eva Tobisson, Stefan de Vylder; 96/4, The Environment and Sida's Evaluations, Tom Alberts, Jessica Andersson, 98/3, Evaluating Gender Equality – Policy and Practice, Lennart Peck. Dessa studier är alla förhållandevis gamla, men bilden är en liknande i 2005 års rapportering av utvärderingsverksamheten till UD.

Samtidigt som Sidas utvärderingspolicy betonar lärande är redogörelserna för lärdomar i utvärderingarna är generellt sett svag. Det finns sällan en diskussion om de komplexa kausala kopplingarna mellan planerad insats och slutgiltiga effekter. Flertalet utvärderingar har som sagt ett projektfokus och de lärdomar som presenteras saknar i allmänhet bredare intresse.

4.2.3 Utvärderingsbarhet

Vad utvärderingarna säger om resultat måste ses mot vad som över huvud taget är möjligt att utvärdera. I hög grad beror detta på hur mål fastställts.

Ämnet diskuteras bland annat i *Evaluability and Democracy and Human Rights Projects* från 2000.⁴³ Trots att demokratibiståndet är omfattande finns begränsad information om dess effekter. Studien granskar av utvärderingsbarheten av 28 demokrati och MR-insatser i fyra länder och konstaterar att många är svåra att utvärdera. Det vanligaste problemet är tillgång på baslinjedata och uppföljningsdata (tre fjärdedelar av insatserna). Det allvarigaste problemet är dock förutsättningarna att attribuera effekter till insatsen (drygt hälften av insatserna). Det beror ofta på låg kvalitet i formulering av förväntade prestationer och/eller närliggande mål. Prestationer är inte väl specificerade och erbjuder ingen tydlig länk mellan aktivitet och närliggande effekter. Närliggande mål blandas ofta samman med övergripande mål vilket gör projekten orealistiska. Indikatorer saknas ofta.

Utvärderingar redogör alltför sällan för lärdomar av generellt intresse

Svagheter i projektutformningen begränsar möjligheten att följa upp resultat

LFA förbättrar förutsättningarna för utvärdering, men det måste finnas utrymme för flexibilitet i genomförandet

Förutsättningarna att bedöma bärkraft begränsas av att de flesta utvärderingar genomförs under projektets gång eller omedelbart efter projektslut. Bedömningar blir därför oftast snarast ett resonering om förutsättningar för bärkraft. Det finns också betydande problem att analysera kostandseffektivitet, bland annat förutsättningarna att knyta vissa resultat till vissa resurser samt bristen på data för meningsfulla jämförelser. Utöver ovan nämnda problem finns naturligtvis även praktiska problem och kostnadsaspekter.

Utvärderingsbarheten ökar om insatserna struktureras enligt LFA, med ”SMARTa” mål och indikatorer. Samtidigt krävs en flexibel användning av LFA, så att revidering kan göras vid behov. Det finns också situationer där användning av LFA inte är självklart, till exempel när projektet är av experimentellt slag och när stödet ges till en institution som genomgår en allmän förändringsprocess snarare än bedriver ett specifikt projekt. I vissa fall kan det även vara politiskt känsligt att tydliggöra mål på förhand.

Utvärderingsbarhet av landstrategier diskuteras i *The Evaluability of Countries Strategies in Sida*⁴⁴ från 1999. Studien pekar på två huvudansatser: utvärdering av landstrategin som ett styrverktyg och utvärdering av måluppfyllelse och effekter i förhållande till strategin. Dessa två ansatser mäter alltså två helt olika typer av resultat. Endast den första typen av utvärdering har genomförts.

Utvärderarna konstaterar att det finns en brist på enhetlighet mellan strategidokumentet, vilket påverkar förutsättningarna för systematisk bedömning. Man tar också upp problem som nämnts tidigare i rapporten, såsom vaga målformuleringar, brist på indikatorer, att landstrategierna är breda, att val av sektorer, delsektorer och projekt inte alltid är tydligt motiverade utifrån övergripande mål, brist på uppföljningsdata med mera.

⁴³ 00/3, *Evaluability and Democracy and Human Rights Projects*. A logframe-related assessment. Derek Poate, Roger Ridell, Nick Chapman, Tony Curran et al.

⁴⁴ 1999:3, *The Evaluability of Countries Strategies in Sida*, Final Report, Julie Catterson, Bo Karlström, Claes Lindahl

Utvärdering på landnivå möter samma begränsningar som insatsutvärderingar: otydliga mål, brist på indikatorer, otillräcklig argumentation, med mera.

Det kan vara svårt att härleda förändring till just de svenska insatserna

De flesta utvärderingar som görs förblir en angelägenhet för en begränsad krets i Sverige

Ett kort strategidokument kan naturligtvis inte innehålla information på en sådan detaljnivå som behövs för en effektutvärdering, men de borde kunna hänvisa till sådan information. Utvärderarna fann att en mängd olika dokument legat till grund för strategierna, men att det saknades systematisk hänvisning till dessa.

Att attribuera förändring i ett land, ett tematiskt område eller sektor till just svenskt bistånd är svårt eftersom det finns många påverkande faktorer på denna nivå. Problemet är något mindre när svenskt bistånd har spelat en relativt sett stor roll. Ett problem i de studerade strategierna är dock att de inte tillräckligt väl tar andra givares planer och verksamhet i beaktande. Eftersom Sveriges roll i ett land eller en sektor vanligtvis är liten måste effektutvärderingar genomföras tillsammans med andra aktörer. Detta blir komplext och kan bara göras ibland. Däremot kan det finnas anledning att ha en cyklisk utvärdering av landstrategierna som styrinstrument, enligt rapporten.

4.2.4 Deltagande och roller

Hur rollfördelningen ser ut i utvärderingar har betydelse både för vilka frågor som ställs och vem som tar del av resultatinformationen.

Studier⁴⁵ visar att initiativ till utvärdering nästan alltid tas av på svensk sida och att lokala samarbetsparter sällan konsulteras och/eller deltar. Utvärderingar är framför allt inriktade på att tillfredsställa Sidas behov av kontroll och lärande, inte samarbetslandets. Samarbetsparterna ser dem inte sällan som ett sätt för givaren att främja sina egna intressen.

En större spridning av utvärderingar i samarbetsländerna kräver större intresse, vilket i sin tur delvis hänger samman med perspektivet och utvärderingsfrågorna.

Utvärderingar kan aldrig vara helt objektiva utan speglar med nödvändighet olika intressen. Detta i sig behöver inte vara ett problem, men det blir ett problem när det råder makt- och beroendeförhållanden.

I studien *Stronger Evaluation Partnerships*⁴⁶ från 2004 diskuteras deltagande i utvärderingar utifrån trenden att bistånd i allt högre grad har formen av budgetstöd och sektorprogramstöd. PRS medför nya möjligheter för utvärdering av både effekter och processer. För *Sector Wide Approaches* (SWAP) och budgetstöd har system för gemensam uppföljning utvecklats. Samtidigt finns en tendens att nya krav läggs till gamla, vilket leder till ett rapportöverflöd. Det som behövs är inte fler utvärderingar utan färre, bättre och mer anpassade, menar studien.

Starkare partnerskap kring utvärderingar skulle kunna bidra till andra incitament för utvärdering, till att göra utvärderingarna mer relevanta och till att ge utvärderingarna större spridning. Utvärderingar bör granska inte bara samarbetsländernas regering men även givarländerna. Rapporten argumenterar för att i högre grad involvera lokala intressenter i utvärderingsarbetet. Deltagare ska väljas inte bara utifrån vad de kan bidra med utan också vad de kan lära. En nationell utvärderingskapacitet behöver byggas, inte bara för utvärdering av biståndsinsatser, utan som ett sätt att jämma ut obalanser i makt och information.

En högre grad av partnerskap i utvärderingar kunde göra dessa mer relevanta och spridda i samarbetsländerna

⁴⁵ Bland annat Are Evaluations Useful.

⁴⁶ 04/01, *Stronger Evaluation Partnerships: The Way to Keep Practice Relevant*, Gus Edgren

Viktigaste rekommendationer:

- Fortsätt ansträngningarna att höja utvärderingarnas kvalitet, bland annat genom tydligare utvärderingsuppdrag, förbättrade rutiner för upphandling av utvärderare och bättre granskning av utvärderingsprodukten!
- Involvera i högre grad samarbetsparter och andra intressenter i utvärderingsprocessen och stärk utvärderingskapaciteten i samarbets-länderna!
- Ge större spridning åt gjorda utvärderingar, särskilt i samarbetsländerna!
- Utforma insatser och strategier på ett sätt att de går att utvärdera. Tydliggör målkedjor, indikatorer och antaganden!
- Säkerställ att det finns baslinjer, uppföljningsdata och andra nödvändiga underlag för utvärdering!

4.3 Resultatanalys

Granskningar av Sidas resultatanalys har gjorts vid tre tillfällen 1996⁴⁷, 1998⁴⁸ och 2004⁴⁹. Även landstrategiutvärderingarna i Moçambique och Tanzania berörde resultatanalyserna.

Studierna visar att analyserna bara täcker in en del av det svenska biståndet till länderna i fråga. Andelen som täcks in har ökat över tiden men budget och sektorprogramstödet utelämnas fortfarande i allmänhet 2004.

De resultat som analyseras är främst prestationer och närliggande effekter. Även om analyserna över tiden tenderat att gå ”uppåt” i resultatkedjan behandlas sällan långsiktiga resultat. Detta, och det att analyserna fokuserar på enskilda insatser, gör dem mindre användbara för samarbetsstrategierna, eftersom strategierna huvudsakligen berör sektorer och övergripande mål. Avsaknaden av förklarande resonemang gör också att analyserna endast är relevanta för de ingående insatserna, inte nya.

Resultatanalys har bara täckt in en del av svenskt bistånd

Analyserna har listat prestationer och närliggande effekter av enskilda insatser.

Analys av resultat på högre nivåer och utifrån andra kriterier än effekter har varit svag.

Resultatanalysernas tillförlitlighet kan ifrågasättas.

Analys sker huvudsakligen utifrån kriteriet effekter. Måluppfyllelse, relevans och bärkraft analyseras sällan och kostnadseffektivitet praktiskt taget aldrig. Resultatanalys har tenderat att bli listningar av projekt snarare än analys och förklarande resonemang. Ett bidragande skäl till detta skulle kunna vara att mål och antaganden inte tydliggjorts i strategier eller att strategierna består av insatser utan inbördes samband.

De studier som gjorts har inte kunnat bedöma tillförlitligheten i resultatanalyserna men noterar att produktionsprocessen har sett väldigt olika ut i fråga om tid, tillvägagångssätt och kompetens. Analyserna består ofta av en sammanställning av en lång rad olika underlag skrivna med olika ambition och ansats. Det finns brister i referenser till olika underlag och man förlitar sig på utvärderingar utan att ifrågasätta dessas tillförlitlighet. Det finns en risk att rapporterna brister i saklighet. Man har till exempel fått indikationer på att analyserna ibland successivt vattnats ur och i slutänden gett en alltför positiv bild av verkligheten. Landstrategiutvärderingen i Tanzania efterlyser ett mer kritiskt förhållningssätt till

⁴⁷ 96/2, Granskning av resultatanalyserna i Sidas landstrategi arbete, Göran Schill

⁴⁸ 98/2, Uppföljande studie av Sidas resultatanalys, Göran Schill

⁴⁹ 04/02, Sida's Performance Analyses. Quality and Use, Jane Backström, Carolina Malmerius, Rolf Sandahl

uppgifterna i resultatanalysen och ifrågasätter om underlaget för dessa är tillräckligt. Om inte bör kraven på att använda analyserna sänkas.

I sin senaste granskning av resultatanalyserna, 2004, konstaterar Internrevisionen att dessa över lag svarar mot Sidas riktlinjer men ändå visar på en rad svagheter.

De nu gällande riktlinjerna ger tydligare instruktioner för resultatanalysernas framtagande. Större tonvikt ska läggas resultat på högre nivåer och analys. Frågan är dock vilka förutsättningar som finns för det, med tanke på hur underlaget ser ut.

En fråga som lyfts i den senaste granskningen är också hur nya biståndsformer, med fler aktörer och ökad samordning, bör påverka Sidas resultatanalys och framtagandet av dessa. I det ingår hur samarbetsländerna i ökad utsträckning skulle kunna ha en roll i resultatrapporteringen.

Viktigaste rekommendationer:

- Klargör resultatanalysernas syfte och funktion och anpassa innehållet till detta!
- Lägg större vikt vid analys, erfarenheter och lärdomar, mindre vid listningar av projekt, aktiviteter och prestationer!
- Kvalitetssäkra resultatanalyserna genom att fastsätta en enhetlig och realistisk ambitionsnivå för både innehåll och process!
- Undersök vad nya biståndsformer får för konsekvenser i fråga om resultatanalysernas innehåll liksom processen att ta fram dem!

Hur påverkar nya former för biståndet resultatrapporteringen?

Den interna uppföljningen behöver förbättras

4.4 Intern uppföljning

Dokumentet som ingått i denna genomgång säger förhållandevis lite om uppföljningen av interna mål. Internrevisionens granskning av Resultatstyrningen inom Sida konstaterar att den löpande interna uppföljningen främst avser ekonomi och i mindre grad verksamhetsresultat. Det saknas ett informationssystem som ger ledningen information om att det interna arbetet fortskrider som planerat.

De interna styrprocesserna bör vidareutvecklas så att det blir möjligt att följa upp såväl resultaten i utvecklingssamarbetet som vid Sidas olika organisatoriska enheter samt resursförbrukningen. Andra organisationer, såsom DFID, har ledningssystem som Sida skulle kunna ta del av.

5 Hur används resultatinformationen?

En bärande tanke i resultatstyrningen är att den resultatinformation som tas fram dels ska användas för att kontrollera att målen uppfyllts, och dels ligga till grund för styrning av kommande verksamheten. Den utgör underlag för planering och beslutsfattande men även för lärande i vidare mening. Utöver detta kan resultatinformation ha ett legitimerande syfte; man behöver den för att försvara viss verksamhet. Resultatinformation behövs även för ren rapportering.

Sidas Management Response System är en bra idé men har bara haft begränsat genomslag

Resultatinformation ger underlag för kontroll och ansvarsutkrävande men formerna för denna är inte uppenbara

Sidas *Management Response System* etablerades 1999 för att öka Sidas effektivitet genom lärande och effektivare administrativa rutiner. Den utvärdering som gjorts av systemet⁵⁰ konstaterar det vilar på riktiga grundantaganden men att systemet i praktiken gett ett begränsat bidrag till institutionellt lärande, bland annat då genomförandet av det varit långsamt och ojämnt. I snitt är det fortfarande mindre än hälften av utvärderingarna som följs av en Management Response och den tid man ägnar åt den är i allmänhet begränsad. Systemet har låg status jämfört med andra rutiner och är inte väl integrerat med andra system för beslutsfattande. Det finns en tendens till försiktighet för att undvika alltför långtgående åtaganden. Ytterligare en slutsats är att systemet inte främjar partnerskap och lokalt ägarskap utan i första hand ger makt åt cheferna inom Sida då det är dessa som fattar beslut om åtgärd. Författarna lägger därför fram idén om en ”Sida Partner Response” där även samarbetsparter kommer till tals.

Viktigaste rekommendationer:

- Ta ställning till om nuvarande formen för Management Response bör förändras!
- Säkerställ att systemet för Management Response verkligen implementeras!

5.1 Kontroll och ansvarsutkrävande

Som framgått sker en uppföljning av resultat, om än med vissa brister. Därmed finns också ett underlag för kontroll. Resultatinformationens innehåll sätter dock gränser för på vilken nivå och av vem kontroll kan ske. Som vi konstaterade avser mycket av informationen resultat på lägre nivåer och det är vanligtvis konsulters och samarbetsparters arbete som bedöms, inte Sidas.

I de dokument som studeras sägs relativt lite hur och i vilken grad kontroll och ansvarsutkrävande verkligen sker. Det finns, till exempel, inga självklara konsekvenser av att ett projekt inte uppfyller de överenskomna målen. En bidragande orsak till detta kan vara att gränsen där Sidas ansvar slutar och samarbetspartens börjar ibland är oklar.⁵¹ Den studie som UTV lät göra kring incitament i biståndet⁵² pekar på problematiken med det stora antalet aktörer som är involverade i biståndet. Det gör att många är ansvariga för att säkerställa biståndets effektivitet och bärkraft men ingen utkrävs i slutänden något ansvar.

5.2 Styrning

En intressant principiell fråga är hur och i vilken grad resultatinformation från tidigare verksamhet kan ligga till grund för planering och beslut om framtida sådan. Information om en viss effekt ger, i sig självt, liten grund för styrning. En analys av bakomliggande orsaker kan ge det, men som vi konstaterade saknas ofta sådana analyser.

Det kunde konstateras att resultatuppföljning är mest utvecklad på insatsnivå och att den resultatinformation som erhålls därför i första hand relevant för beslut om enskilda projekt eller program. I vilken grad resultatinformationen verkligen tas tillvara är oklart och de studerade dokumenten kan bara ge vissa indikationer.

⁵⁰ 06/01, Sida's Management Response System: Final Report, Anders Hanberger, Kjell Gisselberg

⁵¹ 03/03, Förutsättningarna för styrning inom Sida – en förstudie, Arne Svensson, Wiveca Holmgren

⁵² 02/01, Aid, Incentives and Sustainability. An Institutional Analysis of Development Cooperation. Main Report, Ellinor Ostrom, Krister Andersson, Clark Gibson, Sujai Shivakumar

Granskningen av *Sidas bedömningsarbete under beredningsprocessen*⁵³, 1998, konstaterar att det inte finns någon redogörelse i bedömnings-PM för vilken information som bedömningsarbetet grundar sig på. Det tyder på att i den mån information om tidigare resultat ligger till grund för nya projekt, sker detta på ett informellt och osystematiskt sätt.

Utvärderingar används men på varierande sätt: för beslutsfattande och styrning av verksamheter ("instrumentellt"), för diskussion och lärande ("konceptuellt") och ibland även för att legitimera verksamheter eller redan fattade beslut.

Av granskningen av Sidas arbete i korruptionsbenägna miljöer framgår att man vid beredningen av nya faser inte alltid tar tillvara tidigare erfarenheter.

När det gäller resultatinformation från pågående projekt kommer sådan ofta för sent i processen för att kunna användas för styrning.⁵⁴ I Internrevisionens granskning av Sidas resultatstyrning föreslås att projektkommittéerna även skulle kunna analysera och ta ställning till resultat av vissa större insatser under genomförandet.

Trots att många utvärderingar är kritiska i sina slutsatser finns en tendens att rekommendera fortsatt stöd. Vi såg att utvärderingarnas bedömning av effekter, bärkraft och kostnadseffektivitet ofta är svag, varför det finns skäl att anta att rekommendationerna bygger på en bedömning av relevans snarare än uppnådda resultat.⁵⁵

På landnivå handlar frågan i hög grad om hur resultatinformation från resultatanalyserna inkorporeras i strategierna. Ett problem i det sammanhanget har varit att resultatanalyserna generellt sett rört sig på en lägre nivå än strategierna vilket gjort dem svåra att använda. Granskningen av Sidas resultatanalys 2004 visar att resultatanalysen har förts in i samtliga landstrategidokumentet men på olika sätt och det är ibland svårt att se kopplingen mellan resultat och strategi. Granskarna drar slutsatsen att landstrategierna främst är baserade på något annat än resultatinformation, till exempel bedömningar av en sektorns relevans och behov av stöd, lokalt ägarskap och ansvarstagande, vad andra givare gör, riktlinjer givna av regeringen och resultat av olika förhandlingarna. Detta gör att man kan ifrågasätta den operativa nyttan av analyserna.

Landstrategiutvärderingarna i Tanzania och Moçambique konstaterade att utvärderingar och resultat-analyser ofta produceras för sent för att kunna påverka strategins utformning. Som tidigare nämndes speglade strategierna innehåll i hög grad redan fattade beslut, vilket minskade betydelsen av resultat-information. De formella stegen i landstrategiprocessen följdes inte tillräckligt konsekvent. Samtidigt betonar studierna att en landstrategi måste vara flexibel nog att ta in nya erfarenheter och svara mot förändrade förutsättningar.

Användningen av resultatinformation för planering och beslut om insatser sker inte systematiskt

Resultatinformation kommer ofta för sent för att kunna påverka planer och beslut

Samarbetsstrategier refererar till resultatanalysen men det är oklart hur analyserna påverkat innehållet i strategierna

Användningen av resultatanalysen tycks ibland mer rituell än instrumentell

⁵³ 98/1, Sidas bedömningsarbete under beredningsprocessen, Mats Sundström

⁵⁴ Enligt incitamentsstudien och granskningen av Resultatstyrningen inom Sida.

⁵⁵ Till exempel, nio utvärderingar av Sidas regionala forskningsstöd i Afrika kom fram till att samarbetet genomgående hade varit framgångsrikt och rekommenderade fortsatt finansiellt stöd. Ingen av utvärderingarna hade dock behandlat frågan om långsiktig bärkraft.

Viktigaste rekommendationer:

- Tydliggör i bedömnings-PM vilken resultatinformation som ligger till grund för beslut om nya projekt!
- Säkerställ bättre koppling mellan resultatanalys, landanalys och samarbetsstrategi!
- Tydliggör resultatanalysernas nytta för Sida!

5.3 Strategiskt lärande

Resultatinformation kan också bidra till ett mer långsiktigt, strategiskt lärande. En intressant erfarenhet i sammanhanget är uppföljningen av en utvärdering av Sidas stöd via enskilda organisationer, *Promoting Development by Proxy*.⁵⁶ Det konstaterades att utvärderingen, som med Sida-mått var osedvanligt omfattande, hade använts i den bredare debatten kring EO-bistånd. Diskussionen var dock i hög grad begränsad till dem som på olika sätt varit delaktiga i utvärderingsprocessen och bara ett fåtal av organisationerna ansåg att utvärderingen hade haft någon påverkan på dem själva. UD menade dock att effekterna av utvärderingen hade varit betydande och att den gett fakta där man tidigare förlitat sig på tro och att man som resultat av utvärderingen styrt upp stödet mot tydligare mål.⁵⁷

Flera dokument ifrågasätter om resultatinformation verkligen leder till lärande. Om inte så är en möjlig förklaring är att den resultatinformation som tas fram inte ger någon god grund för lärande. *Are Evaluations Useful* liksom konstaterade till exempel att utvärderingar har sällan leder till ny kunskap utan snarare kan ses som en del av en pågående dialog mellan olika intressenter. Utvärderingar visade sig generellt sett också vara svaga i fråga om presentation av lärdomar. Resultatanalyser har tenderat att lista resultat snarare än att analysera dessa resultat.

Det kan också vara så att resultatinformationen inte får tillräcklig spridning eller inte presenteras i en form som främjar lärande. Till exempel utvärderingen av hiv/aids-strategin nämner att väldigt lite erfarenheter av att hantera denna fråga har dokumenterats och getts spridning.

I vilken grad resultatinformation används för strategiskt lärande beror på vad den innehåller...

...hur den sprids...

...liksom på incitament...

...och organisatoriska strukturer för lärande.

En annan förklaring är att det inte alltid finns intresse eller incitament för lärande. I *incitamentsstudien* konstateras bland annat att den snabba personalomsättningen och bristen på koppling mellan karriärutveckling och deltagande i lyckade projekt ger få incitament för lärande inom Sida. Man pekar också på att konsulter ofta har ett övertag när det gäller information och att dessa inte nödvändigtvis har incitament av att dela med sig av informationen. I utvärderingen av *Area Development Project* sägs att det finns olika uppfattningar bland olika aktörer beträffande uppföljningens, utvärderingens och lärandets roll i utvecklingsprojekt. Parterna ser data som verktyg för att planera input, inte som ett verktyg för reflektion om effekter och effektivitet.

En förklaring kan vidare vara att Sidas organisation och arbetssätt inte främjar lärande i tillräckligt hög grad. Samtidigt som man gärna vill beskriva sig som en "lärande organisation" tar flera studier upp bristen på strukturer för organisatoriskt lärande. I till exempel granskningen av *Fältvisionens konsekvenser*

⁵⁶ 99/04, Managing the NGO partnership. An assessment of stakeholder responses to an evaluation of development assistance through Swedish NGOs, Claes Lindahl, Elin Björkman, Petra Stark, Sundeep Waslekar, Kjell Öström

⁵⁷ Man kan dock fråga sig om detta var ett direkt resultat av utvärderingen, eller om utvärderingen gav skjuts åt en redan pågående trend och hade en legitimerande effekt.

för styrningen inom Sida sägs att lärandet framstår som individberoende och möjligheterna till kunskapsöverföring bristfälliga, bland annat beroende på avsaknad av tid och lämpliga mötesplatser. En aspekt som tas upp i bl.a. utvärderingen av *Management Response* är betydelsen av ett stöd från ledningen. Incitamentsstudien tar bland mycket annat upp underutnyttjande av den kunskap som finns hos personer som arbetat tidigare med ett projekt.

Det har gått snart 20 års sedan RRVs *Lär sig Sida*⁵⁸ publicerades och även om naturligtvis mycket skett sedan sägs en hel del som fortfarande känns igen. Man konstaterar bl.a. att ”vaga mål i kombination med svårigheterna att mäta resultat och effekter försvårar tillsammans med problemen kring utbetalningsmålet också lärandet”. Bland andra faktorer som försvårar lärandet nämns verksamhetens splittning samt bristande kontinuitet inom organisationen. Tiden för att bearbeta information står ej i relation till mängden information som återförs från fältet. Rapportens titel ter sig alltså fortfarande aktuell.

Slutligen, eftersom resultatinformation i första hand går i riktningen från fältverksamheter och ”uppåt” mot Sverige skapas få tillfällen för lärande i samarbetsländerna. Incitamentsstudien diskuterar den asymmetri som råder i fråga om information. Även denna studie argumenterar för att alla som berörs av en insats skall vara med i utvärderingen för att ges en chans att dra lärdomar.

Utnyttjandet av resultatinformation för lärande är ännu mer begränsat i samarbetsländerna

Viktigaste rekommendationer:

- Gör resultatinformation som kan bidra till lärande tillgänglig i såväl Sverige som samarbetsländerna!
- Se över incitament som kan främja eller motverka lärande!
- Skapa konkreta tillfällen till lärande inom Sida och i samarbetsländerna!

6 Avslutande reflektioner

Denna genomgång har tydligt visat att det finns ett system för resultatstyrning men att delarna i systemet inte alltid hänger ihop, och att det även finns betydande problem i de enskilda delarna var och en för sig.

Listan på brister är lång och skulle kunna göras ännu längre än vad som redovisats här. Flera av de dokument som genomgången bygger på är förhållandevis gamla och de ger inte alltid en rättvisande bild av nuläget. Trots det torde många av grundproblemen som diskuteras kvarstå. Det som lyfts fram här kan därför ge en fingervisning om vad Sida bör vara vaksam på även framöver.

Det finns också tecken på att mycket kommit att bli bättre under senare år: målstrukturen har blivit tydligare, rapporteringsrutiner har styrts upp, samarbetsstrategierna är mer fokuserade etcetera.⁵⁹ Till viss del torde detta vara resultat av de olika studierna som redovisats här.

En sammanfattning av huvudslutsatserna blir lätt trivial. Rapporterna betonar behovet av att i högre grad tydliggöra mål, indikatorer och antaganden, av att följa upp dessa mer systematiskt och att se till att resultatinformationen verkligen kommer till användning. Kanske är detta saker som Sida alltid måste arbeta med.

⁵⁸ RRV, *Lär sig Sida? En granskning av Sidas förmåga att lära sig av erfarenheterna*.

⁵⁹ Ett talande exempel är att utvärderingen av Moçambiques landstrategi 1996–2000 var mycket kritisk, medan internrevisionen lyfte fram det nästkommande strategidokumentet som ett föredöme.

Problemen som diskuteras ligger på olika nivåer. Det handlar bland annat om svårigheter på ett principiellt plan, såsom hur enskilda insatser ska kunna kopplas till effekter på landnivå, eller det faktum att det kan ta tid innan resultat visar sig. Vidare finns det problem som sammanhänger med hur system och rutiner är utformade. Vål så viktigt är också hur de efterlevs, eller i många fall inte efterlevs. Sådana iakttagelser leder bland annat in på frågor kring incitament (se diskussion nedan) och även ledning, ett område som framstår som viktig men som tas upp i förvånansvärt få rapporter.

Studierna pekar också på att resultatstyrningen måste anpassas till förändringar i biståndet i stort, såsom den nya målstrukturen, Paris-agendan med mera. Detta kan kräva mer än finslipning av rutiner.

Några problemområden framstår som särskilt viktiga och kan behöva belysas ytterligare är följande:

6.1 Resultatstyrning, partnerskap och lokalt ägarskap

Svensk biståndspolicy betonar vikten av lokalt ägarskap och av att arbeta i partnerskap. Det är samarbetslandet som ska sätta agendan och ansvara för genomförande och uppföljning. Sida bidrar till att skapa de nödvändiga förutsättningarna.

Sidas resultatstyrning, å andra sidan, utgår från Sverige. Mål fastställs av riksdag och regering och förs successivt ner på ”lägre” nivåer, ibland med begränsad medverkan av samarbetsparten.

Återrapporteringen av resultat går i riktning från samarbetslandet till Sida och ”uppåt”. I den mån resultatinformation används för ansvarsutkrävande, beslutsfattande och lärande, sker det främst i Sverige.

Allt detta ligger i linje med resultatstyrningsmodellen i svensk förvaltning som kan ses som en form av ansvarsdelegering nedåt: regeringen styr myndigheten Sida som i sin tur styr verksamheten.

Däremot kan man ifrågasätta hur det rimmar med principen om lokalt ägarskap. Med ett sådant borde resultatstyrningen snarare utgå från samarbetslandet och resultatinformation användas för kontroll, beslutsfattande och lärande där.

Det behöver dock inte finnas en motsättning mellan svenska resultatstyrningskrav och lokalt ägarskap. De svenska samarbetsstrategierna är tänkta att utgå från landets egna strategier, prioriteringar och strukturer. Sverige kan i så motto göra landets mål till sina egna. Den aktuella versionen av Så arbetar Sida betonar också samarbetslandets ansvar för uppföljning, förespråkar gemensamma utvärderingar etcetera. Det blir en resultatstyrning ”i partnerskap” där Sveriges och samarbetslandets intressen möts.

Samtidigt som Sida betonar lokalt ägarskap utgår resultatstyrningen från Sverige

Det beror bland annat på system och rutiner, kapacitet och incitament – eller kanske på att det inte föreligger något verkligt lokalt ägarskap

Tydliggör rollerna i resultatstyrningsarbetet

När det nu inte ser ut så i praktiken måste man fråga sig vad det beror på. Studierna antyder en del orsaker. Regelverk och rutiner har haft, och har fortfarande i hög grad, en svensk utgångspunkt. Många länder har begränsad kapacitet för analys och uppföljning. Det finns också praktiska skäl; det är till exempel mycket lättare att hyra in en svensk konsult för en utvärdering än att genomföra den med deltagande av representanter för samarbetslandet. En annan möjlig förklaring är att partnerskapet och det lokala ägarskapet faktiskt inte alltid finns där. Kanske har formerna för resultatstyrning till och med bidragit till detta.

Vissa grundläggande frågor kring roller i resultatstyrningen verkar behöva redas ut och bli tydligare. Vem styr vad och för vem? Både Sverige och samarbetslandet har legitima skäl att styra. Men liksom Så

arbetar Sida gör en åtskillnad mellan samarbetslandets kärnverksamhet och det svenska stödet till denna verksamhet, är det kanske nödvändigt att göra en tydligare distinktion mellan resultatstyrning av lokala verksamheter och resultatstyrning av det svenska biståndet, låt vara att det naturligtvis bör finnas en koppling.

6.2 Resultatstyrning och nya former för biståndet

En mycket närliggande fråga gäller hur förutsättningarna och formerna för resultatstyrning påverkas nya former för biståndet (sektorprogramstöd, budgetstöd med mera.) som sammanhänger med ökad givarsamordning, ”alignment” etcetera.

Nya former för bistånd kräver nya ansatser för resultatstyrningen

Dokumentet pekar på att resultatstyrningen hittills i hög grad utgått från det bilaterala samarbetet och traditionellt projektbistånd, medan andra former av bistånd bara delvis omfattats. De diskuterar också svårigheten att följa upp effekter av svenskt bistånd på högre nivåer, då Sverige bara är en aktör bland många. Trenden mot ökad samordning och uppslutning kring MDG och ländernas egna PRS sätter resultatstyrningen i ett annat sammanhang som kräver nya ansatser och även erbjuder nya möjligheter. Det kommer att kräva såväl anpassning som tydliga strategier för vad just Sverige ska försöka uppnå genom analys, dialog och insatser.

6.3 Intressen och incitament

Det verkar ibland finnas ett underförstått antagande att alla eftersträvar en god resultatstyrning. Det finns mycket i rapporterna, bland annat Incitamentsstudien, som tyder på att det inte alls behöver vara så.

Vaga målformuleringar kan vara ett sätt att gardera sig mot ett alltför långtgående ansvar. Det kan också spegla målkonflikter mellan olika intressenter. Behov av att sälja in ett projekt kan resultera i överambitiösa och orealistiska mål. Det är inte självklart att de som formulerar mål i första hand ser till ”fattiga människors” intressen.

Det är heller inte självklart att alla parter är lika motiverade att låta sig styras av fastställda mål, eller att uppfylla dessa till lägsta möjliga kostnad.

Det finns i praktiken en begränsad efterfrågan på bra resultatinformation. Såväl personer i samarbetslandet som konsulter och handläggare kan i vissa lägen ha ett intresse av att ”deras” projekt framstår i en god dager. För en samarbetspart kan det ibland vara bättre att vissa problem inte uppmärksammas än att riskera att samarbetet upphör. Särskilt när det förekommer korruption finns ett intresse att försvåra uppföljningen.

Alla är inte nödvändigtvis motiverade till en effektiv resultatstyrning

När det gäller användandet av resultatinformation konkurrerar denna med en rad andra faktorer. Det kan finnas politiska, personliga och många andra skäl att inte beakta tidigare resultat.

Internt inom Sida har ifrågasatts om det finns tillräckliga incitament för lärande. Det har vidare ifrågasatts varför inte ”uppnådda resultat” värderas högre inom Sida än arbetat med planer, strategier och policyskapande dokument. Det finns ingen koppling mellan Sida-anställdas karriär och resultaten i de projekt man handlägger. Det finns Sida-anställda som upplever att större vikt fästs vid utbetalningar än att säkerställa kvalitet. Detta kan i förlängningen även påverka hur man hanterar korruptionsrisker.

Det tycks som om mycket av den tröghet som verkar finnas när det gäller att få en väl fungerande resultatstyrning på plats bottnar i motivation och incitament. Hur skapas rätt incitament för en god resultatstyrning?

6.4 Målstyrning och den "holistiska" ansatsen

Att det idag finns *ett* tydligt överordnat mål för biståndet borde stärka förutsättningarna för resultatstyrning. Den holistiska ansatsen som eftersträvas och de åtta "huvuddragen" ger samtidigt upphov till en del nya frågor och utmaningar när det gäller resultatstyrning. Huvuddragen ska inte ses som nya delmål utan ingå som en integrerad analys av fattigdomen. Men resultatstyrning handlar om mål och resultat, inte dimensioner eller huvuddrag. Hur kommer i praktiken mål att fastställas och följas upp inom ramen för den holistiska ansatsen?

Sida har tidigare haft ett antal tvärfrågor som varit tänkta att integreras i varierande grad. Ett flertal studier konstaterar att dessa frågor ofta kommit i kläm. Det är möjligt att detta just varit en effekt av resultatstyrningen: Det som inte är ett uttryckligt mål prioriteras inte och blir utan resurser. Men som framhålls i till exempel utvärderingen av Sveriges hiv/aids-strategi: även mainstreaming kräver sina investeringar.

Det har också funnits problem i fråga om uppföljning av tvärfrågor. Eftersom dessa ofta hanterats som "aspekter" snarare än mål har det inte funnits något att följa upp mot. Dessutom blir uppföljning mer komplex ju mer sammanvävda olika frågor är.

Integrering av "tvärfrågor" har ofta visat sig problematisk, band annat beroende på att de inte formulerats i termer av mål

Hur anpassas Sidas resultatstyrning till den eftersträvide "holistiska" ansatsen?

Andra problem som framkommit har varit konkurrens mellan olika tvärfrågor, åsiktsskillnader beträffande hur relevanta frågorna är i olika kontexter och bristande förståelse för, kunskap om, och kapacitet att hantera de olika frågorna. Det har också funnits en viss resignation eftersom man upplevt att det funnits alltför många frågor att beakta.

Enligt Så arbetar Sida finns idag inte längre några tvärfrågor. Ett annat sätt att se det är att *alla* frågor har blivit tvärfrågor, utom minskad fattigdom. Det finns därför anledning att fundera över om Sida fortsättningsvis kommer att ställas inför samma problem som de man haft tidigare.

En studie⁶⁰ rekommenderar att Sida gör en komparativ studie av erfarenheter av "mainstreaming" på olika områden. Den rekommendationen ter sig mer relevant än någonsin.

6.5 Resultatstyrning som ett av flera styrsystem

Den här genomgången har fokuserat på Sidas resultatstyrning. Resultatstyrning är en styrform bland många andra som normalt förekommer i organisationer.

Sida styrs även med regler och det ökade antalet riktlinjer etcetera skulle kunna uppfattas som en ökning av regelstyrning inom Sida. Samtidigt är regler nödvändiga för att skapa en fungerande resultatstyrning.

Resultatstyrning måste ses som en styrform bland många andra

⁶⁰ Utvärderingen av Sveriges hiv/aids-strategi. En sådan genomgång pågår för närvarande på UTV.

Styrning sker också genom Sidas organisationskultur och värdegrund. Enligt granskningen av Resultatstyrningen inom Sida har de formella styrsystemen en förhållandevis svag ställning och istället finns en stark informell styrning, där värderingar och normer styr beteenden. Vissa intervjuade Sida-medarbetare har beskrivit en ”kulturkrock” mellan Sidas värdebaserade styrning med hög frihetsgrad, och floran av styrdokument med detaljerade regler.⁶¹

Syftet här är inte att göra en fullständig beskrivning av de olika styrformerna inom Sida utan bara att uppmärksamma behovet av att se resultatstyrningen i ett vidare perspektiv. För att förbättra resultatstyrningen kan det finnas anledning att se på hur denna samspelar med andra styrformer och hur ser balansen mellan olika styrformer ut.

6.6 Kopplingen mellan verksamhetsresultat och resurser

Resultat ska inte bara uppnås, utan också uppnås till lägsta möjliga kostnad. För att säkerställa det behövs en tydlig koppling mellan verksamhetsresultat och resurser. En genomgående iakttagelse är dock att denna koppling är svag inom Sida. Mål fastställs ofta utan att kostnader tas i tillräckligt beaktande. Alternativa, och kanske kostnadseffektivare, vägar att nå övergripande mål tydliggörs inte i bedömningspromemorior och strategier på landnivå. Analyser av kostnadseffektivitet saknas i den löpande uppföljningen, i utvärderingar och i resultatanalyser. Det finns en ekonomisk och en verksamhetsmässig rapportering men de tycks i hög grad löpa i parallella spår.

Det behövs en tydligare koppling mellan verksamhetsresultat och resursåtgång...

...och starkare incitament för att säkerställa kostnadseffektivitet

Över lag finns få inbyggda incitament att sträva efter kostnadseffektivitet. Att tilldelningen av resurser inte är tydligt kopplad till resultat får som konsekvens att det ibland upplevs vara viktigare att säkerställa resursförbrukningen än att resultat uppnås. En av flera studier som framhåller detta är Incitamentsstudien. Man pekar bl.a. på att trycket blir extra stort när personalkapaciteten är begränsad och konstaterar att handläggarkapaciteten över tiden minskat i relation till budget (en trend som f.ö. fortsatt sedan studien skrevs). Rapporten framhåller att bistånd är ”supply driven” vilket manifesteras av enprocentsmålet. Man lyfter fram vikten av flexibilitet i budgetarbetet och menar att kostnadstak utan möjligheter att reservera medel leder till fokus på resurser snarare än innehåll och kvalitet.

En viktig principiell fråga är sedan vilken utsträckning resursallokering kan och bör baseras på uppnådda resultat och i så fall på vilken nivå (till exempel projekt eller land). En förutsättning för att resurstilldelning ska kunna baseras på resultat är att man kan vara säker på att mål och ambitionsnivåer är rimliga och realistiska. I praktiken finns ofta en tendens till överambitiösa mål. Det finns också etiska, politiska och många andra aspekter som kan göra det svårt eller omöjligt att låta resurstilldelningen styras av resultat.

Frågan om hur Sida ska bli bättre på att koppla samman resultat och resurser genom hela resultatstyrningsprocessen, samt skapa incitament för kostnadseffektivitet, framstår som central i det fortsatta resultatstyrningsarbetet.

⁶¹ Enligt 03/03, Förutsättningarna för styrning inom Sida – en förstudie, Arne Svensson, Wiveca Holmgren.

Bilaga 1 Uppdragbeskrivning

Genomgång av UTV-initierade utvärderingar och granskningar avseende resultatstyrning och resultatuppföljning

1. Bakgrund

Det övergripande målet för svenskt utvecklingssamarbete är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Det kräver att Sida har ett tydligt – och förstärkt – fattigdomsfokus i verksamheten.

Men det räcker inte bara med fokus. För att optimera utfallet av Sidas arbete krävs effektivitet – såväl yttre som inre. I GDs inledning till verksamhetsplaneringen 2007 anges att ”ett betydande förändrings- och effektiviseringsarbete av biståndet är nödvändigt”. Politiken för Global Utveckling (PGU) och dess mål om en rättvis och hållbar global utveckling ställer liknande krav.

Den nya biståndsagendan (den så kallade Parisagendan) med fokus på samarbetsländernas ägarskap, användandet av nationella system samt samordning av det internationella givarsamfundets stöd, innebär samtidigt en skärpt utmaning för Sida att följa upp och mäta effekterna av givet stöd i förhållande till det svenska övergripande målet, och att styra dem dit.

Betydelsen av att stärka resultatstyrningen för hela det svenska utvecklingssamarbetet (inte bara Sidas andel) har också uppmärksammats av regeringen. Under UD:s ledning har därför ett arbete påbörjats för att utveckla mål- och resultatstyrningen. Sida deltar i detta arbete, i vilket även Finansdepartementet medverkar.

I linje med bakgrunden ovan har Sidas ledning beslutat att en av Sidas strategiska prioriteringar för 2007 ska vara ”Fokus på Resultat för Fattiga Kvinnor, Män och Barn”⁶². Denna fokus ställer krav på att en starkare resultatstyrningskultur etableras i Sidas hela organisation.

Som ett led i de ovan nämnda ambitionerna har Sida redan igångsatt ett verksövergripande projekt kallat *Styrning för resultat för fattiga människor*⁶³. Det genomförs inom ramen för UD:s arbete med att utveckla mål- och resultatstyrningen. Projektmålen, så som de är formulerade i projektdirektivet, är:

- Stärkt resultatkultur på Sida genom:
 - Bättre förståelse av resultatbegrepp.
 - Samsyn kring grundläggande förutsättningar för resultatstyrning och uppföljning.
- Föreslag på åtgärder för att:
 - Integrera och operationalisera en konsekvent och genomgripande resultatstyrning och uppföljning av Sidas verksamhet.

Bland de resultat som beställaren efterfrågar för att uppnå projektmålen återfinns bland annat:

- En problemanalys som kartlägger Sidas existerande system för resultatstyrning och uppföljning.
- En problemanalys som gör en bedömning av dessa systems starka och svaga sidor i relation till Sidas uppdrag och mål.

⁶² – ”Sida need to improve the way that we manage, monitor and report for concrete results for poor women, men and children. We have to develop a more result oriented culture in all processes and at all levels in the organisation”.

⁶³ Se bif. direktiv för mer information.

- En identifiering av eventuella områden för fördjupad analys.
- Ett förslag till principer för resultatstyrning och uppföljning.

Inom ramen för projektet finns behov av utredningar. Projektgruppen har redan uppdragit åt en konsult att göra vissa kartläggningar och nulägesanalyser⁶⁴. Denna konsult har emellertid inte getts i uppdrag att gå igenom UTV-initierade utvärderingar och granskningar avseende resultatstyrning och resultatuppföljning. Det är denna del som föreliggande uppdragsbeskrivning avser.

2. Uppdraget

Förväntade resultat:

A: Med utgångspunkt i de utvärderingar och revisionsgranskningar som utförts av UTV alltsedan tillkomsten 1995:

- Sammanställning av väsentliga iakttagelser och rekommendationer som rör resultatstyrning och de vitala komponenter (existerande eller i avsaknad) som antas, eller möjligtvis kan antas, kunna ingå i ett framtida bärkraftigt resultatstyrningssystem på Sida. Sammanställningen ska hänvisa till ursprungsdokumentet.

B: Med utgångspunkt i sammanställningen i punkt A:

- En egen bedömning av de identifierade iakttagelsernas relativa vikt, samt på motsvarande sätt göra en bedömning av de sammanställda rekommendationerna och deras angelägenhetsgrad.

C: Identifiering av eventuella områden för fördjupad analys.

D: Stå till projektgruppens förfogande för att efter särskild överenskommelse delta i och bidra till projektgruppens arbetsmöten.

3. Metod

Konsulten ska grunda sina sammanställningar på UTVs samlade produktion (utvärderingar samt revisionsgranskningar) sedan 1995 fram till dags dato.

Ett urval av de mest relevanta utvärderingarna och granskningarna kommer att behöva göras. Urvalet ska göras i samråd med UTV och måste i mängd anpassas till inom uppdraget tillgänglig tid för inläsning och analys.

Vid behov ska konsulten kontakta UTVs utvärderare och internrevisorer för att få en kompletterande bild av de utvärderingar och granskningar som studeras.

4. Rapportering

Resultatet av arbetet ska sammanställas i en rapport skriven på svenska och presenteras i elektronisk form. Antalet sidor i huvudtexten ska inte överstiga 25. Eventuell övrig information ska läggas i bilaga.

Ett rapportutkast ska redovisas muntligt för UTV. Den slutliga rapporten ska muntligt redovisas för projektgruppen.

5. Tidsram

Uppdraget ska genomföras under perioden 2006-10-25 till och med 2006-12-31.

⁶⁴ Martin Schmidt, SPM. Se bif. uppdragsbeskrivning.

För uppgifterna A, B och C avsätts totalt 13 dagars arbete. Ett rapportutkast ska redovisas muntligt för UTV senast den 15 november. Slutdatum för den färdiga rapporten är den 27 november.

För uppgift D avsätts 2 dagars arbete under perioden 061124–061231 för att presentera den färdiga rapporten för projektgruppen samt stå till projektgruppens förfogande för att efter särskild överenskommelse delta i och bidra till projektgruppens arbete.

6. Arvode

Beräknad tidsåtgång för uppdraget är totalt max 120 timmar, inklusive förberedelser, rapportskrivande och muntlig rapportering.

Takbelopp för arvode är SEK [x].

Bilaga 2 Referenser

Sida Studies in Evaluation

- 96/2 Granskning av resultatanalyserna i Sidas landstrategi arbete**
Göran Schill
- 96/4 The Environment and Sida's Evaluations**
Tom Alters, Jessica Andersson
- 97/1 Using the Evaluation Tool. A survey of conventional wisdom and common practice at Sida**
Jerker Carlsson, Kim Forss, Karin Metell, Lisa Segnestam, Tove Strömberg
- 97/2 Poverty Reduction and Gender Equality. An assessment of Sida's country reports and evaluations in 1995–96**
Eva Tobisson, Stefan de Vylder
- 98/2 Uppföljande studie av Sidas resultatanalyser**
Göran Schill
- 98/3 Evaluating Gender Equality – Policy and Practice**
Lennart Peck
- 99/1 Are Evaluations Useful? Cases from Swedish Development Cooperation**
Jerker Carlsson, Maria Eriksson-Baaz, Ann-Marie Fallén, Eva Lövgren
- 99/4 Managing the NGO partnership. An assessment of stakeholder responses to an evaluation of development assistance through Swedish NGOs**
Claes Lindahl, Elin Björkman, Petra Stark, Sundeep Waslekar, Kjell Öström
- 00/2 Sida Documents in a Poverty Perspective. A review of how poverty is addressed in Sida's country strategy papers, assessment memoranda and evaluations**
Lennart Peck, Charlotta Widmark
- 00/3 Evaluability and Democracy and Human Rights Projects. A logframe-related assessment**
Derek Poate, Roger Ridell, Nick Chapman, Tony Curran et al.
- 00/4 Poverty reduction, sustainability and learning. An evaluability assessment of seven area development projects**
Anders Rudqvist, Ian Christoplos, Anna Liljelund
- 01/01 The Management of Results Information at Sida. Proposals for agency routines and priorities in the information age**
Göran Schill
- 02/01 Aid, Incentives and Sustainability. An Institutional Analysis of Development Cooperation. Main Report**
Ellinor Ostrom, Krister Andersson, Clark Gibson, Sujai Shivakumar
- 03/01 Reflection on Experiences of Evaluating Gender Equality**
Ted Freeman, Britha Mikkelsen
- 04/02 Sida's Performance Analyses. Quality and Use**
Jane Backström, Carolina Malmerius, Rolf Sandahl
- 06/01 Sida's Management Response System: Final Report**
Anders Hanberger, Kjell Gisselberg
- 06/– Can Evaluations be Trusted? An Inquiry into the Quality of Sida's Evaluation Reports (Final Draft)**
Kim Forss, Stein-Erik Kruse, Agnes Mwaiselage, Anna Nilsson, Evert Vedung

UTVs utvärderingar

- 96/45 Capacity Building and Networking, A meta-evaluation of African regional research networks**
Jerker Carlsson, Lennart Wolgemuth
- 99/17 Dollars, Dialogue and Development. An evaluation of Swedish programme aid**
Howard White, Geske Dijkstra, Jan Kees van Donge, Anders Danielsson, Maria Nilsson
- 00/22 Fighting Poverty Strategically?**
Lesson from Swedish Tanzanian development cooperation, 1997–2000
Overseas Development Institute
- 01/07 Assumptions and Partnerships in the Making of a Country Strategy.**
An evaluation of the Swedish-Mozambican Experience
Marc Wuyts, Helena Dolny, Bridget O'Laughlin
- 02/01 Mainstreaming Gender Equality.**
Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries
Britha Mikkelsen, Ted Freeman, Bonnie Keller et al.
- 02/14 Area Development Projects, Poverty Reduction and the New Architecture of Aid.**
Volume I: Synthesis Report
John Farrington, Ian Christophos, Roger Blench, Karin Ralsgård, Stephen Gossage, Anders Rudqvist
- 02/33 Supporting Ownership:**
Swedish Development Cooperation Programmes with Kenya, Tanzania, and Uganda
David Andersson, Chris Cramer, Alemayehu Geda, Degol Hailu, Frank Muhereza, Matteo Rizzi, Eric Ronge, Howard Stein and John Weeks
- 02/36 Implementation of the 1999–2003 Country Strategy**
for Swedish Development Cooperation with Laos
Dan Vadjal, Tim Conway, Jan Rudengren, Marc Juville
- 02/37 Mind the Middle, Country Plans: The Mission Middle of Sida's Country Strategy Process**
Samuel Egerö, Göran Schill, Dan Vadjal
- 03/09 Contract-financed Technical Co-operation and Local Ownership: Synthesis Report**
João Guimarães, Raymond Apthorpe, Peter de Valk
- 04/38 Sida's Work with Culture and Media: Main Report**
Cecilia M. Ljungman, Helge Rønning, Tejeshwar Singh, Henrik Steen Peterson
- 05/21 Turning Policy into Practice: Sida's implementation of the Swedish hiv/aids strategy: Main report**
Ulrich Vogel, Anne Skjelmerud, Pol Jansegers, Kim Forss

Rapporter från Sidas internrevision

- 96/3 Mottagarrapportering som instrument för Sidas uppföljning och kontroll**
Mats Sundström
- 98/1 Sidas bedömningsarbete under beredningsprocessen**
Mats Sundström
- 00/1 Sidas uppföljning av projekt som kanaliseras via FN**
Ann-Charlotte Briging, Mats Sundström
- 00/2 Sidas uppföljning av bilaterala projekt**
Mats Sundström
- 03/03 Förutsättningarna för styrning inom Sida – en förstudie**
Arne Svensson, Wiveca Holmgren
- 03/04 Sidas hantering av insatser i korruptionsbenägna miljöer**
Mats Alentun
- 04/01 Stronger Evaluation Partnerships: The Way to Keep Practice Relevant**
Gus Edgren
- 04/04 Organisationskulturer på Sida**
Carin Eriksson, Barbro Forsberg, Wiveca Holmgren
- 04/06 Resultatstyrningen inom Sida**
Wiveca Holmgren, Arne Svensson
- 04/07 Fältvisionens konsekvenser för styrningen inom Sida**
Wiveca Holmgren, Arne Svensson

Övrigt

- Sida and UNDP, Measuring and Managing Results: Lessons for Development Cooperation**
Derek Poate
- UTV Working Paper 1999:3, The Evaluability of countries Strategies in Sida**
Julie Catterson, Bo Karlström, Claes Lindahl
- Sida Evaluation 96/45 Capacity building and Networking,
A meta-evaluation of African regional research networks**
Jerker Carlsson, Lennart Wohlgemuth
- Report on evaluation and audits of Sida 2005**
Katja Jassey, Lars Johansson, Lennart Peck



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
SE-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>