

Översyn av personal i utvecklingssamarbete



Innehållsförteckning

1. Inledning	3
2. Sammanfattning av rekommendationer avseende.....	4
2.1 ...Framtida Anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete med egeninsats	4
2.2 ...rekrytering	5
2.3 ...förberedelseutbildning och fortbildning.....	4
2.4 ...Tjänstgöring och återkomst till Sverige	5
2.5 ...Övrigt	5
3. Bakgrund	6
3.1 Trender	6
3.2 Projektets genomförande	7
4. Avgränsning	9
5. Resultat	11
5.1 Behov i syd	11
5.2 Röster om personal i utvecklingssamarbete	12
5.3 Rekrytering	19
5.4 Förberedelseutbildning och fortbildning.....	20
5.5 Tjänstgöring	22
5.6 Utvärdering/resultatmätning	24
6. Projektgruppens slutsatser om organisationernas önskingar och rekommendationer till Sida	25
7. Litteratur	26
8. Bilaga	27

Utgiven av Sida 2004

Avdelningen för samverkan med enskilda organisationer och humanitärt bistånd & Konflikthantering

Tryckt av Edita Sverige AB, 2004

Artikelnummer: SIDA4364sv

ISBN 91-586-2129-6

Denna publikation kan laddas hem/beställas från www.sida.se/publikationer

1. Inledning

Detta dokument är slutrapport för projektet Översyn av personal i utvecklingssamarbete. Syftet med översynen, som pågått inom Sida SEKA under 2003–2004, har varit att definiera målsättningen med personal i utvecklingssamarbete och dess mervärde, samt att inom ramen för detta ge förslag på hur Sida ska stödja organisationernas arbete med personal i utvecklingssamarbete. Projektgruppens uppdrag har varit att föreslå förändringar i styrdokument (Anvisningar och avtal) för EO-delposten samt att definiera vilka behov av kapacitetsutveckling som organisationerna och deras utresande personal då kommer att behöva. Diskussionerna har förts utifrån en bred utvecklingspolitisk plattform, med särskilt fokus på mervärdet med att sända ut svensk personal i olika biståndsrelaterad verksamhet.

Översynen har alltså försökt se vilka stödformer som är relevanta, för att kunna ringa in vilken typ av personal i utvecklingssamarbete som bidrar till att bygga kapacitet och bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Vår viktigaste slutsats från arbetet med översynen är att styrdokument för Sidabidrag bör förändras. Anvisningar och riktlinjer bör ge utrymme åt organisationerna att arbeta flexibelt med personal i ett utvecklingssamarbete där inhemska resurser och kompetenser tas tillvara och svensk personal sänds ut i uppdrag som är legitima och relevanta för alla inblandade.

2. Sammanfattning av rekommendationer avseende...

2.1 ...framtida anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete med egeninsats

- Alla insatser, oavsett vilket arbetsmetod som ska tillämpas, ska föregås av en fattigdomsanalys samt innehålla plan för uppföljning relaterat till utvecklingsmålet.
- Alla insatser skall föregås av behovsanalys och vara noga förankrade och motiverade. Svensk personal får inte ersätta lokal kapacitet.
- Avskaffa volontärschablonen, inför egeninsats på personal och låt de svenska organisationerna budgetera och ansöka för faktiska kostnader.
- Se på personal på samma sätt som andra resurser; både i ansökan och i utvärdering.
- Avskaffa volontärbegreppet.
- Skapa förutsättningar för svenska organisationer att ha lokal och regional representation, där även inhemsk personal synliggörs och blir en tydlig del av organisationens arbete.
- Öka flexibiliteten och utgå ifrån behov, särskilj därför inte volontärer från andra personalkategorier, och ej heller svensk personal från lokal.

2.2 ...rekrytering

- Den lokala partnern ska vara delaktig i behovsanalys, utformande av rekryteringskriterier samt delta i själva rekryterings- och urvalsprocessen.
- Säkerställ att relevant utbildning/kompetens vad gäller både språk och yrkesteknisk kompetens specifikt för uppdraget blir ett krav i rekryteringen.
- Hitta verkkningsfulla metoder att väga in personlig lämplighet vad gäller attityder, värderingar och förhållningssätt i rekryteringen.

2.3 ...förberedelseutbildning och fortbildning

- Förtydliga målskrivningar för förberedelseutbildning så att det framgår att det inte är en yrkesteknisk utbildning i första hand, utan snarare en socialiseringsprocess in i utvecklingssamarbetets metodik och förhållningssätt, som även utvecklar individens attityder och värderingar.

- Kartlägg lokala/regionala utbildningsaktörer som kan fungera som samverkanspartners vad gäller förberedelseutbildning och fortbildning.

2.4 ...Tjänstgöring och återkomst till Sverige

- Säkerställ öppenhet mellan parterna vad gäller arbetsbeskrivning i de fall personalen placeras i en organisation. Konflikter måste lösas mellan parterna, inte av den enskilde.
- Projekt- eller tjänstebeskrivningen ska vara tydlig vad gäller arbetsledning och detta ska vara känt för alla på arbetsplatsen. Tjänsten får inte underminera lokal organisation eller ledarskap.
- Skapa ett system för avstämning/utvärdering under tjänstgöringstidens gång. Avstämningen ska omfatta såväl yrkestekniska färdigheter som egenskaper rörande förhållningssätt och attityder. Den lokala arbetsledningen ska vara tydligt delaktig i avstämningen.

2.5 ...Övrigt

- Inkludera personal som en central arbetsmetod i Sida/SEKAs projekt för bättre resultatredovisning. Utveckla redskap för Sidas uppföljning av hur organisationerna kvalitetssäkrar utvecklingssamarbete där personal ingår.
- Initiera en studie om svenskarnas inställning till utvecklingsfrågor är avhängig svensk personal i fält. I samma studie bör praktikantverksamhet, utbytesprogram, stipendier etcetera också utvärderas. Fokus i studien bör vara om dessa arbetssätt bidrar till att öka intresset för internationella frågor samt fyller sitt syfte att bidra till att biståndsviljan upprätthålls och att Sveriges resursbas för internationella uppdrag förstärks.
- En konsekvensanalys bör göras, som tydliggör hur rekommendationerna i denna rapport påverkar de svenska organisationerna.

3. Bakgrund

3.1 Trender

Att sända ut svensk personal för tjänstgöring är en verksamhet med ursprung i de första svenska missionärerna till utvecklingsländer under 1800-talet. Sida hade först egna fredskårister sedan 1965 men har också, främst genom folkrörelseanslaget (EO-delposten), bidragit ekonomiskt till svenska enskilda organisationers personalsändande verksamhet från början av 70-talet. Det är tydligt att relationerna mellan svenska folkrörelser och organisationer i Syd har byggt på svensk närvaro i länderna och utsänd personal har varit en viktig förutsättning för ett gott samarbete. Den långa traditionen av personal på plats och uthålligheten från svenska organisationer i sin närvaro, där kyrkorna intagit en särställning, har utmärkt det svenska folkrörelsernas samarbete med utvecklingsländer.

Utvecklingen i Syd har dock drivit fram en förändring av verksamheten och utveckling av rollerna. I dag finns det en mångfald av tjänstgöringstyper och uppdrag för svensk personal i fält. Den kartläggning som Sida beställt som en del av denna översyn visar både på omfattningen av personal i fält men också på mångfalden av personal-kategorier.¹

Under 2002 var 497 personer utsända av svenska enskilda organisationer, helt eller delvis med finansiering från Sida. Av dessa var 64% (cirka 318 volontärer)² finansierade med volontärschablon och resterande 36% med andra anslag. Inberäknat löner samt övriga personalkostnader uppgick de otala direkta kostnaderna för utsända till cirka 150 miljoner kronor 2002 varav Sida finansierade 72%. För volontärerna stod Sida för 89% av finansieringen medan siffran för övriga var 56%.³

Den syntesrapport som gjorts inom ramen för projektet, pekar på att trenden gått mot en ökad professionalisering och specialisering av den utsända personalen. Fokus har förskjutits från att arbeta direkt i organisationen till att snarare arbeta med dess kapacitetsutveckling. Urvalet i rekryteringen har därmed blivit mindre – ibland har den svenska organisationen tvingats välja mellan en medlem från den egna rörelsen som delar organisationens värderingar och en professionell person som saknar organisationsbakgrund. Den svenska personalens kompetens, liksom resultat av arbetet har ifrågasatts. Samma rapport pekar på att behovet

¹ Peck/Forsberg

² Att jämföras med 1997 års volontäröversyn då antalet var 519.

³ Peck/Forsberg sidan 6 samt 21–22

och efterfrågan av svensk/utländsk personal som regel är väldigt litet. I många fall är det inte den svenska personalens kvalifikationer som efterfrågas, utan man ser snarare möjligheten att få fri arbetskraft eller internationella kontakter och finansieringsmöjligheter.⁴ Samma resultat finns även i rapporterna från CORAT och FUNDAUNGO.⁵

Lokal kompetens synliggörs alltmer och krav från Syd ställs på att lokala resurser skall tas tillvara i större utsträckning. Man efterlyser i dag ett jämlikt samarbete där Syd äger sin egen utvecklingsprocess på ett tydligare sätt och där det finns en större öppenhet för flexibla lösningar. Vi ser i dag en mängd initiativ där några svenska organisationer börjat arbeta mer lyhört för lokala behov och hittar nya arbetssätt. Utvecklingen har drivit fram en mångfald av personalkategorier i fält och det kan konstateras att det tagits nya och relevanta initiativ. Exempel på detta är till exempel resurspersoner med erfarenhet av arbete med organisationsutveckling, folkbildning, processledare, nätverksarbetare, fredsobservatörer samt tematiskt kunniga resurspersoner och handläggare inom jämställdhet, handikappfrågor med mera.

3.2 Projektets genomförande

Projektet Översyn av personal i utvecklingssamarbete startade under tidig vår 2003 och har slutförts under oktober 2004.⁶ Alex Muigai, Sida SEKA-Härnösand har varit projektledare, och projektgruppen har vidare utgjorts av Ewa Wärmegård från Sida SEKA-Härnösand, Lena Ingelstam och Hanna Lambert från Sida SEKA-EO. SEKA:s avdelningsledning har utgjort styrgrupp. Genom hela arbetet med översynen har ett konsultativt arbetssätt tillämpats och flera olika former för diskussioner och möten har tillämpats. Arbetsgruppen har till exempel samarbetat med en referensgrupp som utgjorts av sex representanter från ramorganisationerna samt en person från föreningen UV (U-lands-volontärer). Dessa har varit Gunilla Melsted Diakonia, Carl-Johan Smedeby Forum Syd, Margareta Lilja UBV, Carina Andersson Kooperation Utan Gränser, Per Lilja PMU InterLife, Irja Sandberg (2003) respektive Gunilla Fargus (2004) Röda Korset samt Mia Warging Föreningen UV.

Referensgruppen, som har fungerat som ett konsultativt bollplank, har träffats till sju möten under projektets gång. Den huvudsakliga uppgiften har varit att diskutera personalsamarbete och erfarenhetsutbyte kring olika studier men också att tillsammans planera och genomföra rådslag kring personal i utvecklingssamarbete i Härnösand. Referensgruppen som konstituerades efter Rådslag I har haft i uppgift att representera organisationsvärlden i stort och inte främst företräda sina respektive organisationer. Gruppen har bestått av personer från såväl volontärsändande organisationer som organisationer som arbetar med personal i andra former.

Olika aktiviteter har genomförts under arbetets gång. Detta för att involvera såväl svenska organisationer som Sidaanställda och andra sakkunniga på området. Fyra rådslag har hållits på Sida Civil Society Center i Härnösand dit svenska personalsändande organisationer och

⁴ Jarskog sidan 8

⁵ FUNDAUNGO sidan 15

⁶ Se bilaga för ToR

partners till dem bjödits in. Under våren 2004 genomfördes också tre rådslag med svenska enskilda organisationers partners i Syd. Syftet med dessa var att fånga upp synpunkter hos organisationer i Syd som samverkar med svenska organisationer. Två seminarier för olika språkgrupper i Afrika hölls i april med stöd av CORAT-Africa (Christian Organisations Research and Advisory Trust of Africa). I det engelskspråkiga deltog 18 deltagare från 16 olika organisationer och det fransk/portugisiska deltog 12 deltagare från 11 olika organisationer. FUNDAUNGO (Fundación dr. Guillermo Manuel Ungo) anlätades för att genomföra ett motsvarande seminarium i Latinamerika i april. Där deltog 16 personer från sammanlagt 8 latinamerikanska länder. De svenska organisationerna gav förslag på deltagare från sina respektive samarbetsorganisationer. Utifrån organisationernas nomineringar genomförde sedan konsulterna urvalet av seminariedeltagare. Bland annat sände de ut en enkät för att få en bild av erfarenheter kring svensk personal och få underlag att välja ut deltagare med relevant erfarenhet. Seminarierna genomfördes sedan utan svensk närvaro. Anledningen till detta var att dialogen skulle kunna föras öppet, utan att påverkas av den ojämlikhet i den ekonomiska maktstrukturen som finns mellan parterna. Processen överlämnades helt till konsulterna som sedan återredovisade resultaten från seminarierna i samband med Rådslag III i Härnösand maj 2004. Seminarierna har dokumenterats i rapporter som samtliga översatts till engelska. Ett fjärde och avslutande rådslag genomfördes i Härnösand i september 2004 med främsta syfte att diskutera utkastet till denna rapport och få synpunkter på innehållet. Efter Rådslag IV omarbetades rapporten delvis och projektgruppen sammanställde denna slutrapport som överlämnades till beställaren Eva Asplund i oktober 2004. Rapporten distribuerades efter översättning till såväl organisationerna i Sverige som till konsulter och deltagare i partnerseminarierna.

Under projektets gång har ett antal arbetsdokument till stöd för arbetet producerats:

- Kartläggning av Sidafinansierade personalinsatser via enskilda organisationer (Peck/Forsberg)
- Desk study of evaluations regarding personnel in development cooperation (Jarskog)
- Tankar om framtiden, svenska enskilda organisationers olika visioner om personal i utvecklingssamarbete (18 svenska organisationer bidrog)

Samtliga rapporter och protokoll inom ramen för projektet (undantaget Tankar om framtiden) finns tillgängliga på Sidas hemsida som referensmaterial till denna översyn.

4. Avgränsning

I denna rapport analyseras inte de delar av personal i utvecklingssamarbete som handlar om att återföra resurser till Sverige. Det vill säga informationsarbete, opinionsbildning etcetera. Trots att många menar att det är omöjligt att skilja detta åt har projektgruppen valt att skilja på vad som syftar till utveckling i syd och vad som syftar till att återföra resurser och engagemang till Sverige. Även om resursbasfrågan och att främja svenskars intresse för internationella frågor är legitim anser projektgruppen dock att Sida genom att på senare år ha initierat en mängd mekanismer och finanseringsinstrument just för att uppfylla syftet att återföra resurser till Sverige och bidra till svenskars intresse för internationella frågor⁷. Om det trots dessa initiativ finns behov som inte täcks av existerande stödformer, inom ramen för samarbete med det civila samhället, finns det anledning att överväga etablering av ytterligare program för detta syfte.

Projektgruppen är medveten om att återföring av resurser till Sverige ofta är en viktig effekt av personalbistånd. Men eftersom utvecklingsmålet genom PGU är överordnat alla andra mål måste återföringen av resurser till Sverige ses som viktig, men ändå bieffekt av legitimt och relevant utvecklingssamarbete. I utvecklingssamarbetet kan inte Sveriges behov av resurser tjäna som eget argument för att motivera att svensk personal sänds ut. Rapporten har därför avgränsats till att omfatta personal som bidrar med mervärde och utveckling i Syd och personalsamarbete bör ses som en metod bland andra inom utvecklingssamarbetet.

Från en del svenska organisationer har framförts att svensk fältnärvaro är viktig för bland annat återkoppling till huvudkontoret, kompetensutveckling och informationsspridning i Sverige, för opinions- och påverkansarbete.⁸

Projektgruppen delar de svenska organisationernas uppfattning att utvecklingssamarbete kräver närvaro i länderna. Det är viktigt att det finns relevanta metoder för att samarbete och närvaro på plats genom svensk representation. Rapporten avser alltså inte ifrågasätta om svensk personal ska arbeta i samarbetsländerna utan frågan är hur det ska ske. Den syftar till att stimulera diskussioner om tillvägagångssättet och metoder. Till exempel måste partners bidrag i processerna synliggöras och tas

⁷ Bland annat praktikantprogram, olika utbytesprogram, Globala Skolan, JPO-program med mera.

⁸ Afrikagrupperna, Rädda Barnen med flera Tankar om framtiden

med på ett tydligare sätt. Ledord för ett samarbete baserat på partnerskap måste vara ömsesidighet, som bygger på gemensam behovsanalys och definition av uppdraget.

Naturligtvis är det viktigt att minnas att ”Syd” inte är något entydigt begrepp – det finns en stor mångfald.⁹ Projektgruppen har dock i rapporten valt att använda detta begrepp för de svenska organisationernas samarbetspartners.

I uppdraget ingick att granska alla former av personalinsatser som via svenska enskilda organisationer finansieras med Sidamedel, inte begränsat till volontärbidraget. Därför har arbetet varit brett, och alla aktiviteter processen igenom har varit noga med att bjuda in organisationer med olika slags personalsändande verksamhet. Trots detta domineras den här rapporten av erfarenheter från volontärverksamheten. Främsta anledningen är troligen att det är just volontärverksamheten och bidragsformerna för densamma som varit mest omdiskuterad och utvärderad såväl före som under den här översynen.

I arbetet med översynen har det också konstaterats att tidigare studier och utredningar kring personal i utvecklingssamarbete i huvudsak har utgått från de svenska organisationernas perspektiv, där Syd inte kommit till tals i särskilt hög utsträckning. Vid Rådslag I och II i Härnösand uttryckte de svenska organisationerna en önskan att översynsarbetet även skulle ska ta in Syds röster på ett tydligare sätt än i tidigare gjorts. De aktiviteter och studier som gjorts inom ramen för projektet har därför haft ett tydligt fokus på Syd, och rösterna från Syd har fått stort utrymme i den här rapporten. Synpunkterna från Syd har i hög grad varit samstämmiga. I alla dokument¹⁰ där röster från Syd kommer till uttryck framförs tydlig kritik mot hur samarbetet fungerar i dag. Kritiken vänds sedan i konstruktiva synpunkter och konkreta förslag till förbättring och utveckling.

Alla åsikter som kommit fram under arbetets gång kommer inte till tals i denna rapport. Projektgruppen har förbehållit sig rätten att gallra ut det som anses vara nytt och framåtblickande.

Det är till exempel hög tid att uppvärdera Syds bidrag i processerna och ta till oss de synpunkter som kommit fram på hur utvecklingssamarbete ska bedrivas. Av ovan nämnda anledningar ska därför den här rapporten inte repetera den kritik som framkommit i tidigare utredningar. I stället är avsikten att blicka framåt och ge konkreta förslag med syfte att finna mekanismer som leder till ett bättre samarbete mellan Syd och Nord. Projektgruppen vill slutligen poängtera att denna rapport vill återge viktiga diskussioner från arbetet med översynen. Rapporten bygger på de iakttagelser och studier som gjorts, och de slutsatser som dragits är projektgruppens egna.

⁹ Rådslag III, sidan 2.

¹⁰ Rapport från Corat, rapport från Fundaungo, Per Lilja Den framtida missionären, Rapport från UNDP Ownership, Leadership and Transformation.

5. Resultat

5.1 Behov i syd

5.1.1 Utvecklingsmålet¹¹

Under projekttiden har frågan om ett tydligare fokus på fattigdom aktualiserats, framför allt genom Sveriges nya politik för global utveckling – PGU. När projektet startade utgick vi i hög grad från de dokument som föregick PGU, nämligen utredning Globkom och policydokumentet Perspectives on Poverty. Även om målet om att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor inte direkt ingick i projektuppdraget när det formulerades, har vi velat relatera till det. Framför allt när det gäller utvärdering av insatsernas påverkan på fattigdom.

I den syntesstudie som gjorts inom ramen för projektet framgår att syftet med att använda personal som en resurs i utvecklingssamarbetet är att sammanföra människor från olika kulturer för att på så sätt skapa nätverk, ge möjligheter till erfarenhetsutbyte, partnerskap och ett globalt civilt samhälle. Ett problem med att använda personal som resurs är att det har haft en ganska ringa effekt på såväl fattigdom som jämlikhet och miljö.¹²

5.1.2 Projektgruppens slutsatser om utvecklingsmålet

Att det finns en koppling mellan personalsamarbete och fattigdomsbekämpning avspeglas endast svagt i de studier som ingått i denna översyn. Tillgängliga rapporter pekar på ingen eller liten effekt på fattigdomsbekämpning. Eftersom utvecklingsmålet ska vara centralt och utvecklingssamarbetet ha ett förstärkt fattigdomsfokus måste personalsamarbetets ringa effekt på fattigdom uppfattas som problematisk. Dock är det viktigt att nämna att den svaga kopplingen till fattigdomsminskning inte gäller enbart eller specifikt personal i utvecklingssamarbete. Fattigdomsorienteringen behöver stärkas inom enskilda organisationers arbete såväl när det gäller personalsamarbete som andra metoder för utveckling.

För utvecklingssamarbetet finns numera ett nytt mål och delmålen har ersatts av åtta huvuddrag och två perspektiv¹³ vilket kommer att få konsekvenser på SEKAs anvisningar för EO-samarbetet. Framtida anvisningar

¹¹ "Utvecklingsmålet" kan enligt Sidas Policy och Metodavdelning användas i stället för att skriva ut; att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

¹² Jarskog, sidan 5

¹³ Politik för global utveckling 2003

bör till exempel innehålla krav på att alla insatser analyseras i relation till målet, att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

Rekommendation:

- Alla insatser, oavsett vilket arbetsmetod som ska tillämpas, ska föregås av en fattigdomsanalys samt innehålla plan för uppföljning relaterat till utvecklingsmålet.¹⁴

5.2 Röster om personal i utvecklingssamarbete

5.2.1 Om mervärde av svensk personal?

I rapporten från seminarierna i Afrika¹⁵, konstateras inledningsvis att verkligheten och därmed behoven har förändrats och att personal som resurs i utvecklingssamarbetet måste anpassas till denna nya verklighet. Eftersom det övergripande målet ska vara fattigdomsminskning och kapacitetsutveckling är kanske vissa metoder inte längre relevanta.¹⁶

I rapporterna från seminarier i Syd lyfts som främsta värdet av svensk personal att personen utgör en kontakt och länk till den svenska organisationens resurser, såväl ekonomiska som tekniska. Närvaron garanterar också fortsatt finansiering av verksamheten.¹⁷ Samtliga seminariedeltagare i Latinamerika ansåg att kontakten med den svenska organisationen var det viktigaste bidraget från personal (16 pers). Den näst viktigaste bidraget till organisationerna (6 pers) är att personalen bidragit med metoder och tillvägagångssätt för arbetet vilket har vidgat perspektiven för organisationerna. Här ser man särskilt att representanter för enskilda organisationer (inte volontärer) har bidragit med viktiga perspektiv på jämställdhet, mål- och resultatnriktade planeringsprocesser med mera. En del personer har varit uppskattade på grund av att de arbetat med att sammanföra organisationer med varandra och på så sätt stimulera samarbete i länderna. Volontärer och experter har vidare bidragit med värdefulla kunskaper kring olika slags arbetsmetoder.¹⁸

Liknande argument återkommer i Den framtida missionären där flera samarbetspartners uttrycker att missionärer behövs för att på olika sätt stödja och utveckla samarbetspartners verksamhet.¹⁹

Även argumentet om tillgång till resurser återkommer här. Flera intervjuade menar att missionärer behövs för att samarbetskyrkan skall kunna få tillgång till olika former av resurser för sin verksamhet och inte främst för sin förmåga att bidra till samarbetsorganisationernas utveckling.

Seminarier i Afrika pekar i sina slutsatser på att det fortfarande finns möjlighet för svenska NGO:s att skicka personal till organisationer i Syd som ett led i arbetet för minskad fattigdom. För att personal ska utgöra ett mervärde, är det dock nödvändigt att lyssna till rösterna från Syd. En översyn av detta är inte bara nödvändig utan avgörande.²⁰ I den historik som presenteras i rapporten från CORAT poängteras den svaga

¹⁴ Denna rekommendation är av generell karaktär, inte specifik för personalbistånd, men förtjänar att lyftas i detta sammanhang.

¹⁵ Corat 2004

¹⁶ Corat sidan 3

¹⁷ Corat sidan 4

¹⁸ FUNDAUNGO, Rapport El Salvador sidan 15–16

¹⁹ Lilja, SPM 2004

²⁰ Corat sidan 6

påverkan biståndet historiskt sett haft på kapacitetsbyggande, hjälp-till-självhjälp och arbete med fattigdomsminskning. De senaste två årtiondena har dock en förändring skett i riktning mot ökat fokus på rådgivning och facilitation. Detta är dock inte entydigt – många utländska organisationer håller fortfarande på att experimentera med olika modeller. I de rapporter som gjorts framkommer inget om vad personal gör, eller kan göra, för att minska fattigdom. Däremot poängteras att svensk personal som fungerat bra bidragit med effektivitet, ärlighet, hängivenhet till arbetet, och haft förmåga att anpassa sig till förändringar i organisationen.²¹ I den UNDP-rapport som använts som bakgrundsmaterial i översynen framhålls att givardominansen mest förekommit i fattiga samhällen med låg administrativ och finansiell kapacitet. I vissa fall har relationerna utvecklats till att bli mycket paternalistiska.²²

De svenska organisationerna uttrycker i Tankar om framtiden olika områden där man ser att svensk personal kan bidra. Det handlar om påverkansarbete, organisationsutveckling och folkbildningsarbete.²³ En fördel man ser är att personal kan ha flera funktioner samtidigt. Det kan handla om att arbeta med nätverk, påverkan mot svenska myndigheter och EU parallellt med organisationsutveckling etcetera. Svensk personal kan också spela en betydelsefull roll i länder i konflikt, bland annat som fredsobservatörer eller medlare. Det sistnämnda är uppgifter som lokal personal sällan kan utöva.²⁴

5.2.2 Projektgruppens slutsatser om mervärde

Områden där just svensk personal kan bidra med mervärde har blivit färre. Syd ser inte längre den yrkestekniska kompetensen som viktigast. I de allra flesta fall finns inhemsk personal med motsvarande kompetens, men den lokala organisationen har inte råd att anställa någon. I dag uppskattas svensk personal bland annat för att den ger en kanal till resurser från den svenska organisationen. Det som avses är framför allt ekonomiska resurser och materiell utrustning som bilar, kontorsutrustning etcetera. Organisationerna i Syd betonar också att personal bidrar med viktiga perspektiv utifrån även om den delen är svagare. Sådana områden kan vara utveckling av organisationens verksamhet, metoder i folkbildning, nätverkare, perspektiv på jämställdhet och demokratiska arbetsmetoder etcetera. Svenska organisationer poängterar i högre utsträckning än organisationerna från Syd att man bidrar till organisationernas utveckling och att återföra resurser till Nord. Eftersom uppfattningen om främsta mervärdet med personal skiljer sig mellan Nord och Syd blir det allt viktigare att parterna verkligen definierar inom vilka områden och uppgifter som svensk personal bidrar och att det finns en samsyn om behovet av just en svensk person. Projektgruppens slutsatser är att mervärde skapas först om båda parter upplever uppdraget som legitimt samt att behoven har definierats gemensamt. Förutsättningen för mervärde är vidare att den kompetens som tillförs saknas lokalt. Det krävs att personalinsatsen tillför ny kunskap, nya metoder och förhållningssätt som resulterar i att kapacitet utvecklas.

²¹ Corat sidan 14

²² UNDP Ownership, Leadership and Transformation sidan 61

²³ Bland annat Forum Syd, Tankar om framtiden

²⁴ Kristna fredsörelsen Tankar om framtiden

Oavsett om svensk eller inhemsk person väljs bör personalinsatsen nog motiveras som en del av det projekt/program som den svenska organisationen bedriver.

5.2.3 Tankar om partnerskap

Äkta partnerskap är en relation som går längre än finansiellt stöd.

Den skapar utrymme för parterna att vara sig själva i relationen, att lära av den och att bidra till att det utvecklas. Nyckelingredienser för ett effektivt partnerskap är ömsesidig tillit och respekt.²⁵

I slutsatserna från seminariet i Afrika, uppmanas svenskarna att omdefiniera begreppet partnerskap, eftersom det tolkas olika av olika aktörer. Så länge "plånbokens makt" råder, så kommer partnern i Nord att vara överlägsen.²⁶ Ungefär samma tanke framkommer i UNDP-rapporten²⁷. Den tar upp förhållningssätt och ojämlikhet i maktförhållandet mellan parter som ett hinder. Rapporten pekar på att detta måste bemötas, trots att det är svårt att hantera.

Även syntesrapporten pekar på detta; att ett aktivt partnerskap, baserat på delat ansvar, dialog, respekt, delat beslutsfattande/värderingar är en förutsättning för personalbistånd. I realiteten är det dock svårt att få till stånd ett jämlikt partnerskap. För att nå framgång rekommenderas att den svenska organisationen ska ha lokal representation, att organisationerna har uttalat en delad värdegrund och det måste finnas ett reellt lokalt behov av svensk personal.²⁸

Ett äkta partnerskap förutsätter att prioriteringar och förväntningar delas lika. Allt för att undvika ömsesidig misstänksamhet som karaktäriserat en rad tidigare relationer. Partners i Syd bör därför uppmuntras att föra sin egen talan i de beslut som påverkar deras egna förhållanden, till exempel vad gäller ekonomi och administration. Dessa delar av verksamheten bör handhas av lokal personal.²⁹

5.2.4 Projektgruppens slutsatser om partnerskap

Äkta dialog och en kultur av transparens är nödvändig men existerar inte i dag.³⁰

Från att ha varit mottagare utan större insyn och delaktighet ställer nu lokala organisationer krav på reellt samarbete där den egna kompetensen tas tillvara och där svensken ska komplettera lokal kompetens i stället för att ersätta den och därmed underminera hållbar kapacitetsutveckling hos den lokala organisationen. Grundläggande för partnerskapet är respekten för lokal kompetens och förmåga att lära av, och respektera varandras olikheter.

Vid genomläsning av olika dokument kring personal i utvecklingssamarbete och i samtal i samband med rådslagen kan projektgruppen konstatera att ordet partnerskap används flitigt. Dock är det endast ett fåtal organisationer som också formulerar vad partnerskapet innebär.

Varje relation är ju unik men väldigt liten vikt verkar läggas vid att i samarbete med partnern diskutera vad just deras partnerskap innebär.

²⁵ Corat sidan 21

²⁶ Corat sidan 5

²⁷ UNDP Ownership, Leadership and Transformation kap 1.4

²⁸ Jarskog sidan 5

²⁹ Corat sidan 20

³⁰ UNDP Ownership, Leadership and Transformation

En utgångspunkt för varje samarbete borde vara att parterna formaliserar sin överenskommelse och nedtecknar vad partnerskapet är och också inte är. Det är ett tidsödande arbete att inleda, följa upp och hålla levande, eftersom det löpande samarbetet måste innehålla analys av hur relationen fungerar och vad som behöver förändras. Ett reellt partnerskap medför till exempel enligt vår uppfattning att den svenska organisationen inte dikterar villkoren för samarbetet utan kan kliva ur gamla roller och arbetssätt och vara öppen för nya slags samarbeten som båda parter upplever som meningsfulla.

Rekommendation:

- Alla insatser skall föregås av behovsanalys och vara noga förankrade och motiverade. Svensk personal får inte ersätta lokal kapacitet.

5.2.5 Behövs svensk personal?

Det finns en lokal efterfrågan på svensk personal, för att fylla kapacitetsluckor men också för att försäkra sig om en bra relation med den svenska organisationen. Allt färre svenskar behövs dock på grund av ökad lokal kompetens. Detta beroende till den svenska organisationen kan dock bli osund eftersom man litar till svensk kompetens och resurser i stället för att utveckla eller söka egen.³¹

Svensk personal behövs i länder där specifik kompetens saknas, där man inte har råd att anställa lokal personal med samma kapacitet eller där människor dör till följd av sjukdomar som hiv/aids.³²

Samarbetsorganisationen är den som ska avgöra/identifiera vilken form av samarbete som är mest relevant. Det ska finnas ett urval och också utrymme att diskutera om det är finansiering, kapacitetsutveckling, utbyten med andra aktörer, expertrådgivare etcetera, som behövs. Det finns exempel på att en organisation får en person erbjuden som man kan välja att ta emot eller ej.³³ Organisationerna i Syd önskar ett samarbete där de involveras och respekteras. Man efterlyser processer som garanterar att samarbetsorganisationernas förslag och åsikter värderas och hanteras på ett jämlikt sätt.³⁴

5.2.6 Ekonomiska incitament för svensk personal

Problemet är bland annat låga incitament och att incitamentens struktur gynnar användning av utländsk personal även när inhemsk personal finns tillgänglig.³⁵

De svenska organisationerna önskar en öppenhet från Sida för mer flexibla lösningar. Eftersom Sidabidragen för volontärer är befriade från egeninsats är det i dag billigare för organisationerna att sända ut en volontär än att anställa en lokal person.³⁶ Som bidragssystemet är utformat i dag finns ekonomiska incitament att använda svensk personal (ffa volontärer) i stället för lokal. Bland annat Afrikagrupperna önskar i Tankar om framtiden att Sida förbättrar de svenska organisationernas

³¹ Svenska Baptistsamfundet Tankar om framtiden

³² Forum Syd. Tankar om framtiden

³³ Röst från seminariet i El Salvador, Rapport Carlos Rodriguez, El Salvador 2004 sidan 21

³⁴ Carlos Rodriguez, Rapport El Salvador 2004 sidan 23

³⁵ UNDP 2004 Ownership, leadership and transformation sidan 125

³⁶ Volontärschablon kräver inte egeninsatsidan Projekt kräver egeninsats om minst 20%.

möjligheter att anställa lokal personal i stället för att, på grund av penga- och resursbrist, skicka en svensk volontär.

5.2.7 Projektgruppens slutsatser om ekonomiska incitament för svensk personal

Det är tydligt att volontärschablonen utan krav på egeninsats gynnar svensk personal framför lokala alternativ och användande av lokal kapacitet. Den är också en bidragande orsak till att svenskar fortsätter att sändas ut trots att lokal kompetens finns i landet. Detta verifierades bland annat vid intervjuer av lokala organisationer under tjänsteresa till Nicaragua³⁷. Ingen intervjuad organisation uppgav att svenskarnas tekniska kompetens var unik, utan samtliga organisationer uppgav att motsvarande kompetens finns i landet. Många uppfattade svenskarna som gratis arbetskraft i första hand. Samma synpunkter framfördes vid seminariet i Afrika.

Projektgruppen har också noterat att en del av de svenska organisationerna har egna ekonomiska incitament att upprätthålla en hög volym volontärer per år. Eftersom administration i dag utgår med procent av Sidabidraget ökar administrationsbidraget med volymen på bidraget. Antalet volontärer bibehålls därför ibland, inte föranlett av stor efterfrågan från Syd, utan på grund av den svenska organisationens önskan att upprätthålla sin personalstab på kansliet i Sverige. Man bör förhindra intressekonflikter där en organisation för sin egen ekonomiska överlevnads skull frestas att instrumentellt hålla en viss volym av utsänd personal.

Personalsamarbete bör jämföras med övriga arbetsmetoder inom utvecklingssamarbetet. Det framkommer inga övertygande argument för att Sida fortsatt ska ha olika finansieringsvillkor för olika arbetsmetoder. Det som Sida i dag gör genom att subventionera en arbetsmetod (volontärer) och egeninsatsbelägga en annan (projekt) skapar en osund snedvridning av användandet av bidraget. I framtiden bör i stället de ekonomiska förutsättningarna vara desamma oavsett vilket arbetssätt man väljer. Volontärschablon och begreppet volontär är därmed inte längre relevant och bör tas bort. Det ska också finnas öppenhet hos såväl Sida som organisationerna för flexibla lösningar där gemensamt identifierade behov och ömsesidighet är de centrala begreppen för utformandet av insatserna. Därmed kan andra former av personalsamarbete som leder till en bättre måluppfyllelse vidareutvecklas, som till exempel utbyten och flexibla samarbeten Nord-Syd och Syd-Syd samt praktik i Nord för människor från Syd.

Rekommendationer:

- Avskaffa volontärschablonen, inför egeninsats på personal och låt de svenska organisationerna budgetera och ansöka för faktiska kostnader.
- Se på personal på samma sätt som andra resurser; både i ansökan och i utvärdering.
- Avskaffa volontärbegreppet.

³⁷ Ingelstam Lambert Reserapport Centralamerika 2004,

5.2.8 Lokal kapacitet och behov

Vi har mycket folk med kapacitet. Om missionären gör jobbet tar vi bort arbete från personer i vårt land.³⁸

Förr i tiden saknades ofta kompetens och yrkeskunnande i Syd. Denna situation har förändrats och många välutbildade människor är i dag arbetslösa. Ett av de största problemen i utvecklingsländer är arbetslöshet bland välutbildade, som resulterar i s k ”Brain Drain”. En rekommendation från seminariet i Afrika är att man, innan man skickar utländsk personal, har gjort en noggrann inventering av vilken kompetens som finns såväl i den lokala organisationen som nationellt i det aktuella landet. Man uppmanar svenskarna att kontinuerligt utvärdera relevansen av utländsk personal.³⁹ Innan en utländsk person sänds ut, ska alltså kompetensen:

- a) behövas i den lokala organisationen
- b) saknas i den lokala organisationen
- c) saknas nationellt ⁴⁰

Även i Liljas rapport framkommer argument mot att sända ut svenskar om det finns lokal kompetens. Här framhåller de svenskar som intervjuats att ett kriterium för att sända personal skall vara att det inte finns relevant inhemsk personal som kan utföra samma arbete som missionärer. Denna uppfattning delas av ledarna i Syd som anser att svenskar inte ska användas om det finns relevant inhemsk personal.⁴¹

När man efter en organisationsbedömning identifierat kapacitetsbrister, och man kommit fram till att utländsk personal är den bästa metoden för att avhjälpa dessa, ska orsaker och syfte med placeringen vara kända och tydliga för båda parter.⁴² Seminariet i Afrika rekommenderar att

- båda parter genomför gemensamma utvärderingar för att identifiera kapacitetsbrister
- båda parter utvecklar personalen i enlighet med organisationens behov och personalens förutsättningar.⁴³

Lilja pekar i sin rapport på tillfällen när det ändå kan vara relevant att svensk personal arbetar operativt (gap-filling). Att det i undantagsfall och under begränsade perioder kan vara motiverat med operativt arbetande missionärer som sänds från Sverige. Detta gäller bland annat efter att ett land drabbats av en krissituation där en betydande andel av den inhemska personalen av olika anledningar dött eller lämnat landet. Stödet bör vara tydligt tidsbegränsat och en del av ett större program som bland annat innehåller träning och utbildning av inhemsk personal.⁴⁴

³⁸ Lilja 2004 Den framtida missionären, Röst från Latinamerika Rapport sidan 42

³⁹ Corat sidan 5

⁴⁰ Corat sidan 22

⁴¹ Lilja sidan 63

⁴² Corat sidan 6

⁴³ Corat sidan 22

⁴⁴ Lilja sidan 43

5.2.9 Projektgruppens slutsatser om lokal kapacitet och behov

Att inte ersätta eller underminera lokal kapacitet är särskilt viktigt för arbete i en lokal organisation. Därför har det alltmer kommit att handla om bidrag till organisationsutveckling som ett stöd och resurs snarare än yrkeskompetens inom specifika områden. Kompetensen vad gäller handledning och stöd i organisationsutveckling måste dock betraktas som svag. Detta gäller såväl i arbetet tillsammans med partnerorganisationen som i den egna organisationen i Sverige.

Om det uppstår specifika situationer där det verkligen saknas yrkes-teknisk kompetens i landet, på grund av till exempel aidskatastrofen i Afrika, kan det finnas argument för att sända operativt arbetande personal. I den specifika situationen måste det dock alltid finnas hållbara argument för insatsen samt att den kännetecknas av kvalitet och är legitim för bägge parter.

En slutsats måste vara att partners i Syd i ännu högre grad definierar behoven av svensk/utländsk personal, och att situationer där de får en svensk person sig tilldelad utan att reellt behov finns, inte får uppstå.

Projektgruppen anser att det finns ett behov av att synliggöra och uppmuntra svenska organisationers närvaro i fält. Närvaron kan gestaltas på många olika vis och uttryckas i olika former beroende på verksamhetens prioriteringar. Ibland kan det handla om att organisationen behöver fältkontor men även arbete i en organisation och/eller med flera organisationer. Syftet är att föra dialog och komma närmare problemen för att bättre kunna möta och analysera den komplexa verkligheten.

Prioriteringarna för verksamheten ska styra val av arbetsätt i fält.

Den svenska organisationens representanter kan föra dialog med samarbetsorganisationen och tillsammans finna relevanta lösningar och arbetsmetoder. Representanten kan vara antingen svensk eller lokalt anställd och verksamhetsfältet alltifrån ett lokalt perspektiv till deltagande i regionala processer och nätverk. Rollen för svenska organisationers representanter handlar därför alltmer om att underlätta processer och skapa platser och kontaktytor för dialog.

Det finns många fördelar med att lyfta fram lokal personal och synliggöra deras insatser. Eftersom svenskarna har tidsbegränsade anställningar, kan lokalanställda i högre utsträckning stå för kontinuitet. De kan också på ett bättre sätt analysera kontext och lokala förutsättningar samt bidra med andra perspektiv på verksamheten. Svenskarna har å andra sidan ofta lättare att representera en svensk folkrörelse och dess värderingar samt återföra diskussioner och erfarenheter till den svenska organisationen.

Rekommendationer:

- Skapa förutsättningar för svenska organisationer att ha lokal och regional representation, där även inhemsk personal synliggörs och blir en tydlig del av organisationens arbete.
- Öka flexibiliteten och utgå ifrån behov, särskilj därför inte volontärer från andra personalkategorier, och ej heller svensk personal från lokal.

5.3 Rekrytering

5.3.1 Vem rekryterar?

Med några undantag är det i dag de svenska organisationerna som rekryterar och väljer ut den svenska personalen. Deltagarna på sydseminarierna uttrycker en önskan om att vara delaktiga i rekrytering av svensk personal.

Man rekommenderar att, så snart behovet av en utländsk personal identifierats, processen delas mellan parterna så att man är säker på att man rekryterar rätt person för jobbet.⁴⁵ En uppmaning till Sida gäller att i Anvisningarna säkerställa att endast kvalificerad personal rekryteras.⁴⁶ Personen i fråga måste passa in på de kriterier som fastställts för tjänsten i fråga.⁴⁷

5.3.2 Urval

De utsändas ålder var 2002 i genomsnitt 45,5 år och kvinnorna något äldre än männen.⁴⁸ Könsfördelningen bland dem som sänds ut är även den ojämn, där särskilt UBV och Afrikagrupperna utmärker sig med 70% (Afrikagrupperna) respektive 73% (UBV) kvinnor utsända 2002.

Många utsända har flera års arbetslivserfarenhet från utvecklingsländer och har även hög utbildningsnivå. 78% av de utsända har akademisk examen.⁴⁹

Syntesrapporten pekar på följande framgångsfaktorer: Professionell kompetens och personlighet, kulturell kompetens och anpassningsförmåga, ödmjukhet och engagemang. Rekrytering och förberedelseutbildning bör därför fokuseras på individens personliga kvalitéer och värderingar.⁵⁰

5.3.3 Projektgruppens slutsatser om rekrytering

Här ser man ett entydigt resultat av det arbete som gjorts inom ramen för projektet. Mottagande organisation måste i mycket högre grad, inte bara vara involverad, utan vara den styrande parten vad gäller rekryteringen.

Det handlar både om formell kompetens och yrkesskicklighet, men också om personlig lämplighet vad gäller attityder, värderingar och förhållningssätt.

Rekommendationer:

- Den lokala partnern ska vara delaktig i behovsanalys, utformande av rekryteringskriterier samt delta i själva rekryterings- och urvalsprocessen.
- Säkerställ att relevant utbildning/kompetens vad gäller både språk och yrkesteknisk kompetens specifikt för uppdraget blir ett krav i rekryteringen.
- Hitta verkkningsfulla metoder att väga in personlig lämplighet vad gäller attityder, värderingar och förhållningssätt i rekryteringen

⁴⁵ Corat sidan 23

⁴⁶ Corat sidan 20

⁴⁷ Corat sidan 21

⁴⁸ Peck/Forsberg, sidan 7

⁴⁹ Peck/Forsberg, sidan 10

⁵⁰ Jarsskog sidan 6

5.4 Förberedelseutbildning och fortbildning

5.4.1 Allmänt om förberedelseutbildning och fortbildning

En missionär som huvudsakligen kommer att arbeta med organisationsutveckling i sin tjänst har troligtvis behov av att genomgå mer omfattande studier än de Sidas utbildningscenter i dag erbjuder⁵¹.

Ett ganska entydigt resultat av de olika aktiviteter som skett inom ramen för projektet visar att det finns brister i de utresandes förberedelseutbildning. Detta gäller både utbildning inom det speciella område som den utresande ska arbeta inom, men också vad gäller landets språk och kultur och lokal organisationskultur. Detta är en slutsats som dras både under Rådslag II och i de regionala seminarierna.⁵² Vissa organisationer kräver till exempel endast gymnasiespråk av den personal som rekryteras, vilket har visat sig vara otillräckligt för att kunna fungera tillfredsställande.⁵³

Även syntesrapporten pekar på att det finns brister i utbildningen av biståndsarbetare. Den föreslår att utbildningens kvalitet beträffande kulturell förståelse, attityder och värderingar, språk, administration/ledning, kapacitetsutveckling och pedagogik ska höjas, samt att delar av utbildningen ska genomföras i mottagarlandet på dess språk.⁵⁴ Denna uppfattning delas av flera organisationer, till exempel Forum Syd. I Tankar om Framtiden menar de att utbildning och förberedelser måste ske i nära samarbete med mottagande organisation. Den skulle med fördel kunna samordnas med och inkludera personalen från mottagande organisation. Även i reserapport från fältresa⁵⁵ lyftes frågan om handledning som en svag länk. Deltagarna på seminariet i Latinamerika april 2004 rekommenderar också att kontakter tas och relationer upparbetas innan personen anländer till organisationen. Under den kontaktskapande fasen ska också insatsen planeras och förväntade resultat, organisationens respektive den svenska personens åtagande klargöras. Vissa minimikrav som till exempel finansiering, formulerat projekt och utrustning bör organisationen uppfylla för att kunna ta emot en biståndsarbetare.⁵⁶

Sida och de svenska organisationerna uppmanas att sluta ignorera den kompetens vad gäller utbildning och fortbildning som växer fram lokalt, och i stället använda sig av den.⁵⁷ I linje med detta riktar seminariet deltagarna i Afrika uppmaningen till Sida att överväga etableringen av lokala lärandecentrum. Fortbildning under tjänstgöringstiden är nödvändig, men kan bli en tung börda för den lokala organisationen att ta hand om själva. För att öka det ömsesidiga lärandet är det att föredra att fortbildningen görs gemensamt mellan flera organisationer vilket också kan resultera i ökad dialog både nord-syd, syd-syd och nord-nord.⁵⁸

Tanken på regionala lärande-centra framkom också på Rådslag II.⁵⁹

⁵¹ Lijja sidan 38

⁵² Rådslag 2, sidan 4

⁵³ Ingelstam/Lambert Reserapport

⁵⁴ Jarsskog sidan 14

⁵⁵ Ingelstam/Lambert Reserapport

⁵⁶ Carlos Rodriguez under Rådslag III

⁵⁷ Corat sidan 20

⁵⁸ Corat sidan 6

⁵⁹ Rådslag II, sidan 6

5.4.2 Projektgruppens slutsatser om förberedelseutbildning och fortbildning

Många organisationer sätter enligt projektgruppens bedömning alltför stor tilltro till den förberedelseutbildning som erbjuds av Sida. Man lever i föreställningen att personer som saknar grundläggande kompetens för sitt uppdrag skall kunna tillägna sig såväl teori som praktisk erfarenhet av detsamma i samband med förberedelserna. När det gäller centrala kompetenser kan inte en förberedande utbildning fylla de kompetensluckorna. I stället måste de svenska organisationerna rekrytera personer som har beprövad erfarenhet i svensk eller utländsk kontext av just de arbetsuppgifter de rekryterats till. Det betyder att man inte kan rekrytera en person som inte har arbetat med organisationsutveckling och sedan förvänta sig att förberedande kurser ska utrusta personen med tillräcklig kunskap. Precis som Lilja skriver, bör en person som ska arbeta som handledare ha tidigare erfarenhet av att arbeta med att leda människor i processer.

Förberedelseutbildningen kan inte ge yrkesteknisk utbildning för uppdraget. Den är snarare en slags socialisering in i en ny bransch, utvecklings-samarbetet. Där stiftar kursdeltagaren bekantskap med teorier och policies, metoder, verktyg och förväntat förhållningssätt inom samarbets-verksamheten. Den yrkestekniska kompetens som svarar upp emot tjänstebeskrivning och uppdrag måste ligga till grund för rekryteringen.

Detta gäller även kunskaper i språk. I den mån det är möjligt ska man ha tillägnat sig goda sådana före rekryteringen. Beträffande de kurser som Sida erbjuder via Centrum för flexibelt lärande i Härnösand, ska dessa vara ett komplement till övrigt utbud i samhället. Det kan handla om att tillhandahålla grundundervisning i lokala språk men endast fördjupning i grundspråken⁶⁰ när det gäller till exempel terminologi för det specifika uppdraget. Målet är att personen i fråga ska ha ett fungerande arbetsspråk för sitt uppdrag innan tjänsten tillträds.

SCSC är framför allt en mötesplats för människor som skall ut i olika uppdrag. Där kan man lära av varandra och träna sig i att fungera i ett socialt sammanhang tillsammans med människor som har andra utgångspunkter och drivkrafter. Eftersom den utresande kommer att ses som en representant för Sverige under sin tjänstgöring ska förberedelseutbildningen också ge en bred allmän orientering om svenskt bistånd, såväl bi- som multilateralt. Där utbildningsutbud saknas, bör SCSC överväga att utveckla utbildningar som svarar upp mot organisationernas behov.

Fortbildning, och även delar av förberedelseutbildning kan med fördel förläggas i Syd i samverkan med lokala handläggare/utbildare. Detta har många fördelar, till exempel att man får situationsanalysen på köpet.⁶¹

Rekommendationer:

- Förtydliga målskrivningar för förberedelseutbildning så att det framgår att det inte är en yrkesteknisk utbildning i första hand, utan snarare en socialiseringsprocess in i utvecklingssamarbetets metodik och förhållningssätt, som även utvecklar individens attityder och värderingar.

⁶⁰ Engelska, spanska och franska.

⁶¹ Rådslag III, slutsatser sidan 15

- Kartlägg lokala/regionala utbildningsaktörer som kan fungera som samverkanspartners vad gäller förberedelseutbildning och fortbildning.

5.5 Tjänstgöring

5.5.1 Roller

Rollerna har alltså förändrats till att bli mer nätverkande, man arbetar mer med samordning och metodutveckling.

51% av de utsända arbetade 2002 i Afrika, 23% i Latinamerika, 16% i Asien. Detta visar att Afrika behåller platsen som den region svenska organisationer skickar mycket personal till. 62% av de utsända 2002 arbetade i en lokal organisation. Utsända från till exempel SKM, SMR, UBV, Forum Syd och Afrikagrupperna arbetade i hög grad i sina partnerorganisationer, medan Diakonia, Rädda Barnen, SHIA och Kooperation Utan Gränser snarare arbetade med dessa. Kartläggningen visar att närmare hälften främst arbetar med kapacitets- och organisationsutveckling. Cirka en tredjedel arbetar med samordning, ledning och administration. Volontärer arbetar i högre utsträckning med organisationsutveckling medan andra kategorier arbetar mer med ledning, samordning och administration.⁶²

5.5.2 Attityder och förhållningssätt

Enkäten i Afrika tar också upp en del negativa erfarenheter av att den utländska personalen kommer med en inställning att de ska hjälpa ”de fattiga och okunniga människorna i Afrika”.⁶³

Enkäten vid seminariet i Afrika visar också att den utländska personalen som regel har lättare att acceptera levnadsvillkoren på landsbygden än den inhemska personalen har. Då har man ändå tagit hänsyn till det faktum att den utländska personalens behov tillgodoses i första hand av den utsändande organisationen.⁶⁴ Samma enkät visar att de väldigt ojämlika lönerna är ett problem för samarbetet, speciellt i de fall då den utländska personalen inte innehar mera expertis än den lokala.⁶⁵ Man rekommenderar en ökad öppenhet kring detta.⁶⁶

Enkäten uppgav också att den utländska personalen tenderar att underminera det lokala ledarskapet genom att de inte tar hänsyn till lokala sedvänjor. Vissa utländska medarbetare uppgavs medvetet hindra den lokala organisationens kapacitetsbyggande.⁶⁷ I rekommendationerna från seminariet säger man att den utländska personalen måste respektera den lokala auktoriteten.⁶⁸ I rapporten från UNDP skriver man att påprackande av främmande värderingar kan underminera självförtroendet hos en lokal organisation. Kapacitetsutveckling måste bygga på respekt och självaktning därför kan förnedrande kommentarer från individer som befinner sig i en miljö de är obekanta med, eller är bristfälligt förberedda för underminera det nationella ledarskapet.⁶⁹

⁶² Peck/Forsberg sidan 18

⁶³ Corat sidan 4

⁶⁴ Corat sidan 4

⁶⁵ Corat sidan 5

⁶⁶ Corat sidan 20

⁶⁷ Corat sidan 4

⁶⁸ Corat sidan 19

⁶⁹ UNDP Ownership, Leadership and Transformation

Mer än 70% av deltagarna i seminarierna i Afrika uppgav att det inte finns någon öppenhet, speciellt beträffande arbetsvillkoren för den utländska personalen. Den utländska personalens lojalitet är i första hand med den utsändande organisationen, och detta tenderar att underminera den lokala organisationens kapacitet. Intentioner, förväntningar och skyldigheter diskuteras inte öppet, och partnern i Syd har många obesvarade frågor som man inte vågar lägga fram på bordet.⁷⁰

5.5.3 Efter hemkomsten

Behov av större flexibilitet i Sidas regelverk, till exempel vad gäller lobbyvolontärer, informatörer med syfte att rapportera tillbaka till Sverige samt "nätverksskapare", specialister och rådgivare samt volontärer som del av ett större program/projekt.⁷¹

I syntesrapporten påpekas också att biståndsarbetarnas kunskaper tas tillvara i väldigt liten utsträckning efter hemkomsten. En av de största behållningarna med volontärverksamheten är den återkoppling som han/hon kan göra till sitt land/organisation vid hemkomsten. Här rekommenderas därför att större fokus läggs på denna del.⁷² I *Tankar om framtiden* framfördes denna tanke också av flera organisationer.⁷³

5.5.4 Projektgruppens slutsatser om tjänstgöring

Det finns en stor samstämmighet i projektets olika aktiviteter angående den svenska personalens attityder och förhållningssätt. Detta är ett viktigt område att utveckla och förstärka även vad gäller förberedelseutbildningen. Det är uppenbart att fördomar mot andra kulturer existerar överallt. Här kan man ta hjälp av de "nya svenskar" som finns mitt ibland oss, och använda dem som en resurs i förberedelserna vad gäller kulturmöten och -konflikter. Den kompetens som dessa människor besitter kan också i ännu högre grad tas tillvara av de svenska organisationerna.

Det är också tydligt att det varit problematiskt att en utsänd personal hamnat i lojalitetskonflikt mellan sin utsändande organisation och den lokala organisation man arbetat i. Det är viktigt att man inte bygger parallella system, utan att den svenska personalen inordnar sig i den lokala arbetsplatsstrukturen.

Det faktum att biståndsarbetsares kunskaper inte tas tillvara i särskilt stor utsträckning efter hemkomsten är framför allt något de svenska organisationerna bör reflektera över. Det är ju oftast de svenska organisationerna själva som förespråkar till exempel svensk personal som en effektiv metod att återföra resurser och informera i Sverige. Samtidigt är det få av dessa organisationer som också har en plan för hur detta ska genomföras efter hemkomsten. I avsnittet om avgränsning i denna rapport anser vi att återföring av resurser till Sverige inte i sig räcker som argument för att placera personal i fält med finansiering från Sida. Däremot bör arbete med påverkan, information och lobbyarbete i Sverige vara en del av projektet.

⁷⁰ Corat sidan 5

⁷¹ Jarsskog sidan 11

⁷² Jarsskog sidan 11

⁷³ Tankar om framtiden, t. ex SMR, Kooperation Utan Gränser, Diakonia, Svenska Baptistsamfundet.

Rekommendationer:

- Säkerställ öppenhet mellan parterna vad gäller arbetsbeskrivning i de fall personalen placeras i en organisation. Konflikter måste lösas mellan parterna, inte av den enskilde.
- Projekt- eller tjänstebeskrivningen ska vara tydlig vad gäller arbetsledning och detta ska vara känt för alla på arbetsplatsen. Tjänsten får inte underminera lokal organisation eller ledarskap.
- Skapa ett system för avstämning/utvärdering under tjänstgöringstidens gång. Avstämningen ska omfatta såväl yrkestekniska egenskaper som egenskaper rörande förhållningssätt och attityder. Den lokala arbetsledningen ska vara tydligt delaktig i avstämningen.

5.6 Utvärdering/resultatmätning

5.6.1 Att utvärdera resultatet?

Enligt den enkät som gjordes i början av seminariet i Afrika, uppgav cirka 2/3 av de tillfrågade att den utländska personalen bidrog på ett positivt sätt till utvecklingen i de organisationer de arbetade i. 1/3 uppgav att de bidrog väldigt lite.⁷⁴

Under rådslag III diskuterades gruppvis bland annat frågan om resultatmätning. En grupp ansåg att det är svårt att mäta om civila samhället blivit starkare, och hur utbyte av värdegrundsidéer skett. En annan grupp framförde behov av att utveckla instrument för att säkra kvalitet i hela kedjan, från behovsanalys via rekrytering, PA-rutiner, kompetensutveckling, uppföljning till utvärdering och institutionellt lärande.⁷⁵

5.6.2 Projektgruppens slutsatser om utvärdering och resultatmätning

Det är tydligt att detta är ett område som måste utvecklas. Insatser som omfattar personal som resurs bör likställas med andra metoder och därmed underställas samma rapporterings- och utvärderingskrav. Eftersom det pågår ett projekt kring utvärdering och resultatmätning inom SEKA vore det därför klokt att även införliva personalsändande verksamhet i de riktlinjer som tas fram för allt Sidas samarbete med enskilda organisationer.

Rekommendationer

- Inkludera personal som en central arbetsmetod i Sida/SEKAs projekt för bättre resultatredovisning. Utveckla redskap för Sidas uppföljning av hur organisationerna kvalitetssäkrar utvecklingssamarbete där personal ingår.
- Initiera en studie om svenskarnas inställning till utvecklingsfrågor är avhängig svensk personal i fält. I samma studie bör praktikantverksamhet, utbytesprogram, stipendier etcetera. också utvärderas. Fokus i studien bör vara om dessa arbetssätt bidrar till att öka intresset för internationella frågor samt fyller sitt syfte att bidra till att biståndsviljan upprätthålls och att Sveriges resursbas för internationella uppdrag förstärks.
- En konsekvensanalys bör göras, som tydliggör hur rekommendationerna i denna rapport påverkar de svenska organisationerna.

⁷⁴ Corat sidan 4

⁷⁵ Rådslag III grupparbete, sidan 11

6. Projektgruppens slutsatser

om organisationernas önskningar och rekommendationer till Sida

Inom ramen för projektet uppmanades organisationerna att i skrift tänka fritt om hur man skulle vilja att personalsamarbete fungerade, om inga begränsningar fanns. Frågan löd:

På vilket sätt kan Er organisation bäst bidra till utveckling i era samarbetsländer? Hur vill ni att det ska se ut om 10 år? Tänk förutsättningslöst omkring hur ni skulle vilja arbeta med personal i utvecklings-samarbetet.

I denna rapport finner vi att flera av önskemålen om förändring kan tillgodoses inom ramen för denna rapports rekommendationer; till exempel önskan om ökad flexibilitet, önskan om ökade möjligheter att rekrytera lokal personal, möjlighet till arbete med opinionsbildning och påverkan efter hemkomsten, ökade möjligheter till utbildning och fortbildning i Syd tillsammans med partners etcetera.

Egeninsatsen anser vi ska finnas kvar med den förändringen att samma ekonomiska förutsättningar skall råda oavsett vilken metod man väljer. Vi tycker det är rimligt att underställa personal samma villkor som andra arbetsmetoder. Egeninsatsen är ett uttryck för att Sidas finansiering är ett tillskott till den svenska organisationens egna bidrag. Att inte likställa arbetsmetoder tror vi kan förskjuta tyngdpunkten i projekt på ett olyckligt sätt och indirekt bli ett hinder för den svenska organisationen att förutsättningslöst prioritera avseende inriktning, metoder etcetera. för verksamheten.

7. Litteratur

Peck, Lennart och Forsberg, Mats Sida-finansierade personalinsatser via enskilda organisationer
Stockholm 2003

Jarskog, Håkan, Desk Study of Evaluations Regarding Personnel in Development Co-operation
Stockholm 2004

CORAT-Africa, Review Report on The Role and Function of Swedish personnel in Development co-operation based on Experiences of African Partners to Swedish NGO:s.
Nairobi 2004

FUNDAUNGO, Informe de ejecución del seminario de consulta "Revisión del Papel y Funciones del Personal en la Cooperación para el Desarrollo"
San Salvador 2004

UNDP Ownership, Leadership and Transformation
New York 2004

Sida Perspectives on Poverty
Stockholm 2002

Sveriges Riksdag Sveriges nya politik för global utveckling
Stockholm 2003

Sida SEKA Sidas policy för samarbete med civila samhället
Stockholm 2004

Lilja, Per Den framtida missionären
Huddinge 2004

Hårsmar, Mats Rapport från Rådslag I vid Sida Civil Society Center
Härnösand 2003

Karnerud, Calle Rapport från Rådslag II vid Sida Civil Society Center
Härnösand 2003

Karnerud, Calle Rapport från Rådslag III vid Sida Civil Society Center
Härnösand 2004

8. Bilaga

Uppdragsbeskrivning projektet *Översyn av personal i utvecklingssamarbete 2003–2004*

Bakgrund

Sida vill tillsammans med svenska enskilda organisationer genomföra en översyn av personal i utvecklingssamarbete. Översynen ska identifiera vilken roll och funktion personal i utvecklingssamarbete har i dag, framtida utmaningar samt skapa instrument för att hantera dessa utmaningar. Översynen behövs, dels för att harmoniera instrumenten gentemot de förändringar i omvärlden som har ägt rum inom området personal i utvecklingssamarbete, och dels för att integrera de nya tankegångar som framkommer i bland annat Utvecklingspropositionen och i Sidas Perspectives on Poverty.

Syftet med översynen är att definiera målsättningen med personal i utvecklingssamarbetet och dess mervärde, samt att inom ramen för detta definiera hur Sida ska stödja organisationernas arbete med personal i utvecklingssamarbete. I förlängningen skall arbetsgruppen föreslå förändringar i styrdokument (Anvisningar och avtal) för EO-delposten samt definiera vilka behov av kapacitetsutveckling som organisationerna (utresande personal) då kommer att behöva.

Översynen skall granska alla former av personalinsatser som via svenska organisationer finansieras med Sidamedel, inte begränsas till volontärbidraget. Diskussionerna skall föras utifrån en bred utvecklingspolitisk plattform, med särskilt fokus på mervärdet med att sända ut svensk personal i olika biståndsrelaterade verksamhet. Stor hänsyn kommer att tas till svenska organisationers erfarenheter relaterade till erfarenheter hos mottagande organisationer (partner) i fält. Även forskare och övriga som arbetar med personal i utvecklingssamarbete skall inbjudas att delta i processen.

Mål/Resultat

En rapport levereras till SEKAs avdelningschef Eva Asplund (beställare) i oktober 2004 från projektgruppen innehållande:

Nu:

Beskrivning av hur personal i utvecklingssamarbete med Sidamedel ser ut i dag (sammanfattning av kartläggning).

Problembeskrivning (vilka problem och utmaningar ser organisationerna och Sida i dag).

Problem med styrsystem, Anvisningar etcetera. (Hinder som Sida och ramorganisationerna anser stå i vägen för att förverkliga dessa visioner). Styr de aktuella finansieringsformerna (volontärbidrag) inriktning på och val av verksamhet?

Framåt:

Är huvudsyfte med personalinsats: möte, resursbasutveckling i Sverige alternativt organisationsutveckling i Syd. Sortera begreppen och föreslå uppdelning.

Kontaktytan beskrivs, vilken typ av mervärde kan människor i Nord bidra med och tvärtom.

Beskrivning av arbetsområden/arbetssätt (framtidinriktat) där svensk personal bidrar med mervärde.

Vision för framtiden (Vad är ett bra arbete med personal i utvecklingssamarbete?)

Förslag till grundförutsättningar för bidrag till personal i utvecklingssamarbetet när Anvisningarna revideras.

Identifiering av kompetensområde som då behöver utvecklas av SCSC.

Aktiviteter;

- Två rådslag om personal i utvecklingsarbete under 2003, ett i maj och ett i november.
- Genomföra en kartläggning om omfattningen av personal i fält.
- Genomföra en desc study, sammanfattande rapport av studier och utvärderingar som Sida (och delar av det som svenska organisationer) genomfört kring personal i utvecklingssamarbete. Gemensamma och återkommande reflektioner från tidigare studier återges i en rapport.
- Ha tre möten per termin med en referensgrupp.

Intervjua alla ramorganisationer (eventuellt konsultuppdrag) kring goda exempel och mervärde.

Genomföra en fältstudie (och seminarium) kring några olika exempel på framgångsrika fall av personal i utvecklingssamarbete.

Ett tredje rådslag tillsammans med partners våren 2004.

Seminarium kring preliminär rapport, på Sida tillsammans med organisationerna, hösten 2004.

Översynen kommer därmed att bidra till att:

- genom idé- och metodutveckling kring temat personal ge SCSC en tydligare bild av det samlade behovet av kapacitetsutveckling för all svensk utsänd personal. Därefter kan verksamheten anpassas utifrån denna nya behovsanalys.
- ge Sida i allmänhet och EO-enheten specifikt mer kunskap om hur organisationer med utsänd Sidafinansierad personal kan och bör arbeta med personal i utvecklingssamarbete.

Ge Sida SEKA/EO en bild av vilka problem och begränsningar som den nuvarande utformningen av styrdokumenterna utgör samt föreslå förändringar i bidragsformerna för ett mer effektivt arbete..

Uppläggning och organisation

En projektgrupp med fyra deltagare från SEKA/SCSC och SEKA/EO leder arbetet och tar fram projektunderlag som stäms av med en referensgrupp.

Projektgruppen består av Alex Muigai/SCSC (projektansvarig), Lena Ingelstam/SEKA-EO, Ewa Wärmegård/ SCSC och Hanna Lambert/SEKA-SCSC.

En referensgrupp om sju personer bildas. Tre av medlemmarna i referensgruppen representerar volontärsändande organisationer, tre representerar organisationer som arbetar med andra kategorier personal och den sjunde medlemmen i gruppen representerar hemkomna volontärers intresseorganisation.

Referensgruppen består av Carl Johan Smedeby (Forum Syd), Gunilla Melsted (Diakonia), Margareta Lilja (UBV/Solidaritetshuset), Maria Warging (Föreningen UV), Per Lilja (PMU), Carina Andersson (KoopUG) och en representant från Röda Korset.

Referensgruppen är konsultativ och rådgivande. Gruppen ska fungera som bollplank åt projektgruppen samt representera organisationernas intresse och aktivt påverka processen.

Huvudtidsplan

1. Kartläggning (våren–hösten 2003)

Kartläggning av omfattning av personal i fält finansierade med Sida-medel. Kartläggningen beskriver omfattningen av volontärer/praktikanter, personal som sänds ut inom projekt (80/20) och för administration. Kartläggningen utformas som ett konsultuppdrag omfattande högst 200 timmar och genomförs av Jarskog Konsult AB. Det presenteras dels vid Rådslag 2 och dels på Sida.

Avstämning med organisationer som inlett en egen process kring personal i utvecklingssamarbete (bland andra PMU InterLife och Forum Syd) och samordna arbetet med deras respektive projekt.

2. Rådslag I (7–8 maj 2003)

Syftet med rådslaget är att diskutera ”Personalinsatser i det framtida utvecklingssamarbetet”, vaska fram synpunkter som är viktiga att ta med i ett framtida projekt samt bilda en referensgrupp. Fortsatta aktiviteter är beroende av vilka synpunkter som kommer fram på rådslaget.

Seminarier förläggs till SCSC och omfattar två heldagar. Brett deltagande eftersträvas från organisationer (chefer och handläggare) samt andra representanter inom biståndspolitik och forskning. Det understryks att det inte handlar om volontärer enbart utan i stället all utsänd personal finansierade med Sidamedel. Mats Hårsmar engageras för förberedelse och genomförande av det seminarier.

3. Projektformulering, referensgrupp och budget (hösten 2003)

Med synpunkter från Rådslag I i beaktande, formuleras projektbeskrivning och referensgruppens uppdrag. Uppdraget diskuteras i avdelningsledningen. Ett första möte med referensgruppen hålls.

4. Rådslag II (5–6 november 2003)

Innehållet i rådslaget planeras i samråd med referensgruppen.

5. Bilden i fält, våren 2004

Projektgruppen planerar att engagera och involvera flera olika partners samt att undersöka möjligheten att arrangera ett eller flera seminarium/er i fält tillsammans med partner

Rådslag III hålls tillsammans med partners

6. Översyn av utbildningar för utresande

Projektets återkopplingar på SCSC sker i form av en översyn av uppdraget att arbeta med kompetensutveckling samt idé och metodutveckling kring personal. Arbetet sker delvis parallellt med projektet

7. Rapport

Projektet mynnar ut i att en rapport skrivs: Sidas bidrag till personal i utvecklingssamarbete (arbetsnamn). Detta ska dels ge en bild av hur Sida kan stödja personalinsatser och dels ge förslag och underlag för omarbetande av Anvisningarna samt identifiera vilka kompetensområden som behöver täckas.

Personalbehov

Förutom projektgrupp och referensgrupp kommer konsulter, föreläsare och moderatorer att anlitas för uppdrag, liksom för rådslagen.

Att halvera fattigdomen i världen till år 2015 är vår tids största utmaning. Det kräver samarbete och uthållighet. Samarbetsländerna ansvarar för sin utveckling. Sida förmedlar resurser och utvecklar kunskap och kompetens. Det gör världen rikare.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

105 25 Stockholm
Besöksadress: Sveavägen 20
Telefon: 08-698 50 00
Telefax: 08-698 56 15
sida@sida.se, www.sida.se