



2014:65

Sida Decentralised Evaluation

Leif Danielsson
Sarah Gharbi
Tomas Mathiesen

Utvärdering och uppföljning av systemrevision av PMU 2014

Slutrapport

Utvärdering och uppföljning av systemrevision av PMU 2014

**Slutrapport
December 2014**

**Leif Danielsson
Sarah Gharbi
Tomas Mathiesen**

Authors: Leif Danielsson, Sarah Gharbi and Tomas Mathiesen

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 Decentralised Evaluation 2014:65

Commissioned by Sida, Unit for Civil Society

Copyright: Sida and the authors

Date of final report: December 2014

Published by Citat 2014

Art. no. Sida61826sv

urn:nbn:se:sida-61826sv

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

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm

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

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

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
Akronymer	3
Förord	4
1 Sammanfattning	5
2 Introduktion	9
2.1 Bakgrund	9
2.2 Syfte	10
2.3 Metod	11
2.4 Avgränsningar	12
3 Observationer	14
3.1 Avtalsrevision	14
3.2 Internkontrollplan	23
3.3 Kompetens, relationer / ansvarsfördelning och kapacitet	30
3.4 Resultat och relevans	41
4 Analyser och Slutsatser	45
4.1 Avtalsrevision	45
4.2 Internkontrollplan	48
4.3 Kompetens, relationer / ansvarsfördelning och kapacitet	50
4.4 Resultat och relevans	52
5 Bilagor	53
5.1 Bilaga 1 – Updragsbeskrivning	53
5.2 Bilaga 2 – Referenslista	58
5.3 Bilaga 3 – Intervjulistå	61
5.4 Bilaga 4 – sammanfattade observationer från systemrevisionen 2010	63
5.5 Bilaga 5 – Årlig tematisk analys och lärande- process karta 2013-2014.....	71
5.6 Bilaga 6 – Plan för uppföljning av avtalsrevisionsbedömningar	72
5.7 Bilaga 7 – Bild över PMU's system	75
5.8 Bilaga 8 - Inceptionrapport	76

Akronymer

CEPAC	Communauté des Eglises de Pentecôte en Afrique Centrale
COSO	Committee Of Sponsoring Organizations
CS	Civila Samhället
CSO	Civil Society Organisation
DM	Delta Ministries, Egypt
EHBC	Ethiopia Hivot Berhan Church
FPCT	Free Pentecostal Church of Tanzania
FPFK	Free Pentecostal Fellowship Kenya
HAP	Humanitarian Accountability Partnership
HIV	Human Immunodeficiency Virus
IKP	Internkontrollplan
IMC	Ibrahimia Media Center, Egypt
ISG	Internationella Styrgruppen
ISK	Intern Styrning Och Kontroll
ITDC	International Training And Development Center, Yemen
Land-AU	Land Arbetsutskottet
LG	Ledningsgrupp
MSEK	Millioner svenska kronor
PF	Projektfunktionen
Pingst ffs	Pingst - fria församlingar i samverkan
PME&R	Planning, Monitoring, Evaluation, and Reporting
PMU	Pingstmissionens utvecklingssamarbete
PMUC	Pentecostal Ministries of Uganda Churches
PPS	Programplaneringsseminarium
RBA	Right Based Approach
RBM	Result Based Management
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency

Förord

I augusti 2014 gav Sidas enhet för stöd till det civila samhället (CIVSAM) Indevelop (www.indevelop.se) i uppdrag att genomföra en utvärdering och uppföljning av den systemrevision som genomfördes av PMU 2010 för att säkerställa att Sida har en uppdaterad och korrekt bild av PMUs verksamhet. Utvärderingen beställdes under Sidas ramavtal för resultat och utvärderingar.

Denna utvärderingsrapport kommer att tjäna som underlag för Sidas beslut om PMUs ansökan om medel inför perioden 2015-17.

Fältbesök gjordes i Egypten och Kenya under oktober-november 2014. Denna rapport färdigställdes i december 2014 efter återkoppling från Sida och PMU.

Indevelops oberoende utvärderingsgrupp bestod av:

- Leif Danielsson, Team Leader
- Sarah Gharbi, utvärderare
- Tomas Mathiesen, revisor

Anna Liljelund Hedqvist var ansvarig projektledare för utvärderingen på Indevelop och kvalitetssäkring av metod och rapporter lämnades av Ian Christoplos. Ansvarig handläggare på Sida var Elisabet Brandberg.

1 Sammanfattning

Denna utvärdering har gjorts av Indevelop på uppdrag av Sida CIVSAM med syftet att följa upp en systemrevision som genomfördes på PMU 2010. Ett stort förändringsarbete har genomförts på PMU under tiden 2010-2014 och Sida anser det nödvändigt med en uppdatering av uppföljningen av systemrevisionen och särskilt följa upp implementeringen av PMUs åtgärder. Detta skall säkerställa att Sida har en uppdaterad och korrekt bild av PMUs arbete och genomslag av genomförda åtgärder inför deras ansökan om medel för perioden 2015-2017. Uppdraget har speciellt fokuserat på ett antal åtgärder inom områdena avtalsrevision, internkontrollplan, kompetens, relationer/ansvarsfördelning och kapacitet samt rapportering och relevans.

PMU Interlifes föregångare¹ bildades 1965 och den organisatoriska formen har förändrats under åren. 1999 blev PMU Interlife (nedan kallad PMU) en ideell organisation. År 2005 blev PMU en del av Pingst ffs - Fria Församlingar i Samverkan. Den ägs av 381 medlemskyrkor som slutet av 2013 representerade cirka 81 000 personer.

PMU genomför sina utvecklingsinsatser i trepartssamarbetet med lokala partnerorganisationer (främst pingstkyrkor) i 43 länder och tillsammans med svenska medlemskyrkor. Svenska medlemskyrkor skall, enligt avtalet med PMU, upprätthålla långsiktiga relationer med lokala partners och bidra med tio procent av projektmedlen.

PMU har varit en av Sidas ramorganisationer sedan budgetåret 1980-1981. PMU har genomgått omfattande organisatoriska förändringar under de senaste åren - och processen är fortfarande pågående. Utifrån systemrevisionen 2010 har PMU arbetat med att genomföra ett antal åtgärder för att förbättra det interna styr- och kontrollsystemet².

Avtalsrevision

PMUs system för avtalsrevision arbetades fram under 2010 och har sedan dess utvärderats internt och genomgått anpassningar i flera steg. Den senaste versionen av avtalsrevisionen innehåller ett antal styrdokument som underlättar arbetet för de som

¹ Stiftelsen Svenska Pingstmissionens U-landshjälp

² Ramkriteriebedömning av PMU; SIPU februari 2013

skall genomföra revisionsarbetet samt bidrar även till att säkerställa att partners utvärderas på lika villkor oavsett vem som genomför revisionen. Mallen för avtalsrevisionens frågestruktur har med åren kompletteras med en fyrgradig bedömningsskala från den ursprungliga Ja eller Nej, dessutom har det tillkommit en poängsättning av utvärderingsfrågorna så att organisationerna nu får en slutsumma. Denna kvantifiering har gjort att avtalsrevisionerna inte bara är ett verktyg att mäta partners avtalsefterlevnad utan utfallet kan även användas i efterföljande led.

Att enbart bedöma enligt den sammanlagda poängsumman är ett trubbigt verktyg efter som olika frågor har olika betydelse i sammanhanget och ingen viktning av de individuella frågorna görs. Verktøget har därför kompletterats med att ett antal utvalda kriterier som har fått en särskild status, "Sensitive Requirements". Avtalsrevisionen kan anses som ett systematiskt tillvägagångssätt att säkerställa avtalsefterlevnad och ekonomihantering. Tillsammans med kontrollpunkter i LIME bidrar den även att skapa förutsättningar för att dokumentation från partners kommer in i tid.

Internkontrollplan

Internkontrollarbetet startades även det 2010 då den första strukturen sattes utifrån COSOs internkontrollstruktur. Arbetet med Intern Styrning och Kontroll (ISK) har utvärderats och anpassats några gånger under perioden sedan 2010. Idag genomförs interna granskningar baserat på en internkontrollplan som styr systematiska kontrollåtgärder i LIME-systemet samt granskning av aktiviteter som är relaterade till riskanalyser som genomförs årligen. I internkontrollplanen återfinns de största riskerna som har bedömts ha ett riskvärde av 14 eller högre på en 25 gradig skala. Dessa risker är föremål för en granskning som genomförs två gånger per år för att bedöma om de identifierade aktiviteterna som återfinns i en åtgärdsplan bidrar till att minska riskens påverkan på organisationen. Den andra kontrollaktiviteten, som sker separat, systematiska kontroller av projekthanteringsystemet LIME, återfinns inte i detalj i internkontrollplanen utan dokumenteras direkt i granskningsdokumentet i samråd mellan internkontrollkoordinatorn och PMUs system-och metodutvecklare.

Riskanalysen är ett bra angreppssätt för organisationen att identifiera hot och möjligheter både internt och externt. Kvantifieringen av riskernas påverkan på organisationen ger en indikation på dess riskvärde. Själva granskningen av de kopplade åtgärderna framstår som systematisk och genomförs enligt plan. Dock har endast två sådana granskningar genomförts enligt det nya systemet. Processen efter själva granskningen framstår som mindre systematisk och en tydlig beskrivning av hur processen fortskri-der genom en integrering och systematisering av resultatet saknas.

Uppföljningen som genomförs av de systematiska kontrollaktiviteterna täcker relevanta områden för att säkerställa en korrekt hantering av LIME. Uppföljningen är av kvantitativ natur och syftar främst till att tillse att dokument och markering i systemet finns på plats. Kvalitativa aspekter täcks inte in i granskningspunkterna.

Kompetens, relationer/ansvarsfördelning och kapacitet

Svensk församlings roll i utvecklingssamarbetet har varit en fråga som Sida har efterfrågat svar på under flera år. Enligt PMU råder det ett trepartssamarbete mellan PMU,

lokal partner och svensk församling (SvF) vilket också framgår i olika avtal. Församlingarnas roll i relation till lokala partners är, trots att det har skett en förändring över tiden, fortfarande markant. De har en stark relation med den lokala partnern och är på så sätt en viktig länk för PMU i samarbetet med partnern³. Utan den länken skulle PMU få satsa mer resurser på att identifiera nya partners och projekt. Församlingarna deltar normalt inte i beredning, hantering eller genomförande av projekt, utan bidrar istället som stöd vid strategidiskussioner, projektutformning och projektansökan där SvF är ansökande part tillsammans med den lokala partnern⁴. Församlingarna deltar även i Pingst ffs övriga internationella processer, som ligger utanför PMU, genom sin medverkan i regionsråd och land-arbetsutskott. Det förefaller då rimligt att de svenska församlingarna skall ha nödvändig kompetens inom utvecklingssamarbetet.

PMU har olika angreppssätt där kompetensutveckling sker för de personer som representerar församlingarna, men det framstår som mindre systematiskt. En större utbildning i projektmanualen har genomförts. Ett mer systematiskt sätt för kompetensutveckling och ett system för att följa upp kompetens inom utvecklingssamarbete kan bidra till att säkerställa att nödvändig kompetens finns. PMUs direktor har varit ansvarig för en av de tematiska fördjupningarna inom Pingst ledarutveckling under 2013-2014. Under 2015 planeras en ny utbildningssatsning som riktar sig till missionsråd.

Policyer och riktlinjer förefaller ha förankrats hos både partners och svensk församling och det finns flera angreppssätt för att skapa en dialog runt detta. Vid utvärderingsteamets besök hos partners kunde det konstateras att policykunskapen var god och att flera av PMUs policyer användes istället för att skapa egna. Huruvida policyefterlevnaden var god var svårare att konstatera; ett rättighetsbaserat arbete var framträdande hos alla tre partners men jämställdhet mellan män och kvinnor föreföll inte att nå hela vägen upp till ledningsstrukturerna. Policyefterlevnad förefaller vara ett område som skulle behövas följas upp och utvärderas ytterligare.

Resultat och relevans

³ Enligt PMU är det ett mindre antal församlingar (ca 26 st) som är engagerade i PMUs utvecklingssamarbete globalt sett. Beskrivningen i denna rapport berör främst engagemanget av dessa församlingar.

⁴ Projektutformning och framtagning av ansökning genomförs av den genomförande lokala partnern, i dialog med PMUs handläggare och Sv församling.

PMU har utvecklat ett verktyg för analys och lärande som finns beskriven i en processkarta. Tematiska utvärderingar görs av PMU, utvärderingar av projekt skall göras lokalt av extern konsult. Vid besök hos lokala partners var det tydligt att förmågan att genomföra extern utvärdering inte är en självklarhet för alla partners och åtgärder kan behövas för att stärka detta.

Den nya ansökningsmallen är nu harmoniserad med rapporteringsmallen som infördes 2013. Det kommer ta en tid innan de första rapporterna baserad på de nya ansökningarna lämnas in och kan utvärderas, dock är det påtagligt att indikatorerna för att mäta resultat och rapportera enligt dessa har markant förstärkts sedan förra ansökningarna 2011. Den nya mallen är starkt koncentrerad på dokumentation av lärande och det framstår som tveksamt att alla dessa lärdomar går att sammanställa på ett aggregerat sätt.

2 Introduktion

2.1 BAKGRUND

PMU Interlifes föregångare⁵ bildades 1965 och den organisatoriska formen har förändrats under åren. 1999 blev PMU Interlife (nedan kallad PMU) en ideell organisation. År 2005 blev PMU en del av Pingst - fria församlingar i samverkan (Pingst-ffs). Den ägs av 381 medlemskyrkor som 2013 representerade cirka 81 000 medlemmar.

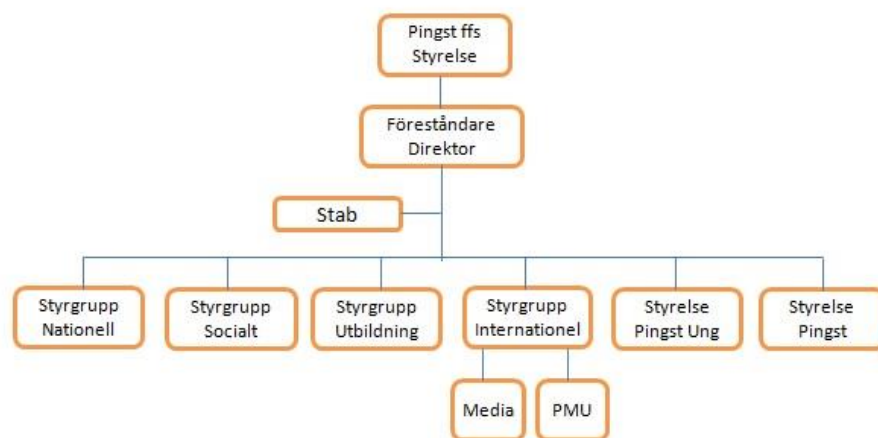


Bild 1: Översiktlig bild över Pingst ffs organisation.

Pingst ffs utgörs av den nationella delen (Pingstkyrkan Sverige) och den internationella delen (Svensk Pingstmission)⁶. Även om den internationella avdelningen arbetar inom större områden, såsom församlingsarbete, teologisk utbildning och kommunikation är PMU ensam ansvarig för internationellt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.

⁵ Stiftelsen Svenska Pingstmissionens U-landshjälp

⁶ Den nationella delen består av tre verksamhetsområden med styrgrupper och två juridiska enheter, Pingst Ung och Pingst Förvaltning. Pingstverkställande ledning består av föreståndare, direktor samt verksamhetsansvariga.

PMU genomför sina utvecklingsinsatser i trepartssamarbetet med lokala partnerorganisationer (främst pingstkyrkor) i 43 länder och tillsammans med svenska medlemskyrkor. Svenska medlemskyrkor skall, enligt avtalet med PMU, upprätthålla långsiktiga relationer med lokala partners och bidra med tio procent av projektmedlen. Cirka 145 utvecklingsprojekt genomfördes 2012, totala omsättning var 151 MSEK varav Sida finansierade 82 MSEK.

PMU har samarbetat med Sida sedan starten, och har varit ett av Sidas ramorganisationer sedan budgetåret 1980-1981. PMU har nyligen utvecklats verksamheten i flera länder, främst i Latinamerika och i de centralasiatiska regionerna. I det senaste finansieringsförslag till Sida (2011-2013), koncentrerades cirka 57 procent av PMU:s föreslagna verksamheten till Afrika söder om Sahara. PMU beviljades en tvåårig finansieringsram på 159 miljoner kronor för stöd till det civila samhällets organisationer och reforminitiativ i Östeuropa.

Under 2010 genomgick PMU en systemrevision samt en relevansstudie, och under 2012 en ramkriteriebedömning. PMU har genomgått omfattande organisatoriska förändringar under de senaste åren - och processen är fortfarande pågående. Utifrån systemrevisionen 2010 har PMU arbetat med att genomföra ett antal åtgärder för att förbättra det interna styr- och kontrollsystemet⁷.

2.2 SYFTE

Uppdraget såsom det är beskrivet i uppdragsbeskrivningen är att fokusera på implementeringen av ett antal åtgärder utifrån systemrevisionen med syftet att säkerställa att Sida har en uppdaterad och korrekt bild av PMU:s verksamhet. Utgångspunkten är de brister som identifierades vid systemrevisionen 2010, vilka åtgärder som vidtagits av PMU samt vilket genomslag och effekter åtgärderna har haft i alla led i verksamheten.

I samband med systemrevisionen sammanfattades slutsatserna i 53 rekommendationer som PMU har sammanställt i en åtgärdsplan. Sida vill nu följa upp och granska implementeringen av ”ett antal” av dessa rekommendationer för att säkerställa att en uppdaterad och korrekt bild av PMU finns tillgänglig inför PMU:s treårsansökan 2015-17. Uppdraget syftar till att titta på effekterna av implementeringen av dessa rekommendationer.

⁷ Ramkriteriebedömning av PMU; SIPU februari 2013

Uppdraget har som syfte att göra en uppföljning av systemrevisionen och är som sådan inte att betrakta som en formell systemrevision med de normalt ingående delarna av en sådan. Dessa gjordes 2010 samt till viss del även i ramkriteriebedömningen 2012.

I Sidas ramkriteriebedömning av PMU 2012 gjordes en organisationsutvärdering av PMU på basis av Sidas ramkriterier för ramavtalsorganisationer och vilken samtidigt skulle vara en uppföljning av systemrevisionen 2010. Rapporten från ramkriteriebedömningen beskriver bland annat förändringsprocessen som pågick inom PMU vid det tillfället.

2.3 METOD

Utvärderingen genomfördes i tre olika steg; inceptionarbete, datainsamling och analys samt rapportskrivning. Inceptionarbetet startades med ett möte mellan utvärderarna och ansvarig på Sida den 18 september där uppdraget diskuterades och Sida förmedlade syftet och viktiga områden att belysa i utvärderingen. Tidsplanen diskuterades och anpassades eftersom uppdraget blivit lite fördröjt då utvärderingsteamet behövde utökas med en revisor. En inceptionrapport lämnades till Sida och PMU med en uppdaterad tidsplan och en utvärderingsmatris den 26 september. Sida och PMU lämnade sina kommentarer och en slutlig inceptionrapport lämnades därefter till Sida och PMU. Vid avstämning av kommentarerna med Sida bekräftades en avgränsning av rekommendationerna från systemrevisionen till de 15 rekommendationer som inkluderas i uppdragsbeskrivningen. Observationer och slutsatser i denna rapport är direkt kopplade till dessa rekommendationer.⁸

Under inceptionarbetet efterfrågades dokumentation från PMU inom de fyra huvudsakliga utredningsområdena: (1) avtalsrevision, (2) internkontrollplan, (3) kompetens, ansvarsfördelning och kapacitet samt (4) resultat och relevans. Ett frågeformulär skickades också till PMU med ett antal frågor kopplade till utvärderingsmatrisen för att inhämta preliminär information och förbereda organisationen på områden som faktainsamlingen skulle beröra.

Besök på PMU för datainsamling och intervjuer med ledning, projektekonomer, programhandläggare, interncontroller genomfördes den 14-17 oktober med uppföljningsdagar den 17 och 28 oktober. Besök gjordes även hos pingstförsamlingarna i Stock-

⁸ Sammanfattningen av rekommendationerna redovisas i bilaga 4

holm och Botkyrka. En telefonintervju har också genomförts med Pingstkyrkan Linköping samt med ordförande i den internationella styrgruppen inom Pingst ffs.⁹

Fältresan till Egypten påbörjades den 26 oktober och under de första två dagarna besöktes partnerorganisationen Ibrahim Media Center (IMC) i Alexandria. Efter en transportdag med tåg till Kairo besöktes sedan Delta Ministries den 30-31 oktober. Hos båda organisationerna i Egypten genomfördes intervjuer av ledning, programhandläggare och ekonomipersonal. Dessutom genomfördes möte med projektens styrkommittéer och samarbetspartners.

Besöket i Kenya genomfördes hos PMUs partner the Free Pentecostal Fellowship of Kenya (FPFK) den 3 – 7 november. Intervjuer och diskussioner hölls med den nuvarande och den föregående generalsekreteraren, projekthandläggare och ekonomipersonal. Två besök gjordes hos pågående projekt under en tvådagarsresa i fält. Projekten som besöktes var barnrättighetsprojektet i Gilgil utanför Nakuru och ett Aids/HIV projekt utanför Narok hos massajfolket. På bägge ställena hade vi möjlighet att diskutera med projektvolontärer samt företrädare för regionen.

Under besöken i både Egypten och Kenya var huvudfokus att förstå organisationernas organisatoriska upplägg, verksamhetsinriktning, projekt genomförande, deras interna kapacitet avseende ledning, administration och projektledning, liksom deras lokala partners och projektens måluppfyllnad. Fältresan gav utvärderingsteamet en möjlighet att verifiera och komplettera olika observationer gjorda under dokumentstudierna och intervjuer i Sverige.

Efter en analysfas utarbetades ett utkast på en rapport till Sida och PMU för kommentarer den 26 november och slutrapport den 9 december 2014.

2.4 AVGRÄNSNINGAR

Utvärderingen avser att beskriva en uppdaterad bild av PMUs verksamhet utifrån de brister som identifierades vid systemrevisionen 2010 och har inte som syfte att verifiera systemrevisionen 2010 eller ramkriteriebedömningen 2012. Observationer och slutsatser är därför en syn av vad utvärderingsteamet har uppfattat och tolkat vid tidpunkten för uppdraget och kan på så sätt bara vara en bedömning av organisationen och dess interna processer vid detta tillfälle.

⁹ De olika formella och informella delarna inom det internationella samarbete beskrivs senare i rapporten i en bild under avsnitt 3.3)

Uppdraget anses vara en uppföljning av systemrevisionen 2010 och skall i huvudsak utgå från de 53 rekommendationer som sammanfattades i systemrevisionen och PMUs åtgärdsplan. Tyngdpunkten i analysen ligger dock vid de 15 rekommendationer som inkluderas i Sidas uppdragsbeskrivning under respektive tema. Observationer och frågeställningar som ligger utanför dessa åtgärdsplaner beaktas i den mån de har relevans till uppdragets syfte.

PMU är en del av en stor organisation där delar av dess system kan förväntas vara integrerade. Uppdraget avser endast PMUs utvecklingssamarbete. PMUs samarbete med Pingstförsamlingarna utvärderas utifrån deras engagemang i PMUs partnersamarbete, som en kunskapslänk mellan PMU och lokala samarbetspartners. PMUs humanitära arbete kommer inte att beröras i uppdraget. Rörande samarbetet mellan PMU och församlingarna finns frågeställningar avseende kapacitet, värderingar, deltagande och ägarskap och PMUs förmåga att integrera detta. Vi inser att detta är ett relativt omfattande område och med den begränsade tid som finns tillgänglig att besöka församlingar kan det bli svårt att få en noggrann och verifierbar överblick runt dessa frågor. Det här uppdraget är också begränsat till en fältresa under två veckor till Egypten och Kenya där tre partnerorganisationer besöktes, två stycken i Egypten och en i Kenya.

3 Observationer

En sammanfattning av utvalda rekommendationer av Sida från systemrevisionen 2010 redovisas i bilaga 4. Delfrågorna i de olika avsnitten är ställda utifrån rekommendationerna i systemrevisionen 2010.

3.1 AVTALSREVISION

Vad inkluderas i avtalsrevisionerna, täcks relevanta kommentarer från systemrevisionen?

Metoden för avtalsrevisioner utarbetades 2010 och användes första gången i april samma år. Den har sedan utvärderats och utvecklats under åren. Ursprungligen besvarades frågorna med ja eller nej men ändrades sedan till ett system av fyra nivåer, 'complied with', 'nearly complied with', 'low compliance', och 'no compliance'. Dessutom markeras frågor med 'Not applicable' där frågan inte är relevant för parter. Senare kompletterades detta med en poängsättning relativt till de fyra nivåerna såsom 5, 4, 1 och 0. Detta medförde att den ursprungliga mallen kunde uppnå en maxpoäng av 460 poäng. Det skall dock noteras att poängsättningen inte delas med partnern som granskats, utan endast formuläret för avtalsrevisionen med kommentarer och bedömningen i de fyra 'compliance'-nivåerna presenteras. Där skrivs även in åtgärds punkter och datum för genomförd åtgärd efter diskussioner med partnern.

En översyn av verktyget för avtalsrevisionen genomfördes 2013-2014 vilket innebar en uppdatering av mallen för granskningskriterier, poängberäkningsmallen, och uppdragsbeskrivningen för avtalsrevision. Dessutom utvecklades ytterligare dokument som skall stödja processen så att den blir så likformig som möjlig oberoende av vem som skall utföra granskningen. Dessa omfattar instruktioner, arbetsplan, rapportmall, samt plan för uppföljning av avtalsrevision (antagna i projektfunktionen (PF) 2014-08-20). De senaste instruktionerna och checklistor har inte använts i en full avtalsrevision sedan de blivit antagna. Enligt uppgift från PMU fanns mallarna färdiga i mars 2014 och har testats i fält därefter.¹⁰

¹⁰ 10 avtalsrevisioner har genomförts 2014, varav 2 fullständiga och 8 uppföljningsrevisioner.

Nytt i omarbetningen av granskningsmallen 2014 är att det har identifierats 22 stycken kriterier som betecknas som "Sensitive Requirements" (SR) och som bedöms speciellt viktiga för avtalsefterlevnad. Vid utvärderingen av granskningen skall partnern ha uppnått minst 85 % (94 p) av maxpoängen för dessa kriterier. Dock finns det ingen gräns för om det är tillåtet med 'no compliance/low compliance' på någon eller några av dessa frågor.

Instruktionerna och mallarna för avtalsrevisionerna inkluderar de relevanta kommentarerna från avtalsrevisionen. De nya mallarna framtagna 2014 innefattar 87 huvudkriterier med ett antal underkriterier, totalt 101 poängsatta kriterier vilket ger en maximal poängsumma av 505.

Avtalsrevisionen (2014) är uppdelad i 20 huvudgrupper som inkluderar områden som roller inom ekonomiadministrationen, bokföring, kontanthantering, förskott, verifikationer och allegat, betalningsrutiner, inkommande betalningsrutiner, kontrasignering, personal och lönehantering, förskott på lön, bankkonto och räntehantering, upphandlingsrutiner, projektfordon, lagerhantering, inventarier, rapportering och revision, arkivering, avtalshantering, organisationsstrukturer samt övriga system för intern kontroll.

Första gången avtalsrevision genomförs hos en partner kontrolleras samtliga kriteriefrågor och när en uppföljningsgranskning sker skall enligt instruktionen endast de punkter som inte erhöll 'full compliance' följas upp. Poängberäkningen sker därefter som en revision av det föregående utvärderingsprotokollet. Hur en uppdatering av granskningsmallen påverkar efterföljande granskning framgår inte i instruktionerna, men enligt PMUs controller hanteras detta genom att "om något nytt tillförts läggs detta till i uppföljningen". Ett stickprov på granskningen av IMC och DM i Egypten i mars 2014 visar att den nya gransknings- och poängberäkningsmallen använts för uppföljningsrevisionen vilket bekräftar det ovanstående. Utförarens interna rapport bekräftar även att bara de frågor som fått underkänt granskats.

Krav på avtalsrevision gäller endast partners som genomför Sida-finansierade projekt vilket ger en uppfattning om att åtgärden inte är helt integrerad i PMUs interna kontrollsystem och till viss mån är tillsatt för att tillgodose Sidas krav. Hur projekt med andra finansiärer (som t.ex. ECHO-finansiering) hanteras har inte framgått vid diskussioner med PMU. Enligt PMU är det endast ett fåtal partners som inte har Sida finansiering.

I hur stor omfattning har revisionerna genomförts och av vem? Hur dokumenteras de och följs upp?

Det framgår av uppgifter från PMU¹¹ att avtalsrevisioner har implementerats systematiskt, speciellt sedan 2011. Utgångspunkten är att en avtalsrevision skall göras en gång per ramperiod med varje partner som genomför Sida-finansierade projekt. Vid behov genomförs även uppföljningsrevisioner enligt åtgärdsplan som beslutas vid uppföljningsmötet efter avtalsrevisionen.

Avtalsrevisioner har genomförts sedan 2010 då verktyget utvecklades och användes vid en granskning av EHBC i Etiopien och PMUC i Uganda. Sedan dess har totalt 41 avtalsrevisioner genomförts och 26 uppföljningsrevisioner, dvs. totalt 69 revisioner under perioden 2010-2014. Revisionerna har omfattat 39 olika organisationer och i Tanzania har enskilda avtalsrevisioner omfattat specifika projekt (4 st.) som implementeras av FPCT¹². Fördelningen under åren har varit:

	2010	2011	2012	2013	2014
Avtalsrevision	2	10	16	13	2
Uppföljning	-	2	8	8	8
Totalt	2	12	24	21	10

Ytterligare 2 uppföljningar är planerade under 2014. 12 aktiva organisationer har inte genomgått avtalsrevisioner, av dessa är det sex partners som fasats ut ur Sida-programmet, två partners är vilande och två partners står inför uppstart (skall få revision inom ett år efter uppstart). Kvarstående partners därutöver som är aktiva är CEPAC och en annan lokal partner¹³. På den senare görs en avtalsrevision på distans under december 2014. CEPAC har bildat en separat biståndsorganisation BUCOP, för att handha samfundets utvecklingsinsatser och humanitära verksamhet, vilken kommer att bli ny avtalspart. I samband med att avtal skrivs med BUCOP i början av 2015 planerar PMU att genomföra en avtalsrevision hos dem.

¹¹ Genomförda avtalsrevisioner och avtalsrevisions uppföljningar, PMU 2014 (odaterat)

¹² Free Pentecostal Church of Tanzania

¹³ Enligt PMU bör partners namn inte skrivas ut på grund av säkerhetsskäl.

I arbetsplanen för avtalsrevision framgår det att den skall genomföras av någon med god ekonomisk kompetens, primärt controller/ekonom på HK eller i fält. I undantagsfall kan en facilitator med god ekonomisk kunskap genomföra avtalsrevision. Dock kan det konstateras att det i LIME noterats att projekthandläggare genomfört avtalsrevisioner när det istället är en annan person som har varit utföraren¹⁴.

Alla rapporterna från avtalsrevisionerna sparas på respektive ”partnerkort” i Lime. Handläggaren har huvudansvaret för att uppföljning av avtalsrevision görs och att åtgärdsplanen för korrigering av bristerna följs. Sedan 2014 finns det en plan för uppföljning av avtalsrevision där ett antal åtgärdsplaner finns som beskriver hanteringen av olika brister som kan ha uppstått. Detta beskriver hur hantering inom PMU skall hanteras¹⁵. Utföraren av avtalsrevisionen lämnar även en kort rapport med reflektioner och slutsatser till handläggaren på PMU. Instruktioner för hanteringen av genomförd avtalsrevision finns även beskrivet i instruktioner till avtalsrevision.¹⁶ När slutrapporten med protokoll och poängberäkning är klar genomförs ett möte med handläggare, utförare och projektekonom för bedömning av eventuell åtgärd och eventuell uppföljningsrevision. Avtalsrevisionen arkiveras sedan i LIME och kopia skickas till partner och berörd svensk församling.

Vid fältbesöken hos partners i Egypten och Kenya efterfrågades särskilda åtgärdsplaner för hantering av brister som noterades vid avtalsrevisionerna. Det visade sig att dokumentationen som efterlämnades från avtalsrevisionen användes som styrningsdokument och åtgärdsplan, någon ytterligare handlingsplan hade inte efterfrågats av PMU. Vid diskussion hos en partner framgick att en särskild handlingsplan där åtgärderna lyfts ut från revisionsrapporten troligen hade bidragit till en snabbare och tydligare styrning vid implementering av åtgärderna. Detta kan anses som ett ansvar av den lokala partnern men kan också ses som en del i PMUs stöd till intern styrning. Det troliga är att de flesta partners klarar detta själva men att organisatoriskt svagare partners kan behöva stöd med detta. Vi har inte noterat att åtgärder och uppföljning brustit på grund av detta, dock har vi noterat att förändringsprocessen hos en partner hade kunnat ske mer strukturerat.

¹⁴ PMU har kompletterat i efterhand en lista på utföraren.

¹⁵ Bilaga 7.11 Plan för uppföljning av avtalsrevision, PMU. (Antagen i PF interimistiskt 2014-08-20)

¹⁶ Bilaga 7.7 Instruktioner till avtalsrevision, PMU. (Antagen i PF 2014-08-20)

Enligt partners har kontinuerlig uppföljning från PMUs handläggare främst genomförts genom e-mail eller samtal.

Hur utfallet i avtalsrevisionen behandlas och påverkar riskanalyser och interna beslut om avtalsramar beskrivs nedan.

Vad har de avtalsrevisioner som genomförs lett till för konsekvenser/förändringar för de olika parterna?

Det har genomförts avtalsrevisioner hos nästan alla partners sedan 2010 och uppföljningar vid 26 tillfällen. Det finns dock ingen övergripande sammanfattning över resultatet av revisionerna eller uppföljningarna så det går inte att få en samlad bild över organisationernas avtalsefterlevnad eller vilken effekt revisionerna har fått. I LIME finns risknivåerna noterade vilka skulle kunna användas till en grov uppföljning. En sådan sammanfattande analys görs inte systematiskt. En analys baserad på avtalsrevisionsutfall istället för risknivå ger en tydligare fördelning av avtalsefterlevnad.

Vid uppföljning av organisationerna vid fältbesöken kan noteras att IMC hade en efterlevnad av 81 % vid första revisionen 2011 och 92,6% vid uppföljningen 2014, DM hade 84 % vid första granskningen 2011 och 82 % vid uppföljningen 2014. FPFK hade 78 % i februari 2012 och 91 % vid uppföljningen i september samma år. Här måste det dock noteras att vid uppföljningen 2014 hos IMC och DM hade mallen för avtalsrevisionen uppdaterats och bedömningsnivåerna ändrats. Vid granskningen 2011 hade inte den fyrskaliga bedömningsnivån använts och poängsättningen gjorts i efterhand med den nya mallen, således är resultatet hos DM inte helt tillförlitligt. Enligt utförarens reserapport ansågs ändå att DM hade åtgärdat en del brister. Stickproven hos besökta partners kan ändå ge en indikation att instrumentet tydliggör kraven och bidrar till en förbättrad styrning och kontroll. Speciellt markant var effekten hos FPFK där uppföljningen skedde efter 6 månader på grund av det dåliga utfallet vid första revisionen.

PMU anser själva att avtalsrevisionerna har bidragit till en tydlig ökad kunskap om avtalsvillkoren och kravet avseende uppfyllnad. Revisionen bidrar även till en ökad transparens i organisationen vilket har medfört en bättre rapporteringsförmåga både internt och externt. I de tre organisationerna som besöktes vid fältbesöken kunde även noteras att det hade skett en utveckling av partners interna styrning och kontroll som

ett resultat av granskningarna. Detta noteras också i utförarens interna rapport till PMU och kunde bekräftas vid utvärderingsteamets besök.

Det kan noteras att DM fortfarande har brister i sin interna styrning och kontroll och behöver stärka sina bokföringsrutiner med ett mer modernt bokföringssystem och kompetensförstärkning av den som är ekonomiansvarig. En kraftig eftersläpning av halvårsrapporten 2014 i ett projekt visar på svagheter i styrningen. Hos DM saknades projektledaravtalen vilket förklarades med att dessa fanns på kontoret i Tanta¹⁷, i övrigt fanns alla avtalen på plats.

FPPK har också behov av att stärka några av sina interna system då vissa avtal saknades eller saknade underskrifter vid en första genomgång. Det visade sig senare att de saknade avtalen fanns hos de olika projektledarna eftersom de håller direkt kontakt med handläggarna på PMU och hade avtalen i sina arkiv. FPPK uppmanades att stärka sina rutiner för avtalshantering.

För PMU har avtalsrevisionerna gett bättre kunskap om partners kapacitet och svagheter vilket ger underlag för riskbedömning och kapacitetsbedömning av partners. Åtgärdsplanen i granskningsrapporten ger handläggaren underlag för uppföljning av brister hos partners vid besök och uppföljning av arbetet med att stärka de interna systemen. Påvisas stora brister eller oegentligheter vid en genomförd avtalsrevision kan utbetalningar stoppas tills dess att bristerna åtgärdats. Riktlinjer för att hantera detta finns sedan augusti 2014 i planen för uppföljning av avtalsrevision. Utvärderingen har tagit del av två exempel på när avtalsrevisionen resulterat i stopp av utbetalning av medel samt avbrytande av beredning av nya projekt. I det ena fallet fanns det flera brister vid avtalsrevisionen och en särskild utredning tillsattes efter beslut av PF. Efter att en åtgärdsplan implementerats och PMU följt upp resultatet har beslut om en ny indikativ budgetram tagits i PF. I det andra fallet var utfallet vid avtalsrevisionen mycket lågt och var en bidragande orsak till att en indikativ budgetram för 2015-2017 inte beviljades.

Avtalsrevisionen är en central del i underlaget för att göra en bedömning av budgetnivåer vid nästa budgetomgång. Rutinerna för detta beskrivs nedan.

Poängsättningen och riskanalysen delas inte med partners och syftet med att det inte görs framgår inte klart. Processen upplevs därför inte som helt transparent då poängsättningen och riskbedömningen är en mycket viktig del i bedömningen av partners

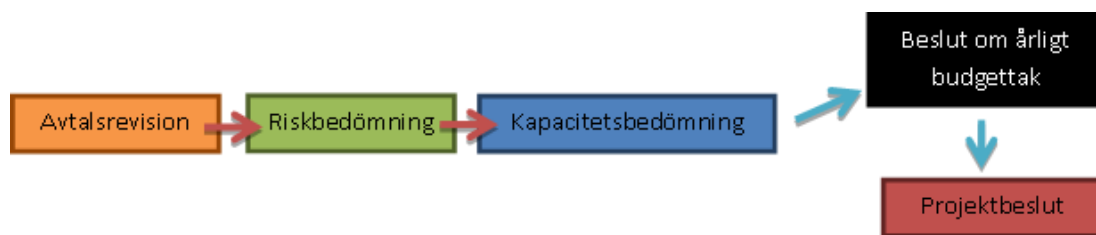
¹⁷ Delta Ministries har två kontor, ett i Kairo och ett i Tanta.

kapacitet. Poängsättningen är vägledande för hur handläggaren skall planera för uppföljning av avtalsrevisionen, bland annat beskrivs det i riktlinjer vid vilka nivåer som utbildningsinsatser skall genomföras¹⁸. Utvärderingsteamet anser att kunskap om poängsättningen skulle kunna ge partnerna vägledning att sätta mål inför nästa revision.

Vilka konsekvenser får de resultat PMU får fram i revisionerna?

I ”Plan för uppföljning av avtalsrevision hos partner” beskrivs riktlinjer för åtgärder av PMU vid identifierade brister hos partner. Handläggaren skall i samråd med utföraren planera för uppföljning och åtgärder utifrån resultaten i revisionen. Åtgärderna är grupperade enligt bristernas påverkan på riskbedömningen enligt en nyligen framtagna tabell.¹⁹

Utöver en omedelbar konsekvens som följd av avtalsrevisionen finns det en mer långtgående inverkan på framtida program och budgetnivåer. Avtalsrevisionen är, som beskrivits ovan, ett första steg i insatsberedningen och bedömningen av lokala partners kapacitetsbedömning som beskrivs i följande process:²⁰



Resultatet som erhålls från avtalsrevisionen kvantifieras genom att en risknivå räknas fram enligt ovanstående refererade tabell där summan av poängen från systemrevisionen omräknas till en risknivå inom intervallet 1-5. Varken poängsättning eller framräknad risknivå delas med partner. Den framräknade risknivån efter avtalsrevisionen dokumenteras tillsammans med en rapport över den utförda avtalsrevisionen i LIME.

Riskvärdet (1-5) dokumenteras i en särskild vy i LIME, ”Riskbedömning partner”. Riskbedömningen av partner uppdateras kontinuerligt men skall åtminstone göras en gång per år samt vara slutförd i samband med att budgetram för partner beslutas i

¹⁸ Bilaga 7.11 Plan för uppföljning av avtalsrevision

¹⁹ Bilaga 7.11 Plan för uppföljning av avtalsrevision

²⁰ Om avtalsrevision inte genomförts vid tidpunkten för riskbedömningen finns det ett antal vägledande frågor till handläggaren i LIME som sammanvägt ger ett riskvärde under begreppet ”Avtalsefterlevnad”.

projektfunktionen (PF) (budgetperioderna är normalt detsamma som PMUs avtalsperioder med Sida) eller när beslut skall tas om ett nytt projekt. Riskbedömningen av partner är uppdelad i 3 kategorier:

- Organisation
- Avtalsefterlevnad
- Projekt- och finansiell redovisning

Riskbedömningen görs genom att handläggare respektive projektekonom fyller i svar i ett frågeformulär i LIME. Frågeformuläret innehåller såväl öppna som stängda frågor som kan vara både kvalitativa och kvantitativa till sin natur. Frågorna besvaras normalt i två steg:

- a) Handläggare/projektekonom svarar JA/NEJ på en fråga eller fyller i en siffra som kan utgöra ett svar på en kvantitativ fråga, t.ex. ”Hur många gånger har projekt haft avvikelser försenad rapportering under de tre senaste åren?” eller utgöra en kvantifiering av en kvalitativ fråga, t.ex. ”Bedöm risken för bristande resultatuppföljning p.g.a. de skriftliga rapporternas kvalitet (0=låg risk, 5=hög risk)”.
- b) Varje fråga har även ett fält för kommentarer från handläggare/controller där JA/NEJ/Siffra kan kompletteras med en beskrivning av iakttagelser eller bakgrund till slutsatser i det första fältet. Vid vissa frågor i formuläret framgår att den som besvarar frågan skall komplettera med kommentar om ett visst svar har lämnats men för majoriteten av frågorna är det valfritt att lämna en kommentar.²¹

De ifyllda svaren kvantifieras sedan för att sammanvägas till ett övergripande riskvärde (1-5) per kategori. Sammanvägningen görs genom att svaren inom respektive blocks frågeformulär kvantifieras enligt en viktning som finns förprogrammerad i LIME. Handläggare och ekonomer känner inte till viktningen av svaren utan svarar enbart utefter sin kunskap på respektive fråga. Ett JA eller ett NEJ på en fråga kan således ge olika stor vikt i den sammanvägda riskbedömningen. Vid sammanvägningen av riskbedömningen används enbart de kvantifierbara svaren, (a) ovan, medan kommentarerna till svaren, (b) ovan, inte används då sammanvägningen sker maskinellt enligt fördefinierade parametrar i LIME. En genomförd avtalsrevision sorteras in

²¹ Detta kan komma att kompletteras om PF så kräver vid behov i beslutsmöten (enligt PMU)

under kategorin *Avtalsefterlevnad* och utgör då hela den sammanvägda riskbedömningen inom kategorin. Om ingen avtalsrevision har genomförts finns ett antal alternativa frågor som kan användas för att få fram en sammanvägd riskbedömning inom kategorin *avtalsefterlevnad*.

Den sammanvägda riskbedömningen för respektive kategori blir bedömningsresultatet i riskbedömningen som sparas i partnerkortet (vy i LIME). Riskbedömningen förs sedan in i den kapacitetsbedömning som utförs med samma frekvens som riskbedömningarna. Vid kapacitetsbedömningen finns tre övergripande kategorier:

- Effektivitet
- Intern demokrati
- Representation, Legitimitet och RBA

Riskbedömningen sorteras under kategori effektivitet och tillmäts nu ett sammanvägt värde av de tre riskkategorierna i intervallet 1-4. Riskvärdet från riskbedömningen utgör 1 av totalt 12 bedömningspunkter inom kategorin Effektivitet. Övriga 11 bedömningspunkter har samma inbördes viktning i den totala kapacitetsbedömningen inom kategorin "Effektivitet".

Den totala kapacitetsbedömningen ligger sedan till grund för beslutad budgetram för partnern samt utgör vägledning inom vilka områden riktade kapacitetsinsatser kan vara nödvändiga för att stärka partnern.

Resultatet från avtalsrevisionen har således styrt riskbedömningen inom kategorin "Avtalsefterlevnad" som i sin tur har sammanvägts med övriga kategorier i riskbedömningen för att slutligen påverka kategorin "Effektivitet" som en av 12 indikatorer i kapacitetsbedömningen. Kapacitetsbedömningen av partner är sedan en sammanvägning av tre faktorer²² som i sin tur påverkar budgetramen för partnern.

Riskbedömningarna av besökta partners i Egypten (IMC och DM) är daterade 2014-10-20 vilket sammanfaller med vårt besök på PMU. Någon ny riskbedömning gjordes inte efter uppföljningen i mars 2014 och kapacitetsbedömningen i april 2014 är baserad på en riskbedömning gjord i januari 2014. Det framstår som om mallen för riskbedömning inte har uppdaterats med de nya riskbedömningsnivåerna efter uppdateringen av poängsystemet.

²² Effektivitet, Interndemokrati och Representativitet, Legitimitet och RBA

3.2 INTERNKONTROLLPLAN

Vem ansvarar för framtagande, uppdatering, uppföljning och rapportering av planen?

Arbetet med PMUs interna styrning och kontroll (ISK) påbörjades 2010 när ett system implementerades baserat på COSOs ramverk. Projektet löpte under hösten 2010 under ledning av ett externt konsultföretag specialiserat inom internrevision. ISK systemet lanserades under 2011 och har därefter utvecklats succesivt. PMU beskriver att arbetet med införandet av ISK har varit resurskrävande. I början var ambitionsnivån för hög med snäva deadlines. Åtgärdsplanerna och internkontrollplanen försenades och dokumentationen var otydlig vilket försvårade granskningen. All granskning under 2011-2012²³ genomfördes av Pingst ffs controller²⁴.

PMU genomförde under 2012 en större förändringsprocess för att komma tillrätta med de svårigheter som funnits vad gäller genomförandet av internkontrollplanen. Utifrån detta beslutades att förändra instruktioner och roller i granskningsarbetet. Från och med 2013 granskar Pingst ffs controller de väsentligaste riskerna och PMUs system- och metodutvecklare de systematiska kontrollerna. En ny utvärderingsprocess startades i januari 2014 genom en workshop som hölls under ledning av den externa konsulten som var med och initierade systemet 2010. Erfarenheterna från workshopen har resulterat i att instruktionerna för granskning av de största riskerna kommer att revideras inför 2015.

Arbetet med PMUs interna styrning och kontroll styrs i huvudsak av sex olika dokument: PMUs instruktion för intern styrning och kontroll, Riskanalyser för utvecklingsverksamheten, humanitära verksamheten samt den verksamhetsövergripande nivån, PMUs Åtgärdsplaner, PMUs internkontrollplan, interninstruktion för genomförande av riskanalys samt mallar för båda granskningsrapporterna.

I instruktionen²⁵ beskrivs bland annat olika roller och ansvarsfördelning inom Pingst ffs och PMU. Roller och ansvar fördelas mellan Styrelsen, Direktor för Pingst ffs, Direktor för PMU Interlife, ledningsgruppen, PMU Intern kontrollkoordinator och Pingsts controller. Det huvudsakliga ansvaret för det operativa koordineringsarbetet med ISK faller på den interna kontrollkoordinatorn som är PMUs controller. I arbets-

²³ Under 2011-2012 genomfördes fyra granskningar, 3 st under 2011 och en under 2012.

²⁴ Pingst ffs ekonomichef

²⁵ Instruktion för intern styrning och kontroll, PMU 2010-11-01 rev 2014-09-11

uppgifterna ingår att utveckla och underhålla instruktioner samt föreslå förbättringar, övervaka/koordinera den årliga riskutvärderingsprocessen samt säkerställa att det finns kontroller med mera.

I arbetet med att sammanställa den interna kontrollplanen (IKP) samverkar kontrollkoordinatören med verksamhetsansvariga för att riskanalyser görs i en arbetsgrupp. Riskanalyser skall göras årligen enligt PMUs instruktion²⁶. Verksamhetsansvarig ansvarar även för att ta fram en åtgärdsplan som genomförs och följs upp kontinuerligt under året. Ledningsgruppen ansvarar för att ta fram den årliga verksamhetsövergripande riskanalysen och åtgärdsplanen. De systematiska kontrollaktiviteterna sammanställer den interna kontrollkoordinatören tillsammans med PMUs system- och metodansvarig. De systematiska kontrollgranskningarna redovisas inte i internkontrollplanen (2014) på samma sätt som riskgranskningarna utan framgår först i granskningsrapporten. Det framgår i IKP att man skall göra granskningen av de systematiska kontrollaktiviteterna, själva granskningspunkterna beskrivs inte utan dessa återfinns bara i granskningsmallen.

Granskningen av de största riskerna sker två gånger om året av Pingsts controller som rapporterar resultatet till verksamhetsansvariga som lämnar 'management response' (MR), vilket sedan fastställs av ledningsgruppen. Granskningen av de systematiska kontrollaktiviteterna sker två gånger per år av PMUs system- och metodansvarig som rapporterar till verksamhetsansvarig som lämnar en MR, som sedan fastställs av ledningsgruppen. Interna kontrollkoordinatören har rapporteringsansvar i ledningsgruppen. Arbetsgången beskrivs i detalj i instruktionen för intern styrning och kontroll. Ansvar för uppföljning och åtgärder ligger hos ledningsgruppen.

Hur fångas interna brister upp och hur åtgärdas de?

Övervakning av den interna kontrollstrukturen genomförs enligt Internkontrollplanen dels i det löpande arbetet men även genom två separata uppföljningar: *Uppföljning av systematiska kontrollaktiviteter* respektive *Granskning av de största riskerna*.

Uppföljning av de systematiska kontrollaktiviteterna utförs två gånger per år av PMUs metod- och systemutvecklare enligt en granskningsinstruktion som tas fram tillsammans med Internkontrollkoordinatören som är ytterst ansvarig för uppföljningen. En rapport över iakttagelser överlämnas till arbetsledarna för handläggarna samt

²⁶ Intern instruktion för genomförande av risk analys.

arbetsledaren för projektekonomerna som skriver en 'management respons' (MR). När internkontrollkoordinatören mottagit samtliga MR sammanställs dessa i granskningsrapporten. Granskningsrapport inklusive MR lämnas sedan till ledningsgruppen (LG) som formellt antar dokumentet. Åtgärder skall dokumenteras i åtgärdsplanen. Ansvar för åtgärder och uppföljning vilar på ledningsgruppen.

Uppföljningen av systematiska kontroller består främst av att kontrollera att handläggare m.fl. har tillämpat internkontrollåtgärder i LIME. Rapporten innehåller beskrivning över kontrollmoment som genomförts samt rekommendationer för förbättringar/åtgärder. Granskningsåtgärderna innehåller dels kontroll av rena systemhandhavanden (klarmarkeringar, avvikelsemarkeringar etc.) dels kontroll av att projektdokumentation såsom budgetar överensstämmer med beslut i PF. Uppföljningen fokuserar däremot inte på att "dubbelkolla" riskangivelser eller slutsatser baserade på rapporteringar från partners, revisorer eller dylikt.

Pingsts controller genomför en granskning huruvida de identifierade aktiviteterna för utvecklingsverksamheten för att minska de största riskerna fungerar. Granskningen följer instruktioner utifrån internkontrollplanen för innevarande år. Granskningen skall genomföras löpande under året och rapport avges till ledningsgruppen två gånger per år (maj och november) men i praktiken genomförs granskningen i maj-juni och oktober-november. Innan granskningen sker ett möte med verksamhetsansvariga för att besluta om tillvägagångssätt. Bedömningen görs sedan av Pingsts controller genom en granskning av dokumentation och intervjuer för att styrka att kontrollaktiviteten utförts. Underlag tas fram av verksamhetsansvariga. PMUs ledningsgrupp ansvarar för att ge en samlad respons på granskningsrapporten som skall ge svar på rekommendationer samt hur eventuella brister skall åtgärdas. Ledningen är ansvarig för att följa upp att åtgärder genomförs.

Riskerna är kategoriserade i strategiska, operationella, efterlevnads- samt rapporteringsrisker och bedöms utifrån ett riskvärde beroende på sannolikhet och konsekvens. Risker med ett riskvärde högre eller lika med 14 förs in i internkontrollplanen. Till detta förs en beskrivning av de aktiviteter som skall genomföras för att hantera riskerna. Aktiviteter delas in i befintliga och nya aktiviteter. Granskningen syftar till en bedömning av att aktiviteterna genomförs och om de bidrar till att minska riskerna, rekommendationer ges för att ytterligare stärka riskpåverkan och/eller underlätta framtida granskning. Management response lämnas på rekommendationerna vilket avgör huruvida åtgärdsplanen skall uppdateras. Granskaren följer inte upp conse-

kvenserna av rekommendationerna eller i vilken utsträckning de implementeras. Senast en granskning av åtgärdsplanen gjordes var 2011.

Åtgärder kan t.ex. vara utbildning, arbetsledning, mentorskap, justering av LIME, förändring/förtydligande av rutiner och/eller interna instruktioner.

Utvärderingen i början av 2014 resulterade i att man tog bort de strategiska riskerna och planerade aktiviteter från granskningen. Riskerna skall konkretiseras och aktiviteterna beskrivas mer tydligt och de strategiska riskerna skall hanteras inom ledningsgruppen²⁷.

Brister som framkommer i det löpande arbetet åtgärdas på olika sätt beroende på vad bristerna gäller, främst genom utbildning, arbetsledning och uppföljning. Brister fångas även upp genom arbetet med avvikelshanteringen och utredningsgruppen.

Vilka kontroller har ingått de senaste åren (särskilt i relation till relevanta rekommendationer från systemrevisionen) och hur har de genomförts; har planen följts?

Kontrollerna startade 2011 med i huvudsak granskning av olika processer i verksamheten kopplade till risker i internkontrollplanen 2011. Dock var det en viss tyngdpunkt på granskning av systematiska kontrollpunkter i LIME. Granskningen under perioden 2011 – 2012 genomfördes av Pingsts controller i samarbete med PMUs internkontrollkoordinator. Under 2011 genomfördes tre stycken granskningar i juni, september och november samt under 2012 genomfördes en granskning i september innan genomförandeplanen ändrades. Under 2011 granskades reseplanering och rese-rapporter där dessa var kopplade till risker i internkontrollplanen, arbetsordning på projektkort, inkomna skriftliga och ekonomiska rapporter, efterfrågade avtal, revisionsrapporter, försenade rapporter, attestering av utlägg av förtroendeposter, BDO och BPM-punkter i åtgärdsplanen²⁸. Vid granskningen 2012 fanns det ingen internkontrollplan för 2012 så granskningen fokuserades på samtliga kontrollaktiviteter i dokumentet 'Systematiska kontrollaktiviteter'.²⁹

²⁷ Enligt intervjuer med PMU

²⁸ BDO punkter härstammar från systemrevisionen 2010, BDM härstammar från Sidas bedömningspromemoria 2010.

²⁹ Granskningsrapporter till ledningsgruppen juni 2011, september 2011, november 2011 samt september 2012.

Som tidigare beskrivits skedde en genomgång av granskningsprocessen 2012 vilket resulterade i en viss uppstyrning och framtagning av mallar samt att granskningen delades upp i två delar, granskning av riskhantering och granskning av systematiska kontrollpunkter i LIME (se ovan).

Riskbedömningar gjordes systematiskt första gången 2012. Enligt plan skall internkontrollerna genomföras 2 gånger per år, höst och vår. Dock beskrivs det att ”granskningen av utvecklingsverksamheten och den humanitära verksamheten genomförs löpande året”³⁰ medan granskningsrapporter lämnas två gånger per år.

En första granskning av systematiska kontroller enligt den nya internkontrollplanen gjordes i oktober-november 2013 och en andra kontroll på våren 2014. Granskningsplanen för systematiska kontroller är uppdelad i två delar där vissa kontroller görs på våren och andra görs på hösten. I granskningsplanen ingår totalt 12 granskningspunkter, 5 på våren och 7 på hösten. I dessa ingår kontroll av projektstatus och tillhörande dokument, kontroll av projektdatum relativt status i projektkort, kontrollera att projektkort och partnerkort är rätt ifyllda, kontrollera att lyftplaner är uppdaterade, kontrollera att signerade dokument är samlade i en pärm, kontroll att bedömning av extern revision görs, avvikelsemarkering, speciellt allvarliga rapporteringsbrister eller oren revisionsrapport, avprickade rapporter och rapporter som saknas, övriga avprickningar, budget i LIME stämmer med Agresso och PF beslut, följa upp avtalsrevisioner samt obligatoriska utbildningar av partners. Granskningsrapporten 1 lämnades 2013-12-05 och MR lämnades 2013-12-06, granskningsrapport 2 lämnades 2014-06-09 och MR lämnades 2014-08-29.

Den första rapporten avseende granskningen av största risker lämnades i december 2013 och den andra lämnades i juni 2014. I granskningsrapport 1 behandlades 13 strategiska risker och en efterlevnadsrisk. De strategiska riskerna omfattar områden som partners förutsättningar att bereda nya projekt, risk att färre församlingar ansöker om projekt, påverkan av hög omsättning av handläggare, risk att stort fokus på ISK påverkar insatser och ramförbrukning, risk för resursbrist för kapacitetstärkande behov hos partners, brist på fältnärvaro m.fl.. Efterlevnadsrisken tar upp risken för utvecklingsverksamheten att lokala partners inte har tillräckliga system för ISK.

Granskningsrapport 2 hanterade två stycken organisatoriska risker, en efterlevnadsrisk och en rapporteringsrisk. Riskerna omfattar områden som partners förmåga att

³⁰ PMUs internkontrollplan 2014, version 2014-09-09 (Mask)

bereda projekt (O1, tidigare strategisk risk), ramuppföljningsverktygets felmarginal (O2), risken att lokala partners inte har tillräckliga system för ISK (E1) och risken att partners uppföljning och rapportering inte speglar verksamhetens resultat. Båda granskningsrapporterna är odaterade och saknar underskrift så det framgår inte när de lämnades, vem som genomförde granskningen eller när MR lämnades från ledningsgruppen. Som beskrivits tidigare beslutades i januari 2014 att de strategiska riskerna och nya aktiviteter inte skall ingå i granskningen av de väsentligaste riskerna från 2015. Utvärderingsteamet noterar dock att granskningen av de strategiska riskerna inte finns med i första granskningsrapporten 2014 och antas inte ingå även under 2014.

Nästa granskning för både systematiska kontroller och risker är planerad till oktober-november 2014.

Exempel på kontroller som genomförts 2011-2014 i relation till systemrevisionen 2010 är enligt PMU:

- Granskning av hantering av avtal har ingått och genomförts 2011, 2012, 2013 och 2014. Granskningen har inneburit bland annat generell kontroll av arbetsordning och specifik kontroll av hantering av avtal (rekommendation nr 10 i systemrevisionen). Granskning skett av hantering och dokumentation i Lime.
- Granskning av genomförda avtalsrevisioner och genomförda obligatoriska utbildningar har genomförts 2013 som en del av granskning av systematiska kontroller (kopplade till ett flertal rekommendationer i systemrevisionen).
- Granskning av hantering av rapporter från fält har ingått och genomförts 2011, 2012, 2013 och ska genomföras i ordinarie granskning okt/nov 2014 (rekommendation nr 23 i systemrevisionen). Granskning skett av hantering och dokumentation i LIME.
- Granskning av att PMUs system för hantering av projekt med avvikelser följs har ingått och genomförts 2011, 2012, 2013 och ska genomföras i ordinarie granskning oktober/november 2014 (rekommendation nr 23, 50 i systemrevisionen). Granskning skett av hantering och dokumentation i LIME.
- Granskning av hantering av förtroende känsliga poster och representation har ingått och genomförts 2011, 2012 (rekommendation nr 41 och 42 i systemrevisionen).

Hur har resultat från kontrollerna rapporterats och åtgärdats inom organisationen; vilka konsekvenser har kontrollerna fått?

Som beskrivits ovan rapporteras resultatet från kontrollerna via kontrollmallen till verksamhetsansvariga, ledningsgruppen och internkontrollkoordinator som sedan lämnar 'management response' på bedömningen och rekommendationerna. Åtgärder, som beslutas antingen i samband med 'management response' eller vid ledningsgruppens antagande av rapporten, införs i åtgärdsplanen för implementering. Systemet för att åtgärda rapporterade brister är att den som är ansvarig för gransknings-

punkten/ kontrollaktiviteten enligt riskanalysen ansvarar för att ta fram MR och att bristen åtgärdas.

Åtgärder ser ut på många olika sätt beroende på vad i bristen består i, exempel på detta är:

- Utbildning (t.ex. vid framtagande av ny/förändrad mall/nya förändrade interna instruktioner)
- Framtagande av nya eller förändrade mallar
- Förändrade interna instruktioner (t.ex. dokumenten ”Ansvarsfördelning mellan handläggare och ekonom” och ”PMUs system för hantering av projekt med avvikelser”.)
- Särskild arbetsledning/mentorskap vid särskilda behov som uppmärksammas vid granskning
- Genomföra särskilda utvärderingar/uppföljningar (t.ex. PMUs mallar och verktyg för projektberedning, genomförda obligatoriska kurser i fält)

PMU har identifierat följande konsekvenser av kontrollerna:

- Rapportering om brister har belyst behov av kontinuerlig utbildning av personal
- Större fokus på förebyggande åtgärder istället för på hantering av avvikelser, t.ex. genom avvikelshanteringssystemet och utredningsgruppen
- Förbättrade mallar och rutiner vid PMU-personals resor och uppföljning i fält (se noterade brister i junirapport 2011 och PMUs ledningsgrupps MR)
- PMU har vid flera tillfällen noterat, efter genomförda granskningar, att särskilda interna instruktioner om t.ex. avvikelsemarkering, avprickning av rapporter inte i sin helhet varit kända av relevant personal eller har varit otydliga och missförstått. Åtgärden har då inneburit att förtydliga interna instruktioner för att undvika missförstånd samt att på nytt utbilda personalen (se t.ex. rekommendationer från granskningsrapport september 2011).

Vilka effekter har införandet av internkontrollplanen fått inom PMU?

Utvärderingsteamet har inte funnit någon samlad utvärdering tillgänglig för att bedöma konsekvenser eller övergripande genomslag som organisationen fått som resultat av kontrollerna. PMU förefaller sakna system och indikatorer att mäta sin egen effektivitet eller förbättrad kvalitet över tiden som ett resultat av sina interna förbättringsåtgärder.

PMU själva framför att följande effekter har uppstått i organisationen:

- Bättre tillförlitlighet i den rapportering som PMU lämnar ifrån sig, t.ex. avvikelserapportering
- Bättre sätt säkerställa att PMU följer avtalsvillkor från finansiärer
- Bättre rapportering om brister, vilket lett till utveckling av förbättrade/förändrade kontroller i Lime

- Verksamhetsansvariga har fått ett stöd och verktyg att styra verksamheten. Det har bidragit till förbättrad styrning, säkerställande och effektivitet.
- PMUs arbete med intern styrning och kontroll bearbetas kontinuerligt (minst två ggr. utifrån granskning och därutöver fortlöpande kontroller kring arbetets fortskridande).

3.3 KOMPETENS, RELATIONER / ANSVARSFÖRDELNING OCH KAPACITET

Sammanfattning av utvalda rekommendationer av Sida från systemrevisionen 2010 redovisas i bilaga 4.

Huruvida det finns relevant kapacitet och kompetens inom PMUs projekthantering (både på kansliet och i fält) för att arbeta med intern styrning och kontroll, relevansbedömning, resultatredovisning samt PMU:s fem byggstenar?

Fältkontor

PMU har inte fältpersonal i någon större utsträckning. Personal som arbetar i projekt finns i Sudan och Kongo och därtill finns diverse praktikanter i fält som är utskickade via församlingar. projektpersonal och praktikanter betalas av PMU via församlingarna. Dessutom har PMU haft fältpersonal i två fältkontor, ett i Sri Lanka och ett i Arusha i Tanzania. På dessa fältkontor har det funnits en fältcontroller och en facilitator. Fältpersonalen har haft till uppgift att ge stöd till partners i regionen, fältcontrollern har haft som huvuduppgift att genomföra avtalsrevisioner.

Inför 2015 avser PMU att ändra denna struktur och upprätta fem stycken fältkontor med både utsänd och lokal personal. Av dessa skall tre kontor upprättas i Afrika söder om Sahara (Västafrika, Centralafrika och Östafrika), i Asien och Nordafrika/Mellanöstern. Dessa fältkontor beräknas vara på plats sommaren 2015. Ett större mandat ges till fältkontor och fältpersonal. Här kommer huvudansvaret för beredning och uppföljning av projekt att ligga, samt den kontinuerliga uppföljningen av, och dialogen med, partner. Här kommer också ett ansvar ligga för lokalt och regionalt nätverkande med andra givare och biståndsaktörer. I varje region skall det finnas en controller och en facilitator.³¹

³¹ Bidragsframställan till Sida 2015-2017

Intern styrning och kontroll

På kansliet arbetas det med intern styrning och kontroll (ISK) på flera olika plan. Som beskrivs tidigare i rapporten finns det en formaliserad internkontrollplan som tas fram varje år enligt instruktioner. Arbetet med ISK sker dessutom kontinuerligt i det löpande arbetet främst genom olika kontrollaktiviteter som har byggts in i det projekt administrativa systemet LIME. Detta arbete lyfts fram, enligt PMU, frekvent i samband med utbildningar och de månatliga PMU forumen för att integrera kontrollaktiviteter i det löpande arbetet. Bland handläggarna och projektekonomerna är begreppet välkänt mycket genom arbetet med avtalsrevisioner och uppföljningsarbetet hos partners. Hos den lokala partnern varierar förutsättningarna att arbeta med ISK, mycket beroende på partners storlek och antal projekt som genomförs. PMU har genomfört veckolånga utbildningar i både projektadministration och ekonomihantering för att stärka kompetensen hos partners. Vid de besök som utvärderingsteamet gjorde hos tre partners var kapaciteten för ISK mycket varierande och i de mindre organisationerna begränsat till ett fåtal personer. Det är naturligt för mindre organisationer att utrymmet att bedriva aktiv ISK är mindre. Dock framstod det som om medvetenheten om syftet och behovet av ISK var klart. Vår bild överensstämmer med den som gjorts vid tidigare besök och revisioner.

Relevansbedömning

Det finns flera olika typer av verktyg för relevansbedömning tillgängliga för personal på PMUs kansli.

När det gäller relevansbedömning av *projektansökan* görs beredningen i team. Teamet använder sig av en mall som är omfattande och som i hög grad fokuserar på om partnern har ett rättighetsperspektiv i sitt arbete.³² Däremot saknas det, i mallen, explicit fokus på PMUs byggstenar men ansökan bedöms utifrån PMUs riktlinjer och ”mainstreaming-områden”, såsom jämställdhet, miljö, m.m.. Då bedömning av projektansökan är ett teamarbete är utvärderingsteamets omdöme att det finns tillräckligt med kompletterande kapacitet och kompetens i gruppen för att säkerställa att bedömningsmallen använts på ett korrekt sätt och för att bedöma projektansökan.

Projektansökan sker i olika steg vilket ger tillräcklig tid att upptäcka brister när det gäller relevans, men de flesta ansökningarna inkommer under samma tidsperiod vilket också innebär en viss tidspress. I ett första steg i processen presenterar och disku-

³² Mall för bedömning av utvecklingsprojekt

terar partners sin strategi för social verksamhet under PPS med PMUs personal och svensk församling. Sedan skickar partners in intresseanmälan för specifika projekt som går till projektfunktionen på PMU. Partners delges även relevanta tematisk studier och riktlinjer av PMU. I nästa steg skickar partnern in del A i projektansökan (beskrivning av planeringsprocessen, situationsanalys, geografiskt område och målgrupp samt förväntade resultat och aktiviteter) som bedöms av beredningsteamet. I det sista steget skickar partnern in del B i projektansökan (samordning, metod, tidslinje, system för transparens, riskanalys och resultatanalys samt kommenterar på budget) och en budget som även det bedöms av beredningsteamet. De projekthandläggare och partners utvärderingsteamet intervjuade återrapporterar samma steg i processen även om strukturen verkar vara något diffus för vissa personer hos de besökta partners. Ett dokument med de olika stegen längs en tidslinje hade kommunicerats ut till partners av PMU.

Mallen för *kapacitetsbedömning av redan existerande partners* innehåller ingen explicit referens till relevans men handläggaren ska göra en ”analys utifrån organisationsnivåns målbeskrivning”. Kapacitetsbedömning av partners ska göras en gång om året men ny information skrivs in löpande. Bedömningen bygger på fältbesök och en analys av olika typer av rapporter (utvärderingar, revisioner, projektrapporter). Utgångspunkten är att projekthandläggaren kan utföra årliga besök hos partnern, vilket inte verkar ha skett i Egypten men dock i Kenya. Förklaringen som anges av PMU för den lägre frekvensen av besök till Egypten är det kontextuella läget i samband med den ’arabiska våren’. Kapacitetsbedömningsmallen är väl förankrad hos PMU och anses vara ett relevant verktyg som handläggarna har tillräcklig kapacitet att använda på ett adekvat sätt. Kapacitetsbedömningsmallen har 23 bedömningskriterier fördelat på tre huvudgrupper; effektivitet, intern demokrati och representativitet, legitimitet och rättighetsbaserat arbete. Hur avtalsrevisioner och risknivåer förs in i kapacitetsbedömningsmallen och ingår som en av 12 nyckelindikatorer i gruppen effektivitet, har diskuterats i föregående avsnitt i denna rapport. Om användaren är rätt informerad om hur mallen är uppbyggd och att avtalsrevisionen bör behandlas parallellt så ger bedömningen en överblick över organisationens kapacitet.

I riktlinjerna för bedömning av nya partners³³, som tagits fram under 2014, nämns inte 'relevans' explicit men den nya partnern ska bedömas utifrån vissa kriterier som kan härledas till relevans, bland annat PMUs övergripande mål och tematiska områden (de fem byggstenarna). Riktlinjerna är dock helt nya och det är därför svårt att bedöma hur förankrade de är på kansliet och vilken effekt de kommer att få. Riktlinjerna bygger på att svenska församlingar ger input till processen, vilket bland annat innebär att svensk församling rekommenderas närvara under fältbesöken när den nya partnern bedöms.

Resultatredovisning

En rapportmall för resultatredovisning introducerades under 2013 tillsammans med en ny mall för projektansökan. Den nya mallen används av de partners som vi besökte och de var överlag nöjda med den. PMU har haft en dialog kring mallen med partners både via mail och under PPS.

Den nya rapportmallen fokuserar i del A på rapportering på 'outcome'³⁴-nivå och utifrån projektindikatorer. I del B ligger fokus på aktiviteter och lärdomar. Del A + B fylls i årliga och slutrapporter, i halvårsrapporter fylls enbart del B i. De indikatorer som tagits fram och godkänts i den gamla ansökningsmallen var, för de partners som besöktes, till stor del undermåliga och ofta formulerade som resultat. Detta har haft en negativ effekt på rapportkvaliteten även i den nya mallen. Indikatorerna i den nya projektansökan från 2014 håller oftast en mycket högre kvalitet. Två av tre av de besökta partners uttryckte att de tyckte att det var en reell utmaning att ta fram indikatorer men att de fått mycket stöd av PMU i processen. Av resultatet att döma har det stödet gett påtagligt resultat, dock har en partner i en projektansökan från 2014³⁵ formulerat 'outcome'-mål och indikatorer på liknande sätt. Vilket kan tyda på att partnern skulle behövas stärkas ytterligare när det gäller resultatredovisning. Utifrån de rapporter och ansökningar³⁶ som granskats är utvärderingsteamet bedömning att kapacitet och kompetens när det gäller resultatredovisning har stärkts betydligt de senaste åren, både på PMU och hos partners.

³³ Riktlinjer för samarbete med nya partner

³⁴ På svenska: effekt på kort och medellång sikt. Vi kommer att använda det engelska uttrycket i rapporten.

³⁵ Delta Ministries, projektansökan för "Good Education and children's rights", projektperiod 2015-2019

³⁶ Utvärderingsteamet har enbart granskat ansökningar och rapporter från de tre partners som besöktes

PMUs fem byggstenar

Både kansliet och partners verkar väl införstådda i de fem byggstenarna som bl.a. diskuterats under PPS. Projekthandläggare har kompetens inom vissa tematiskt område som utvecklas genom seminarier och utbildningar. Alla handläggare förväntas även ha kunskaper i rättighetsbaserat arbete. Vid utvärderingsteamet besök på PMUs kansli hade flera nya projekthandläggare anställts och det var oklart vilka tematiska områden de skulle få ansvar för.

Ge Sida fördjupad kunskap om de svenska församlingarnas roll i projektsamarbetet.

De svenska församlingarna deltar i projektsamarbetet på många olika sätt och genom många olika plattformar. Den internationella styrgruppen (ISG) inom Pingst ffs utgör ett strategiskt forum som agerar som styrelse åt PMU. Styrgruppen ansvarar inte bara för PMU utan även för den internationella mediaverksamheten genom IBRA, ICBI och PIL. Styrgruppen består av 11 ledamöter där de flesta kommer från en svensk församling och enligt uppgift har fyra ledamöter biståndskompetens³⁷. Pingst ffs har 381 församlingar som sin bas. Det globala arbetet delas in i 9 regioner där varje region är representerad i ISG genom ordförande i regionsrådet samt ett 80-tal landarbetsutskott (land-AU). I regionsrådet sitter representanter från de olika land-AU i regionen och i utskotten sitter de olika svenska församlingar som har ett intresse i just det landet. Varje samlarbetsland har en svensk partner som sin huvudsakliga kontakt och som sitter som ordförande i land-AU,sk. ordförandeförsamling. Detta är en process som sker utanför PMUs inblandning annat än att PMU får en kallelse och deltar i möten hos både land-AU och regionsrådet. Regionsråd och Land-AU är oberoende samverkansorganisationer som inte har någon styrande funktion av PMU. . Här möts Församlingarna möts här för att följa olika projekt och diskutera verksamhetsinriktning och egna prioriteringar i respektive land.³⁸ (Se bild 2 för överblick.)

³⁷ Enligt ordföranden i den Internationella Styrgruppen.

³⁸ Intervjuer med svenska församlingar.

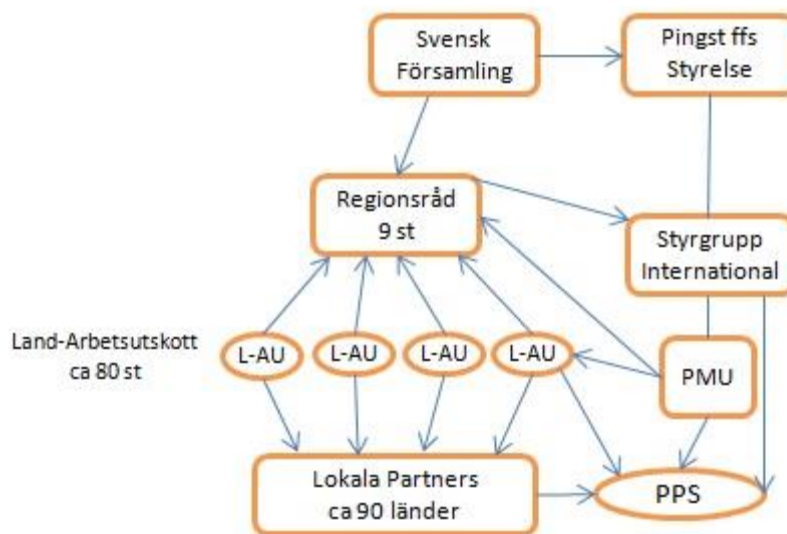


Bild 2: Översikts bild PMU, svensk församling och lokala partners

PMU har flera beröringspunkter med svenska församlingar i projektsamarbetet. Som mest intensivt blir det när det är dags för nya projektansökningar. Varje lokal partner har kontakt med en eller flera svenska partners, varje projekt som bedrivs av en lokal partner har en svensk församling som samarbetspartner som står för hela eller del av egenavgiften. Totalt sett är 26 församlingar involverade i PMUs ansökan till Sida inför 2015 där lokal partner och en svensk församling tillsammans lämnar in en ansökan till PMU. Detta har dock föregåtts av en lång process där diskussioner om olika projektidéer har skett. För att skapa förutsättningar för att projektberedningen skall gå smidigt genomför PMU inför varje ny ansökningsperiod programplaneringsseminarier (PPS) vilka föregås av ett för-PPS. Vid detta för-PPS samlar PMU de intresserade svenska församlingarna och belyser olika viktiga aspekter som måste beaktas i samband med programplaneringsseminariet.

Programplaneringsseminarier genomförs i alla regioner och samlar deltagare från lokala partners, svenska församlingar, representanter från den internationella styrgruppen samt personal från PMU. Totalt samlas 70 – 90 personer för att under en vecka diskutera olika tematiska frågor och strategiska frågor. Under PPS ägnas förmiddagarna åt kompetensutveckling inom t.ex. de fem byggstenarna och eftermiddagarna ägnas åt strategisk planering. Senast genomfördes PPS under hösten 2013. I denna process är den svenska församlingen en viktig aktör i att stödja den lokala partner i att senare få fram ett hållbart projektförslag. Det är den lokala partner som utarbetar och skriver projektansökan.

När det är dags att lämna in en ansökan görs detta i både den lokala partners och den svenska församlingens namn. När det är dags att teckna avtal upprättas ett projektavtal mellan den lokala partnern och svensk församling och PMU.

Under projektets gång kommer ibland regionsråden, Land-AU och svenska församlingar och besöker partners samt deltar i partnermöten som den lokala partnern anordnar. Bland de mer aktiva församlingarna finns det ett missionsråd och projekt-

grupper. Projektgrupperna följer projekten, tar del av de narrativa och finansiella rapporterna. En svensk samarbetspartner blir sällan direkt involverad i själva projektet. Svensk församling kan även ansöka om stöd till praktikanter som sedan får en praktikplats hos en lokal partner. Som en del i sin praktik kan praktikanten delta i och observera implementeringen av projekt. Det skall dock noteras att praktikanten inte är en del av projektet.

Vad har församlingarna för kompetens inom; PMU:s fem byggstenar, relevansbedömning, resultatredovisning och intern styrning och kontroll, och hur säkerställer PMU att församlingarna har det i tillräcklig utsträckning för att uppfylla sin roll?

Kompetensbyggande av församlingarna inom biståndskompetens och specifikt inom de tematiska områden som PMU avser att arbeta sker genom workshops och utbildningar. Exempel på utbildningar är genomgång av projektmanualen och anti-korrupcionskurs. Inför programplaneringsseminarierna (PPS) 2013 anordnades ett för-PPS där viktiga riktlinjer, rutiner och planeringsmallar presenterades och diskuterades. Detta skall leda till att representanter från församlingarna skall ha tillräcklig kompetens att vara ett stöd till de lokala partners de stödjer.

PMU har inget verktyg för att säkerställa att församlingarna har tillräcklig kompetens inom områden som är viktiga inom utvecklingssamarbete annat än att det står i avtalet mellan svensk partner och PMU att svensk församling skall delta vid de utbildningar som PMU anordnar. Ett sätt att följa upp kan vara att observera hur effektiv en församlingsrepresentant är i samband med PPS. PMU hävdar att det inte är förenligt med dess roll att följa upp kompetensen hos församlingarna på grund av avtalet mellan församlingen och PMU.

Samarbetsavtalet mellan PMU och församlingarna beskriver parternas ansvar och skyldigheter. Bland annat står det att *”församlingen skall tillsammans med PMU och den lokala samarbetspartnern ta fram diakonala program(övergripande inriktning och strategi, utifrån riktlinjer och lokala behov) som är styrande för den verksamhet som stöds med medel från PMU”*.³⁹ I avtalet finns det inget som specifikt kräver att församlingarna måste ha kompetens och följa riktlinjer, policies och regler annat om man får direkt stöd från PMU. Dock skall församlingen, för att kunna söka Sida medel, delta i obligatoriska utbildningsdagar i utvecklingssamarbete som anordnas av PMU. Eftersom det finns ett krav på församlingar som får direkt stöd skulle man

³⁹ Samarbetsavtal mellan Pingst – fria församlingar i samverkan/PMU Interlife och församlingen i ...

kunna argumentera att detta också kan vara applicerbart på alla församlingar som söker Sida medel.

PMUs direktor har varit ansvarig för en av de tematiska fördjupningarna inom Pingst ledarutveckling där 2 800 ideella ledare från församlingar har mötts under 2013 och 2014. På grund av denna tvååriga process har PMU inte gjort några egna utbildningar mot svenska församlingar. Under 2015 kommer en ny utbildningssatsning att göras som riktar sig till missionsråd. Detta är planerade åtgärder som kan komma att skapa förutsättning att tillräcklig kompetens samlas bland de aktiva i varje församling som samarbetar med lokal partner och PMU. Utbildningsplaner för detta finns framtagna.

Vad anser PMU att församlingarna kompletterar deras kompetens med, hur bedöms att församlingarna bidrar med kompetens och kunskap i projekthanteringen?

PMU beskriver församlingarnas mervärde i tre partssamarbetet genom deras, i de flesta fall, långa relation med den lokala partnern. I de större församlingarna som deltar i utvecklingssamarbetet finns det en lång erfarenhet av biståndsarbete med tematisk kunskap, organisationskunskap och god kulturell förståelse. I många fall finns det s.k. missionsråd inom församlingarna där det sitter personer med utlandserfarenhet och även professionell kompetens in strategiska och tematiska frågor. Många av dessa personer har även i någon tid och form arbetat hos PMU. I den internationella styrgruppen sitter flera representanter från församlingar.

På grund av församlingarnas långa relation och oftast god kunskap om lokala partners involverar PMU församlingarna vid partnerbedömningar och vid samarbete med nya partners tillfrågas oftast församlingar om deras erfarenhet gällande kapacitet, risk och värderingar. De kan även ha en roll vid ideologisk bearbetning av värderingsfrågor.

Den svenska församlingen som partner har emellertid en roll att fylla vid hanteringen av projektplaneringen där det förs en dialog mellan lokal partner och svensk partner fram till projektansökan. För att underlätta detta har PMU skapat ett forum, programplaneringsseminarium (PPS), där detta kan understödjas. Där blandas strategisk planering med tematiska och administrativa workshops.

När det gäller löpande projekthanteringen är det sällsynt, enligt PMU, att församlingarna deltar aktivt. Projekthanteringen är en roll som PMU axlar tillsammans med den lokala partnern. Det finns dock exempel på tillfällen där medlemmar i församlingarna har deltagit i genomförandet av projekt i form av olika typer av resurspersoner. I samband med att utvärderingsteamet besökte partners i Egypten och Kenya erfor vi exempel på att personer från svensk församling antingen deltagit som resurs i projekt eller deltagit i kompetensutveckling av lokal partner. Detta har då skett i en direkt överenskommelse mellan lokal partner och personen där personens egen kompetens är styrande och har bedömts av PMU.

Utbyte mellan lokala partners och svenska församlingar kan förekomma i andra avseenden än projektrelaterade. Vid dessa tillfällen förefaller de då vara kopplade till besök hos partnern av ekumeniska anledningar som t.ex. besök i Egypten i höstas av unga pastorer och besök i Kenya i samband med FPFKs årsmöten.

Detta uppfattades av partners som positivt och stärker banden och projekten.

Hur passar partners och projekt in i PMU:s inriktning och byggstenar?

För bedömning av hur partners och deras projekt passar in i PMU:s inriktning och byggstenar finns flertalet olika verktyg tillgängliga. PMU inleder i dagsläget sällan samarbeten med helt nya partners, i framställan 2015-2017 lyftes två nya partners in men riktlinjer har tagits fram under 2014 för bedömning av nya partners. I dessa finns det en hänvisning till kapitel 1 i projektmanualen som ska användas för att utforma frågor till organisationen vid fältbesök. I kapitel 1 presenteras PMUs övergripande mål och värderingar och utvärderingsteamet drar därför slutsatsen att partnern bedöms utifrån dessa. I riktlinjerna nämns endast byggsten fem, partners kompetensutveckling, och inte de andra byggstenarna. Inte heller kapitel 1 ("PMUs Activities") i projektmanualen innefattar de fem byggstenarna då projektmanualen inte är uppdaterad med dessa. Riktlinjerna ackompanjeras av två verktyg: "Partner Assessment Tool" A och B. Verktyg A, som är en utvecklad version av gängse kapacitetsbedömningsmallen, används för att granska organisationens kapacitet gällande effektivitet, interna demokrati, representativitet, legitimitet och rättighetsperspektiv (dvs. byggsten fem). Kompetens i de övriga byggstenarna bedöms utifrån inriktning på partners projekt och kunskaper inom demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet och miljö granskas. En del i den nya mallen för *projektansökan* som introducerades under 2013 utgår från de fem byggstenarna och partnern måste beskriva hur deras projekt passar in i dem. Partners har också haft möjlighet att diskutera de fem byggstenarna under PPS där det även diskuterats strategi och projekt, vilket bekräftats av de partners som besöktes. I bedömningsmallen av projektansökan, ska beredningsteamet indikera under vilka byggstenar projektet passar in men det finns ingen explicit bedömning av *hur* projektet passar in i byggstenarna även om en bedömning görs av ansökan utifrån PMUs riktlinjer. .

I *kapacitetsbedömningsmallen* nämns inte byggstenarna explicit, partnern bedöms dock utifrån den tematisk kunskap de besitter som är relevant för den insats som ansökts om. Tre av fyra tematiska områden är dessutom explicit granskade (demokrati, jämställdhet och miljö), ven kapacitet inom rättighetsperspektivet bedöms. Merparten av dialogen mellan PMU och partners när det gäller policyer och riktlinjer sker under PPS då det finns utrymme och tid för diskussioner kring värdefrågor. Svensk församling är närvarande under PPS och utvärderingsteamet har fått som exempel ett tillfälle

beskrivet för sig då en svensk pastor gick in i en diskussion kring kvinnligt ledarskap för att övertyga en partner om dess vikt. Utgångspunkten var att en svensk manlig pastors argument gavs större vikt av partnern än den kvinnliga handläggarens då religiösa ledare i partners kontext är auktoriteter.

Ett annat forum för diskussion kring värdefrågor, bland annat jämställdhet, är tankesmedjan⁴⁰ som etablerades 2011. I tankesmedjan finns representanter från partners, PMU och styrgruppen. Det kan dock tilläggas att tankesmedjan har varit och är dominerad av män och att uttagningsprocessen varit informell vilket gynnat de som traditionellt har en ledarskapsposition, det vill säga män. Det finns en medvetenhet kring den här problematiken på PMU och försök har gjorts att upprätta en bättre balans i gruppen.

Projektansökan och rapport är ett annat tillfälle för PMU att föra en dialog kring värdefrågor. I både rapport och ansökan får partnern svara på frågor gällande rättighetsperspektiv, jämställdhet, HIV/AIDS och miljö. Projektansökan och rapport bOLLAS fram och tillbaka mellan partnern och PMUs kansli.

Policyer och riktlinjer diskuteras också under PMUs fältbesök. Nya policyer och riktlinjer kommuniceras via mail och finns som annex i projektmanualen.

Brister hos partners när det gäller efterlevnad av policyer och riktlinjer kan identifieras under PPS, fältbesök, riskbedömning, avtalsrevision eller i projektansökan och rapporter. Brister får effekter på poängsättningen i kapacitetsbedömningen och riskbedömningen. I kapacitetsbedömningen, som görs årligen, finns en specifik fråga som följer upp policy och riktlinje-efterlevnad (fråga 5.1.5).

Om partnern bedöms vara svaga inom ett visst område kan de få utbildning i till exempel jämställdhet eller rättighetsbaserat arbete vid fältbesök av projekthandläggare. Även projektledningsutbildningen innehåller moduler om värdefrågor.

När det gäller de partners som besöktes av utvärderingsteamet, är bedömningen att deras projektverksamhet passade väl in i PMUs inriktning och byggstenar. Alla tre partners verksamhet hade ett starkt fokus på mänskliga rättigheter med projekt som bland annat fokuserade på jämställdhet, barns rätt till trygghet och skydd, miljö, demokratisk styrning, m.m. Det är dock värt att notera att utvärderingsteamet endast

⁴⁰ Tankesmedjan började som ideologiskt forum och består av mindre grupp på 13-15 personer som bearbetar olika frågor och träffas några gånger om året. Gruppen består 3-4 medlemmar från PMU, 1-2 medlemmar från den internationella styrgruppen och 9 medlemmar från lokala partners.

besökt ett begränsat urval av PMUs partners och att det därför inte med säkerhet går att säga att det inte finns partners som inte passar in i PMUs inriktning och byggstenar.

Använder partners text policyssynsättet i genomförandet av sin verksamhet? Hur följer PMU upp att det har fått genomslag?

Ledningen hos partners som besöktes verkar relativt väl införstådda i PMUs policyer och riktlinjer. Det är dock svårare att verifiera att övrig projektpersonal är lika väl införstådda. Hos en besökt partner fanns till exempel ingen formell introduktion till PMUs riktlinjer och policyer för nya anställda utan de fick lära sig allt eftersom.

Två av tre partners som besöktes hade inga skrivna policyer alls. I kapacitetsbedömningen som gjorts av PMU av den ena egyptiska partner uppges att de har en jämställdhetspolicy men när utvärderingsteamet efterfrågade skrivna policyer uppges att de inte har några. Den kenyanska partnern hade policyer för jämställdhet och HIV/AIDS. De hade även utkast för policyer för barns rättigheter och anti-korruption.

En besökt partner har själv egna partners som implementerar aktiviteter. Utvärderingsteamets bedömning är dessa oftast inte är bekanta med PMUs riktlinjer, policyer och byggstenar. PMUs partner ställer dock krav på ”gender mainstreaming, anti-discrimination, interreligious issues” när de tar emot ansökan från egna partners och de följer upp och är oftast själva närvarande vid aktiviteterna och kan därmed säkerställa att dessa implementeras enligt policyer och riktlinjer.

Alla besökta partners bygger sin verksamhet på att volontärer engagerar sig frivilligt, vilket kan innebära en utmaning i att säkerställa att dessa är bekanta med och följer policyer och riktlinjer.

Utvärderingsteamet valde att titta närmare på två policyområden under fältbesöken, det rättighetsbaserade arbetet och kvinnors deltagande och representation.

Under utvärderingsteamet fältbesök i Kenya och Egypten kunde vi konstatera att alla tre partners verkar väl införstådda med *rättighetsperspektivet* och alla tre hade verksamhet med direkt fokus på mänskliga rättigheter. Projekten som drevs av partners i Egypten hade tydligt fokus på demokratiska värderingar och demokratisk kultur.

Partnern i Kenya kunde tydligast beskriva hur de jobbar med rättighetsbaserat perspektiv och det skifte som skett från behovsbaserat till rättighetsbaserat arbete. De pratade tydligt om ansvarsutkrävning istället för leverans av tjänster.

Alla tre partners byggde sin projektplanering och verksamhet på deltagandeprincipen och riktade in sig på målgrupper med olika religiös bakgrund, till kvinnor och män, flickor och pojkar. Partnern i Kenya verkar ha speciellt fokus på marginaliserade grupper. Detta var otydligare i Egypten även om en partner i ett projekt hade fokus på barn som inte gick i skolan.

Partnern i Kenya hade flera typer av återkopplings- och klagomålsmekanismer (’feedback mechanisms’), bl.a. telefonnummer och förslagslåda, även de lokala kyr-

korna kunde spela en roll i att ta emot och kommunicera vidare klagomål. Partnern verkade väl införstådd med principen.

När det gällde *kvinnors deltagande och representation* såg det något olika ut hos de tre besökta partners, även om alla tre tydligt saknade kvinnor i ledningen. Hos partnern i Kenya fanns det både kvinnor och män i projektteamen (även om det var fler män än kvinnor), och det fanns en könsbalans bland de som var frivilligt engagerade. I den nationella styrelsen för kyrkan satt dock bara män. Hos ena partnern i Egypten fanns både kvinnor och män i projektteamen men ledningen bestod av enbart män. Projektstyrningskommittéerna bestod av både kvinnor och män. Hos den andra partnern i Egypten fanns det bara en kvinna anställd (av ca. 15 anställda). Det fanns dock planer på att anställa fler kvinnor. Hos de egna partners som PMUs partner samarbetade med fanns en del kvinnor i ledningen.

Hos alla partners som besöktes fanns det en tydlig organisatorisk uppdelning mellan projektverksamheten och den evangeliska verksamheten.

Brister hos partners när det gäller efterlevnad av policyer och riktlinjer kan identifieras under PPS, fältbesök, riskbedömning, avtalsrevision eller i projektansökan och rapporter. Det finns i dagsläget ingen regelrätt checklista för fältbesök som formaliserar uppföljningen på det här området under fältbesök. I mallen för reserapport för handläggare⁴¹ finns en hänvisning till byggsten 5 men det skulle kunna finnas en tydligare och mer explicit instruktion att följa upp 'mjuka' policyområden som jämställdhet, rättighetsperspektiv, etc.

3.4 RESULTAT OCH RELEVANS

Sammanfattning av utvalda rekommendationer av Sida från systemrevisionen 2010 redovisas i bilaga 4.

Hur PMU har utvecklat relevanta och strukturerade verktyg för att systematiskt utvärdera och mäta måloppfyllelse i enlighet med avtalet med Sida, inklusive på aggregerad nivå.

Utvärderingar görs av PMU på tematisk nivå och det görs fyra till sex stycken sådana utvärderingar varje år. De föder in i en ambitiös lärandecykel som är relativt ny (se ”Årlig tematisk analys och lärande – processkarta 2013-2014”). PMU-ansvarig har

⁴¹ Bilaga 7.1 Mall för uppdragsbeskrivning och rapportering av fältbesök – handläggare

dock förklarat att processen varit för ambitiös och ambitionerna har därför dragits ner något. I lärandecykeln föds även resultat och lärdomar från projektrapporteringen och projektutvärderingar in.

Partners är, sedan 2011, ålagda att göra externa projektutvärderingar i slutet på projekten. Dessa görs av lokala konsulter och budgeteras för i projektansökan. Hos de besökta partners var de stor skillnad när det gällde genomförande av utvärderingar. I Kenya fanns goda kunskaper kring vikten och rollen av utvärderingar och dessa har också genomförts, ofta i samarbete med lokala institutioner. I Egypten hade inga externa projektutvärderingar gjorts och i synnerhet en partner hade svaga kunskaper kring utvärderingar.

Den nya rapportmallen har enligt projekthandläggarna på kansliet gjort det enklare att göra tematiska analyser då det lättare går att plocka ut resultat på tematisk nivå i Lime. De tematiska analyserna är i sin tur beståndsdelar i den årliga Sidarapporten. I projektansökan knyts varje projektindikator (som är på 'outcome'-nivå) till byggstenar men utvärderarna har inte kunnat se samma tydliga koppling i rapportmallen där enbart nyckelindikatorns nummer skrivs in. Vid diskussion med en partner i Egypten uttryckte de att de inte kunde se kopplingen till byggstenarna i rapportmallen.

Hur används PMU:s nya ansöknings- och rapporteringsmallar för att tydligare följa upp mål? Vad har de gett för effekter för verksamheten?

En ny projektansökansmall och en ny rapportmall introducerades under 2013. De flesta av de rapporter som finns skrivna i den nya mallen är än så länge projekt som ansöktes om i den gamla projektansökansmallen. Det är därför svårt att se den fulla effekten av den nya rapportmallen ännu.

Den nya rapportmallen fokuserar i del A på rapportering på 'outcome'-nivå utifrån projektindikatorerna. I del B ligger fokus på aktiviteter och på lärdomar. Del A + B fylls i årliga och slutrapporter. I halvårsrapporter fylls bara del B i.

I de nya mallarna finns endast indikatorer på 'outcome'-nivå, ej på 'impact'⁴²-, 'output'- eller aktivitetsnivå. Det görs heller ingen skillnad på 'output' och aktiviteter. 'Output' likställs med huvudaktivitet som i de stickprov vi gjort oftast beskrivs med ett fåtal ord, till exempel "implementation" eller "lawyer's workshop".⁴³ Under hu-

⁴² På svenska: effekter på lång sikt.

⁴³ Ansökan FPFK 'Children's Rights'; ansökan IMC 'Övergångsrättvisa'.

vudaktivitet ryms sedan underaktiviteter. Det finns ingen övergripande resultatmatris och det blir därför svårt att skapa sig en bild av den förändringsteori som borde ligga till grund för varje projekt.

De indikatorer som tagits fram och godkänts i den gamla ansökansmallen var, för de partners som besöktes, till stor del, undermåliga och ofta formulerade som resultat. Detta har haft en negativ effekt på rapportkvaliteten även i den nya mallen. Indikatorerna i den nya projektansökan från 2014 håller oftast en mycket högre kvalitet. En av de besökta partners uttryckte att de saknade utrymme för deskriptiva beskrivningar av projektaktiviteterna i den nya mallen och skriver in det under lärdomar istället som därmed inte innehåller den graden av analysen som krävs. Den del av rapporten som innefattar lärdomar är relativt omfattande, med lärdomar gällande många olika nivåer: geografiskt område, målgrupp (på individuell, CS- och institutionell nivå), metod, samordning, m.m. Det ställer höga krav på analys och frågan är om all den här informationen sedan kan nyttjas på ett aggregerat sätt.

Hur bedöms att målen i ansökningarna är relevanta för strategin och ur ett rättighetsperspektiv?

Projektansökanprocessen som beskrivs under *Tema 3: Kompetens, relationer/ ansvarsfördelning och kapacitet* är en relativt lång process med flera steg där brister i målsättning borde kunna upptäckas i tid. Under PPS diskuteras partners övergripande strategi och i vissa fall även specifika projekt med både projekthandläggare och annan PMU- personal och svensk församling. Intresseanmälan som skickas in i nästa steg bedöms av projektfunktionen. I nästa steg, när partnern skickat in första delen i projektansökan använder sig beredningsteamet av en bedömningsmall⁴⁴ för att granska projektansökan. Den är relativt omfattande och fokuserar i hög grad på om partners projekt är grundad på ett rättighetsperspektiv. I mallen bedöms målen på 'outcome'-nivå ur ett rättighetsperspektiv och aktiviteterna delvis ur ett rättighetsperspektiv. I mallen ombeds beredningsteamet bedöma om projektet passar in i partners strategi. När det gäller PMUs byggstenar ska beredningsteamet i mallen indikera under vilka byggstenar projektet passar in, men det finns i mallen ingen uttrycklig bedömning av *hur* projektet passar in i byggstenarna.

⁴⁴ Mall för bedömning av utvecklingsprojekt

Hur bedömer PMU rapporter som kommer in, och vad gör de när de identifierar svagheter i projekten?

Det finns inga riktlinjer för hur rapporter ska bedömas och när projekthandläggarna tillfrågas uppges att det inte finns några formella kriterier. Projekthandläggarna tycker att mallen är tillräckligt väl strukturerad för att kunna bedöma om brister finns. Enligt projekthandläggarna, sker en dialog med partnern om svagheter upptäcks i projektrapporterna, oftast handlar om en försening av aktiviteter som kan förklaras av partnern. Dialogen sker framförallt via mail och telefon/ Skype och vid fältbesök som kan användas som en ”reality check”. Handläggarna säger sig besöka partnern en gång om året, men i fallet Egypten har detta inte skett vilket enligt PMU kan förklaras av den politiska kontexten.

Den stora mängden rapporter som varje projekthandläggare måste granska torde vara en begränsade faktor för en ordentlig kvalitetsgranskning av rapporterna.

Vilka analyser görs när mål inte uppfylls?

Utifrån den svaga kvaliteten på indikatorerna i den förra omgången av projektansökningar, se ovan, påverkades även kvaliteten i de rapporter som granskats av utvärderarna. Därmed har också möjligheten att identifiera svag måluppfyllelse påverkats.

Enligt projekthandläggaren sker en dialog med partnern om svagheter upptäcks i projekten, oftast kan det handla om att aktiviteterna är försenade vilket partners brukar kunna förklara på godtagbart sätt. Eventuella projektavvikelser markeras också i databasen och hanteras och dokumenteras av handläggaren. Utifrån samtal med handläggare verkar det sistnämnda inte ske ofta när det gäller resultatuppfyllning. Några mer systematiska åtgärder att ta till har inte utvärderarna kunnat identifiera.

När det gäller mer övergripande lärdomar från projektverksamhet så har PMU utvecklat en ambitiös processkarta för årlig tematisk analys och lärande som ska bygga på de lärdomar som framkommit i projektrapportering och de tematiska utvärderingar som har gjorts. PMU-ansvarig förklarar dock att processen varit något för ambitiös och att de inte har hunnit så långt som de hade velat. Lärdomar från projekt diskuteras under PPS och diskussionerna från de PPS som hölls under 2013 var en del av beredningen av nya projektansökan inför 2015-2017.

4 Analyser och Slutsatser

4.1 AVTALSREVISION

PMUs system för avtalsrevision har utvärderats och genomgått anpassningar i flera steg sedan 2010. Införande av en fyrgradig bedömningsskala gjorde instrumentet mer nyanserat och bedöms av utvärderingen ge en bra indikation av partners efterlevnad av bedömningskriteriet.⁴⁵ Den senaste utgåvan av utvärderingsmallen innefattar även en kvalitativ bedömning av partners interna styrsystem i vissa avseende som t.ex. policyefterlevnad och rapporteringsförmåga, vilket ger en mer omfattande bedömning än tidigare.

Tillägget med en kvantitativ poängbedömning på helheten och på SR-kriterier har gett PMU en möjlighet att skapa en övergripande bild av partners avtalsefterlevnadsnivå. Detta ger ett enklare system för att hantera eventuella konsekvenser som följd av revisionen men är även ett relativt trubbigt verktyg eftersom ingen viktning görs av enskilda kriterier eller grupper av kriterier i bedömningsmallen. Teoretiskt sett kan detta innebära att en låg bedömning av ett viktigare kriterium kan uppvägas av full poäng på ett flertal mindre viktiga kriterier. Speciellt tydligt blir detta på SR-kriterier där det är möjligt att få ”no compliance/low compliance” och ändå passera. Ett tröskelvärde på SR-kriterierna skulle göra denna utvärdering mer effektiv, t.ex. att ”no compliance” inte är tillåtet på någon SR-fråga.

PMU anser dock att den efterföljande uppföljningen av handläggaren, genomföraren och projektekonomerna tar hänsyn till detta. Utvärderingsteamet anser att en sådan uppföljning av utfallet är bra och ger en sammanvägd analys vid bedömningen av eventuella åtgärder men har emellertid inte kunnat verifiera detta då dokumentation inte har kunnat granskas. Avtalsrevisionens konsekvenser har demonstrerats vid två tillfällen där avtalsrevisionen dels avslöjat mycket svaga interna rutiner och misstankar om att medel använts utanför avtalet och dels påvisat mycket stora brister i avtalsefterlevnad. I bägge fallen avbröts samarbetet efter utredning och beslut i PF.

⁴⁵ Hela detta avsnittet som handlar om analys och slutsatser gjorda av av utvärderingsteamet. Vid enstaka tillfällen när det är PMUs uppfattning preciseras detta.

En svaghet i systemet är att utvärderingsteamet inte har funnit bevis på att det stora antalet avtalsrevisioner som genomförts använts till att skapa en baslinje av partners avtalsefterlevnad för att sedan kunna mäta effekten och genomslaget av implementering av åtgärder. En sådan översikt skulle kunna validera nyttan av verktyget och samtidigt kunna påvisa de individuella förbättringarna hos partners samt effekten av införda stödåtgärder för att kapacitetsutveckla partners inom detta område.

Avtalsrevisionen kan anses ge ett systematiskt sätt att säkerställa avtalsefterlevnad och ekonomihantering. Tillsammans med kontrollpunkter i Lime bidrar den också till att skapa förutsättning att dokumentation från partners inkommer i tid.

PMUs system för avtalsrevisioner utförs enligt tydliga instruktioner och mallar vilket, utöver att underlätta arbetet för de som genomför avtalsrevisionerna, även bidrar till att minska risken för att partners utvärderas enligt olika principer beroende på vem som utför revisionen. Risken för olika slutsatser och bedömningar beroende på utförare kvarstår givetvis med flera utförare men de tydliga instruktionerna och mallarna bidrar till att sänka risken.

Avtalsrevisionen bedöms vara relevant och ändamålsenlig och med ledning av de stickprov som har gjorts kan förväntas ge en god bild av den granskade organisations förmåga att leva upptill de krav som ställs. Den efterföljande processen uppvisar dock vissa svagheter vilket redovisas nedan.

Frågorna som besvaras i den mer sammanfattande riskbedömningen som sedan görs i LIME saknar i flera fall motsvarande instruktioner, varför risken för skillnader mellan olika handläggares bedömning där är väsentligt högre. Värt att notera är att en handläggares svar på en fråga i riskbedömningen kan ha en relativt stor påverkan på riskbedömningen.

PMU har i och med LIME utvecklat ett system för att kvantifiera risker och resultat från avtalsrevisioner. Kvantifieringen som genomförs är ett effektivt sätt att skapa jämförbarhet mellan partners samt att på ett överskådligt sätt kunna se övergripande risknivåer inom ett antal kategorier. Kvantifieringen utgör dock även en risk för att nyanser går förlorade och att en förenklad bild av risknivån skapas. Förhållandevis väsentliga risker som identifierats kan ”hållas uppe” av goda resultat inom andra frågor.

PMU har förvisso delat in riskbedömningen i kategorier men även inom dessa kategorier noterar vi att det finns frågeställningar som är så pass långt ifrån varandra att ett dåligt resultat på den ena frågan vid sammanvägningen inte bör kunna hävas av ett gott resultat på ett annat.

Risken med det valda systemet för riskbedömning ligger inte per definition i kvantifieringen. Vi bedömer att kvantifieringen är en relevant metod för att ge en översiktsbild. Risken ligger snarare inom tillämpningen. Om man förlitar sig på kvantifieringen i för stor utsträckning riskerar man att förlora nyanserna och ta beslut på felaktiga grunder. Denna risk motverkas bland annat genom de kommentarsfält som fylls i vid riskbedömningarna vilka ger mer nyanser och information. Risken finns dock att dessa nyanser går förlorade när riskbedömningen sammanfattas ytterligare vid kapa-

citetsbedömningen. Vid de riskbedömningar vi har tagit del av har kommentarsfälten i riskbedömningen dessutom utnyttjats i varierande grad.

Kommentarerna tillsammans med resten av partnerkortet används av PF vid beslut och är värdefulla för att ge kompletterande information i förhållande till den kvantitativa bedömningen. När kommentarer saknas är det en brist i beslutsunderlaget. I vilken utsträckning kommentarerna har använts och bidragit till ett underbyggt beslut kan inte bedömas då vi saknar spårbarhet i form av beslutsprotokoll.

PMU menar att risken för de förlorade nyanserna motverkas genom att PF vid beslut har tillgång till informationen i LIME och därför kan läsa sig till mer detaljer samt att handläggaren deltar⁴⁶. Vi har emellertid inte kunnat inhämta bevis för att detta sker på en konsekvent och systematiserat sätt. Vidare finns en utredningsgrupp som kopplas in på ärenden med allvarliga avvikelser och brister. Utredningsgruppen bedöms som en viktig instans som ger ytterligare en kontrollpunkt för att känsliga avvikelseärenden behandlas separat och med förstärkt fokus med högre chefer.

PMU har ett system för riskbedömning som till stor del baseras på kvantifiering av kvalitativ data. Rättanvänt, d.v.s. som ett översiktligt komplement till övriga kvalitativa ställningstaganden kan detta system utgöra en viktig grundpelare i riskbedömningen. Fel använt, dvs om kvantifierad data ensam blir utslagsgivande, riskerar kvalitativa aspekter gå förlorade. Utvärderingsteamet ställer sig frågande till varför poängbedömningen av avtalsrevisionen och riskbedömningen inte delas med den utvärderade partnern. Bortsett från problematiken med bristande transparens, så är det i de allra flesta fall en drivkraft att få information om hur man bedöms, vilken förbättringspotential som finns och kunna mäta sina framsteg. Det mest troliga är att en ökad transparens också skulle medföra att partners avtalsefterlevnad och interna kontroll skulle förbättras snabbare.

Avtalsrevisionens design och utförande framstår som relevant och ger en bra bedömning av partners interna kontroll men riskerar att förlora innebörd i risk- och kapacitetsbedömningar efter att ha passerat flera filter av kvantifieringar och sammanvägningar. Utvärderingen har främst bedömt avtalsrevisionen som system och sedan analyserat hur utfallet används ”nedströms”. Granskningen har inte följt enskilda fall genom risk- och kapacitetsbedömningen.

⁴⁶ Utvärderarna har inte haft tillgång till protokoll eller anteckningar från sådana möten som skulle bestyrka detta.

4.2 INTERNKONTROLLPLAN

PMUs instruktion för intern styrning och kontroll är ett omfattande dokument som beskriver det interna kontrollarbetet inom ramarna för COSO strukturen. Det är ett bra dokument som ger en översikt hur kontrollsystemet är tänkt att fungera inom de fem olika komponenterna, kontrollmiljö, riskbedömning, kontrollaktiviteter, information och kommunikation, övervakning (inklusive uppföljning och utvärdering). Det framgår mindre tydligt hur man skapar en intern kultur för att hela organisationen deltar i de kontrollaktiviteter som är nödvändiga i det löpande arbetet, samtidigt som det finns anledning att konkretisera hur åtgärdsplanerna operationaliseras efter det att granskningsrapporterna har lämnats till ledningsgruppen.

Internkontrollplanen beskriver kontrollarbetet som skall genomföras under ett verksamhetsår, dock skulle en tydligare processkarta ytterligare belysa hur de olika delarna i kontrollarbetet hänger samman. Avsaknaden av processbeskrivning före och efter granskningsprocessen gör sammanhanget otydligt. Granskningen av de största riskerna är beroende av att riskanalysen genomförs och att åtgärdsplanerna utarbetas. Detta arbete finns visserligen dokumenterat i två andra dokument⁴⁷ men en beskrivning hur processen ser ut i tid och rum skulle stärka både instruktionen för ISK samt internkontrollplanen. I internkontrollplanen framgår det att de systematiska kontrollaktiviteterna skall hänga ihop med riskanalysen, men då de systematiska kontrollpunkterna inte är inkluderade i internkontrollplanen utan endast återfinns i granskningsrapporten blir kopplingen till riskanalysen svårare att se.

Granskningen av de största riskerna utförs inte av PMU utan av Pingsts controller. Vi bedömer att detta upplägg är rimligt och ändamålsenligt då granskningen kräver förståelse för PMUs verksamhet och de krav som ställs på organisationen samtidigt som granskningen utförs av en extern part vilket minskar risken för självgranskning. Uppgiften kräver att kunna bedöma huruvida de kopplade åtgärderna i åtgärdsplanen kommer att bidra till att riskerna minskas eller minimeras och i vilken utsträckning dessa åtgärder har eller kommer att implementeras i verksamheten.

Riskanalysen som genomförs årligen är ett bra angreppssätt för organisationen att identifiera hot och möjligheter både internt och i omvärlden. Kvantifieringen av riskernas påverkan på organisationen ger ett överskådligt riskvärde på dess eventuella

⁴⁷ Intern instruktion för genomförande av riskanalys samt PMUs åtgärdsplaner.

hot. Granskningen av riskerna avgränsas genom att prioritera risker med ett riskvärde över 14, vilket vi bedömer som relevant.

'Management response' på granskningen förefaller vara mer inriktat på att redovisa vad som har blivit gjort och mindre inriktad på proaktiva åtgärder vilket gör det svårare att koppla rekommendationerna till åtgärder.

Processen efter själva granskningen av de väsentligaste riskerna framstår som mindre systematiskt och en tydlig beskrivning hur processen fortskrider genom en integrering och systematisering av resultatet och rekommendationerna av granskningen saknas. En omvärdering av riskanalysen efter själva granskningen och 'management response' skulle kunna ge värdefulla insikter i hur aktiviteterna kopplade till riskerna skulle påverka riskvärdet och därigenom påvisa effekterna av åtgärderna.

Granskningen av de systematiska kontrollaktiviteterna täcker relevanta områden för att säkerställa en korrekt hantering av Lime. Då Lime är grundläggande i PMUs system för internkontroll bedömer vi att dessa kontroller är ändamålsenliga.

Uppföljningen är av kvantitativ natur och syftar främst att se till att dokument, markeringar i systemet etc. finns på plats och fokuserar på handhavande i Lime snarare än på att kvalitetssäkra slutsatser och bedömningar. Kvalitativa aspekter såsom att säkerställa att informationen i LIME är korrekt och uppdaterad täcks inte in i kontrollpunkterna. Rekommendationer och 'management response' som lämnas avser både direkta åtgärder samt framtidsytande åtgärder såsom påminnelser, utbildning och systemförändringar och det vore därför värdefullt att kunna följa upp hur uppföljningen får effekt över tid.

Då uppföljningsplanen för 2014 ser likadan ut som för 2013 kommer man kunna följa dessa effekter över tid vid nästa granskning av riskerna genom att studera om riskerna har minskat då svar kommer att ges för samma frågor. Detta är dock inte systematiskt då de systematiska kontrollaktiviteterna samt uppföljningen av dessa enligt internkontrollplanen inte är statisk utan tas fram årligen. Spårbarheten i att noteringar hanteras i enlighet med rekommendationer och MR samt att PMU som organisation ökar kompetensen inom de systematiska kontrollåtgärderna kan därmed gå förlorad.

4.3 KOMPETENS, RELATIONER / ANSVARSFÖRDELNING OCH KAPACITET

Svensk församlings roll i relationen till lokala partners är betydlig, trots att det har skett en förändring över tid, främst en minskning av svensk fältpersonal. Församlingarna deltar inte i projekthanteringen eller projektgenomförandet, men vi bedömer att de i många fall har en stark relation med de lokala partners. Speciellt tydligt framträder detta i samband med diskussioner vid nya projekt då församlingarna deltar i flera processer som t.ex. partnerbedömningar, strategiskt stöd vid framtagandet av nya idéer, deltagande i programplaneringsseminarier och som varandes kontraktspart tecknar samarbetsavtal⁴⁸ och projektavtal⁴⁹ och är tillika delfinansiär. Processer som ligger delvis utanför PMU såsom landarbetsutskott, regionråd samt den internationella styrgruppen gör att de 26 församlingar som deltar i PMUs vidareförmedling av medel till lokala partners är relativt mycket involverade. Det förefaller då rimligt att förvänta sig att de som representerar de svenska församlingarna skall ha nödvändig kompetens inom utvecklingssamarbete.

Det framgår att PMU har ett angreppssätt för att kompetensutveckla svenska församlingar löpande i de förändringar som sker inom det svenska biståndet genom workshops och seminarier. Det framgår också att det inte finns något systematiskt sätt för PMU att säkerställa att församlingarna har den rätta och nödvändiga kompetensen för att effektivt kunna bidra till PMUs arbete med projekthantering. I den takt som PMU har förändrat sina interna system och introducerat nya ansökningsrutiner och mallar kan det vara rimligt att förvänta sig att behovet av kompetensutvecklingen av svensk församling ökat.

Det finns en utbildningsplan framtagen för 2015-2017 för församlingarna där RBA, kapacitetsutveckling, och påverkansarbete ingår. Sammantaget så kan vi konstatera att det finns flera olika angreppssätt med vilka PMU samverkar med församlingarna som skapar förutsättningar för att de verksamma personerna får relevant kompetens. PMU skulle dock kunna verka mer systematiskt för att identifiera kompetensbehovet. Vi bedömer att det finns en balans i rollerna mellan PMU och församlingarna som gör det svårare för PMU att ställa kompetenskrav. Men eftersom det finns ett krav uttryckt i samarbetsavtalet avseende församlingar med direkt stöd och krav på att delta i

⁴⁸ Med PMU

⁴⁹ Med local partner och med PMU

obligatoriska utbildningar finns kompetenskravet redan där. Utmaningen är att finna rimliga metoder att följa upp detta.

PMU har en intern kapacitetsutvecklingsplan som skall säkerställa utvecklingsbehovet internt på kansliet. För tillfället har personalomsättningen på kansliet inneburit att 5 nya handläggare har börjat i år vilket ställer stora krav på introduktionsutbildning och systemutbildning i PMUs interna system. PMU befinner sig även i en process där man rekryterar personal för att bemanna fem nya fältkontor och man saknar de två fältcontrollers som tidigare haft för att genomföra avtalsrevisioner. Detta ställer stora krav på att PMU snabbt kompetensutvecklar den nya personalen för att hantera alla de nya förändringar som har skett de senaste 2-3 åren. Vi bedömer att den teamstruktur som har byggts upp på kansliet bidrar till att relativt snabbt få de nya handläggarna uppdaterade och verksamma. Eftersom de nya avtalen har blivit försenade ser vi inte något större problem med kompetensutvecklingen, osäkerheten ligger i större utsträckning på uppbyggnaden av fältorganisationen där vi inte har granskat tidsplaner och utbildningsplaner.

Det finns olika typer av verktyg tillgängliga för relevansbedömning av partners som bedöms som väl förankrade hos PMU.

Utvärderingsteamets bedömning är att kapacitet inom resultatredovisning har stärkts de senaste åren hos både PMU och partners, vilket bland annat resulterat i en högre kvalitet på projektansökningarna. Men det finns också behov av ytterligare förstärkning hos partners. Slutsatsen har dragits utifrån de partners som besöktes av utvärderarna.

Både partners och PMU bedöms väl insatta i PMUs fem byggstenar som introducerades under 2012. Nya ansöknings- och rapportmallar introduceras under 2013, men det är först nu som de nya mallarna används fullt ut. Även ett nytt verktyg för partnerbedömningar har introducerats. I takt med att dessa verktyg börjar användas blir det tydligt hur partners och projekt passar in i PMUs inriktning och byggstenar. De partners som besöktes passade dock väl in i PMUs inriktning och byggstenar. Det går också att fastställa att det finns flertalet tillfällen och fora där PMU kan säkerställa att partners passar in, bland annat PPS, fältbesök och projektansökningsprocessen. Dialogen kring inriktning och byggstenar mellan PMU och partners anses därför vara stark av utvärderarna.

Policyer och riktlinjer bedöms ha förankrats hos både partners och svensk församling och det har skapats ett antal fora där en dialog kring detta sker. Främst förefaller detta ha skett genom PPS-processen, genom fältbesök av handläggare och i rapporter och projektansökan. Vid utvärderingsteamets besök hos olika partners var policykunskapen god, de flesta hade anammat PMUs uppsättning av policyer. Men, även om policyer är kända innebär inte det att policyefterlevnaden är hög. Vid våra besök kunde vi konstatera att ett rättighetsbaserat arbete var framträdande hos alla tre partners. Jämställdhet och likabehandling av män och kvinnor ansågs vara en odiskutabel norm hos de besökta partners, det fanns dock brister i genomslagskraften inom organisationerna. Även om det fanns flera kvinnor som förefaller som ytterst kompetenta så var avsaknaden av kvinnor i ledningsskiktet markant.

Utvärderingsteamet bedömer att uppföljning av policyefterlevnaden är ett område som behöver stärkas till exempel med en mycket tydligare instruktion till uppföljning i mallen för reserapporter.

4.4 RESULTAT OCH RELEVANS

PMU har relativt nyligen utvecklat ett verktyg för tematisk analys och lärande som finns beskriven i en processkarta (se bilaga 5). Utvärderingar görs av PMU på tematisk nivå och skall även göras av partners i slutet av varje projekt. Lärdomarna från projekten, resultaten från de tematiska utvärderingarna och från projektutvärderingarna förs in av PMU i en analys- och lärandecykeln – och eftersom den är relativt ny är dess effekt är svår att utvärdera.

Utvärderingsteamet bedömer att partners behöver stärkas ytterligare på området uppföljning och utvärdering då det konstaterades en varierande kunskapsnivå hos de sökta partners.

Det är svårt att bedöma effekten av de nya projektansöknings- och rapportmall då få projekt både ansökts om och rapporterats i den nya mallen. Mallen saknar dock en tydlig förändringsteori eller övergripande resultatmatris vilket gör det svårt att se kopplingar mellan målnivåer.

Partners ansökningar bedöms av ett beredningsteam som använder sig av en bedömningsmall för att säkerställa att projektet är grundat på ett rättighetsperspektiv och om den följer partners strategi. Detta är ett arbetssätt som vi bedömer skapar förutsättningar för att alla ansökningar blir bedömda på samma sätt.

Det finns ingen motsvarande bedömningsmall för rapporter men rapportmallen anses av PMU-handläggare vara tillräckligt strukturerad för att brister lätt kan upptäckas. Projektrapporter har dock påverkats av vissa brister i kvaliteten i förra omgången av projektansökningar och utvärderingsteamet ifrågasätter därför om handläggarna alltid har möjligheten att identifiera svag måluppfyllelse. Den nya rapportmallen är även starkt koncentrerad på lärande och notering av lärdomar. Utvärderingsteamet är något tveksam till att alla dessa lärdomar går att sammanställa på ett aggregerat sätt. Vi anser att mallen dock är tillräckligt strukturerad för att brister kan upptäckas. När mål inte uppfylls tas omedelbar kontakt med partner. Vid identifierade svagheter i projektet eller svag måluppfyllelse inleds en dialog mellan PMU och partner. Undermålig resultatrapportering kan medföra en avvikelsemarkering i organisatorisk kapacitet och en facilitator kan kopplas in. Utvärderingsteamet har inte kunnat identifiera några ytterligare systematiska åtgärder när det gäller analyser och åtgärder vid svag måluppfyllelse.

5 Bilagor

5.1 BILAGA 1 – UPDRAGSBESKRIVNING

UPPDRAGSBESKRIVNING UTVÄRDERING OCH UPPFÖLJNING AV SYSTEMREVISION AV PMU 2014

Bakgrund

Sida stödjer ett antal svenska organisationer och deras utvecklingssamarbete genom fleråriga avtal om rambidrag inom ramen för Strategin för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010-2014. Samarbetet mellan Sida och de organisationer myndigheten ingår avtal om rambidrag med är långsiktigt. Idag har Sida samarbete med 18 ramorganisationer. De får bidrag för sin egen verksamhet och genomför utvecklingssamarbetet på eget initiativ och ansvar, inom de riktlinjer som angetts av Sida.

Målet med att stödja svenska organisationer i civilsamhället är: att de i sin tur stärker kapaciteten hos det civila samhällets aktörer i utvecklingsländer, att civila samhället tillsammans arbetar rättighetsbaserat i sina roller som röstbärare och organisatör av tjänster, samt en stärkt demokratisering och ökad respekt för fattiga och diskriminerade människors mänskliga rättigheter.

Sida har under de senaste åren tagit fram kriterier som ska uppfyllas för att vara ramorganisation samt gjort en bedömning av varje organisation utifrån dessa kriterier.

Ramkriteriebedömningen av PMU levererades till Sida i februari 2013. Syftet var att genomföra en organisationsbedömning utifrån de kriterier för ramavtalsorganisationer, som Sida fastställt. Organisationsbedömningen gjordes som en uppföljning av den systemrevision som genomfördes av PMU 2010 men Sida ser nu ett behov av att uppdatera uppföljningen av systemrevisionen och särskilt följa upp implementeringen av PMUs åtgärder efter revisionen, för att säkerställa att Sida har en uppdaterad och korrekt bild av PMUs arbete inför deras ansökan om medel för 2015-17.

Systemrevisionen sammanfattades i 53 rekommendationer och PMU har tagit

Fram en åtgärdsplan utifrån rekommendationerna. Ett antal av dessa åtgärder ser Sida behov av att närmare följa upp och granska implementeringen av.

Syfte

Syftet med utvärderingen är att, inför PMU:s treårsansökan för 2015-17, säkerställa att Sida har en uppdaterad och korrekt bild av PMU:s verksamhet, utifrån de brister som identifierades vid systemrevisionen 2010 och vilka åtgärder som vidtagits av PMU samt vilket genomslag dessa har haft på verksamheten.

Metod

Konsulterna ska, genom besök hos PMU samt stickprovsvis hos ett antal partners i fält samt ett antal svenska församlingar, granska PMU:s arbete med partnergranskningar genom avtalsrevisioner, PMU:s interna styrning och kontroll genom deras internkontrollplan, PMU:s arbete med att säkerställa relevant kompetens och policyefterlevnad både inom organisationen och hos deras partners, samt PMU:s arbete med resultatuppföljning och måluppfyllelse. (Se Uppdraget nedan) Genomgång ska göras av relevanta styrdokument och projektdokumentation hos PMU och intervjuer ska göras med relevant personal hos PMU, svenska församlingar, lokala partners och målgrupper, samt Sida personal på relevanta utlandsmyndigheter. Ansökningar och rapporter från ett antal partners ska gås igenom, inklusive PMU:s bedömning av dessa, samt även PMU:s senaste rapportering till Sida.

Uppdraget

Sida vill att uppdraget fokuserar på implementeringen av ett antal åtgärder utifrån systemrevisionen, samt vilka effekter åtgärderna har haft i alla led i verksamheten. Konsulterna ska även inkludera sin egen analys och bedömning av frågeställningarna nedan.

Det exakta innehållet i uppdragsbeskrivningen och omfattningen av uppdraget kommer att stämmas av mellan konsulterna och Sida innan arbetet påbörjas.

Uppdraget är uppdelat i fyra teman och ska analysera de frågeställningar som nämns i slutet av respektive tema-avsnitt.

Tema Avtalsrevision

Exempel på rekommendationer från systemrevisionen kopplade till detta tema:

- ”PMU:s system bör stärkas för att på ett bättre sätt säkerställa att partnerorganisationer lever upp till de krav som ställs på ekonomihantering. Detta bör bl.a. ske genom mer systematisk tillsyn av partnerorganisationernas interna kontroll”
- ”PMU bör säkerställa att partners lämnar in den dokumentation som efterfrågas i avtalen”
- ”Arbetet med att förankra rutiner för upphandling bör fortsätta och vid besök hos partners bör handläggaren stämna av att instruktioner är kända och att de tillämpas”
- ”Krav på avstämning av bankkonto bör klargöras och kontroll av avstämning bör ingå i handläggares kontroll av partnerorganisationernas avstämningsrutiner.”

Sida förväntar sig inom detta område att få fördjupad kunskap om hur PMU kontrollerar och följer upp sina partners avtalsefterlevnad; vad inkluderas i avtalsrevisionerna, täcks relevanta kommentarer från systemrevisionen; i hur stor omfattning har revisionerna genomförts och av vem? Hur dokumenteras och följs de upp? Vad har de avtalsrevisioner som genomförs lett till för konsekvenser/förändringar för de olika parterna; vilka konsekvenser får de resultat PMU får fram i revisionerna?

Tema internkontrollplan

Exempel på rekommendationer från systemrevisionen kopplade till detta tema:

- ”För att stärka systemet för intern styrning och kontroll bör en plan för intern kontroll upprättas. Planen bör baseras på en genomgående risk- och väsentlighetsanalys och hantera väsentliga områden och processer i PMUs verksamhet”
- ”PMU bör löpande genomföra systematiska kontrollaktiviteter för att säkerställa den interna kontrollen”
- ”PMU bör säkerställa att avtal undertecknas innan projekt startar”
- ”PMU bör säkerställa att samtliga rapporter lämnas i tid och att de rapporteras och går att återfinna i projektuppföljningssystemet”

Sida förväntar sig att få fördjupad kunskap om hur PMU arbetar med sin internkontrollplan; vem ansvarar för framtagande, uppdatering, uppföljning och rapportering av planen? Hur fångas interna brister upp och hur åtgärdas de? Vilka kontroller har ingått de senaste åren (särskilt i relation till relevanta rekommendationer från systemrevisionen) och hur har de genomförts; har planen följts? Hur har resultat från kontrollerna rapporterats och åtgärdats inom organisationen; vilka konsekvenser har kontrollerna fått? Vilka effekter har införandet av internkontrollplanen fått inom PMU?

Tema kompetens, relationer/ansvarsfördelning och kapacitet

Exempel på rekommendationer från systemrevisionen kopplade till detta tema:

- ”PMU bör säkerställa att handläggarna har tillräcklig information och kunskaper i ekonomi för att svara för den löpande analysen, styrningen och kontrollen av projektens ekonomi och finansiella situation”
- ”PMU behöver klargöra på vilket sätt svensk församling och lokal partner ska ansvara för att policyer, riktlinjer, regler och rutiner följs och hur PMU följer upp att policydokument och riktlinjer efterlevs”
- ”Svensk församlings roll i uppföljningen bör utvecklas till att även innehålla mer systematiska kontroller av hur verksamheten sköts. PMU bör säkerställa att rätt kompetens och kunskap finns hos svensk församling för att ta detta ansvar. Bedömning av svensk församling bör dokumenteras.”
- ”Partners målsättning bör ingå som en bedömningsgrund i valet av partner. PMU kan tillsammans med Sida ta fram underlag för hur partners målsättning skall bedömas.”

Sida förväntar sig att få fördjupad kunskap om huruvida det finns relevant kapacitet och kompetens inom PMUs projekthantering (både på kansliet och i fält) för att arbeta med intern styrning och kontroll, relevansbedömning, resultatredovisning samt PMU:s fem byggstenar. (Demokratisk kultur och styrning, Jämställdhet, Hälsa, utbildning och försörjning, Miljö och Lokala samarbetspartners kapacitet).

Systemrevisionens rekommendationer gällande systematisering av församlingarnas roll har Sida och PMU redan tidigare kommit överens om att de inte behöver åtgärdas, med motiveringen att överenskommen rollfördelning tydligt lägger ansvaret för uppföljning på PMU och inte församlingarna. Sida vill ändå få fördjupad kunskap om de svenska församlingarnas roll i projektsamarbetet. Församlingarna är bland annat

en kunskapslänk mellan PMU och de lokala samarbetsparterna; vad har församlingarna för kompetens inom – PMUs fem byggstenar, relevansbedömning, resultatredovisning och intern styrning och kontroll, och hur säkerställer PMU att församlingarna har det i tillräcklig utsträckning för att uppfylla sin roll? Vad anser PMU att församlingarna kompletterar deras kompetens med, hur bedöms att församlingarna bidrar med kompetens och kunskap i projekthanteringen?

Sida förväntar sig även att få fördjupad kunskap om hur partners och projekt passar in i PMU:s inriktning och byggstenar, samt hur policyer och riktlinjer (främst kring värdefrågor) förankras hos församlingar och lokala partners. Sker dialog med församlingar och partners kring ämnena? Hur styr PMU detta och hur hanteras brister? Använder partners t ex policyssynsättet i genomförandet av sin verksamhet? Hur följer PMU upp att det har fått genomslag?

Tema resultat och relevans

Exempel på rekommendationer från systemrevisionen kopplade till detta tema:

- ”För en ändamålsenlig styrning är det viktigt att PMU lägger mer tyngdpunkt vid att formulera mål, aktiviteter, och indikatorer för måluppfyllelse på ett tydligt sätt och att en klar och tydlig målstruktur sedan återfinns på de olika nivåerna”
- ”PMU bör utveckla kvaliteten på de narrativa rapporterna så att tydligare strukturer skapas för hur mål, aktiviteter, leveranser (output) och indikatorer hänger samman och bör struktureras så att verksamhetens resultat går att följa upp”
- ”PMU bör utveckla relevanta och strukturerade verktyg för att systematiskt utvärdera och mäta måluppfyllelse i enlighet med avtalet med Sida”

Sida förväntar sig att få fördjupad kunskap om hur PMU har utvecklat relevanta och strukturerade verktyg för att systematiskt utvärdera och mäta måluppfyllelse i enlighet med avtalet med Sida, inklusive på aggregerad nivå. Hur används PMU:s nya ansöknings- och rapporteringsmallar för att tydligare följa upp mål? Vad har de gett för effekter för verksamheten? Hur bedöms att målen i ansökningarna är relevanta för strategin och ur ett rättighetsperspektiv? Hur bedömer PMU rapporter som kommer in, och vad gör de när de identifierar svagheter i projekten? Vilka analyser görs när mål inte uppfylls?

Tidsplan och budget

Konsulterna ska utföra sitt arbete under september till november 2014. Arbetet ska inledas med ett möte med Sidas arbetsgrupp för granskningen för att stämma av det exakta uppdraget och dess upplägg.

Arbetet ska stämmas av med Sidas arbetsgrupp regelbundet under arbetets gång. Arbetet ska även löpande stämmas av med PMU. Tidsplan för avstämningarna ska fastställas vid uppdragets start.

För uppdraget kan konsulterna totalt debitera ett arvode motsvarande högst 60 arbetsdagar à 8 tim, dock högst 500 000 SEK samt högst 75 000 SEK för ersättningsgilla omkostnader, inklusive resekostnader.

Tidsplanen kan eventuellt komma att förlängas om oväntade faktorer skulle påverka tidsplanen eller om Sida identifierar behov av någon ytterligare uppföljning inom ramen för uppdraget.

Rapportering

Arbetet ska resultera i en rapport på svenska på max 30 sidor, exklusive bilagor. Utkast på rapporten ska lämnas till Sida senast 17 november 2014 och efter en muntlig avstämning ska slutlig rapport inlämnas senast 30 november 2014.

Konsultens kvalifikationer

Konsulten ska ha gedigen och dokumenterad erfarenhet av utvärdering och av organisationsbedömning inom utvecklingssamarbete, inklusive erfarenhet av sådant arbete i Sidas samarbetsländer. Uppdraget kräver god kännedom om Sveriges och Sidas biståndsverksamhet, inklusive kännedom om Sidas stöd till svenska civilsamhällesorganisationer. Uppdraget kräver även erfarenhet av resultat- och relevansbedömningar.

Konsulten ska ha kompetens motsvarande lägst Kategori II enligt ramavtalet.

Konsulterna ska ha dokumenterad erfarenhet av att uttrycka sig väl i skrift på svenska samt ha en gedigen analytisk förmåga.

Övrig konsultkompetens

Uppdraget kräver även en konsult med gedigen och dokumenterad erfarenhet av granskning av avtalsefterlevnad, intern styrning och kontroll samt systemrevisioner av civilsamhällesorganisationer, inklusive erfarenhet av sådant arbete i Sidas samarbetsländer.

5.2 BILAGA 2 – REFERENSLISTA

Annex 2.16, Additional information regarding yearly and final financial report.
 Annex 2_10 Template for development project application - Part B
 Annex 2_7 Handbook for Project Planning, Monitoring and Evaluation (1st part
 Annex 2_9 Template for development project application - Part A
 Ansvarsfördelning mellan handläggare & ekonom
 Årlig tematisk analys och lärande – processkarta 2013-2014, Bilaga 5
 Årsredovisning Pingst FFS 2013
 Åtgärdsplan BDOs rekommendationer och PMUs åtgärdsplan tom 2011 uppdaterad 2014-10-20
 Åtgärdsplan utvecklingsrisker 2014 (Antagen i LG 2014-03-20) uppdaterad sept
 Avtal om allmänna villkor för Sidas bidrag till Pingst ffs-PMU Interlife 2014-2015
 Avtalsrevision, kurser, besök etc. FPFK 2011-2014
 Avvikelsemarkeringar i Lime 2014-10-31
 Avvikelsemarkeringar i Lime 2014-10-31 (med slutrapportdatum till PMU)
 Bedömnings promemoria av PMU InterLifes ansökan om rambidrag för verksamhet 2011-2013
 Beslut om insatsstöd till PMU InterLife, Avser perioden 2011-2013
 Bidragsframställan 2015-2017 Utvecklingsverksamheten
 Bilaga 1.9 PMU s policy för antikorrupcion
 Bilaga 2.21 Uppdragsbeskrivning för avtalsrevision
 Bilaga 2.22 Formulär för avtalsrevision
 Bilaga 7 1 Mall för uppdragsbeskrivning och rapportering av fältbesök - handläggare
 Bilaga 7.11 Plan för uppföljning av avtalsrevision, PMU. (Antagen i PF interimistiskt 2014-08-20)
 Bilaga 7.13 Exempel på delegationsordning och attesträtt
 Bilaga 7.6 Inbjudningsbrev till partner inför avtalsrevision
 Bilaga 7.7 Instruktioner till avtalsrevision, PMU. (Antagen i PF 2014-08-20)
 Bilaga 7.8 Poängräkningsmall för avtalsrevision
 Bilaga 7.9 Arbetsplan för avtalsrevision
 Bilagor till bidragsframställan 2015-2017 - Utvecklingsverksamheten
 Bild över PMUs system samt styrning, analys och lärande - uppdaterad 2014-10-13
 Checklista för uppföljning av intern kontroll och administration i fält_Guide
 Childrens right - Narrativ halvårsrapport juni 2014 (rapport nr. 1)
 DM Avtalsrevision, kurser, besök etc. IMC 2011-2014
 DM Compliance Audit June 2011
 DM Compliance Audit March 2014
 DM Compliance audit mars 2014- report from JK
 DM Kapacitetsbedömning av partner_2013
 DM Poäng avtalsrevision juni 2011
 DM Poäng avtalsrevision mars 2014
 DM Project agreement (signed by all)
 DM Riskbedömning av partner
 Final Report SIPU - Organisational Assessments of CSOs PMU Interlife
 FPFK Activity and financial monitoring tool
 FPFK Ansökan Children's Rights
 FPFK avtalsrevision Kenya 27-28 Sept 2012 JK
 FPFK avtalsrevision m fältbesök Kenya 20-22 feb 2012 JK
 FPFK Avtalsrevision, kurser, besök etc. 2011-2014
 FPFK Baseline Survey Final - Envi and Climate Change 2014
 FPFK Compliance Audit of Feb 2012 FINAL
 FPFK Compliance Audit of step 2 Sep 2012 FINAL
 FPFK Compliance audit scoring sept 2012
 FPFK Compliance audit scoring template final Februari 2012
 FPFK Draft Gender Policy - revised
 FPFK HIV Masai - ekonomisk rapport december 2013
 FPFK HIV Masai - Narrativ rapport per dec 2013
 FPFK Inception report ENV
 FPFK Kapacitetsbedömning av partner_2013
 FPFK Poäng avtalsrevision 2012-02

FPFK Poäng avtalsrevision steg 2 2012-09
 FPFK Riskbedömning 2014-01-09
 FPFK Terms of Reference for conducting a Baseline Survey in the project target area
 FPFK Uppföljning av Avtalsrevision September 2012
 Genomförda avtalsrevisioner och uppföljningar (utdrag 2014-09-15)
 Genomgång av PMUs system för avtalsrevisioner, 2014-10-15
 Genomgång av PMUs system för Intern styrning och kontroll, 2014-10-15
 Granskningsrapport för systematiska kontroller inkl MR 2013 (Antagen LG 2014-02-19)
 Granskningsrapport för systematiska kontroller inkl MR 2014 (Antagen LG 2014-08)
 Granskningsrapport största risker inkl MR 2014 (Antagen i LG 2014-09-18)
 Granskningsrapport största risker inkl MR sept och dec 2013 (Antagen LG 2014-02-19)
 Hur arbetar PMU med RBA (definitor och beskrivning 2014)
 IMC Avtalsrevision, kurser, besök etc. 2011-2014
 IMC Ansökan Övergångsrättvisa
 IMC Compliance Audit June 2011 final
 IMC Compliance Audit March 2014
 IMC Compliance Audit uppföljningsgranskning mars 2014 JK
 IMC Financial Regulations
 IMC Kapacitetsbedömning av partner_2013
 IMC Poäng avtalsrevision april 2014
 IMC Poäng avtalsrevision juni 2011
 IMC Poäng avtalsrevision mars 2014
 IMC Report from compliance audit IMC June 2011 from DL
 IMC Riskbedömning av partner
 Instruktion för intern styrning och kontroll, PMU 2010-11-01 rev 2014-09-11
 Intern instruktion - ansvarsfördelning mellan handläggare och ekonom
 Internkontrollplan 2014 (Antagen i LG 2014-09-12)
 Jämlikhet och religionsdialog - narrativ rapport dec 2013
 JarskogSlutrapport_AvtalsRevision_PMU_2008
 Komplettering till PMUs verksamhetsrapport Sida 2011-2013
 Ledningsgruppens kommentarer till arbetet med ISK 2010-2014
 LOG Compliance audit - uppföljningsrapport mars 2014 JK
 Mall för bedömning av utvecklingsprojekt
 Medborgarutbildning - ekonomisk rapport 201312
 Medborgarutbildning - narrativ rapport dec 2013
 Medborgarutbildning - revisionsrapport, mgt letter och respons 2013
 Organisation PMU, Pingst ffs och övriga pingst, samt listning av personal PMU
 Partner Assessment Tool - A
 Partner Assessment Tool - B
 Partners i Syd som genomgått avtalsrevision (2014-09-15)
 Personal PMU 2014-10-30
 Pluralism - Sveriges stöd till det civila samhället
 PMU Interkontrollplan juni rapport 2011
 PMU Interkontrollplan novemberrapport 2011
 PMU Intern kontrollplan augustirapport 2012
 PMU Internkontrollplan septemberrapport 2011
 PMU Verksamhetsrapport till Sida 2011-2013
 PMUs Åtgärdsplan BDOs rekommendationer.msg
 PMUs åtgärdsplaner.
 PMUs instruktion för intern styrning och kontroll (Antagen i LG 2014-09-12)
 PMUs kommentarer till Sidas ramkriteriebedömning och rambeslut 2014-05-05
 PMUs management respons på systemrevision 2010
 PMUs MR inkl åtgärdsplan interna kontrollrapporter 2011-2012
 PMUs övergripande kommentarer till Ramkriteriedömning 2013-01-28
 PMUs resultatredovisningssystem (2014-09-24), inkl. ansvar och roller
 PMUs svar på rekommendationer från systemrevision 2010 2014-03-19
 PMUs system för hantering av projekt med avvikelser
 PPS REGISTRATION NAIROBI
 PPS REGISTRATION TURKEY

Program PPS Nairobi
Program PPS Turkey 2013_final
Project agreement 20311051
Project leader agreement (signed)
Project leader agreement, Atef Eskander (signed)
Projektmanualen (eng vers)
PWCs uttalande om PMUs ISK
Ramkriteriebedömning av PMU; SIPU februari 2013
Reserapport - Kenya Tanzania 11-20 okt 2014
Riktlinjer Avvikelseberättelse i Lime
Riktlinjer för samarbete med nya partner (2014-08-15)
Riskanalys för utvecklingsverksamheten 2014
Roller och samarbetsformer inom trepartssamarbetet
Samarbetsavtal sv. församling - PMU
Sida ToR uppföljningsgranskning systemsaudit PMU 2014
Sida Travel report Egypt Jordan March 2010 HBPAB
Sida_allmänna-villkor_2003
Sidas instruktion för bidrag ur anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila
Sidas instruktion för CSO bidrag 2010
Sidas kriterier för behörighet som ramorganisation aug 2011
Sidas riktlinjer för ramorganisationer 2014
Slutligt PM 2014-04-15 om ramstatus - PMU
Svenska CSO strategin 2010-2014
Systemrevision Rapport 2010 PMU InterLife utförd av BDO Consulting Group
Underavtal mellan Sida och Pingst ffs-PMU Interlife gällande Insatsen Ramstöd 2014
Utdrag ur PMUs handbok för PME&R

5.3 BILAGA 3 – INTERVJULISTA

Namn	Position	Organisation
<u>Sverige</u>		
Peter Kammensjö	Ordförande, Internationella styrgrp	Pingst ffs styrelse
Per Hörnmark	Föreståndare	Pingst ffs
Madelene Hansson	Direktor	Pingst ffs
Elisabet Celaya	Ekonomichef, controller	Pingst ffs
Niclas Lindgren	Director	PMU Interlife
Per Lilja	Programchef	PMU Interlife
Cecilia Severin	Controller	PMU Interlife
Kati Hirvonen	Utbildningsansvarig	PMU Interlife
Sylvia Kronlid	Metod- och systemutvecklare	PMU Interlife
Dag Bohlin	Ansvarig utlandspersonal	PMU Interlife
Monica Einarsson	Ansvarig utlandspersonal	PMU Interlife
Eldon Marquina	Projektekonom	PMU Interlife
Manara Kasubi	Projektekonom	PMU Interlife
Mikael Jägerskog	Kapacitetsutvecklare	PMU Interlife
Lars Klingsbo	Kapacitetsutvecklare, påverkansarbete	PMU Interlife
Sven-Olof Möller	Handläggare, förstudier/utvärderingar	PMU Interlife
Anna-Lena Hansson	Handläggare/Teamleader	PMU Interlife
Anna-Maria Drew	Handläggare/Teamleader	PMU Interlife
Hanna Toorell	Handläggare	PMU Interlife
Maria Wåhlin	Handläggare	PMU Interlife
Helene Johansson	Handläggare	PMU Interlife
Maria Soukka	Handläggare	PMU Interlife
Jason Vogt	Handläggare	PMU Interlife
Andreas Alexandersson	Handläggare	PMU Interlife
Jeanette Kruse	Fältcontroller	Slutat på PMU
Malin Canslätt	Handläggare	Slutat på PMU
Gunnar Swahn		Filadelfiakyrkan, Stockholm
Dick Lindeberg		Botkyrka Pingstförsamling
Sven-Göran Elveborg		Botkyrka Pingstförsamling
Anders Ekstedt		Pingstkyrkan Linköping
Jonas Grahn	Extern revisor	Price WaterhouseCooper
Ulrika Erkenbom Rugumayo	Extern revisor	Price WaterhouseCooper
<u>EGYPTEN</u>		
Youssef Mansour	General Manager/Act Training Mgr	Ibrahim Media Center (IMC)
Bassem Maher	Projects Manager	Ibrahim Media Center (IMC)
Joseph Kamal	Accounting Manager	Ibrahim Media Center (IMC)
Ayman Sabry	IMC's Cashier	Ibrahim Media Center (IMC)
Hala Farid	Projects Coordinator	Ibrahim Media Center (IMC)
Nancy Samy	Projects Coordinator	Ibrahim Media Center (IMC)
Ms Asmaa Freig	Project Steering Committee	Ibrahim Media Center (IMC)
Mr. Karim Mahrons	Project Steering Committee	Ibrahim Media Center (IMC)
Ms. Mona Fakhry	Project Steering Committee	Ibrahim Media Center (IMC)
Ms. Nehal Ossama	Project Steering Committee	Ibrahim Media Center (IMC)

Namn	Position	Organisation
Mr. Atef Eskander	Projekttledare	Delta Ministries
Mr. Magdy Wadie	Projekt koordinators	Delta Ministries
Maher Meshel Hana	Ekonomiansvarig	Delta Ministries
Mr. Amir Boshra	Koordinator/Facilitator	Delta Ministries
Mr. Shady Atef	Koordinator	Delta Ministries
Mr. Youhanna Aziz	DM Partner	Another Reality Organisation
Ms. Hanan Riad	DM Partner	Another Reality Organisation
Ms. Hayan Reda Alfay Nazar	DM Partner	Fekra Association for Development, Assiut
<u>KENYA</u>		
Rev. Walter Andhoga	General Secretary	FPEK
Rev. John Kimursi Kitur	Former General Secretary	FPEK
Mr. Peter Thuku Njoroge	Project Coordinator	FPEK
Mr. Karachi Mekenye Matongo	Project Leader	FPEK
Ms. Isabel Wamuyu Mwangi	Project Leader	FPEK
Ms. Joel Kipkirui Ngetich	Project Leader	FPEK
Mr. George Morara Nyachiro	Project Leader	FPEK
Ms. Madgalene Naseyian Kelel	Project Leader	FPEK
Mr. Paul Njachai Kingori	Finance Officer	FPEK
Mr. Reuben Cheruiyot Bitok	Accountant	FPEK
Mr. Paul Mwaniki Thuo	Accountant	FPEK
Mrs. Nancy Sereto Meliyio	Admin./HR Officer	FPEK
Mr. Charles Ndoge	Volunteer	Children Rights Program
Ms. Janice Njuguna	Sub-County Childrens Officer	Nakuru Sub-County
Mr. Kasaine Partoip	Field Facilitators	FPEK Childrens Rights Pgm
Mr. James Dikirr	Field Facilitators	FPEK Childrens Rights Pgm
Dr. Frank Kiio	Head, Preventive Health Services	County Health Department
Mr. James Yiaile	County HIV/AIDS Officer	County Health Department
Mr. Keneth Passiany	County HIV/AIDS Coordinator	County Health Department
Mr. Daniel Sironka	County Health Officer	County Health Department

5.4 BILAGA 4 – SAMMANFATTADE OBSERVATIONER FRÅN SYSTEMREVISIONEN 2010

Här redovisas sammanfattade observationer av de av Sida särskilt utvalda rekommendationerna från systemrevisionen 2010.

Avtalsrevision		Observationer vid uppföljning 2014
Rekommendationer från systemrevisionen 2010		
R30	PMU:s system bör stärkas för att på ett bättre sätt säkerställa att partnerorganisationer lever upp till de krav som ställs på ekonomihantering. Detta bör bl.a. ske genom mer systematisk tillsyn av partnerorganisationernas interna kontroll.	- PMUs system för systematisk tillsyn av partnerorganisationernas interna kontroll och ekonomihantering bygger främst på verktyget för avtalsrevision och en checklista för uppföljning av intern kontroll och projektadministration vid fältbesök.⁵⁰ PMU anser dock att avtalsrevisionen är det viktigaste verktyget och att checklistan har ersatts av avtalsrevisionen. Checklistan har inte använts formellt sedan 2011. - Därutöver har det genomförts utbildningar hos partners inom projektledning och ekonomistyrning. - Det framgår av uppgifter från PMU⁵¹ att avtalsrevisioner har implementerats systematiskt, speciellt under 2012 och 2013.
R35	PMU bör säkerställa att partners lämnar in den dokumentation som efterfrågas i avtalen	Lime är det huvudsakliga instrumentet som används för uppföljning av att den dokumentationen som krävs även lämnas av partners. Detta bygger på att handläggarna uppdaterar manuellt de indikatorer som finns i LIME och arkiverar dokumentationen på av-

⁵⁰ Checklist For Following Up Internal Control And Project Administration On Field Visits, rev. 2013-02-15

⁵¹ Genomförda avtalsrevisioner och avtalsrevisions uppföljningar, PMU 2014 (odaterat)

		sedd plats i Lime. Avikelserapporter kan genereras ur LIME. • Finansiell rapportering sker kvartalsvis och projektrapportering (narrativa rapporter) sker halvårsvis. Årsvis skall övrig övergripande dokumentation skickas in, såsom årsredovisningar, revision, annual general meetings osv. Indikatorer för detta finns i LIME. • Avvikelse rapporten förefaller inte vara en standardrapport utan måste skrivas ut på begäran. En systematisk uppföljning av avvikelse rapporten förefaller inte ske kontinuerligt på handläggarnivå, t.ex. kvartalsvis.
R43	Arbetet med att förankra rutiner för upphandling bör fortsätta och vid besök hos partners bör handläggaren stämma av att instruktioner är kända och att de tillämpas.	• Upphandlingsrutiner följs upp som kriterier i avtalsrevisionen och ingår också som en del av kontrollåtgärderna av den lokala revisorn vid den årliga revisionen. Vid den årliga finansiella rapporteringen skall organisationen försäkra att upphandlingsreglerna följer PMUs policy.⁵² • Vid stickprov av de lokala partners som besöktes var upphandlingsreglerna väl förankrade och de som inte hade egna hade antagit de regler som föreskrivs i PMU projektmanual. Vid kontroll visade det sig att alla tre partners hade dokumentation som visade att upphandlingen skedde enligt PMUs regelverk.
R40	Krav på avstämning av bankkonto bör klargöras och kontroll av avstämning bör ingå i handläggares kontroll av partnerorganisationernas avstämningsrutiner.	• Rutiner för månatlig avstämning av bankkonton och förskott ingår som en del av instruktionerna för avtalsrevision och även i checklistan för uppföljning av handläggare på fältet. • Kontoutdrag skickas dessutom till PMU årligen då dessa stäms av mot redovisningen.

⁵² Annex 2.16.1, Additional information regarding yearly and final financial report, PMU Project Manual, item 1f&g.

		Vid stickprov hos besökta partners uppvisade alla tre partners att avstämning av konton skedde månatligen. I två fall saknades separat bestyrkt dokument av avstämningarna.
Internkontrollplanen Rekommendationer från systemrevisionen 2010		Observationer vid uppföljning 2014
R46	För att stärka systemet för intern styrning och kontroll bör en plan för intern kontroll upprättas. Planen bör baseras på en genomgående risk- och väsentlighetsanalys och hantera väsentliga områden och processer i PMUs verksamhet”	- PMUs internkontrollplan tas fram varje år och är en sammanställning av de risker som fått ett riskvärde högre än 14 vid riskanalysen. - Internkontrollplanen (IKP) beskriver granskningen av hanteringen av de största riskerna och granskningen av de systematiska kontrollaktiviteterna. - PMU har utsett en intern kontrollkoordinator som löpande skall koordinera arbetet med intern styrning och kontroll inom PMU. I detta ingår att utveckla och underhålla instruktionen för arbetet med intern styrning och kontroll på PMU samt att föreslå förbättringar, övervaka/ koordinera den årliga riskvärderingsprocessen⁵³.

⁵³ Instruktion för intern styrning och kontroll, PMU 2010-11-01 rev 2014-09-11

Internkontrollplanen Rekommendationer från system- revisionen 2010		Observationer vid uppföljning 2014
R24	PMU bör löpande genomföra systematiska kontrollaktiviteter för att säkerställa den interna kontrollen”	• Granskning av systematiska kontrollaktiviteter genomförs två gånger per år • Intern kontrollkoordinator ansvarar för att ta fram de systematiska kontrollpunkterna för granskningen en gång per år. PMUs metod- och systemutvecklare ansvarar för att granska de systematiska kontrollerna två gånger per år enligt fördelning som framgår i granskningsmallen för systematiska kontrollaktiviteter.⁵⁴
R10	PMU bör säkerställa att avtal undertecknas innan projekt startar”	• I samband med att den första utbetalningen skall ske kontrollerar projektekonomerna att samtliga avtalen är underskrivna och är registrerade i LIME. Bankkontot kontrolleras också så att det är skrivet på organisationen och att teckningsrätterna överensstämmer med uppgifter från organisationen.
R23	PMU bör säkerställa att samtliga rapporter lämnas i tid och att de rapporteras och går att återfinna i projektuppföljningssystemet”	• Projekthandläggaren ansvarar för att samtliga rapporter inkommer i tid inom den stipulerade 90 dagarsgränsen. Om ingen rapport inkommit till PMU inom den tiden skall handläggaren skicka en påminnelse och om rapporten fortfarande inte inkommit inom 3 månader eller om organisationen inte lämnar någon respons skall en avvikelsemarkering göras i LIME och organisationen skall kontaktas för att utreda orsaken. Ingen utbetalning av medel kan ske så länge som avvikelsemarkeringen finns i systemet.

⁵⁴ Ibid

<i>Kompetens, relationer/ansvarsfördelning och kapacitet.</i>		
Rekommendationer från-systemrevisionen 2010		Observationer vid uppföljning 2014
R09	PMU bör säkerställa att handläggarna har tillräcklig information och kunskaper i ekonomi för att svara för den löpande analysen, styrningen och kontrollen av projektens ekonomi och finansiella situation.	- PMU har ett internt styrdokument som fördelar ansvaret och samarbetet mellan handläggare och projektekonomer (antaget i PF 2014-03-19). - En kapacitetsutvecklingsplan finns för att kompetensutveckla handläggare som innehåller introduktionsutbildning, LIME-utbildning och kontinuerliga ekonomiutbildningar och PMU-forum.⁵⁵
R06	PMU behöver klargöra på vilket sätt svensk församling och lokal partner ska ansvara för att policyer, riktlinjer, regler och rutiner följs och hur PMU följer upp att policydokument och riktlinjer följs.	Svensk församling Enligt samarbetsavtalet mellan PMU och Svenska församlingar ansvarar Svensk församling för att PMUs policy, riktlinjer, regler och rutiner följs för det stöd man får där medel förmedlas via församlingen. Det framgår inte i något avtal för utvecklingsprojekt att svensk församling som svensk partner förbinder sig att policyer, riktlinjer, regler och rutiner följs. Lokal partner Lokal partner förbinder sig att följa PMUs policyer, riktlinjer, regler och rutiner enligt 'project agreement' och 'project leader agreement'. Besökta partners är policymedvetna och det finns flertalet forum för dialog och förankring av policyer och riktlinjer. Brister dokumenteras i kapacitetsbedömningen och

⁵⁵ PMU Forum, hålls en gång per månad, där ledningsgruppen kommunicerar information om strategiska beslut och processer för all personal.

Kompetens, relationer/ansvarsfördelning och kapacitet.		
Rekommendationer från-systemrevisionen 2010		Observationer vid uppföljning 2014
		riskbedömningen. Verktuget för uppföljning av policyer och riktlinjer vid fältbesök (mallen för reserapporter) är dock något bristande och instruktionen skulle kunna göras tydligare.
R08	Svensk församlings roll i uppföljningen bör utvecklas till att även innehålla mer systematiska kontroller av hur verksamheten sköts. PMU bör säkerställa att rätt kompetens och kunskap finns hos svensk församling för att ta detta ansvar. Bedömning av svensk församling bör dokumenteras.	Svensk församling har i dag ingen roll i uppföljningen av utvecklingsprojekt som de är både kontraktspartners och medfinansierare av. Detta regleras också i avtalen mellan församling och PMU, denna roll ligger helt på PMU. Svensk församling är emellertid i de allra flesta fall en engagerad partner i projekten och deltar i olika aktiviteter från projekttid till projektavslut. I samarbetsavtalet beskrivs hur projektplanering och ansökan skall ske för att följa de riktlinjer som finns i projektmanualen. PMU bedriver olika aktiviteter där svensk församling deltar för att utveckla kapacitet och kompetens gällande biståndsarbete. Idag sker inget systematiskt sätt att säkerställa eller bedöma svensk församlings kompetens.
R11	Partners målsättning bör ingå som en bedömningsgrund i valet av partner. PMU kan tillsammans med Sida ta fram underlag för hur partners målsättning skall bedömas.	- För bedömning av <i>nya partners</i> har riktlinjer⁵⁶ tagits fram under 2014, i dessa beskrivs hur partners strategier och verksamhet ska bedömas utifrån PMUs övergripande mål och tematiska områdena. <i>Redan existerande partners</i> övergripande-

⁵⁶ "Riktlinjer för samarbete med nya partner" 2014

<i>Kompetens, relationer/ansvarsfördelning och kapacitet.</i>		
Rekommendationer från-systemrevisionen 2010		Observationer vid uppföljning 2014
		strategi och mål diskuteras under programplaneringsseminarier (PPS ⁵⁷) och ligger till grund för de gemensamma strategier/ samarbetsplaner som tas fram för varje ramperiod. Partners målsättning bedöms även i kapacitetsbedömningen av partners som görs en gång om året. Under projektansökansprocessen bedöms projektets övergripande mål i intresseanmälan.

<i>Resultat och relevans</i> Rekommendationer från systemrevisionen 2010		Observationer vid uppföljning 2014
R20	För en ändamålsenlig styrning är det viktigt att PMU lägger mer tyngdpunkt vid att formulera mål, aktiviteter, och indikatorer för måluppfyllelse på ett tydligt sätt och att en klar och tydlig målstruktur sedan återfinns på de olika nivåerna	• Målmatriser finns för var och en av de fem byggstenarna som ligger till grund för PMUs verksamhet. Målhierarkin delas upp utifrån individuell, CS och institutionell nivå. Tillhörande nyckelindikatorer har också utvecklats för varje byggsten. • Ny projektansökansmall och ny rapportmall introducerades under 2013. Dessa saknar dock en övergripande resultatmatris och har en något otydlig resultathierarki då 'output'⁵⁸ likställs med aktivitet. I mallarna finns endast indikatorer på 'outcome'-nivå.
R26	PMU bör utveckla kvaliteten på de narrativa rapporterna så att tydligare	• Ny rapporteringsmall introducerades under 2013.

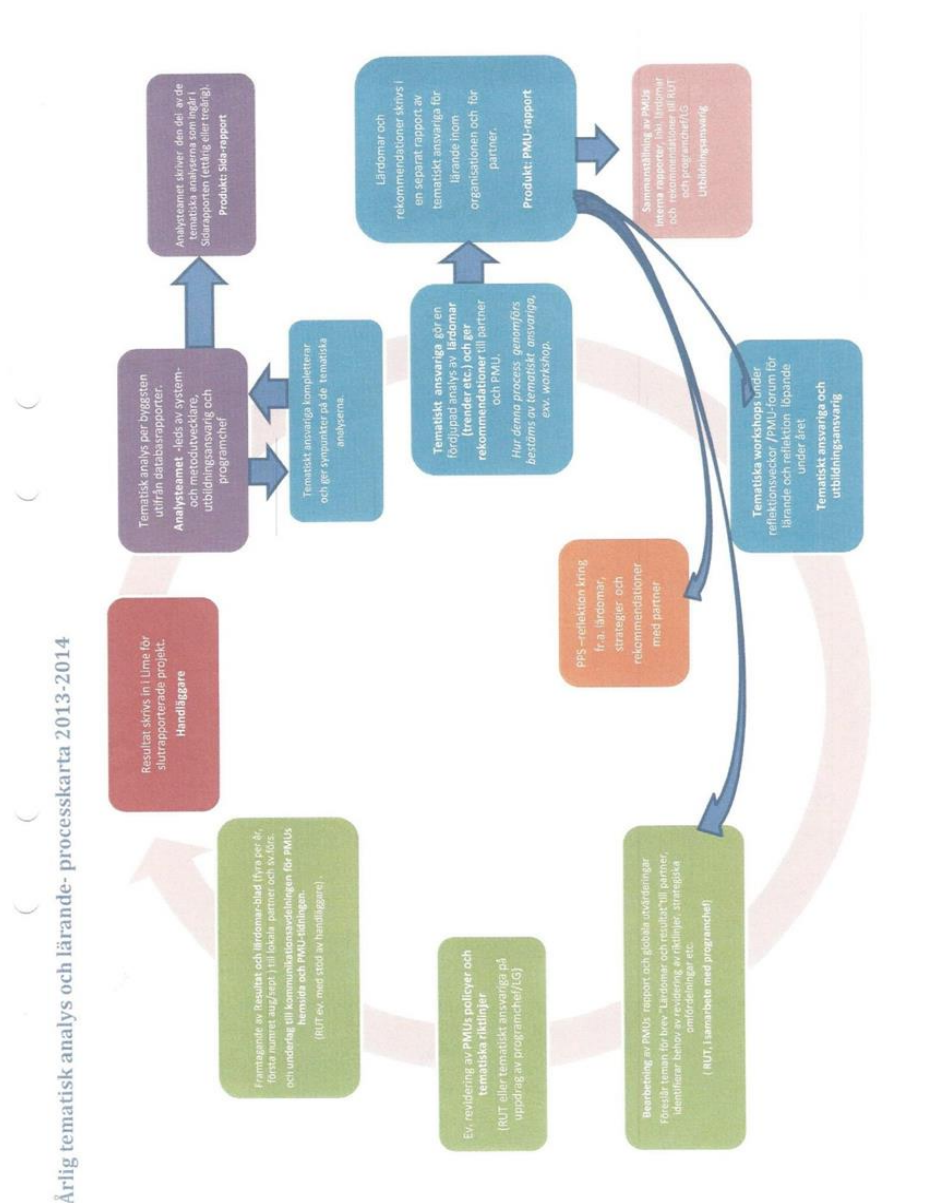
⁵⁷ Programplaneringsseminarium

⁵⁸ På svenska: prestationer. Vi kommer att använda det engelska uttrycket i rapporten.

	strukturer skapas för hur mål, aktiviteter, leveranser (output) och indikatorer hänger samman och bör struktureras så att verksamhetens resultat går att följa upp	De rapporter som finns skrivna i den nya mallen är än så länge framförallt från projekt som ansöktes om i den gamla projektansökansmallen. Det är därför svårt att se den fulla effekten av den nya rapportmallen. Mallen saknar en övergripande resultatmatris och har en något otydlig resultathierarki då 'output' likställs med aktivitet. I mallarna finns endast indikatorer på 'outcome'-nivå.
R28	PMU bör utveckla relevanta och strukturerade verktyg för att systematiskt utvärdera och mäta måluppfyllelse i enlighet med avtalet med Sida	- Utvärderingar görs av PMU på tematisk nivå. Partners är ålagda att göra externa projektutvärderingar i slutet på projekten. - Utvärderingar föder in i en ambitiös lärandecykel som är relativt ny⁵⁹. PMU-ansvarig har dock förklarat att processen varit för ambitiös och ambitionerna har därför dragits ner något, speciellt gällande kraven på en deltagande process. - Hos de besökta partners var de stor skillnad när det gällde förståelsen av utvärdering och dess roll.

⁵⁹ Årlig tematisk analys och lärande – processkarta 2013-2014, Bilaga 5

5.5 BILAGA 5 – ÅRLIG TEMATISK ANALYS OCH LÄRANDE- PROCESS KARTA 2013-2014



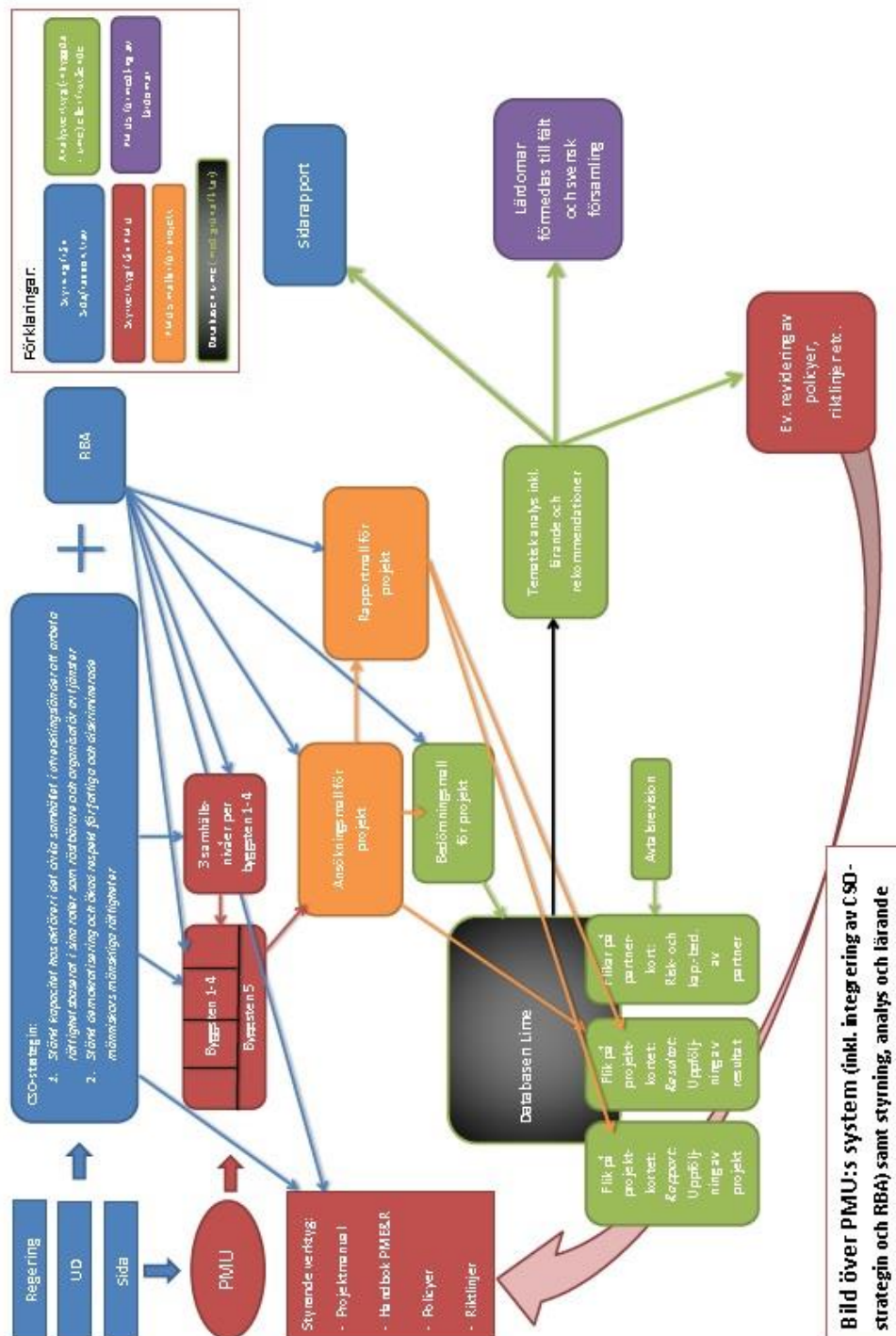
5.6 BILAGA 6 – PLAN FÖR UPPFÖLJNING AV AVTALSREVISIONSBEDÖMNINGAR

PLAN FÖR UPPFÖLJNING AV AVTALSREVISIONSBEDÖMNING	ÅTGÄRD	NÄR
Vid <i>misstanke</i> om korruption/oegentligheter	1. Om detta inte redan är gjort i samband med fältbesöket, tillsätt en utredning och hantera enligt PMUs system för hantering av projekt med avvikelse. Utifrån utredning som upptas till PMUs utredningsgrupp kan det finnas behov av beslut i Pf (PMUs projektforum för beslut). Till följd av detta kan det ev bli ett utbetalningsstopp till partner beroende på vad som uppdagas i utredningen. Beslutet som fattas är specifikt för det enskilda ärendet.	1. Omgående enligt PMUs gällande rutiner. Se PMUs Antikorrupsions policy och hantera enligt PMUs system för hantering av projekt med avvikelse.
SR (Sensitive Requirement) frågor ej uppfyllda till satt godkändnivå i avtalsrevisionsmallen markerade med asterisk (85 % uppfyllelse).	1. Ev stoppa betalningar – då flera SR-frågor ej är uppfyllda och risk för återbetalning föreligger. Beslut om utbetalningsstopp fattas isf i Pf. Strävan ska vara, så tillvida det inte varit avsiktligt brott av våra avtal etc., att stärka våra partner inför framtiden och att resultatet av ej uppfyllda SR-frågor således främst kan handla om lägre budget och andra åtgärder som ändå är en tydlig markering. 2. Behöver särskild utredning tillsättas? 3. Följa deadlines i avtals-	1. Omgående 2. Omgående – stäm av med teamledare/chef och hantera vid avvikelse enligt PMUs system för hantering av projekt med avvikelse 3. Omgående och löpande.

PLAN FÖR UPPFÖLJNING AV AVTALSREVISIONSBEDÖMNING	ÅTGÄRD	NÄR
	revisionen nära via mail korrespondens, oavsett resultat i övrigt. (Korta deadlines)	Handläggaren kommunicerar med partner.
0-60% (risknivå 5, ej godkänt)	1. Ev stoppa betalningar vid allvarliga brister. Beslut om utbetalningsstopp, eller annan åtgärd, fattas i Pf. 2. Behöver särskild utredning tillsättas? 3. Överväga om Sida-stöd ska upphöra till partner. 4. Följa deadlines i avtalsrevisionen nära via mail korrespondens. 5. Planera återresa med uppföljning, avtalsrevisions steg 2. 6. Planera in utbildning på de områden där det finns stora brister	1. Omgående 2. Omgående - stäm av med teamledare/chef och hantera vid avvikelse enligt PMUs system för hantering av projekt med avvikelse 3. Invänta uppföljning på avtalsrevision (steg 2) för att urskilja ev förbättringar. 4. Löpande 5. I normalfallet inom kort och max 9 mån 6. I normalfallet inom 6 mån
>60-75% (risknivå 4)	1. Ev stoppa betalningar vid allvarliga brister. Beslut om utbetalningsstopp, eller annan åtgärd, fattas i Pf. 2. Följa deadlines i avtalsrevisionen nära via mail korrespondens. 3. Planera återresa med uppföljning, ev avtalsrevisions steg 2.	1. Skyndsam hantering 2. Löpande under förutsättning att SR-frågorna uppfyller vår satta godkändnivå (85% uppfyllelse) då det annars blir kortare deadlines 3. I normalfallet inom 6-9 mån, medan inom 6 mån när det finns stora brister som påverkar PMUs tillförlit till partner.

PLAN FÖR UPPFÖLJNING AV AVTALSREVISIONSBEDÖMNING	ÅTGÄRD	NÄR
	4. Planera in utbildning på de områden där det finns stora brister	4. I normalfallet 6-9 mån
>75-85% (risknivå 3)	1. Följa deadlines i avtalsrevisionen nära via mail korrespondens. 2. Planera avtalsrevision steg 2 3. Ev planera in utbildning på de områden där det finns stora brister alt önskemål framkommit.	1. Löpande under förutsättning att SR-frågorna uppfyller vår satta godkändnivå (85% uppfyllelse) då det annars blir kortare deadlines. 2. I normalfallet inom 12 mån 3. I normalfallet inom 12 mån vid ev önskemål som för projektet är relevant, medan inom 6 mån när det finns stora brister som påverkar PMUs tillförlit till partner.
>85-93% (risknivå 2)	1. Följa deadlines i avtalsrevisionen nära via mail korrespondens. 2. Planera avtalsrevision steg 2 3. Ev planera in utbildning på de områden där behov/önskemål framkommit	1. Löpande under förutsättning att SR-frågorna uppfyller vår satta godkändnivå (85% uppfyllelse) då det annars blir kortare deadlines. 2. I normalfallet inom 18 mån 3. I normalfallet inom 18 mån
>93-100% (risknivå 1)	1. Följa deadlines i avtalsrevisionen via mailkorr. 2. Följ under tids gång upp de förbättringar som behövs.	Ny avtalsrevision görs inom nästa ramperiod under förutsättning att SR-frågorna uppfyller vår satta godkändnivå (85% uppfyllelse) 2. Löpande

5.7 BILAGA 7 – BILD ÖVER PMU'S SYSTEM



5.8 BILAGA 8 - INCEPTIONRAPPORT

1. Sammanfattning

Indevelop har fått uppdraget av Sida att utföra en utvärdering och uppföljning av systemrevision av PMU. Syftet med detta dokument är att reflektera över de utvärderingsfrågor som finns i uppdragsbeskrivningen och omfattningen av uppdraget, utarbeta metodik, presentera en realistisk arbetsplan och fungera som ett styrverktyg för utvärderingsprocessen - både för Sida, PMU och utvärderingsgruppen. Utvärderingsrapporten liksom denna rapport skall skrivas på svenska då detta är explicit begärt i uppdragsbeskrivningen och efter avstämning med Sida.

Rapport är baserad på preliminära diskussioner med Sida och PMU och en inledande dokumentgranskning. I följande avsnitt diskuteras omfattningen av utvärderingen och kapitel 3 fokuserar på relevans och utvärderingsbarhet av utvärderingsfrågorna. I kapitel 4 presenteras tillvägagångssätt och metoder som föreslås för att genomföra utvärderingen, bland annat en reviderad arbetsplan som ska fungera som ett styrverktyg för utvärderingsprocessen för både Sida och utvärderingsgruppen.

Bilaga 1 innehåller en projekttidsplan och bilaga 2 en utvärderingsmatris.

2. Bedömning av utvärderingens omfattning

UPPDRAGET

Uppdraget såsom det är beskrivet i uppdragsbeskrivningen är att fokusera på implementeringen av ett antal åtgärder utifrån systemrevisionen med syftet att säkerställa att Sida har en uppdaterad och korrekt bild av PMU:s verksamhet, utifrån de brister som identifierades vid systemrevisionen 2010, och vilka åtgärder som vidtagits av PMU samt vilket genomslag och effekter åtgärderna har haft i alla led i verksamheten.

I samband med systemrevisionen sammanfattades slutsatserna i 53 rekommendationer vilka PMU har utvecklat i en åtgärdsplan. Sida vill nu följa upp och granska implementeringen av "ett antal" av dessa rekommendationer för att säkerställa att en uppdaterad och korrekt bild av PMU finns tillgänglig inför PMU:s treårsansökan 2015-17. Uppdraget syftar till att titta på effekterna av implementeringen av dessa rekommendationer.

Uppdraget har som syfte att göra en uppföljning av systemrevisionen och är som sådan inte att betrakta som en formell systemrevision med de normalt ingående delarna av en systemrevision. Dessa gjordes 2010 samt till viss del även i ramkriteriebedömningen 2012.

I Sidas ramkriteriebedömning av PMU 2012 gjordes en organisationsutvärdering av PMU på basis av Sidas ramkriterier för ramavtalsorganisationer och vilken samtidigt skulle vara en uppföljning av systemrevisionen 2010. Rapporten från ramkriteriebe-

dömningen beskriver bland annat förändringsprocessen som pågick inom PMU vid det tillfället och slutsatser från den rapporten kommer att beaktas vid detta uppdrag.

ÖVERSIKT ÖVER UTVÄRDERINGSFRÅGORNA

Uppföljningen kommer att följa en specifik struktur som avgränsar områden speciellt intressanta för Sida, dessa områden är fyra så kallade temaområden; avtalsrevision, internkontrollplan, kompetens och kapacitet, samt resultat och relevans. Vart och ett av dessa områden kommer att analyseras utifrån de rekommendationer som sammanfattades i systemrevisionen och som blivit föremål för åtgärder i PMU:s åtgärdsplan. Specifika frågeställningar för vart och ett av dessa fyra teman redovisas nedan.

De två första temaområdena, Avtalsrevision och Internkontrollplan, är områden vilka man normalt finner i en systemrevision, medan de två andra teman är områden som mer är relaterade till en organisationsöversyn och är på så sätt nära kopplade till Sidas ramkriteriebedömning.

Rekommendationerna vid systemrevisionen 2010 är inte grupperade enligt de fyra temaområdena utan dessa har omgrupperats av utvärderingsteamet så att de är fördelade i förhållande till temaområdena.

Sida har indikerat att vissa rekommendationer är mer intressanta att följa upp än andra och dessa kommer således att få prioritet, övriga rekommendationer kommer även de att följas upp men på ett mer översiktligt sätt.

Utvärderingsfrågorna som är hämtade från uppdragsbeskrivningen och kommer att leda analyser och slutsatser är:

Avtalsrevision:

Hur PMU kontrollerar och följer upp sina partners?

- 1.1. Vad inkluderas i avtalsrevisionerna, täcks relevanta kommentarer från systemrevisionen?
- 1.2. I hur stor omfattning har revisionerna genomförts och av vem? Hur dokumenteras de och följs upp?
- 1.3. Vad har de avtalsrevisioner som genomförs lett till för konsekvenser/förändringar för de olika parterna?
- 1.4. Vilka konsekvenser får de resultat PMU får fram i revisionerna?

Internkontrollplan

Hur PMU arbetar med sin internkontrollplan?

- 2.1. Vem ansvarar för framtagande, uppdatering, uppföljning och rapportering av planen?
- 2.2. Hur fångas interna brister upp och hur åtgärdas de?
- 2.3. Vilka kontroller har ingått de senaste åren (särskilt i relation till relevanta rekommendationer från systemrevisionen) och hur har de genomförts; har planen följts?
- 2.4. Hur har resultat från kontrollerna rapporterats och åtgärdats inom organisationen; vilka konsekvenser har kontrollerna fått?
- 2.5. Vilka effekter har införandet av internkontrollplanen fått inom PMU?

Kompetens, relationer/ansvarsfördelning och kapacitet

- 3.1 Huruvida det finns relevant kapacitet och kompetens inom PMUs projekthantering (både på kansliet och i fält) för att arbeta med intern styrning och kontroll, relevansbedömning, resultatredovisning samt PMU:s fem byggstenar?
- 3.2 Ge Sida fördjupad kunskap om de svenska församlingarnas roll i projektsamarbetet. Försam-

lingarna är bland annat en kunskapslänk mellan PMU och de lokala samarbetsparterna.

- 3.3 Vad har församlingarna för kompetens inom; PMU:s fem byggstenar, relevansbedömning, resultatredovisning och intern styrning och kontroll, och hur säkerställer PMU att församlingarna har det i tillräcklig utsträckning för att uppfylla sin roll?
- 3.4 Vad anser PMU att församlingarna kompletterar deras kompetens med, hur bedöms att församlingarna bidrar med kompetens och kunskap i projekthanteringen?
- 3.5 Hur partners och projekt passar in i PMU:s inriktning och byggstenar?
- 3.6 Hur policyer och riktlinjer (främst kring värdefrågor) förankras hos församlingar och lokala partners?
- 3.7 Sker dialog med församlingar och partners kring ämnena? Hur styr PMU detta och hur hanteras brister?
- 3.8 Använder partners t ex policyssynsättet i genomförandet av sin verksamhet? Hur följer PMU upp att det har fått genomslag?

Resultat och relevans

- 4.1. Hur PMU har utvecklat relevanta och strukturerade verktyg för att systematiskt utvärdera och mäta måloppfyllelse i enlighet med avtalet med Sida, inklusive på aggregerad nivå.
- 4.2. Hur används PMU:s nya ansöknings- och rapporteringsmallar för att tydligare följa upp mål? Vad har de gett för effekter för verksamheten?
- 4.3. Hur bedöms att målen i ansökningarna är relevanta för strategin och ur ett rättighetsperspektiv?
- 4.4. Hur bedömer PMU rapporter som kommer in, och vad gör de när de identifierar svagheter i projekten?
- 4.5. Vilka analyser görs när mål inte uppfylls?

Kopplingen mellan utvärderingsfrågorna och rekommendationerna framgår av bilaga 2.

Vid en analys av PMU's svar och åtgärdsplan med anledning av rekommendationerna framgår det inte helt klart vilka åtgärder som har vidtagits för att säkerställa att rekommendationen har implementerats i verksamheten. Detta måste tydliggöras för att det skall vara möjligt att bedöma genomslag och effekter i efterföljande led. I dialog med Sida och PMU kommer även de rekommendationer som avvisades av PMU att hanteras.

Implementeringen av PMUs åtgärdsplan kommer att granskas ur en trestegsmodell, angreppssätt, implementering, och resultat. **Angreppssättet** bedöms i vilken utsträckning det är integrerat i hela verksamheten, om det har en klart definierad process och om det tydligt syftar till att åtgärda problemet. **Implementering** kommer att utvärderas huruvida angreppssättet är systematiskt implementerat och används i alla relevanta delar i verksamheten. **Resultatet eller effekten** skall vara mätbar, d.v.s. organisationen skall följa upp den önskade effekten genom att mäta mot indikatorer eller nyckeltal, att det finns inbyggt erfarenhetsutbyte i processen så att processen förändras och förbättras över tiden. Granskningen har till huvudsyfte att åtgärdernas genomslag och effekt granskas och bedöms.

3. Utvärderingsfrågornas Relevans och Utvärderingsbarhet

Utvärderingsfrågornas relevans styrks av deras koppling till de olika rekommendationerna i systemrapporten. Denna koppling framgår av utvärderingsmatrisen i bilaga 2.

Utvärderingsbarheten av de olika tema områdena beskrivs nedan.

AVTALSREVISION

Frågorna under tema ”avtalsrevision” fokuserar i huvudsak på hur PMU kontrollerar och följer upp sina partners i avtalsefterlevnad. Vår tolkning är att frågorna syftar till att säkerställa att villkor, riktlinjer och instruktioner i Sidas avtal med PMU också tydliggörs i avtalen med partners i fält och huruvida PMUs avtalsrevisioner av partners täcker in relevanta delar av påpekanden från systemrevisionen. En speciell fråga i detta sammanhang är hur involverade de svenska församlingarna är i avtalens innebörd och hur detta följs upp.

System revisionen 2010 och avtalsefterlevnadsgranskningen 2008 lyfte fram ett antal synpunkter avseende avtalsrevisionen hos partners. Detta uppmärksammades även i ramkriteriebedömningen 2012. I samband med ramkriteriebedömningen framförde PMU att avtalsrevisioner är det viktigaste verktyget för att kontrollera interna kontrollsystem hos partners och att revisionerna skall följas upp med jämna mellanrum, minst en gång per ramperiod. I samma utvärdering beskrivs att revisioner endast kan utföras av PMUs ekonomichef eller controllers i fält och att man därför har utvecklat en förenklad checklista som är avsedd att användas vid besök av programsamordnare.

Utvärderingsteamet avser att följa upp hur denna metod och dessa verktyg har utvecklats, hur de används och vilka resultat detta har gett.

INTERNKONTROLLPLAN

Frågorna under tema internkontrollplan fokuserar på hur PMU arbetar med sin internkontrollplan och hur den har utvecklats och ansvarsfrågan hanterats sedan systemrevisionen. Antalet rekommendationer avseende internkontrollen var övervägande flest vid systemrevisionen 2010 och ramkriteriebedömningen 2012 noterade att betydande förbättringar i systemet för intern styrning och kontroll har skett. Dock poängterades det också ett antal frågor rörande införandet av systemet och vissa kontrollsystem. Vid tidpunkten för ramkriteriebedömningen hade ingen bedömning av åtgärderna av rekommendationerna blivit gjord. Utvärderingsteamet avser därför att följa upp specifika åtgärder som resultat av systemrevisionen och dess effekter samt det fortsatta arbetet med internkontrollplanen.

PMU införde 2006 ett projektuppföljningssystem, Lime, i vilket styrningen av projekten kan ske genom registrering av olika händelser såsom årsrapporter och ekonomisk redovisning samt annan avtalsefterlevnad. Detta är en viktig del i PMUs interna kontroll och uppföljningssystem. Utvecklingen av detta system är central för styrningen av PMUs verksamhet och det förefaller relevant att göra en bedömning i vilken utsträckning Lime används och att rutiner och instruktioner för uppföljning följs systematiskt.

KOMPETENS, RELATIONER / ANSVARSFÖRDELNING, KAPACITET

Frågorna under tema ’kompetens, relationer/ansvarfördelning och kapacitet’ fokuserar på kompetens och kapacitet hos PMU och hos PMUs samarbetspartners, det vill

säga svenska församlingar och lokala partners i Syd. Vår tolkning är att frågorna syftar till att klargöra ansvarsfördelningen mellan de olika parterna och om parterna har kompetens och kapacitet att hantera det ansvaret.

Fokus kommer dels läggas på PMUs egen personal och en bedömning av dess kapacitet att göra de bedömningar och uppföljningar som krävs, på kanslitet och i fält samt dels att även ligga på de svenska församlingarnas roll och ansvar. För att kunna tydliggöra frågan kommer utvärderingsteamet att genomföra en undersökning i flera led, det vill säga i både Sverige och i fält. I Sverige kommer församlingarnas roll undersökas utifrån PMUs och församlingarnas perspektiv. I fält kommer ovannämnda roll undersökas utifrån partnerorganisationernas perspektiv men intervjuer kommer även att göras med eventuella representanter från församlingar som finns på plats. Dessa representanters roll i fält kommer att undersökas utifrån de olika typer av avtal som finns mellan PMU, församlingarna och de lokala organisationerna i Syd. Utvärderingsteamet kommer bära med sig att avtalet mellan PMU och de svenska församlingarna är ett samarbetsavtal tecknas på en övergripande nivå och inte på projektnivå (enligt Systemrevisionen 2010, s. 17).

Systemrevisionen från 2010 fastställer att det finns en otydlighet kring ”på vilket sätt svensk församling och lokal partner ska säkerställa att policyer följs och förankras i den verksamhet som bedrivs med stöd av Sida-medel” (s. 18). Flera utvärderingsfrågor under detta temaområde kan direkt kopplas till den här otydligheten och specifikt till hur ’värdefrågor’ förankras hos svenska församlingar och lokala partners. Detta kan kopplas till urvalsprocessen för partners och Syd och huruvida och på vilken grund en relevansbedömning görs av partners.

Enligt PMUs åtgärdsplan efter systemrevisionen 2010 förbinder sig både lokala samarbetspartners och svenska församlingar att följa ”policyer, riktlinjer, regler och rutiner” i det projektavtal som sluts mellan parterna, dessa återfinns i den projektmanual som används av PMU. PMU säger sig följa upp detta genom ”rapportering, fältbesök, utvärderingar, mm.”. Enligt systemrevisionsrapporten finns följande policyområden i projektmanualen: fattigdom; miljö; jämställdhet; fred och försoning; mänskliga rättigheter; demokrati; civila samhället (s.13).

Ramkriteriebedömningen från 2012 nämner även partnerskap och anti-korruption som policyområde (s.16). Det blir viktigt för utvärderarna att skapa en bild av hur projektmanualen används i dagsläget och hur förankrad den är hos de olika parterna. Utvärderingsteamet kommer att titta närmare på hur dialogen ser ut mellan de olika parterna, hur mycket samsyn det finns i synen på ’värdefrågor’ och hur den samsynen skapas/har skapats. I ramkriteriebedömningsrapporten från 2012 tas specifikt policyn för mänskliga rättigheter upp:

”PMU has not yet demonstrated that the policy is adequately applied by all staff members and local partners. In the internal evaluation of the results reporting process (2011), PMU identified a need to define the meaning of the concepts of democracy and human rights to communicate and support partners in capacity development projects.” (s.46)

Utvärderingsteamet kommer lägga särskild vikt vid att undersöka om ett rättighetsbaserat perspektiv genomsyrar arbetet hos PMU och men framförallt verksamheten i efterföljande led. Teamet kommer även att titta närmare på huruvida dialogen mellan PMU och partners kring policyfrågor påverkar partners ägarskap av projektverksamheten.

RESULTAT OCH RELEVANS

Under temaområde ”resultat och relevans” läggs vikt på mätning av måluppfyllelse, på både aggregerad nivå och på projektnivå. Viss vikt läggs även vid relevansbedömning av uppsatta mål i projektansökningar. För att utvärderingsteamet ska kunna undersöka i vilken mån mätning av måluppfyllelse förekommer behöver teamet få en djupare förståelse för det uppföljning- och utvärderingssystem som utvecklats och används av PMU. Undersökning behöver ske i alla led, på kansliet och i fält. Teamet kommer att undersöka systemets relevans och användbarhet. En utvärderingsfråga handlar specifikt om de ansöknings- och rapporteringsmallar som utvecklats, utvärderingsteamet kommer därför undersöka om de är en integrerad del av systemet.

Under utvärderingen kommer vi även lägga vikt att undersöka om det finns ett system för systematiskt lärande och huruvida det är institutionaliserat. Vi kopplar lärande till identifiering av svagheter i projekten, de åtgärder som då implementeras och huruvida lärdomar dras av processen.

Under detta temaområde ryms även en fråga kring relevansbedömningen av mål i projektansökningar utifrån ett rättighetsperspektiv (fråga 4.3). Vi tycker oss se att frågan ligger i gränsområde mellan temaområde 3 och 4 då den även kan kopplas till kapacitet och kompetens. Här kommer det vara viktigt att identifiera om det finns riktlinjer för bedömning ur ett rättighetsperspektiv och huruvida riktlinjerna följs och är användarvänliga. Vi kommer även bedöma kvalitén på riktlinjerna.

Ett flertal av utvärderingsfrågorna under det här temat kan inte kopplas direkt till rekommendationer från systemrevisionsrapporten från 2010. Möjligtvis kan frågorna härröras till organisationsbedömningen från 2012 och den dialog som funnits mellan Sida och PMU sedan systemrevisionsrapporten från 2010.

4. Förslag på tillvägagångssätt och metod

Utvärderingsprocessen kommer att bestå av följande steg: Inception och dokumentstudier, data insamling och fältstudier, datautvärdering och sammanställning, rapportskrivande. Vi föreslår att uppdraget kommer att utföras i nära samråd med Sida och PMU med ett så stort deltagande som möjligt av alla berörda parter samt att det under arbetets gång skall finnas möjligheter att stämma av observationer och slutsatser.

Uppdraget förväntas baseras sig på följande typ av information:

- Intervjuer med handläggare på Sida
- Intervjuer med personal på PMU och ett urval av svenska församlingar
- Intervjuer med företrädare för underorganisationer och partners i Sverige och utomlands samt PMUs revisor PWC

- Ansökningar och avtal mellan PMU och Sida
- Systemrevisioner, ramkriteriebedömningar, åtgärdsplaner och annan dokumentation relaterat till dessa
- Revisionsintyg och revisionsrapporter från PMU och organisationer i efterföljande led
- Rutinbeskrivningar, handböcker och instruktioner avseende PMUs utvecklingssamarbete
- Bedömningspromemorier från Sida och PMU
- Övrig befintlig skriftlig information, t.ex. rapporter, ansökningar, avtal och övrigt material som kan ha relevans för uppdraget

Uppdraget genomförs enligt följande steg;

Fas 1: Inception:

Under inceptionfasen har en dokumentstudie skett av relevanta rapporter, ansökningar av medel, bedömningspromemorier, avtal samt andra dokument som beskriver PMUs interna rutiner och annan relevant dokumentation. Som underlag till denna rapport har i första hand dokumentation från Sida studerats då dokumentation från PMU inkommit först senare. Dokumentationstudie av dessa underlag kommer att ske innan och under datainsamlingen. Arbetsstegen under inception har inkluderat:

1. Uppstartmöte med Sidas arbetsgrupp för avstämning om upplägg och genomförande
2. Inläsning av dokumentation och kartläggning av tillgänglig dokumentation i syfte att identifiera eventuella ytterligare handlingar
3. Avstämning med PMU för planering av besök och fältstudier
4. Planering och inbokning av PMUs personal, bestämning av vilka församlingar att besöka, till vilken samarbetspartner och land fältresans stickprovsgranskning skall genomföras. Detaljplanering av datainsamling och intervjuer hos PMU och församlingarna har inte slutförts liksom fältbesök till partners och projekt. Tidsplanering har diskuterats med PMU.
5. Utarbetande av metod för faktainsamling, säkerställande av ett inkluderande angreppssätt
6. Ytterligare utveckling av utvärderingsfrågor och källor till verifikation
7. Utarbetande av en inceptionrapport till Sida

En genomförandetidplan har diskuterats med Sida och PMU. Planen för fältbesök och intervjuer kommer att diskuterats mellan de olika aktörerna under senare delen inceptionfasen.

Inceptionrapporten kommer att lämnas in till Sida som delger utvärderingsteamet sina kommentarer efter vilken en avstämning sker för att fastställa det slutliga uppdraget och dess upplägg. Detaljer rörande besök hos PMU, församlingar i Sverige och partners i fält kommer att fortsätta efter det att inceptionrapporten avlämnats varför mindre justeringar i planen kan bli nödvändiga. Dessa justeringar kommer i så fall att diskuterats med berörda parter.

Fas 2: Datainsamling och fältstudier.

En mix av olika metoder förväntas användas under genomförandet av datainsamlingen för att identifiera och verifiera åtgärder och effekter av åtgärdsplanen. Planerade metoder är:

- Fortsatta litteraturstudier för att komplettera data erhållen under inceptionfasen
- Initial datainsamling via en enkät till PMU som utarbetats under inceptionfasen för att få organisationen att reflektera över frågeställningarna samt att ge utvärderingsteamet förhandsinformation och insikt om var djupare faktainsamling är nödvändig
- Besök på PMUs kontor i Alvik för intervjuer med befattningshavare, projektledare och administratörer; vissa intervjuer är tänkta att genomföras individuellt och andra som fokusgrupper
- Besök på ett mindre antal församlingar som samarbetar med PMU i utvecklingssamarbetet för intervjuer och diskussioner om deras roll i samarbetet och hur de bidrar; i huvudsak kommer församlingar med verksamhet i de valda länderna för fältstudier, Tanzania och Egypten, att prioriteras
- Intervjuer som bidrar till ytterligare faktainsamling och för verifiering av redan tillgänglig information
- Ytterligare intervjuer med handläggare på Sida om nödvändigt
- Fältbesök i Tanzania och Egypten för att göra stickprovsgranskning av PMUs samarbete med partners i alla led
- Observationer under datainsamlingen kommer att i bästa möjliga mån trianguleras för att validera och säkerställa slutsatser

Datainsamlingen och fältbesök kommer att genomföras under perioden oktober och november.

Fas 3: Dataanalys och sammanställning

Omedelbart efter avslutad datainsamling och fältbesök vidtar analys och sammanställning av insamlad data och observation. Ett första utkast på rapporten kommer att presenteras till Sida senast den 26 november 2014.

Fas 4: Utarbetande av slutrapport

Efter en muntlig avstämning av utvärderingsteamets utkast på rapporten kommer en slutlig rapport sammanställas och tillsändas Sida senast den 8 december 2014.

För att kommentarer från den avstämningen skall kunna bearbetas och införas i rapporten bör avstämningen hållas inom en vecka efter det att utkastet inkommit till Sida.

AVGRÄNSNINGAR

Utvärderingen avser att beskriva en uppdaterad bild av PMUs verksamhet utifrån de brister som identifierades vid systemrevisionen 2010 och har inte som syfte att verifiera systemrevisionen 2010 eller ramkriteriebedömningen 2012. Observationer och slutsatser är därför en syntes av vad utvärderingsteamet har uppfattat och tolkat vid

tidpunkten för uppdraget och kan på så sätt bara vara en bedömning av organisationen vid detta tillfälle.

Uppdraget anses vara en uppföljning av systemrevisionen 2010 och skall i huvudsak utgå från de 53 rekommendationer som sammanfattades i systemrevisionen och PMUs åtgärdsplan. Tyngdpunkten kommer dock att läggas vid de 15 rekommendationer som beskrivs i Sidas uppdragsbeskrivning under respektive tema. Observationer och frågeställningar som ligger utanför dessa åtgärdsplaner beaktas i den mån de har relevans till uppdragets syfte.

PMU är en del av en stor organisation där delar av dess system kan förväntas vara integrerade. Vi uppfattar att uppdraget endast avser PMUs utvecklingssamarbete och dess samröre med Pingstförsamlingarna utvärderas i deras engagemang i PMUs partnersamarbete som en kunskapslänk mellan PMU och lokala samarbetspartners. Rörande samarbetet mellan PMU och församlingarna finns frågeställningar rörande kapacitet, värderingar, deltagande och ägarskap och PMU's förmåga att integrera detta. Vi inser att detta är ett relativt omfattande område och med den begränsade tid som finns tillgänglig att besöka församlingar kan det bli svårt att få en noggrann och verifierbar överblick runt dessa frågor.

GENOMFÖRANDEPLAN

Följande tidsplan föreslås för arbetets genomförande:

- | | |
|--|-------------------------|
| • Start av inception och litteraturstudier | 22 september |
| • Inlämnande av utkast på inceptionrapport | 26 september |
| • Kommentarer på inceptionrapport | 30 september |
| • Inlämnande av inceptionrapport | 1 oktober |
| • Intervjuer i Sverige | 13 - 24 oktober |
| • Fältresa | 27 oktober – 7 november |
| • Avstämning med Sida/PMU | vecka 46 |
| • Data analys och rapportskrivning | 3 – 24 november |
| • Inlämnande av utkast till slutrapport | 26 november |
| • Återkoppling på slutrapport | 1 december |
| • Muntlig avstämning av slutrapport | 3 december |
| • Inlämning av slutrapport | 8 december |

Slutrapporten kommer följa ovan nämnda utredningsfrågor och preliminärt innehålla följande avsnitt:

1. Sammanfattning av slutsatser och rekommendationer
2. Beskrivning av uppdraget inklusive metod för uppdraget
3. Tema Avtalsrevision
4. Tema Internkontrollplan
5. Tema kompetens, relationer/ansvarsfördelning/och kapacitet
6. Tema resultat och relevans
7. Analys och slutsatser av erhållna resultat

Bilaga 1 – Genomförandeplan

				September					October					November				December			
	LD	SG	TM	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	
Inceptionarbete																					
Avstämningsmöte med Sida	1	0,5				18/9															
Utarbetande av arbetsgång, metodik och planering samt litteraturstudier.	4	1,5	1																		
Utkast till genomförande/Inception rapport	2	1					26/9														
Kommentarer från Sida på Inception								30/9													
Inlämnande av genomförande/Inceptionrapport								1/10													
Datainsamling fältarbete																					
Intervjuer i Sverige	5	2	3							13-24/10											
Fält resa: intervjuer, datainsamling, inkl resor.	10	10										27/10-7/11									
Avstämning med Sida/PMU																					
Analys och rapportskrivning																					
Data analys och sammanfattning	3	2	1																		
Rapportskrivning	5	2																			
Inlämnande av utkast till slutrapport																26/11					
Återkoppling från Sida på slutrapport	1																1/12				
Muntlig avstämning av slutrapport	2	1															3/12				
Färdigställande av slutrapport	1																				
Inlämnande av slutrapport																		8/12			
Totalt antal dagar	34	20	5																		

Initials: LD=Leif Danielsson, SG=Sarah Gharbi, TM=Tomas Mathiesen

Bilaga 2 – Utvärderingsmatris

Frågor från ToR	Indikatorer som kommer att användas i utvärderingen	Metod	Källa	Tillgång och tillförlitlighet av data/ Kommentarer
Avtalsrevision Hur PMU kontrollerar och följer upp sina partners.				
1.1. Vad inkluderas i avtalsrevisionerna, täcks relevanta kommentarer från systemrevisionen?	Evidens om verktyg och instruktioner för genomförande av revisioner. Evidens om tydlig checklista om vad som ingår i revisioner och som inkluderar kommentarer från revisionen.	Insamling av primär och sekundärdata	• Granskning av instruktioner för revision av partners. • Stickprovsgranskning av ett antal revisioner av partners. • Intervjuer av PMUs interncontroller och genomförare av internrevisioner.	Rekommendation nr 30, 35, 40
1.2. I hur stor omfattning har revisionerna genomförts och av vem? Hur dokumenteras de och följs upp?	Evidens om en systematiskt genomförande av revisioner av partners Evidens avseende revisions rapporter, slutsatser och rekommendationer. Evidens avseende uppföljning av åtgärdsplaner hos partners.	Insamling av primär och sekundärdata	• Granskning av styrdokument för genomförande av avtalsrevision. • Stickprovsgranskning av ett antal revisioner av partners och åtgärdsplaner • Intervjuer av PMUs interncontroller och handläggare • Intervjuer av personal hos partners i fält.	Rekommendation nr 30, 40, 43
1.3. Vad har de avtalsrevisioner som genomförs lett till för konsekvenser/förändringar för de olika parterna?	Evidens avseende åtgärdsplaner hos partners. Evidens avseende implementering av åtgärder. Evidens avseende uppföljning hos partners om resultat och genomslag av rekommendationer som resultat av revisioner.	Insamling av primär och sekundärdata	• Intervjuer på PMU av olika handläggare och interncontroller. • Handlings och åtgärdsplaner från partners. • Rapportering från PMU till Sida.	Rekommendation nr 15, 30, 35, 36, 43

1.4. Vilka konsekvenser får de resultat PMU får fram i revisionerna?	Evidens avseende implementering av resultat från revisionerna. Evidens avseende uppföljning av åtgärder och konsekvenser och effekt.	Insamling av primär och sekundärdata	• Intervjuer av interncontroller på PMU och ansvariga hos partners. • Intervjuer av olika handläggare på PMU. • Intervjuer av olika handläggare hos partners. • Stickprovsvis uppföljning av revisioner med anmärkningar	Rekommendation nr 15, 30, 31, 40, 43, 53
Internkontrollplan Hur PMU arbetar med sin internkontrollplan				
2.1. Vem ansvarar för framtagande, uppdatering, uppföljning och rapportering av planen?	Evidens om tydlig ansvarsfördelning av internkontrollplanen	Insamling av primär och sekundärdata	• Intervjuer av ledning, handläggare och interncontroller. • Granskning av manual och instruktioner för internkontroll. • Granskning av internkontrollplan.	Rekommendation nr 46, 47, 49, 50
2.2. Hur fångas interna brister upp och hur åtgärdas de?;	Evidens om rapportering av interncontroller och resultat. Evidens om rapportering av brister och åtgärder av dessa. Evidens om rapportering av implementering av åtgärder, effekter och genomslag i verksamheten.	Insamling av primär och sekundärdata	• Granskning av rapporter avseende internkontroll. • Granskning av åtgärdsplaner avseende observerade brister. • Granskning av uppföljningsrapporter avseende implementering och effekter. • Intervjuer med interncontroller och ledning.	Rekommendation nr 39, 41, 42, 49, 50
2.3. Vilka kontroller har ingått de senaste åren (särskilt i relation till relevanta rekommendationer från systemrevisionen) och hur har de genomförts; har planen följts?	Evidens om genomförda internkontroller.	Insamling av primär och sekundärdata	• Granskning av implementering av internkontrollplan; tidplan, genomförande, resultat, kontrollområden. • Granskning av rapporter från interncontroller. • Intervjuer av interncontroller, handläggare och ledning.	Rekommendation nr 10, 22, 23, 24, 39, 41, 46, 47, 49, 50
2.4. Hur har resultat från kontrollerna	Evidens avseende återrapportering från	Insamling av primär	• Intervjuer av interncontroller, handlägg-	Rekommendation nr 24,

rapporterats och åtgärdats inom organisationen; vilka konsekvenser har kontrollerna fått?	internkontroller. Evidens om ledningens agerande i avseende resultat och rekommendationer från kontrollerna. Evidens om införda åtgärder som resultat av kontrollerna.	och sekundärdata	gare. • Intervjuer av ledning. • Granskning av dokumentation avseende rapportering och åtgärdsplan. • Granskning av dokumentation avseende uppföljning och utvärdering av åtgärder	27,32, 33, 50
2.5. Vilka effekter har införandet av internkontrollplanen fått inom PMU?	Evidens avseende resultat av intern kontroll inom PMU och påverkan på den interna styrningen. Evidens avseende uppföljning av åtgärder, konsekvenser och effekt	Insamling av primär och sekundärdata	Granskning av dokumentation avseende uppföljning och utvärdering. Granskning av förseningar i rapportering och avvikelserapportering Uppföljning av åtgärdsplaner, förändringar inom organisationen och styrmedel. Intervjuer av ledning, handläggare, fältpersonal.	Rekommendation nr 10, 23, 24, 32, 37, 38

Kompetens, relationer/ansvarsfördelning och kapacitet				
3.1. Huruvida det finns relevant kapacitet och kompetens inom PMUs projekthantering (både på kansliet och i fält) för att arbeta med intern styrning och kontroll, relevansbedömning, resultatredovisning samt PMU:s fem byggstenar?	• Evidence av tillgänglig kapacitet, erfarenhet, kunskap hos handläggarna avseende avtalsefterlevnad och internkontrollplanens operationalisering • Evidens om PMUs system för intern styrning och kontroll appliceras på kansliet och i fält • Evidens om huruvida kapacitetsutvecklingsplanen har implementerats • Evidens om huruvida tydliga riktlinjer för relevansbedömning av partnerorganisationer appliceras på kansliet • Evidens om huruvida PMUs system för resultatredovisning har implementerats på kansliet och i fält • Evidens kring ämneskunskap inom de fem byggstenarna finns hos relevant personal på kansliet och i fält	• Insamling av primär och sekundär data	• Intervjuer med personal som har projekthanteringsansvar på kansliet och i fält • Intervjuer med personal som har ansvar för kapacitetsutveckling • Intervjuer med lokala partnerorganisationer och representanter från svenska församlingar i fält • Uppföljningsrapporter kapacitetsutvecklingsplanen • Verksamhetsrapporter från kansliet och från fält • Reserapporter Sida • Instruktioner och policyer rörande operationalisering av de fem tematiska områdena	Rekommendation nr 12, 13, 14, 17, 18, 25
3.2. Ge Sida fördjupad kunskap om de svenska församlingarnas roll i projektsamarbetet. Församlingarna är bland annat en kunskapslänk mellan PMU och de lokala samarbetsparterna.	• Evidens kring typen av kunskap som församlingarna bär med sig i projektsamarbetet • Evidens kring hur dialogen och samarbetsrelationen mellan PMU och församlingarna ser ut • Evidens kring hur samarbetsrelat-	• Insamling av primär och sekundär data	• Intervjuer med relevant personal på PMUs kansli • Intervjuer med församlingarna i Sverige • Intervjuer med representanter från församlingarna i fält • Intervjuer med lokala samarbetspartners	Rekommendation nr 8, 9

	ionen mellan församlingarna och de lokala samarbetsparterna ser ut		• Verksamhetsrapporter PMU, församlingar, lokala partners • Sida reserapporter	
3.3. Vad har församlingarna för kompetens inom; PMU:s fem byggstenar, relevansbedömning, resultatredovisning och intern styrning och kontroll, och hur säkerställer PMU att församlingarna har det i tillräcklig utsträckning för att uppfylla sin roll?	• Evidens kring församlingarnas kompetens inom PMU:s fem byggstenar, relevansbedömning, resultatredovisning och intern styrning och kontroll • Evidens kring PMUs uppföljning/kontroll av församlingarnas kompetens och kapacitet • Evidens kring PMUs kapacitetsutveckling av församlingarna	• Insamling av primär och sekundär data	• Intervjuer med relevant personal på PMUs kansli • Intervjuer med församlingarna i Sverige • Intervjuer med representanter från församlingarna i fält • Intervjuer med lokala samarbetspartners • Verksamhetsrapporter PMU, församlingar, lokala partners	Rekommendation nr 8, 9
3.4. Vad anser PMU att församlingarna kompletterar deras kompetens med, hur bedöms att församlingarna bidrar med kompetens och kunskap i projekthanteringen?	• Evidens kring typen av kunskap som församlingarna bär med sig i projektsamarbetet • Evidens kring ett bedömningssystem av församlingarnas kompetens och kunskap i projekthantering	• Insamling av primär och sekundär data	• Intervjuer med relevant personal på PMUs kansli • Intervjuer med församlingarna i Sverige • Intervjuer med representanter från församlingarna i fält • Verksamhetsrapporter PMU, församlingar, lokala partners	Rekommendation nr 8
3.5. Hur partners och projekt passar in i PMU:s inriktning och byggstenar?	• Evidens kring partners och projektens verksamhet utifrån PMUs inriktning och byggstenar • Evidens kring hur ett relevansbedömningssystem appliceras för projekt och partners	• Insamling av primär och sekundär data	• Intervjuer med relevant personal på PMUs kansli • Intervjuer med partners i fält • PMUs policydokument • PMUs relevansbedömningsdokumentation • Verksamhetsrapporter PMU, lokala partners	Rekommendation nr 11, 12, 13, 16, 19
3.6. Hur policyer och riktlinjer (främst	• Evidens kring partners och försam-	• Insamling av	• Intervjuer med relevant personal på	Rekommendation nr 6

kring värdefrågor) förankras hos församlingar och lokala partners?	lingars kunskap om PMUs riktlinjer och policyer - Evidens om insatser (seminarier, utbildningar) kring policyer och riktlinjer - Evidens kring partners applicering av policyer och riktlinjer i projektverksamhet, i synnerhet kring värdefrågor som mänskliga rättigheter, utifrån principerna icke-diskriminering, deltagande, insyn och öppenhet, och ansvarstagande och ansvarsutkrävande	primär och sekundär data	PMUs kansli - Intervjuer med partners i fält - Intervjuer med församlingar i Sverige och representanter i fält - PMUs policyer och riktlinjer - Verksamhetsrapporter PMU, lokala partners - Observationer under fältbesök	
3.7. Sker dialog med församlingar och partners kring ämnena? Hur styr PMU detta och hur hanteras brister?	- Evidens om en dialog mellan PMU och församlingar/partners kring policyer och riktlinjer i synnerhet kring värdefrågor som mänskliga rättigheter, utifrån principerna icke-diskriminering, deltagande, insyn och öppenhet, och ansvarsstagande och ansvarsutkrävande - Evidens om styrningsmekanismer från PMUs sida kring en dialog om policyer och riktlinjer - Evidens om åtgärdshantering om policyer och riktlinjer inte följs av partners och församlingar	Insamling av primär och sekundär data	- Intervjuer med relevant personal på PMUs kansli - Intervjuer med partners i fält - Intervjuer med församlingar i Sverige och representanter i fält - PMUs policyer och riktlinjer - Verksamhetsrapporter PMU, lokala partners	Rekommendation nr 6, 11
3.8. Använder partners t ex policyssynsättet i genomförandet av sin verksamhet? Hur följer PMU upp att det har fått genomslag?	Evidens kring partners kunskap och applicering av PMUs policyer och riktlinjer, speciellt kring värdefrågor som rättighetsbaserat arbete, utifrån principerna icke-diskriminering, deltagande, insyn	Insamling av primär och sekundär data	- Intervjuer med relevant personal på PMUs kansli - Intervjuer med partners i fält - Intervjuer med församlingar i Sverige och representanter i fält	Rekommendation nr 6, 11

	och öppenhet, och ansvarstagande och ansvarsutkrävande. Evidens kring att ett uppföljnings-system av partners policysynsätt finns och evidens kring hur det används		- Observationer under fältbesök - PMUs policyer och riktlinjer - Verksamhetsrapporter PMU, lokala partners - Projektmaterial som används av partners mot målgrupp	
Resultat och relevans				
4.1. Hur PMU har utvecklat relevanta och strukturerade verktyg för att systematiskt utvärdera och mäta måluppfyllelse i enlighet med avtalet med Sida, inklusive på aggregerad nivå.	- Evidens kring existens och användning av en M&E-plan och tillhörande verktyg på kansliet och i fält - Evidens kring verktygens relevans för verksamheten, dvs. användbarheten samt i vilken utsträckning de används. - Evidens kring verktygens kvalitet och koppling till ett rättighetsbaserat arbete, genom principerna icke-diskriminering, deltagande, insyn och öppenhet, och ansvarstagande och ansvarsutkrävande.	Insamling av primär och sekundär data	- Intervjuer med relevant personal på PMUs kansli - Intervjuer med partners i fält - Verksamhetsrapporter PMU, lokala partners - M&E plan	Rekommendation 20, 26, 28
4.2. Hur används PMU:s nya ansöknings- och rapporteringsmallar för att tydligare följa upp mål? Vad har de gett för effekter för verksamheten?	- Evidens kring uppföljning av mål utifrån de nya mallarna - Evidens kring institutionellt lärande inklusive verktyg för lärande Evidens kring förändringar i verksamhet som en konsekvens av lärandet	Insamling av primär och sekundär data	- Intervjuer med relevant personal på PMUs kansli - Intervjuer med partners i fält - Verksamhetsrapporter PMU, lokala partners - Mallar - M&E plan	Rekommendation 26, 28

4.3. Hur bedöms att målen i ansökningarna är relevanta för strategin och ur ett rättighetsperspektiv?	- Evidens av verktyg för relevansbedömning av mål ur ett rättighetsperspektiv och ett strategiskt perspektiv och hur målen är kopplade till CSO strategin - Evidens av att ovannämnda verktyg används	Insamling av primär och sekundär data	- Intervjuer med relevant personal på PMUs kansli - Intervjuer med partners i fält - Verksamhetsrapporter PMU, lokala partners - Relevansbedömningsriktlinjer - Policy- och strategidokument	
4.4. Hur bedömer PMU rapporter som kommer in, och vad gör de när de identifierar svagheter i projekten?	- Evidens av verktyg/riktlinjer för bedömning av rapporter - Evidens om åtgärdshantering om projekt har svagheter och om hur den hanteringen ser ut	Insamling av primär och sekundär data	- Intervjuer med relevant personal på PMUs kansli - Intervjuer med partners i fält - Verksamhetsrapporter PMU, lokala partners	
4.5. Vilka analyser görs när mål inte uppfylls?	- Evidens kring institutionellt lärande inklusive verktyg för lärande - Evidens kring förändringar i verksamhet som en konsekvens av lärandet - Evidens om åtgärdshantering om projekt har svagheter och om hur den hanteringen ser ut.	Insamling av primär och sekundär data	- Intervjuer med relevant personal på PMUs kansli - Intervjuer med partners i fält - Verksamhetsrapporter PMU, lokala partners	



Utvärdering och uppföljning av systemrevision av PMU 2014

Utvärderingen har haft som syfte att följa upp systemrevisionen som genomfördes på PMU 2010 och särskilt granska de åtgärder som har implementerats av PMU. Uppföljningen har speciellt fokuserat på ett antal åtgärder inom områdena avtalsrevision, internkontrollplan, kompetens, relationer/ansvarsfördelning och kapacitet samt rapportering och relevans. Det framgår att ett stort förändringsarbete har genomförts på PMU sedan 2010 och speciellt under perioden 2012-2014. Ett antal system har utvecklats och implementerats vilka bedöms relevanta och systematiska. Flertalet av dessa har varit i bruk under en kort tid varför effekter och genomslag i stort är svårbedömda. Även samarbetet mellan PMU och deras svenska partners, Pingstförsamlingarna, har granskats och det framgår att församlingarnas roll i trepartssamarbetet med de lokala partners har betydelse för projektverksamheten.